

# U N I K A S S E L V E R S I T Ä T

Fachgebiet Landschaftsplanung und Landnutzung  
Fachbereich Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung



## Prozessmanagement in der räumlichen Planung

### Dissertation

zur Erlangung des akademischen Grades  
Doktor der Ingenieurwissenschaften (Dr. Ing.)  
von

**Sabine Säck-da Silva**

1. Gutachter: Prof. Dr. Diedrich Bruns, Universität Kassel
2. Gutachter: Prof. Dr. Ulf Hahne, Universität Kassel

Tag der Disputation: 11. Februar 2009

*When planning for a year, plant corn.*

*When planning for a decade, plant trees.*

*When planning for life, train and educate people.*

Altes chinesisches Sprichwort

*Das aktive Engagement der Bürgergesellschaft  
ist eine Voraussetzung für einen bedeutenden  
Fortschritt in Richtung Nachhaltigkeit.*

Kofi Annan,  
Generalsekretär der UN, 1997-2006

Abbildung auf dem Umschlag:

Verwendung mit freundlicher Genehmigung durch Herrn Mile Penava,

erstmalig veröffentlicht in:

Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (gtz) 1997: Ziel Orientierte Projekt Planung – ZOPP. Eine Orientierung für die Planung bei neuen und laufenden Projekten und Programmen. S. 9

## Übersicht

<b>Inhaltverzeichnis</b> .....	<b>I</b>
<b>Abbildungsverzeichnis</b> .....	<b>III</b>
<b>Tabellenverzeichnis</b> .....	<b>IV</b>
<b>Kurzzusammenfassung/Abstract</b> .....	<b>V</b>
<b>Erklärung</b> .....	<b>VII</b>
<b>Vorwort</b> .....	<b>VIII</b>

## Inhaltsverzeichnis

<b>1 Einleitung</b> .....	<b>1</b>
1.1 <b>Ausgangssituation</b> .....	<b>3</b>
1.2 <b>Forschungslücken</b> .....	<b>7</b>
1.3 <b>Ziele der Dissertation</b> .....	<b>11</b>
1.4 <b>Aufbau der Arbeit</b> .....	<b>13</b>
<b>2 Beteiligung-Prozess-Landschaft – eine Einführung in Theorie und Praxis</b> .....	<b>15</b>
2.1 <b>Verwendung wesentlicher Begriffe</b> .....	<b>15</b>
2.2 <b>Exkurs: Gesetzliche Mindestanforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung</b> .....	<b>24</b>
2.2.1 <b>Gesetze zur Umsetzung der Aarhus-Konvention</b> .....	<b>25</b>
2.2.1.1 <b>Bauleitplanung (BauGB und EAG Bau)</b> .....	<b>25</b>
2.2.1.2 <b>Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und SUPG</b> .....	<b>27</b>
2.2.1.3 <b>Umweltinformationsgesetz</b> .....	<b>29</b>
2.2.1.4 <b>Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz</b> .....	<b>30</b>
2.2.1.5 <b>Umweltrechtsbehelfsgesetz</b> .....	<b>30</b>
2.2.2 <b>Weitere nationale Regelungen</b> .....	<b>30</b>
2.2.2.1 <b>Verwaltungsverfahrensgesetz</b> .....	<b>31</b>
2.2.2.2 <b>Bundesnaturschutzgesetz</b> .....	<b>32</b>
2.2.2.3 <b>Gesetze in der Wasserwirtschaft: WRRL, WHG</b> .....	<b>33</b>
2.3 <b>Planungstheoretischer Bezug</b> .....	<b>36</b>
2.4 <b>Modelle der Beteiligungsintensität als Abbild von Planungsverständnissen</b> .....	<b>45</b>
2.5 <b>Was ist ein „guter“ Prozess?</b> .....	<b>53</b>
<b>3 Identifizierung wesentlicher Prozessqualitäten und Wirkungen durch Fallstudieevaluation</b> .....	<b>60</b>
3.1 <b>Forschungszusammenhang der Prozessevaluierung</b> .....	<b>60</b>
3.2 <b>Methodik</b> .....	<b>62</b>
3.2.1 <b>Evaluierung - Begriffsbestimmung</b> .....	<b>62</b>
3.2.2 <b>Angewendete Evaluationsmethoden und -techniken</b> .....	<b>63</b>
3.3 <b>Beschreibung der Fallstudien und wesentlicher Ergebnisse der Evaluierung</b> .....	<b>68</b>
3.3.1 <b>Vorstudie zum HWAP für Fulda und Diemel mit SUP</b> .....	<b>70</b>
3.3.2 <b>Hochwasserrückhaltebecken Katzenmühle</b> .....	<b>72</b>
3.3.3 <b>Renaturierung der Fulda in Rotenburg</b> .....	<b>76</b>

<b>3.4</b>	<b>Interpretation und Bewertung der Ergebnisse</b> .....	<b>80</b>
3.4.1	Bewertung der Zielerreichung.....	81
3.4.1.1	Vorstudie zum Hochwasseraktionsplan für Fulda und Diemel mit SUP .....	82
3.4.1.2	Hochwasserrückhaltebecken Katzenmühle .....	84
3.4.1.3	Renaturierung der Fulda in Rotenburg .....	85
3.4.2	Bewertung der Vorbereitung und Durchführung .....	86
3.4.2.1	Qualitäten: Prozessmanagement, Netzwerke, Akteursanalyse.....	87
3.4.2.2	Qualitäten: Prozessmotor, Einfluss, Win-Win-Situationen.....	91
3.4.2.3	Qualitäten: Beteiligungsintensität, Methoden, Moderation, Visualisierung.....	95
3.4.3	Bewertung der Wirkungen .....	101
<b>3.5</b>	<b>Erfolgsfaktoren für kooperative Prozesse: Qualitäten und Wirkungen</b> .....	<b>106</b>
<b>3.6</b>	<b>Diskussion der Methodik und Durchführung der Evaluierung</b> .....	<b>111</b>
<b>4</b>	<b>Prozessgestaltung als partizipativer Prozess</b> .....	<b>116</b>
<b>4.1</b>	<b>Beitrag zur Theoriediskussion</b> .....	<b>116</b>
<b>4.2</b>	<b>Sich ein Bild vom Prozess machen</b> .....	<b>126</b>
4.2.1	Prozessbiografien: von der Prozessabbildung zur Prozessplanung .....	126
4.2.2	Prozessmanagementkonzept .....	131
4.2.3	Beteiligungsplan.....	135
<b>4.3</b>	<b>Das Bild gemeinsam ausgestalten</b> .....	<b>138</b>
4.3.1	Marschrichtung festlegen.....	140
4.3.1.1	Eine zielorientierte Annäherung - Projektziele formulieren .....	140
4.3.1.2	Eine wirkungsorientierte Annäherung - Wirkungsziele formulieren .....	143
4.3.2	Akteure identifizieren: eine akteursorientierte Annäherung.....	153
4.3.2.1	Die Methode einer systematischen Akteursanalyse.....	154
4.3.2.2	Akteursanalyse als kooperatives Verfahren für ein Einzugsgebiet.....	157
4.3.2.3	Evaluierung der Akteursanalyse für das Einzugsgebiet der Schwalm .....	158
4.3.3	Eine verfahrensorientierte Annäherung: Verfahren auswählen.....	161
4.3.4	Methoden und Techniken .....	164
4.3.4.1	Aktivieren und Lernen .....	165
4.3.4.2	Visualisieren .....	169
4.3.4.3	Entscheiden.....	175
4.3.4.4	Beobachten und Evaluieren .....	179
<b>4.4</b>	<b>Wirkungsorientierung im Prozessmanagement</b> .....	<b>181</b>
<b>5</b>	<b>Mit Wirkung mitwirken</b> .....	<b>185</b>
<b>5.1</b>	<b>Woran hängt's?</b> .....	<b>185</b>
<b>5.2</b>	<b>Was braucht's?</b> .....	<b>193</b>
<b>5.3</b>	<b>Beteiligung als Promotor für Landschaft und Nachhaltige Entwicklung</b> .....	<b>200</b>
5.3.1	Europäische Landschaftskonvention .....	200
5.3.2	Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltgesetzbuch - Stand der Diskussion .....	204
<b>5.4</b>	<b>Ausblick und Forschungsbedarf</b> .....	<b>207</b>
	<b>Literaturverzeichnis</b> .....	<b>215</b>
	<b>Anhang</b>	
Anhang I	Evaluierungsrahmen – Cuff's Circle.....	225
Anhang II	Zusammenfassung der Befragungen.....	229
Anhang III	Übersicht über Beteiligungsverfahren und –werkzeuge .....	261

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: „Das geht gegen den Strich“ (HNA, 16.06.07) .....	1
Abb. 2: Paradigmenwechsel von Government zu Governance.....	5
Abb. 3: Aufbau der Arbeit .....	14
Abb. 4: Wer ist Öffentlichkeit? (Ögut 2005).....	18
Abb. 5: „Kunst aufräumen“, Sinnverlust durch ein vermeintlich vereinfachendes Ordnungsprinzip .....	23
Abb. 6: Zusammenhang von Komplexität und Offenheit (Fuhrmann 2003a).....	23
Abb. 7: Gesetze mit Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung .....	24
Abb. 8: Dimensionen von Planungsdenken nach Bechmann (1981).....	37
Abb. 9: Ansatz akteurszentrierter Institutionalismus nach Mayntz und Scharpf .....	38
Abb. 10: Wirkungsgefüge von Kontext-Prozess-Wirkung des Social-Learning-Modells (Tabarà 2005).....	40
Abb. 11: Soziales Lernen als iterativer und zyklischer Prozess (Tabarà 2005).....	41
Abb. 12: Beteiligungsintensität und soziales Lernpotential (Tabarà 2005) .....	42
Abb. 13: Der Prozess im Wirkungsgefüge von Kontext und Ergebnissen (Seecon 2007) .....	43
Abb. 14: Landschaft als interdisziplinäres Konzept (Ipsen 2006) .....	44
Abb. 15: Arnstein's ladder of citizen participation (Arnstein 1969).....	46
Abb. 16: Entwicklung der Beteiligung in Stufen nach Selle (1996) .....	47
Abb. 17: 4 Stufen der Beteiligung nach Creighton (1999).....	47
Abb. 18: Levels of participation (iema 2002) .....	48
Abb. 19: 3 Intensitätsstufen nach dem EU-Leitfaden zu Partizipation (Europ. Comm. 2003) .....	49
Abb. 20: Sechs Dimensionen der Beteiligungsintensität (Seecon 2007) .....	50
Abb. 21: Beteiligungsintensitäten als „Orbit-Modell“ (Aggens 1998).....	51
Abb. 22: Evaluierungspunkte nach dem EU-Leitfaden (Cuff's Circle).....	64
Abb. 23: Fallstudien: Projektphase zum Zeitpunkt der Evaluierung.....	68
Abb. 24: Regionaler Arbeitskreis zur Vorstudie des HWAP für Fulda & Diemel .....	70
Abb. 25: Prozessbiografie der Vorstudie zum HWAP für Fulda & Diemel .....	71
Abb. 26: Einweihung des Hochwasserrückhaltebeckens Katzenmühle.....	72
Abb. 27: Vorgeschichte des Hochwasserrückhaltebeckens Katzenmühle .....	73
Abb. 28: Prozessbiografie des Hochwasserrückhaltebeckens Katzenmühle .....	75
Abb. 29: Fildarenaturierung in Rotenburg (Däne 2003, Stadt Rotenburg).....	77
Abb. 30: Prozessbiografie der Fuldarenaturierung in Rotenburg 2000-2004.....	78
Abb. 31: Bewertungsstruktur für die Evaluierungsergebnisse.....	80
Abb. 32: Inwieweit haben Ihnen die Darstellungen geholfen, sich die Maßnahmen vorzustellen? .....	100
Abb. 33: Konzeption einer systemischen Prozess-Wirkungs-Theorie .....	119
Abb. 34: 'The Logic Model for Program Planning and Evaluation' (Taylor-Powell & Henert 2008).....	121
Abb. 35: Wirkungshierarchie nach Rockwell & Bennet (1995).....	122
Abb. 36: Explanatory model for Citizenship levels (ACT! 2007).....	125
Abb. 37: Schematischer Ablauf von Prozess und Projekt.....	127
Abb. 38: Projektverlauf nach Gothe (2006) .....	128
Abb. 39: Analysemethode Prozessbiografie: Grundstruktur eines Prozesses.....	130
Abb. 40: Drei Bearbeitungsmaßstäbe der Prozessplanung .....	131
Abb. 41: Schema eines Prozessmanagementkonzepts.....	132
Abb. 42: Muster eines Beteiligungsplans (Craps& Maurel 2003).....	135
Abb. 43: Metaplan-Technik bei der Prozessplanung.....	137
Abb. 44: Schema eines Beteiligungsplans .....	138
Abb. 45: Diagnostische Annäherung an Prozessgestaltung .....	139
Abb. 46: Beispiel für einen Problem-Baum.....	141
Abb. 47: Beispiel für einen Zielbaum.....	142
Abb. 48: Klassifizierung von Prozessen (Rasche et al. 2006) - 1 .....	145
Abb. 49: Klassifizierung von Prozessen (Rasche et al. 2006) - 2 .....	146

Abb. 50: Netzdiagramme der drei Fallstudien .....	146
Abb. 51: Zusammenhang von Wirkung und Aufwand .....	148
Abb. 52: Beispiel für einen Wirkungsbaum .....	151
Abb. 53: Prozessbiografie der Akteursanalyse im Einzugsgebiet der Schwalm .....	158
Abb. 54: Matching des Anforderungs- und Leistungsprofils (nach Fuhrmann 2003a) .....	162
Abb. 55: Prozessdesign als Stufenmodell und als S-Kurven-Dynamik (Fuhrmann 2003a) .....	164
Abb. 56: Wissensverankerung (Zahlen aus European Commission 2004) .....	166
Abb. 57: Behaltenswahrscheinlichkeit nach McKeachie (2002) .....	166
Abb. 58: Können Sie sich nun ein Bild machen? .....	169
Abb. 59: Formen von Visualisierungen (Däne 2003) .....	170
Abb. 60: Vor-Ort-Visualisierung einer Brücke über die Fulda in Kassel (Bilder von A. Klein) .....	171
Abb. 61: 3D-Vorher-Nachher-Visualisierung einer Geländeaufschüttung (VNS, Müller 2006) .....	173
Abb. 62: Children's Map in GIS (Berglund & Nordin 2008) .....	174
Abb. 63: Struktur eines Entscheidungsbaumes aus dem Beispiel North Kent Marshes .....	177
Abb. 64: Der Entscheidungskreis (Bilder von K. Homann) .....	178
Abb. 65: Monitoring und Evaluation im Prozess (IFC/GTZ/DFID 2008) .....	179
Abb. 66: Wandel von der Ziel- zur Wirkungsorientierung (GTZ 2007) .....	184
Abb. 67: Externes Engagementpotenzial (Nationale Nachhaltigkeitsstrategie 2008) .....	187
Abb. 68: Kommunikation in der Landschaftsplanung (Luz 1993 und 1996) .....	192
Abb. 69: Prozesswirkungen brauchen günstige Bedingungen .....	193
Abb. 70: Handlungsorientierte Methoden-Bausteine der ELK (Bruns 2008) .....	201
Abb. 71: Europäische Landschaftskonvention: Partizipation und Bildung .....	203
Abb. 72: Werkzeuge für die 3 Ebenen Information, Konsultation und Aktive Beteiligung .....	261

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Potenziale und Restriktionen kommunikativer Verfahren (Sinning 2002) .....	10
Tabelle 2: Das theoretische Feld des Landschaftsbewusstseins nach Ipsen (2006) .....	44
Tabelle 3: 5 Beteiligungsstufen nach Mostert (2003) .....	50
Tabelle 4: Prozesskriterien nach Hartje et al. 2006 .....	54
Tabelle 5: Prozesskriterien nach Webler & Tuler 2006 .....	57
Tabelle 6: Übersicht über die befragten Akteure .....	66
Tabelle 7: Übersicht über die drei ausgesuchten Fallstudien und ihre Charakteristika .....	69
Tabelle 8: Zielerreichung – Vorstudie zum HWAP Fulda-Diemel .....	83
Tabelle 9: Zielerreichung – Retentionsbecken Katzenmühle .....	84
Tabelle 10: Zielerreichung – Renaturierung der Fulda in Rotenburg .....	85
Tabelle 11: Prozessqualitäten: Prozessmanagement – Netzwerke - Akteursanalyse .....	87
Tabelle 12: Prozessqualitäten: Prozessmotor – Einfluss – Win-Win-Situationen .....	91
Tabelle 13: Prozessqualitäten: Beteiligungsintensität – Methoden – Moderation – Visualisierung .....	95
Tabelle 14: Vor- und Nachteile externer und interner Moderation .....	99
Tabelle 15: Prozesswirkungen .....	101
Tabelle 16: Übertragung der Potenziale nach Sinning auf die Fallstudien der Wasserwirtschaft .....	107
Tabelle 17: Sechs Intensitätsdimensionen nach Rasche et al (2006) .....	144
Tabelle 18: Wirkungsdimensionen und -intensitäten .....	150
Tabelle 19: Grobskizze des zu erwartenden Aufwands für die jeweilige Wirkungsintensität .....	152
Tabelle 20: Handlungsfelder und mögliche Akteure (Muro et al. 2006) .....	155
Tabelle 21: Merkmale zur Beschreibung der Akteure (Muro et al. 2006) .....	156
Tabelle 22: Beteiligungsintensität und Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung (Muro et al. 2006) .....	156
Tabelle 23: Dimensionen des Lernens in Beteiligungsverfahren (Weber 2007) .....	168

## Kurzzusammenfassung

Die Diskussion in den Planungswissenschaften beschreibt den Paradigmenwechsel vom so genannten DEAD-Model (Decide-Announce-Defend) zum Tripple-D-Model (Dialogue-Decide-Deliver) und beschäftigt sich intensiv mit dem Thema Governance. Komplexe Planungsaufgaben brauchen eine Vielfalt an Lösungsideen unterschiedlicher gesellschaftlicher Gruppen. Planung verfolgt u. a. die Umsetzung der Ziele einer nachhaltigen Entwicklung, die die Einbeziehung der Öffentlichkeit (Zivilgesellschaft, Unternehmen und Bürger) verlangt. Darüber hinaus wird eine Erweiterung der Perspektive über Verfahren und Steuerungsformen hinaus auf Akteure und Prozesse gefordert. Räumliche Entwicklungen sollen stärker im Zusammenhang mit Entscheidungsfindungsprozesse untersucht werden.

Die Dissertation ergänzt eine wirkungsorientierte Perspektive, die Wirkungen, sowohl räumliche als auch soziale, in den Mittelpunkt der Betrachtung stellt. Sie stützt sich auf Beobachtungen, dass klassisches Projektmanagement für erfolgreiche Planungsprozesse nicht ausreicht, sondern zusätzlich Prozessmanagement braucht. Mit der Weiterentwicklung der partizipativen Planung, die zusätzlich in den Kontext gesellschaftlicher Lernprozesse und zukunftsfähiger Veränderungen gesellschaftlicher Bedingungen gestellt wird, ergänzt die Dissertation planungswissenschaftliche Theorien. Aus einem fachübergreifenden Blickwinkel wird die räumliche Planung in die Reihe von Management- und Organisationswissenschaften eingeordnet.

Ausgehend von der Frage, welche räumlichen und sozialen Wirkungen durch Beteiligungsprozesse unter welchen Bedingungen erzielt werden, wurden Fallstudien aus der Wasserwirtschaft und ihre Prozessbiografien umfassend evaluiert. Als Evaluierungsmethode wurde ein von der EU-Kommission empfohlener Evaluierungsrahmen gewählt, der sowohl den Prozess selbst, seine Rahmenbedingungen und Durchführung, als auch Wirkungen analysiert und bewertet. Auf der Grundlage der Ergebnisse und theoretischer Erkenntnisse, vorrangig aus der Evaluationsforschung, wird ein umfassender Beteiligungsansatz konzipiert. Dabei handelt es sich um ein offenes Gerüst, in das sich bewährte und innovative Elemente strategisch gezielt integrieren lassen. Die Struktur verbindet verschiedene Beteiligungswerkzeuge unterschiedlicher Intensitäten und für unterschiedliche Zielgruppen zu einem Gesamtkonzept, mit dem Ziel, möglichst die gewünschten Wirkungen zu erreichen. Wesentlich an dem Ansatz ist, dass bereits das Prozessdesign unter Mitwirkung von Projektträgern, Beratern und Schlüsselakteuren erfolgt. Die partizipative Beteiligungsplanung bedeutet somit Klärung der Vorgehensweise und gleichzeitig Bewusstseins- und Kompetenzerweiterung der verantwortlichen Akteure.

Im Ausblick werden künftige Forschungsaufgaben im Bereich der Mitwirkung in der räumlichen Planung formuliert und Handlungsmöglichkeiten aufgezeigt, um Partizipation als Teil planerischer „Alltagskultur“ weiterzuentwickeln. Dies erfolgt vor dem Hintergrund der Bedeutung von Partizipation und Bildung als Umsetzungsstrategie von Ideen der Landschaftsentwicklung und Nachhaltigkeit.

## **Abstract**

### **Effective Participation – Process Management in Spatial Planning**

Current discussions in planning theory are concerned with a paradigm shift that leads planning away from the so called DEAD-Model (Decide-Announce-Defend) and towards the Tripple-D-Model (Dialogue-Decide-Deliver). This discussion also focuses on the subject of 'governance' in planning. Solutions to complex planning tasks will be based on a diversity of ideas, and these ideas will come from different social groups. Amongst others, planning pursues the implementation of sustainable development. This will be made possible by involving the public (civil society, business and citizens). Furthermore, a change of perspective is being promoted, away from formal procedures and mechanism of government, and towards stakeholders and processes. Decision-making-process should be a major subject of investigation in planning and spatial development research.

This doctoral thesis suggests that an outcome oriented perspective is needed, one that focuses on spatial as well as on social outcomes. This outcome oriented perspective is based on observations about failures of standard project management; for planning processes to be successful a special process management is also needed. This dissertation thesis adds to current discussions in planning theory by developing collaborative and communicative planning further. These forms of planning are considered in the context of social learning, and also in the context of changing social conditions in sustainable ways. Spatial planning is considered from an interdisciplinary point of view and it is positioned as part of management and organisation sciences. Case studies of water management and their processes have been evaluated.

The main question was which spatial and social outcomes can be achieved, by participatory planning, under what kind of conditions. As evaluation approach a framework recommended by the European commission has been applied. This framework helps to analyse and evaluate the planning process itself, and the context and performance, as well as outcomes (= impacts) of the process. Based on results from these case studies, and supported by theoretical findings mainly coming from evaluation research, a new participatory planning concept has been designed. This concept is suggested to be applied as an open framework (modules) that allows for the integration of a number of different established and also of innovative elements. With the objective to achieve desired outcomes (= effects) this concept is designed to address different target groups. The structure of the concept combines a number of participation and management tools that may be applied at different intensity. It is essential with this approach that the designing of the participatory process itself is carried out by including not only the responsible project manager and advisers, but also key-stakeholders from the start. This participatory form of process design includes to agree on the procedure and, at the same time, to increase the awareness and competences of responsible stakeholders.

Options for action are discussed, to develop participation as an approach that, in the future, would be part of a generally accepted planning culture. Finally, future research needs are discussed. Research questions are linked to the relevance of participation and education as strategies that help implementing sustainability goals in general and sustainable landscape development in particular.

## **Erklärung**

"Hiermit versichere ich, dass ich die vorliegende Dissertation selbständig und ohne unerlaubte Hilfe angefertigt und andere als die in der Dissertation angegebenen Hilfsmittel nicht benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäß aus veröffentlichten oder unveröffentlichten Schriften entnommen sind, habe ich als solche kenntlich gemacht. Kein Teil dieser Arbeit ist in einem anderen Promotions- oder Habilitationsverfahren verwendet worden."

Kassel, 28.11.2008

Alle Grafiken, deren Beschriftung nicht auf einen anderen Urheber hinweisen, sind von der Autorin erstellt worden.

Der Autorin ist bewusst, dass an Prozessen der räumlichen Planung Männer und Frauen, Akteure und Akteurinnen mitwirken. Mit Rücksicht auf die gute Lesbarkeit des Textes und aus pragmatischen Gründen wird auf die gleichberechtigte Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet. In der Regel wird das männliche Genus verwendet, gemeint sind beide Geschlechter.

## Vorwort

Die Themen Kommunikation und Beteiligung spielen in meinem Werdegang als Landschaftsplanerin seit vielen Jahren eine wesentliche Rolle. Es entwickelte sich ein Bewusstsein dafür, dass Planung im Lebensumfeld von Menschen mehr ist als das Wissen über Naturgüter, Landschaftsentwicklung und Planungsmethoden als ich im Geografiestudium mit Entwicklungszusammenarbeit in Berührung kam. Ein Referent berichtete von seinen Erfahrungen mit der GRAAP-Methode in Burkina Faso, einer pädagogischen Methode, um mit Analphabeten im ländlichen Raum über die Verbesserung ihrer Lebensqualität ins Gespräch zu kommen. Mit gemalten Lebenssituationen wurden Probleme und mögliche Lösungen an Leinwänden visualisiert, vom Prinzip her vergleichbar mit der Metaplan-Methode. Mich hat es beeindruckt, wie viel Aufwand betrieben wird, um Menschen richtig zu verstehen, an Prozessen teilhaben zu lassen und Lernprozesse zu fördern, die Bewusstseinsbildung, Verständnis und Verhaltensänderungen bewirken. Mein Versuch als Moderatorin, mit dieser Methode eine Problemlösung in der Gruppe meiner Kommilitonen zu strukturieren (Planspiel), scheiterte in meinen Augen kläglich und erzielte für mich den Lerneffekt, die Steuerung von Gruppenprozessen als anspruchsvolle Herausforderung zu betrachten, die ich gerne erlernen würde. Gleichzeitig stellten sich die Fragen: Warum betreibt man diesen Aufwand zur Entscheidungsfindung nur selten im deutschen Planungskontext? Warum wird für aber nicht mit Menschen geplant? Kann ein Planer davon ausgehen, passende Lösungen entwerfen zu können, ohne mit den betroffenen Menschen gesprochen zu haben?

Die Erfahrungen in meiner Diplomarbeit beantworteten die letzte Frage mit einem klaren Nein. Die Erarbeitung eines Dorfentwicklungskonzeptes 1994 für eine Gemeinde nördlich von Leipzig durch mich, eine Diplomandin aus dem Westen, war durch Zuhören geprägt. In Gesprächen mit Dorfbewohnern und Schlüsselakteuren, wie dem Ortschronisten, dem Vikar oder der ehemaligen SED-Bürgermeisterin, habe ich über das Leben in und nach der DDR, über Sorgen, Werte und Wünsche bezüglich ihres Dorfes gelernt.

Viele planungsrelevante Informationen sind nicht in Büchern oder Akten zu finden: Der ganze Stolz dieses Dorfes war eine kleine selbstgebaute Turnhalle, die Ende der 1970er Jahre ohne Genehmigung von ca. 120 Dorfbewohnern in nächtlichen Aktionen in elf Monaten - immer wenn Baumaterial zur Verfügung stand - gebaut worden war. Der Stolz wurde 1994 noch deutlich zum Ausdruck gebracht, aber stets erst in privaten Räumen. Aus rein ästhetischer und denkmalpflegerischer Sicht, wäre das Bauwerk als störendes Element in der Struktur des weitgehend erhaltenen Rundlings bewertet und möglicherweise entfernt worden. Aufgrund seiner Geschichte aber, hätte die Turnhalle selbst den Denkmalstatus verdient. Der Verlust eines solchen Gemeinschaftsgeistes im Dorf nach der ‚Wende‘ wurde in den Gesprächen häufig bedauert.

Erfahrungen im Prozess der Lokalen Agenda 21 in Leipzig waren der Anlass, Kommunikations- und Moderationstechniken zu erlernen. Die Erkenntnis, dass didaktische Fähigkeiten zur Vermittlung von Inhalten und Förderung von Lernprozessen unverzichtbar sind, mündete in einer Weiterbildung zur Kommunikationstrainerin. Das vorliegende Dissertationsvorhaben war für mich die Chance, meine Interessen Planung, Kommunikation und Beteiligung zusammen zu führen und weiter zu entwickeln. In einem europäischen Projekt zum Hochwasserrisikomanagement (Interreg IIIb) habe ich mich mit Beteiligungsprozessen in Hochwasserschutzprojekten beschäftigt, indem ich die Prozesse evaluiert habe und einen der Prozesse schon in der Durchführung beobachten konnte (genaue Erläuterungen zum Projekt in Kapitel 3).

Durch Konventionen und Richtlinien der Europäischen Kommission besitzt Beteiligung in der Planung, nicht nur in der Governance-Debatte, eine hohe Aktualität. Das Propagieren von Partizipation als Umsetzungsstrategie basiert auf der Erkenntnis, dass die zukünftigen gesellschaftlichen Herausforderungen lokal wie global nur bewältigt werden können, wenn verschiedenste Gesellschaftsteile mitwirken und Verantwortung übernehmen.

Eine tiefer gehende Auseinandersetzung mit diesen „weichen“ Themen erfordert Interdisziplinarität. Disziplinübergreifende Perspektiven werden in der Forschung gefordert und sind für das Verständnis von Wechselbeziehungen untereinander und zur Weiterentwicklung jeder einzelnen Disziplin notwendig. Themen wie Beteiligung verlangen eine disziplinübergreifende Bearbeitung, die aber das Risiko birgt, wenn die Bearbeitung durch eine Einzelperson erfolgt, dass Theorien und Begriffe anderer Wissenschaften als der eigenen unzureichend durchdrungen werden. Das Risiko wird aber geringer eingeschätzt als der Nutzen einer integrativen Betrachtung. In dieser Arbeit kam es mir stärker darauf an, über den breiten Tellerrand hinaus zu schauen, die inhaltliche Komplexität und Vielfalt zu verdeutlichen, eine neue Orientierung in den Planungsperspektiven zu ergänzen, die Relevanz von Partizipation als Umsetzungsstrategie in unterschiedlichen Bereichen herauszustellen und aufzuzeigen, dass ähnliche Entwicklungen in anderen Disziplinen diskutiert werden, als in Details in die Tiefe zu gehen.

Für die Unterstützung dieser Dissertation möchte ich mich bedanken

bei den Professoren Diedrich Bruns und Ulf Hahne für die Betreuung, konstruktive Kritik und Anregungen,

bei allen Akteuren, die in persönlichen und telefonischen Gesprächen Rede und Antwort gestanden haben,

bei meinen Kollegen, die als Diskussionspartner und Berater zur Seite standen,

bei den Akteuren des *procedere*-Netzwerks, die durch Gespräche zum Inhalt dieser Arbeit und zur Ordnung meiner Gedanken beitragen konnten,

bei Dr. Kai Schuster für die Kommentierung des empirischen Kapitels und bei Dagmar Clasen für die Korrektur des Manuskripts,

bei meiner Mutter und meinem Mann Manuel, die mich in intensiven Arbeitsphasen von der Kinderbetreuung und Familienarbeit entlastet haben,

bei meinen Kindern Leandro und Elias, die Geduld und Verständnis gezeigt haben bis Mama endlich „ihr Buch“ fertig hatte, und mich immer wieder erden.

Kassel, im November 2008

# 1 Einleitung

Der Titel der Dissertation ist doppeldeutig: MitWirkung - Etwas mit Wirkung und Mitwirkung an Etwas. Das Etwas sind partizipativ/kooperativ gestaltete Prozesse in der räumlichen Planung. Es geht also im weitesten Sinne um Kommunikation. Es geht auch um die Kunst der Kommunikation, um die Handwerkskunst (kommunikative Methoden und Techniken) und die Kunst der Kommunikationsstrategie. Findet Kommunikation für die darin Involvierten zufrieden stellend und erfolgreich statt, treffen die Verben zu, mit denen das lateinische Wort ‚communicare‘ übersetzt wird: „teilen, mitteilen, teilnehmen lassen, gemeinsam machen, vereinigen“<sup>1</sup> und im weiteren Sinne Informationen austauschen. Kommunikation ist allerdings häufig gar nicht so harmonisch: Man wird nicht oder falsch verstanden, da tun sich Fallstricke und Fettnäpfchen auf, Konflikte entstehen, die sachlichen Inhalte spielen nur noch eine untergeordnete Rolle und auf der Beziehungsebene wird buchstäblich die Schlacht geschlagen, die zu keiner Lösung führt.

Die Analyse erfolgloser Projekte, oder wie Luz und Oppermann (1993) treffend formulieren „die Autopsie von Planungsleichen“, benennt immer wieder Kommunikationsdefizite als Ursachen für das Scheitern von Projekten (Selle 1996). Ein wesentliches Kommunikationsdefizit besteht darin, über die Köpfe anderer hinweg zu kommunizieren und zu entscheiden. Das erzeugt grundsätzlich Widerspruch, unabhängig von fachlich-inhaltlichen Qualitäten. Diese „Gesetzmäßigkeit“ macht sich eine Künstlerin für ihre Aktionen zunutze: Die documenta-Künstlerin Lotty Rosenfeld hat im Vorfeld der documenta 12 im Jahr 2007 genau mit diesem Grundsatz der Kommunikation gespielt. Indem sie in einer Nacht-und-Nebel-Aktion die Mittelstreifenmarkierungen auf großen Kasseler Straßen zu Kreuzen verfremdete, provozierte sie Widerspruch und Ablehnung ihrer Kunstaktion bei den Ordnungshütern. Dabei ging es bei diesem Widerspruch in keiner Weise um den Inhalt der Aktion. Mit dieser Provokation, die schon in verschiedenen Ländern und Kulturen funktioniert hat, legte die Künstlerin das Gefühl des Übergangen-worden-seins offen und verstieß bewusst gegen eine wichtige Kommunikationsregel.

Der Kasseler Polizeisprecher bringt es in einem Zeitungsartikel unter dem bezeichnenden Titel „Das geht gegen den Strich“ in einem Satz auf den Punkt: „Wir hätten die Aktion sofort genehmigt, wenn wir gefragt worden wären.“ (Hess. Nieders. Allgemeine 16.06.2007). Weil sie nicht gefragt worden waren, also nicht mitwirken konnten, wurden die zusätzlichen Striche unverzüglich entfernt und die „Ordnung“ wieder hergestellt. Auf diese Machtdemonstration reagierte die Künstlerin mit: „Es ist ein Akt der Gewalt und ich fühle mich missachtet.“ Somit gab es Verletzungen auf beiden Seiten. Die Aktion zeigte Wirkung. Sie zog, wie von der Künstlerin beabsichtigt, konfrontative Kommunikation nach sich, die weniger Inhalt und Qualität der Kunstaktion als die Verhaltensweisen und verletzten Gefühlen thematisierte. Der Charakter der Auseinandersetzung erinnerte durchaus an so manchen Planungsprozess. Aber noch ein zweiter Punkt wird sehr deutlich: Die Kreuze auf der Straße wurden gesehen, aber nicht als Information wahrgenommen, die den Verkehr störte oder gar Unfälle verursachte. Die zusätzlichen Striche waren an sich bedeutungslos. Sie bekamen erst durch die Kommunikation über sie Inhalt und Bedeutung. Durch die Kommunikation entstand ein sozialer Raum.



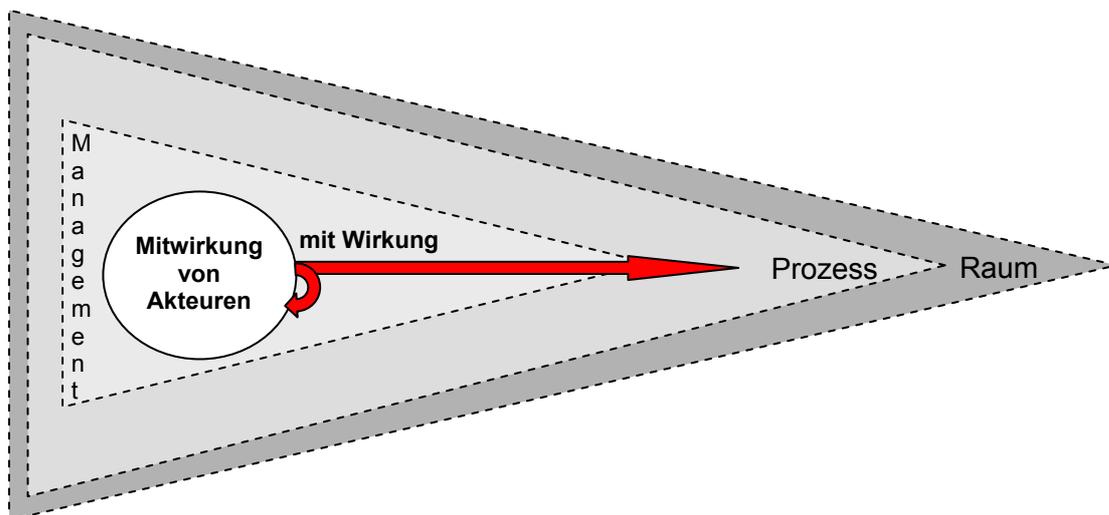
**Abbildung 1:**  
**„Das geht gegen**  
**den Strich“**  
**(HNA, 16.06.07)**

<sup>1</sup> [www.auxilium-online.net/wb/vok\\_info.php?id=1923](http://www.auxilium-online.net/wb/vok_info.php?id=1923), 21.05.2008

Planungsprozesse werden immer wieder von Gefühlen des Nicht-gefragt-worden-seins und aus anderen Kommunikationsdefiziten heraus begründbarem Widerspruch begleitet. Gänzlich auszuschließen sind sie in der zunehmenden Komplexität von Planungsprozessen nicht. Es ist allerdings eine Aufgabe des Planungsmanagements, Kommunikationsdefizite möglichst zu minimieren, Kommunikationsklippen und –fallen zu umschiffen. Dazu bedarf es einer flexiblen Steuerung - in dieser Arbeit als Management bezeichnet - um eine Balance zu finden und den Kurs zu halten. Otl Aicher (1989) zeichnet in einem Artikel zum Thema Governance ein treffendes Bild: „kein schiff kann ohne steuer geradeaus fahren, kein auto kann ohne steuer seine richtung halten und auch eltern können nicht nach plan ihre kinder erziehen. es bedarf der lenkung und steuerung je nach lage und fall. und alles, so gut wie alles, existiert als lage, als sachlage, als fall. die welt ist weder geordnetes sein, noch mechanisches uhrwerk. sie ist in entwicklung, im fluss und muss ihre kraft-einflüsse, ihre dynamik steuern, um ihre balance zu finden, ihren kurs zu halten.“

Dieses Bild der Welt ist auf Kommunikations- und Entscheidungsprozesse übertragbar: Prozesse sind kein Ordnungsprinzip und unterliegen nicht allgemeingültiger Mechanismen und immer gleichartiger Konstellationen. Sie zeichnen sich durch Dynamik und Einfluss verschiedener Interessens- und Machtkonstellationen aus. Prozessmanagement hat die Aufgabe, fallspezifisch das Ausbalancieren zu unterstützen, Kommunikation zu initiieren und im Fluss zu halten, auf breit getragene Entscheidungen zuzusteuern und Umsetzung zu begleiten. Die offene Frage ist das WIE.

Es geht in dieser Arbeit somit um Wirkungen von Kommunikation, Mitwirkung (Beteiligung) und dem fallbezogenen Management der Mitwirkung, mit dem Resultat möglichst positive Wirkungen zu erzielen. Die Mitwirkung bezieht sich auf Kommunikationsprozesse, die innerhalb von Projekten der räumlichen Planung stattfinden, also in einmaligen, zeitlich begrenzten Vorhaben, die auf zukünftige Entwicklungen gerichtet sind. Gegenstand der Mitwirkung ist der Raum; Veränderungen in der Landschaft und im sozialen Raum im Besonderen.



In dieser Dissertation werden Wirkungen von Beteiligungsprozessen und Prozessqualitäten am Beispiel von drei Fallstudien aus dem Hochwasserrisikomanagement identifiziert. Anwendung fand ein von der Europäischen Kommission empfohlenes Evaluationsrahmenwerk (Cuff's Circle), das Ziele, Rahmenbedingungen, Durchführung und Wirkungen von Prozessen betrachtet.

## 1.1 Ausgangssituation

Selle zitiert in dem Buch „Planung und Kommunikation“ (1996) einen Aufsatz von 1993, der den Titel „Kommunikation – ein alter Hut?“ trägt und listet eine Reihe von Argumenten auf, die die Aktualität des Themas begründen. Diese Liste ist heute, mehr als ein Jahrzehnt später, noch genauso aktuell. Ebenfalls 1993 (S. 115) stellen Ganser, Siebel und Sieberts hinsichtlich der Planungsstrategie der IBA Emscher Park die Notwendigkeit einer „Verfahrens-Kreativität“ heraus, die intelligentes Kombinieren von Förderprogrammen und Verfahrenswegen, das Zusammenbringen von engagierten Persönlichkeiten und die Mobilisierung der Öffentlichkeit umfasst. Ihrer Meinung nach ergibt die „Verfahrens-Kreativität“ zusammen mit der „Sach-Kreativität des Entwerfens“ eine „komplexe Innovationsstrategie“, die seitdem nicht an Aktualität verloren hat. Bruns (2002:13) verdeutlicht diese Aktualität durch einen Imperativ: „Kommunikation muss Landschaftsplanung begleiten und den Begleitern die Chance geben, zu Trägern ihrer Verwirklichung zu werden. Einmischen: ja bitte!“ Also kein alter Hut, ganz im Gegenteil: Als essenziell für die Planungswissenschaften und die Governance-Debatte erkannt, sind und bleiben Kommunikation, Beteiligung und Prozesse in der Planung dauerhafte Themen.

Mit dem von der Rio-Konferenz ausgehenden Leitbild der nachhaltigen Entwicklung und dem von der Enquete-Kommission 1994 entwickelten prozeduralen und integrativen Nachhaltigkeitskonzept, das nachhaltige Entwicklung als gesellschaftlichen Prozess versteht, der wiederum ein höheres Maß an zivilgesellschaftlicher Beteiligung und Selbstorganisation voraussetzt, kam in den 90er Jahren frischer Wind in die Diskussion (zur Entwicklung der Nachhaltigkeitsdebatte in Deutschland vgl. Brand 2005). Im Handbuch Nachhaltigkeitskommunikation weist Heinrichs (2005a:711) auf zwei Argumentationslinien bezüglich einer um partizipative Elemente erweiterten repräsentativen Demokratie hin: „Zum einen gibt es die ethisch-normative Sichtweise, der zufolge es prinzipiell gut sei, wenn möglichst viele Menschen an Entscheidungen teilhaben können, die ihre Lebenswelt betreffen. Zum anderen wird aus funktional-analytischer Perspektive darauf verwiesen, dass das repräsentative politische System die Problembearbeitung nur noch unzureichend leisten könne. Beide Argumentationslinien weisen darauf hin, dass es wünschenswert und notwendig ist, weitere Bevölkerungs- und Akteurskreise stärker in konkrete gesellschaftspolitische Such-, Lern-, und Gestaltungs-Prozesse zu involvieren, um der gewachsenen sachlichen und sozialen Komplexität hoch differenzierter Gesellschaften gerecht zu werden.“ Feindt und Newig (2005) stellen ebenfalls fest, dass das Verständnis von Partizipation in Nachhaltigkeitsstrategien unterschiedlicher europäischer Länder aus der Governance-Debatte gespeist wird, in der effizienteres und effektiveres Handeln im Mittelpunkt steht, und nicht „emanzipatorische und kommunitaristische<sup>2</sup> Motive“. Als eine Folge dieses Verständnisses wurden in einer auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Umweltpolitik zunehmend partizipative Elemente rechtlich verankert und praktisch etabliert. Partizipatives Vorgehen, das soziales Lernen fördert, gilt geradezu als Voraussetzung für die Verständigung über nachhaltige Politik an der Schnittstelle von Governance- und Nachhaltigkeitsdebatte in zunehmend komplexer strukturierten Gesellschaften.

Die richtige Richtung ist laut Nachhaltigkeitsrat eingeschlagen mittels der Beteiligungsinstrumente wie dem Konsultationsprozess, der Einladung des Parlaments und weiterer bestimmter Interessenvertreter. Andererseits sind sich die Experten einig, dass die Wirksamkeit der Nachhaltigkeitsstrategie bislang zu schwach ist und ihre Ziele nur unzureichend eingelöst wurden, was auf eine fehlende Abstimmung zwischen den verschiedenen Akteuren zurückgeführt wird. In verschiedenen Empfehlungen und Stellungnahmen zur Überarbeitung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

---

<sup>2</sup> bedeutet kapitalismus- und liberalismuskritisch

(23.08.2007, 25.06.2008) weist der Rat für Nachhaltige Entwicklung auf verbesserungswürdige Punkte hin, die auch für den Planungs- und Partizipationsbereich relevant sind:

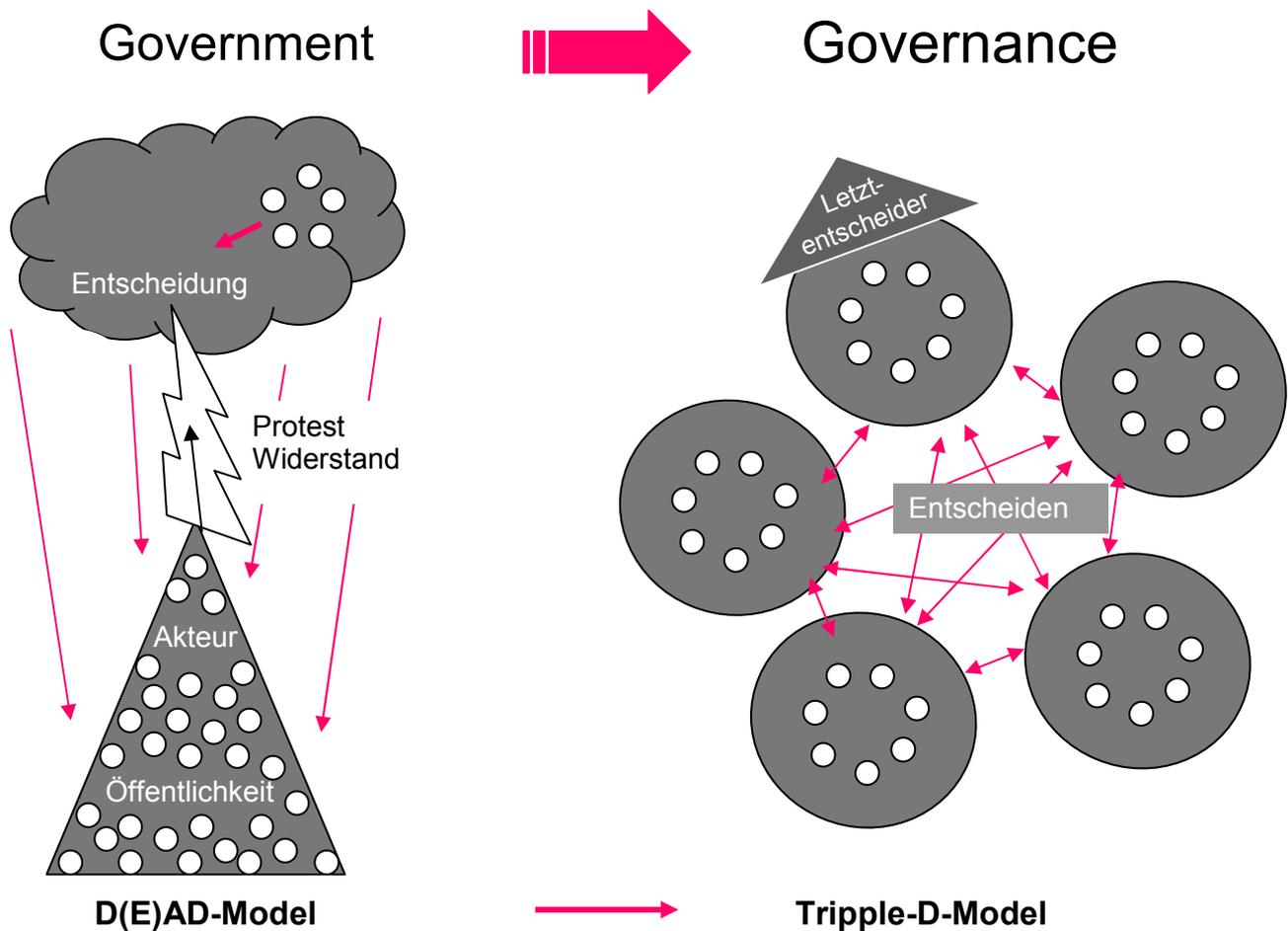
1. „Jede glaubwürdige Strategie muss neben den staatlichen Akteuren, die unverzichtbar sind, auch die Akteure der Wirtschaft und der Zivilgesellschaft mit einbeziehen. Der Staat allein kann keine nachhaltige Entwicklung erzwingen.“
2. „Nur was sich messen lässt, kann man auch managen.“ Neben qualitativen Zielen müssen auch quantitative Indikatoren stehen.
3. Verbindlichkeiten stärken und Verantwortlichkeiten festlegen
4. „Management der öffentlichen Dinge.“ „Um Aufbruchstimmung zu erzeugen, muss die Selbstbestimmtheit des Menschen gefördert werden.“ „Dem Management-Gedanken kommt dabei besondere Bedeutung zu, weil er offene Verfahren, Verantwortung und Initiative signalisiert und deutlich macht, dass es nicht um das einfache staatliche Dekretieren von Verhaltensmaßstäben gehen kann.“
5. Zielkonflikte benennen
6. Das Lernfeld gestalten. „Gesellschaftliches Lernen zu ermöglichen und anzuregen, ist eine wichtige Voraussetzung für die nachhaltige Entwicklung.“

In der Stellungnahme zum Fortschrittsbericht 2008 fordert der Rat für Nachhaltigkeit die Konkretisierung von Adressaten, Wirkungen und Verfahren für die Management-Regeln. Den Bedarf einer Kommunikationsstrategie drückt er in dem Aspekt aus, dass das Management von nachhaltiger Entwicklung zwingend Feedback-Schleifen und lernende Abläufe erfordert, wie Erfahrungen aus Wirtschaft und Zivilgesellschaft zeigen. Kooperative Planungsprozesse haben ein großes Potenzial Aspekte der Nachhaltigkeitsstrategie umzusetzen, Verbindlichkeiten zu stärken, dem Management-Gedanken Rechnung zu tragen und gesellschaftliches Lernen im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung zu ermöglichen.

Die Ideen und Ansprüche der Nachhaltigkeitsdebatte haben die theoretische Planungsdiskussion, insbesondere über kooperative Planung und Governance sowie die Planungspraxis beeinflusst. Oppermann spricht 2001 (S. 16) von einer Aufbruchstimmung hinsichtlich strukturierter Beteiligungsansätze in der aktuellen umwelt- und forschungspolitischen Debatte. Sieht diese auf der einen Seite große Gestaltungsmöglichkeiten für Planer vor, ist auf der anderen Seite eine systematische bzw. zielgerichtete Anwendung der Verfahren und Konzepte nicht zu erkennen. Mit Einführung europäischer Richtlinien wie z.B. der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) oder der Richtlinie zur Strategischen Umweltprüfung (vgl. Kapitel 2.2.1.2), die die Beteiligung von Zivilgesellschaft und breiter Öffentlichkeit als wesentlichen Bestandteil in Prozessen räumlicher Entwicklung festschreiben, hat sich der Umsetzungsdruck erhöht. Damit wurde dieses Thema auch in Fachsektoren wie der Wasserwirtschaft auf die Tagesordnung gesetzt, die bisher die Relevanz kommunikativer Planungspraxis für sich noch nicht in diesem hohen Maße erkannt hatten. „One should note that water management has traditionally been dominated by a technical and predictioncontrol based approach to management. Hence, promoting new participatory management styles is a particular challenge“ (Tabarà 2005:13).

Es findet ein Paradigmenwechsel im Planungsverständnis statt. Die Entwicklung hat sich aufgemacht von dem DAD oder DEAD Modell (Decide, Announce, Defend) zum Tripple-D-Modell (Dialogue, Decide, Deliver) (de Bruijn et al. 2002:33), von einem Planungsverständnis von der im klei-

nen Kreis getroffenen Entscheidung, die gegenüber anderen verteidigt und durchgesetzt wird<sup>3</sup>, zu einem von Dialog gekennzeichneten und umsetzungsorientierten Entscheidungsfindungsprozess: kooperative Lösungsvereinbarung statt Brechung von Widerstand. Das Rollenverständnis hat sich damit ebenfalls verändert. Nach Spitzer (2001) besteht ein grundsätzlicher Konsens, dass Staat und Verwaltung zunehmend auf aktive Bürger als „verantwortungsentlastende und verantwortungsteilende Leistungsverstärker“ angewiesen sind und den Bürger als systemnotwendigen Akteur einfordern. Knieling et al. (2003:4) drücken diese Veränderungen als Ablösung des traditionellen command-and-control-Ansatzes durch kooperative Ansätze aus, „in denen der Adressat der Steuerung ‚Mit-Produzent‘ des ‚Steuerungs-Produktes‘ ist.“ Zielgruppen werden damit zu wesentlichen Steuerungsakteuren. Dem command-and-control-Ansatz, der durch ein hierarchisch aufgestelltes System mit Abhängigkeitsmechanismen gekennzeichnet ist, stellen de Bruijn et al. (2002:21) als Gegensatz den Prozessansatz gegenüber, verstanden als ein Netzwerk, das durch Konsultation und Verhandlung zwischen den verschiedenen Parteien einen „interessenbasierten“ Entscheidungsprozess trägt.



**Abbildung 2: Paradigmenwechsel von Government zu Governance**

Fuhrmann (2003b) betont, dass es sich dabei um einen radikalen Wandel im Verständnis von Politik handelt. Politik wird „somit Relationierung, also die Kunst, die richtigen Leute auf die angemessene Art und Weise so interagieren zu lassen, dass Problem X (im Idealfall) gelöst wird.“ Inwieweit aktorsabhängige Prozesse überhaupt gesteuert werden können, wird in der Literatur kontrovers diskutiert. Oppermann (2001:11ff) stellt Argumente für und gegen die Steuerbarkeit von Prozessen

<sup>3</sup> und u. U. die Art von Widerspruch erzeugt, den Lotty Rosenfeld mit den weißen Strichen in Kassel zur documenta 12 offen gelegt hat

durch planerische Bemühungen einander gegenüber und kommt zu dem Schluss, dass „planerische Steuerung empirisch beschreibbar ist und dass kooperative und partizipative Planungsansätze einen festen Platz in der räumlichen Steuerung haben.“ Diese Zusammenstellung bringt eine Veränderung des Steuerungsverständnisses hinsichtlich Entscheidungsfindungen und räumlicher Entwicklung zum Ausdruck, die in der Literatur als ein Wandel von Government zu Governance bezeichnet wird (zum Begriff Governance vgl. Fürst 2007).

Hinter früheren und modernen Planungsverständnissen stecken Vorstellungen und Bilder von Planung, die Selle (2007) als „mental models“ bezeichnet. Um den oben beschriebenen Paradigmenwechsel wirklich vollziehen zu können, sind die Vorstellungen von Planung zu überprüfen. Selle (2007:17f) fordert für die „shared mental models“ der Planungsdisziplin einen „Neustart“. Die geteilten mentalen Modelle bezeichnen Einschätzungen, die Mitglieder einer Gemeinschaft teilen, z. B. hinsichtlich Aufgaben und Rollen der einzelnen Mitglieder. Für die Planung beziehen sich die mentalen Modelle auf den Beitrag öffentlicher Akteure zur räumlichen Entwicklung und die Rolle von Planern in den Entwicklungsprozessen. Selle ist überzeugt, dass die mentalen Planungsmodelle von der Wirklichkeit soweit entfernt sind, dass Korrekturen notwendig sind. „Neustart“ versteht er aber nicht als einen Neubeginn beim Punkt Null, sondern er bedient sich eines Vergleichs mit einem Computerabsturz. Nach dem Neustart des Computers bleibt Vieles erhalten, aber hinderliche Bestandteile wurden gelöscht: also eher „Ausmisten“ (im Sinne von Ballast abwerfen, sich erleichtern, sich von Unnützem befreien, sich auf Wesentliches konzentrieren), als „von vorne anfangen“.

In diesem Sinne ist es von großer Bedeutung sowohl in den Planungswissenschaften als auch in der Praxis im Bereich von kommunikativer Planung, Öffentlichkeitsbeteiligung oder Partizipation alte Denkschemata und „mental models“ auszumisten, die häufig in Form von Vorurteilen und Vorbehalten zum Ausdruck gebracht werden. Vielfach begegnet man in der Praxis verkrusteten Vorstellungen von Beteiligung als Widerstands- und Protestbewegung, als organisierte Flut von Stellungnahmen durch aufgebrauchte Bürgerinitiativen oder als „basisdemokratisches Gelaber“, das am Ende doch sowieso zu nichts führt. Schlechte Erfahrungen mit konfrontativen Bürgerversammlungen oder ziel- und führungslos dahin plätschernden Gesprächsrunden werden nicht analysiert und aufgearbeitet, sondern verallgemeinert und zum Anlass genommen, sich hinter Barrieren zurück zu ziehen. Hinsichtlich der Zielgruppen der zu Beteiligten wird häufig automatisch auf die Bürger geschlossen, denen sowieso kein fachlicher Input oder konstruktive Beteiligungsmotivation zugetraut wird. Die fachlich zunehmend gut aufgestellten Organisationen (Zivilgesellschaft), Experten und Fachbehörden, deren Beteiligung zur Gewohnheit geworden ist, fallen als Beteiligungsadressaten nicht immer gleich ein. Das ist zum einen auf die alten „mental models“, zum anderen aber auch auf die unscharfen Begrifflichkeiten und den „wilden“ Umgang mit ihnen zurück zu führen. Um den Bogen zurück zur Nachhaltigkeitsstrategie zu spannen, lässt sich als Fazit zur aktuellen Situation ziehen, dass die für die kooperative Planung relevanten Ideen der nachhaltigen Entwicklung die Diskussion und die Praxis, verstärkt durch rechtliche Vorgaben, durchaus beeinflussen, der Aufbruchstimmung aber noch keine breite Umsetzung gefolgt ist. Gründe dafür sind neben vielen anderen in dem Verhaften bleiben an alten Planungs Vorstellungen („mental models“) und Vorgehensweisen zu suchen.

Die Forschung sucht nach neuen Wegen, sich theoretisch mit der räumlichen Entwicklung als Ergebnis von Planen und Handeln auseinanderzusetzen. Auf der Grundlage theoretischer Erkenntnisse entsteht ein Bedarf an praxisbezogenen Handlungsempfehlungen. Ausgehend von der beschriebenen Ausgangssituation, wird im folgenden Kapitel der Forschungsbedarf formuliert.

## 1.2 Forschungslücken

Eine erste Forderung aus der Wissenschaft bezieht sich auf andere Blickwinkel, die die Forschung auf Zusammenhänge von Ursache und Wirkung räumlicher Entwicklung einnehmen sollte. Selle (2007:24) plädiert für eine verstärkt raum- und akteursbezogene an Stelle einer verfahrensbezogenen Perspektive in der Forschung, um die Voraussetzungen und Wirkungen des Akteurshandelns in räumlichen Entwicklungsprozessen besser verstehen zu können: „Mit ihr wird die Blickrichtung um 180° gedreht und zugleich der Blickwinkel erweitert: Nicht Verfahren und Steuerungsformen stehen im Vordergrund, sondern Entwicklungen im Raum, die begriffen werden als Ausdruck des Handelns einer Vielzahl unterschiedlicher Akteure.“ Die Perspektive führt in die Sphäre des „Aushandelns, Vereinbarens, Kooperierens, des Zusammenführens verschiedener Akteure und des Bemühens, in den Schnittmengen ihrer Aktivitäten zu abgestimmten Handeln zu kommen“. Diese Beschreibung füllt nach Meinung von Selle den Begriff ‚Governance‘ aus. In dem akteursorientierten Ansatz ist Kommunikation ein essenzieller Bestandteil, nicht gut gemeintes Beiwirk, sondern „Ferment des gesamten Prozesses“ (2007:25). Des Weiteren werden Substanz (Gegenstand der räumlichen Entwicklung) und Prozess der Entscheidungsfindung im Zusammenhang betrachtet, was in der planungstheoretischen Diskussion bisher bewusst unterschieden wurde. Ausgehend von der Auseinandersetzung mit der räumlichen Entwicklung steht die Frage im Mittelpunkt, welche Akteure auf welche Weise Beiträge zu dieser Entwicklung leisten oder leisten können. Selle kritisiert, dass die Diskussionen in der Planungstheorie häufig kontrovers verliefen und unproduktiv geblieben sind, weil wirklichkeitsferne „Idealtypen“ in Konflikt miteinander standen. Dabei ist die Realität vom „Sowohl/als auch“, von „Mischungsverhältnissen“ und nebeneinander existierenden oder sich ergänzenden Konzepten gekennzeichnet. Daraus zieht er für die Forschung die Konsequenz, auf die Bildung von Planungsmodellen zu verzichten zugunsten einer realitätsnahen Kategorienentwicklung, die in Form von Sondierungsinstrumenten der Praxiserkundung dient.

Ebenso wie Selle stellt Fürst (2004:246) den Raum als Objekt und als Vehikel des planerischen Managements sowie die Wechselbeziehung mit dem Akteurshandeln in den Mittelpunkt der Betrachtung: „Der Raum soll den gesellschaftlichen Ansprüchen entsprechend optimal gestaltet und genutzt werden, aber der raumbezogene Gestaltungsprozess ist selbst wieder die Voraussetzung dafür, dass es gelingt, Akteure zu kooperativem Handeln zusammenzuschließen. Die Wechselbeziehung kann dabei sehr dicht werden: Über den Planungsprozess wird der Raum ‚produziert‘ und ‚konstruiert‘, indem er kollektiv wahrgenommen, mit Bedeutung besetzt und mit individuellen Handlungen verbunden wird.“ Fürst (2004:243 f) diagnostiziert Defizite in der Planungsdiskussion und konkretisiert die „offenen Stellen“, indem er ein Modell aus der Politikwissenschaft<sup>4</sup> heranzieht, das politische Prozesse in Input, Throughput, Output und Outcome unterteilt. Während die Input- und Outputseiten seiner Meinung nach relativ gut erforscht sind, sind „systematische Schwachstellen der Forschung“ hinsichtlich der Throughput- und der Outcome-Seite festzustellen. Die Throughputseite umfasst den zunehmend informellen Planungsprozess an sich, Informationsverarbeitungs- und Bewertungsprozesse, die sich in Köpfen abspielen, Interaktionen auf der Ebene von Informations-, Kommunikations- und Lernprozessen und das Verhältnis von Institutionen zu Planungsprozessen und „Planungsstilen“. Als zweiten Schwerpunkt benennt er Wirkungsweisen von Planung. Dazu zählen die Vermittlungsprozesse zwischen Plan, Planern und Adressaten, die Reaktionsmuster der Betroffenen und Adressaten, ihre produktive Einbindung in den Planungsprozess und Planung als kontinuierlicher Lernprozess.

<sup>4</sup> Easton, D. 1965: A systems analysis of political life, New York

Auf der einen Seite betont Fürst (2004:251) die Bedeutung der Forschung zur Verbesserung der Praxis: „Immer wichtiger werden wissenschaftliche Erkenntnisse, um Planungsprozesse den neuen Herausforderungen besser anzupassen und effektiver zu gestalten. Man braucht sicherlich keine ‚Große Theorie‘, aber man braucht Theorien im Sinne der systematischen Analyse von Zusammenhängen: was Praktiker tun und wie weit man daraus best-practice-Lernen organisieren kann.“ Andererseits merkt er kritisch an, dass der fallstudienbezogene methodische Zugang kaum mehr als eine pragmatische Planungstheorie hervorbringen wird, eher eine Systematisierung von entscheidenden Variablen und Strukturen, um „ein generalisierbares Such- und Entscheidungsrasiermesser für die Analyse“ zu definieren. Klassische Disziplinen suchen bei ihrer Theoriebildung dagegen nach „generalisierbaren Gesetzmäßigkeiten“. Forschungen zur Planungstheorie müssen sich seiner Meinung nach intensiver mit Informations-, Interaktions-, Kommunikations- und Lernprozessen befassen. Ein weiteres großes Forschungsfeld sieht er im Prozessmanagement, das über die Planung im engeren Sinne hinaus Organisationsfragen, Steuerung, Kommunikation und auch Didaktik umfasst.

Oppermann (2001:19) identifiziert als Forschungslücken einerseits die Einpassung „des diskursiv erweiterten Projektansatzes in ein Planungssystem“, weil die Diskussion zu stark auf einzelne Verfahren fokussiert ist, und andererseits die Abschätzung von Wirkungen und Nebenwirkungen diskursiver Prozesse und ihre Bewertung aus unterschiedlichen Perspektiven. Nach Feindt und Newig (2005:12) besteht in derart dynamischen Handlungsfeldern, wie in partizipativen Prozessen, in denen die Spielregeln oft erst im laufenden Prozess bestimmt und verstanden werden, „ein erhöhter Bedarf an theoretisch fundierten und empirisch informierten Aussagen über die zu erwartenden Wirkungen der neuen institutionellen Arrangements, die möglichen Strategien der Akteure sowie die Fallstricke, die zu beachten sind“.

Wirkungen oder Outcomes rücken einerseits vermehrt in das Blickfeld der Forschung, werden andererseits als Potenziale von partizipativen Prozessen vielfach in der Literatur aufgeführt. In Leitfäden wie z.B. dem Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung (Ögut 2005:50 ff) werden Nutzen- und Wirkungspotenziale für unterschiedliche Akteursgruppen aufgezählt. Richtlinien und Leitfäden der EU drücken die Überzeugung aus, dass durch frühzeitige und effektive Beteiligung die Planungsergebnisse eine höhere Qualität erreichen, eine größere Akzeptanz geschaffen werden kann und damit Planungen häufiger, leichter und besser umgesetzt werden. Als weitere Potenziale werden Stichworte wie Bewusstseinsbildung, Akzeptanz und Unterstützung des Entscheidungsprozesses, Transparenz und Kreativität, Konfliktvermeidung bzw. -lösung und soziales Lernen (Europäische Kommission 2003), Nutzung lokalen Potenzials, Beschleunigung der Abstimmung bzw. des Verfahrens und „höhere Zufriedenheit mit der Maßnahme“ genannt (Selle 1996:173). Aus dem Bereich der politischen Ökonomie werden „Verringerung von Transaktionskosten durch Nutzung lokalen Wissens“, „Erzielung von Wohlfahrtsgewinnen“ und „Nutzung von Sozialkapitaleffekten“ ergänzt. „Mehr Partizipation stellt daher den eigentlichen Sinn einer dezentralen Bearbeitung von Kollektivgutproblemen dar“ (Feindt/Newig 2005:19). Wohlgemerkt, dabei handelt es sich um Potenziale, die in Beteiligungsprozessen stecken können, nicht müssen. Es ist niemandem gedient, wenn maßlose Ansprüche an Prozesse gestellt werden, die sie nicht erfüllen können. Der Erfolg von Prozessen ist von vielen Rahmenbedingungen, von Faktoren bei der Vorbereitung und Durchführung, von Vorgeschichten und Menschen abhängig. Sinnvoll gestaltete Kommunikation und Kooperation sind nicht das Allheilmittel für Probleme in Planungsprozessen, aber als prozeduraler Lösungsweg und als erstrebenswerter Planungsstil unverzichtbar.

Heidi Sinning hat in ihrer Arbeit (2002) die Leistungsfähigkeit und Grenzen kommunikativer Verfahren in Form von Potenzialen, spezifischen Potenzialen und Restriktionen operationalisiert. Diese

Operationalisierung kann zur differenzierten Darstellung und Interpretation der Wirkungsmöglichkeiten beitragen (Sinning 2002:171). In dieser Forschungsarbeit konnten fünf Potenziale kommunikativer Instrumente identifiziert werden: Integration von Interessen und Akteuren, Akzeptanzbeschaffung und Identifikationsstiftung, Qualitätsverbesserung von Lösungen, Ermöglichung von Lernprozessen und Förderung der Umsetzungsorientierung. Dabei handelt es sich um Prozesspotenziale, die in der vorliegenden Dissertation als (mögliche) Prozesswirkungen bezeichnet werden. Die angeführten Potenziale füllt Sinning durch spezifische Potenziale einerseits und Restriktionen andererseits mit Inhalt. Folgende Tabelle fasst Potenziale und Grenzen kommunikativer Planung, wie sie in der Literatur diskutiert werden und von Sinning an Beispielen der „stadtregionalen Freiraumpolitik“ untersucht wurden, übersichtlich zusammen<sup>5</sup>.

<p><i>Potenzial:</i>  <b>Integration von Interessen und Akteuren</b></p>	
<p><i>Spezifische Potenziale:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kreatives Akteurpotenzial aktivieren</li> <li>• Konsensfindung</li> <li>• Konfliktregelung</li> <li>• Mitwirkungsmöglichkeiten der verschiedenen Akteure schaffen</li> <li>• Transparenz und Öffentlichkeit herstellen</li> <li>• Entscheidungsvorbereitung auf breitere Basis stellen</li> </ul>	<p><i>Restriktionen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Konkurrenzen zu bestehenden regionalen Institutionen</li> <li>• Diskrepanz zwischen haupt- und ehrenamtlich Tätigen</li> <li>• Kapazitätsgrenzen der Kommunen</li> <li>• Verhandlungsdilemma</li> <li>• Transaktionskosten</li> <li>• Soziale Selektivität</li> <li>• Mangelnde Organisation von Interessengruppen auf regionaler Ebene</li> <li>• Voraussetzung Nicht-Öffentlichkeit für Konsensfindung</li> <li>• Vorentscheider-Problematik</li> </ul>
<p><i>Potenzial:</i>  <b>Akzeptanz schaffen und Identifikation stiften</b></p>	
<p><i>Spezifische Potenziale:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inhaltliche und emotionale Qualitäten vermitteln</li> <li>• Verhaltenssicherheit für Akteure gewährleisten</li> <li>• Zufriedenheit mit den Ergebnissen herstellen</li> <li>• Eigenverantwortung der Akteure stärken</li> </ul>	<p><i>Restriktionen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Unterschiedliche „Sprachen“ und Wahrnehmungen der Akteursgruppen</li> <li>• Wertunterschiede</li> <li>• Negative Vorerfahrungen</li> <li>• Unterschiedliche Zuständigkeiten auf regionaler und kommunaler Ebene</li> </ul>
<p><i>Potenzial:</i>  <b>Qualität von Lösungen verbessern</b></p>	
<p><i>Spezifische Potentiale:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Informationszugänge erleichtern</li> <li>• Interessen und Positionen ermitteln</li> <li>• Breite Informationsgrundlage schaffen</li> <li>• Produkt- und Sachinnovationen erzeugen</li> <li>• Diskursiven Zielfindungsprozess ermöglichen</li> <li>• Externen Sachverstand in den Arbeitsprozess einbringen</li> </ul>	<p><i>Restriktionen:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kurzfristorientierung der Politik</li> <li>• Dominanz institutionalisierter Interessen</li> <li>• Negative Koordination</li> </ul>

<sup>5</sup> Sinning versteht „stadtregionale Freiraumpolitik“ als zentrale Aufgabe nachhaltiger Stadt- und Regionalentwicklung und fasst damit Strategien und Konzepte zur Freiraumsicherung, Freiraumentwicklung und -In-Wert-Setzung von Freiräumen hinsichtlich der Probleme durch Flächenverbrauch, Umsetzungsdefizite und Anforderungen der nachhaltigen Entwicklung zusammen.

<i>Potenzial:</i> <b>Lernprozesse ermöglichen</b>	
<i>Spezifische Potenziale:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inhaltliche Qualifizierungsprozesse</li> <li>• Organisatorisch-verfahrensbezogene Qualifizierungsprozesse</li> <li>• Flexible Anpassungsfähigkeit an veränderte Problemsituationen</li> <li>• Regionales Denken und Handeln fördern</li> <li>• Routinen in bestehenden Institutionen aufbrechen</li> </ul>	<i>Restriktionen:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Spezifische Probleme nur begrenzt aufgreifbar</li> <li>• Diskontinuität der Akteure</li> <li>• Instabilität der arbeits- und Organisationsformen</li> <li>• Kommunalegoistisches Denken und Handeln</li> <li>• Ungleichwertige Anerkennung der Akteure</li> </ul>
<i>Potenzial:</i> <b>Umsetzungsorientierung fördern</b>	
<i>Spezifische Potenziale:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Antizipation von Planungs- und Umsetzungswiderstände</li> <li>• Umsetzungsakteure frühzeitig einbinden</li> <li>• Umsetzungscoalition ermöglichen</li> <li>• Formale Planungs- und Genehmigungsverfahren vereinfachen</li> <li>• Koordination beschleunigen</li> <li>• „Übersetzungsarbeit“ leisten</li> </ul>	<i>Restriktionen:</i> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kommunikationsprobleme zwischen den beteiligten Akteuren</li> <li>• Fehlende Rechtsverbindlichkeit</li> <li>• Inkompatibilität der kommunikativen Instrumente mit Förderinstrumenten</li> <li>• Ressourcenengpässe</li> <li>• Grenzgänger-Problematik</li> </ul>

**Tabelle 1: Potenziale und Restriktionen kommunikativer Verfahren (Sinning 2002:171f)**

Als weiterführende Fragestellungen formuliert Sinning, inwiefern sich diese für die „stadregionale Freiraumpolitik“ formulierten Potenziale und Restriktionen verallgemeinernd auf kooperative Prozesse der Raum- und Umweltplanung übertragen lassen und unter welchen Bedingungen der Einsatz kommunikativer Verfahren funktioniert bzw. deren Wirksamkeit gefördert wird. Die vorliegende Arbeit ist auf die Potenziale, d.h. Wirkungen von kooperativen Beteiligungsprozessen und die für sie förderlichen Bedingungen fokussiert. Restriktionen und Hemmnisse werden in Kapitel 5.1 aufgeführt und diskutiert. Ausgehend von der Übertragbarkeit der Potenziale nach Sinning auf andere Bereiche der räumlichen Planung, wird untersucht, inwieweit sie in Beispielen aus der Wasserwirtschaft, die dem empirischen Teil dieser Arbeit zu Grunde liegen, genutzt werden konnten. Die Überprüfung der Relevanz der Wirkungspotenziale in konkreten Prozessen des Hochwasserrisikomanagements ist als Ergänzung der Ziele dieser Dissertation, die im anschließenden Kapitel erläutert werden, zu verstehen.

Sinning (2002), Oppermann (2001) und Klages (2007) fordern Kommunikationsstrategien, damit sich die Potenziale bzw. Wirkungen von Prozessen unter Berücksichtigung von Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen entfalten können. „Es geht um eine Gesamtstrategie, die mehrere kommunikative Instrumente nach Bedarf und im Kontext eines Instrumenten-Mix einsetzt. Die Kommunikationsstrategie richtet sich dabei individuell nach den spezifischen Rahmenbedingungen und dem Entwicklungsstadium des jeweiligen Projekts. [...] Mit Hilfe von Informations-, Beteiligungs- und Kooperationsangeboten können verschiedene Akteure mit unterschiedlichen Rollen und Ausgangsbedingungen eingebunden werden“ (Sinning 2002:180). Klages (2007:61) bezweifelt in seiner Untersuchung einzelner Beteiligungsverfahren, dass es ein einzelnes Instrument geben kann, das alle Erwartungen erfüllt. Vielmehr sieht er die Notwendigkeit, Einzelansätze mit unter-

schiedlichen Wirkungsprofilen zusammenzuführen und zu einem Gesamtwirkungsprofil zu verbinden. Er ist überzeugt, „dass für die zukünftige Entwicklung der Bürgerbeteiligung die Zusammenführung von Einzelansätzen zu komplexeren Konzepten, in die ihre speziellen Leistungsfähigkeiten als Elemente eines übergreifenden Leistungsprofils eingehen können, von grundsätzlicher und letztlich entscheidender Bedeutung ist“ (Klages 2007:40). Allerdings stellt Klages (2007:49) fest, „dass eine aktive Orientierung auf die Wahrnehmung einer Modulfunktion im Rahmen breiter angelegter Konzepte in den Eigendarstellungen der Beteiligungsformen, die dem Kleingruppenmodell folgen, in der Regel nicht explizit erkennbar ist.“ Eine „ernsthafte Erörterung der hierfür infrage kommenden organisatorischen Lösungen“ ist ihm nicht bekannt. In der Literatur konzentriert sich die Diskussion auf die Optimierung des gruppeninternen Dialogs einzelner Beteiligungsformen statt Qualitäts- und Erfolgsbedingungen breiter angelegter Konzepte in den Fokus zu stellen. Nach Heinrichs (2005b:58f) ist das anzustrebende „Leistungsprofil von Partizipation“ in fortlaufenden diskursiven Such-, Lern- und Gestaltungsprozessen, in der Ermöglichung systematischer Kommunikationsgelegenheiten, in der Diffundierung einer Partizipations- und Kooperationskultur und der Entwicklung von „Soft power“ zur Rationalitätssteigerung zu suchen.

Das angesprochene „Leistungsprofil“<sup>6</sup> von Partizipationsprozessen verlangt ein auf Wirkungen ausgerichtetes Konzept (Managementkonzept und Beteiligungsplan), das einerseits die Frage nach dem WIE beantwortet, andererseits von der Sinnhaftigkeit und Wirksamkeit der kooperativen Planung überzeugen kann. Wie das Konzept gestaltet und im Dialog, unter Anwendung von diagnostischen Methoden, erarbeitet werden kann, ist eine zentrale Aufgabe dieser Dissertation. Im folgenden Kapitel werden Ziele und Fragestellungen der Forschungsarbeit erläutert.

### 1.3 Ziele der Dissertation

Aus der Beschreibung der Ausgangssituation und des Forschungsbedarfs leiten sich für die Dissertation zwei Forschungsschwerpunkte ab:

1. Wirkungen und
2. Prozessplanung bzw.-management.

Damit stehen Beteiligungspotenziale im Mittelpunkt der Untersuchung. Die ebenfalls in der Ausgangssituation beschriebenen Restriktionen werden dargestellt und diskutiert, bilden aber keinen Forschungsgegenstand dieser Arbeit.

Die Dissertation geht von der Prämisse aus, dass kooperative Planung und Beteiligungsprozesse (Begriffsdefinitionen in Kapitel 2.1) beschreibbare positive und nachhaltige Wirkungen haben. Planungsprozesse haben das Potenzial auf lokaler und regionaler Ebene einen Beitrag zur zukunftsfähigen räumlichen und gesellschaftlichen Entwicklung zu leisten. Die übergeordnete Fragestellung der Abhandlung beschreibt eine **wirkungsorientierte Perspektive**: Wie können Beteiligungsprozesse unter Berücksichtigung des individuellen Kontextes so vorbereitet werden, dass sie angestrebte Wirkungen erzielen?

---

<sup>6</sup> Der Begriff Leistungsprofil wird im Zusammenhang mit Beteiligungsprozessen als unpassend empfunden. Der Begriff repräsentiert Anschauungen und Werte der „Leistungsgesellschaft“, die auf kooperative Planungsprozesse nicht übertragbar sind. Prozesse sollen ergebnis- bzw. wirkungsorientiert sein, aber nicht unter Leistungsdruck stehen. In der Arbeit wird der Ausdruck „Wirkungspotenzial“ verwendet, der darauf hinweist, dass die erwünschten Wirkungen eintreten können, aber keine „Leistungsgarantie“ besteht.

Sie wird durch folgende Fragen konkretisiert:

1. Welche Wirkungen zeigen kooperative Planungsprozesse?
2. Welche wesentlichen Faktoren tragen zu diesen Wirkungen bei?
3. Wie laufen kooperative Planungsprozesse in ihren Grundzügen ab? Welche Phasen können unterschieden werden?
4. Wie können kooperative Prozesse ziel-, akteurs-, verfahrens- und wirkungsbezogen vorbereitet werden? Mit welchen Mitteln können Prozesse unterstützt und evaluiert werden?

Die Fragen werden am Beispiel von wasserwirtschaftlichen Projekten in Flussgebietseinheiten untersucht. Wirkungen und Prozessqualitäten werden durch Evaluierung von Beteiligungsprozessen für drei wasserwirtschaftliche Fallstudien identifiziert. Dafür wird eine Evaluierungsmethode angewendet, die Prozesswirkungen unter Berücksichtigung der Rahmenbedingungen und des Prozessverlaufs als zentralen Punkt betrachtet. Die Evaluierung ermöglicht, die wesentlichen Faktoren herauszustellen, die die Wirkungen befördert haben. Daher wird im Umkehrschluss angenommen, dass Wirkungen unter Berücksichtigung des Prozesskontextes durch Prozessqualitäten beeinflussbar sind. Dafür ist Prozessplanung und –management erforderlich. Als Grundlage der Prozessplanung dient die Darstellung der wesentlichen Prozessphasen. Wie in der Ausgangssituation beschrieben, fordert Selle einen verstärkt akteurs- und raumbezogenen Ansatz. In der Literatur sind Prozessplanungsbeispiele dokumentiert, die in ihren Ansätzen versuchen, mehrere Dimensionen miteinander zu verknüpfen. Dort spielen neben Akteuren und Raum bzw. Kontext, Intensität und Verfahren eine Rolle. Diese Ansätze und Dimensionen werden in der vorliegenden Arbeit verdichtet dargestellt.

Der eigenständige wissenschaftliche Beitrag dieser Dissertation besteht in der Entwicklung eines wirkungsbezogenen Ansatzes. Diese Herangehensweise an die Prozessplanung und –evaluierung erhebt keinen Absolutheitsanspruch, sondern ist als sinnvolle Ergänzung zu den akteurs-, raum- und projektbezogenen Ansätzen zu verstehen. Darüber hinaus führen die theoretischen Konzepte zu anwendungsorientierten Grundlagen, die für die Planung von Prozessen in der Praxis eingesetzt werden können. Prozessplanung wird bereits als kooperativer und diskursiver Vorgang verstanden, in dem in Zusammenarbeit mit Schlüsselakteuren ein Planungsprozess vorbereitet wird unter Anwendung von Methoden mit unterschiedlichen Bezügen (z. B. Akteuren oder Wirkungen). Die in dieser Dissertation vorgestellten methodischen Vorgehensweisen sollen Hilfestellung und Anregung bieten, den ‚Prozessplanungsprozess‘ im Dialog zu gestalten. Im Umfeld der Nachhaltigkeitsdebatte geht die Arbeit davon aus, dass räumliche und soziale Wirkungen durch Mitwirkungsprozesse (z.B. in der Planung) langfristiger und verbindlicher in einer gesellschaftlichen, räumlichen Einheit (z.B. Kommune, Region) mitgetragen werden, wenn Diskussionen, Entscheidungen und Umsetzung in der Verantwortung und auf den Schultern vieler Akteure liegen. Daher versteht sich die Arbeit zusätzlich als ein Beitrag zur Nachhaltigkeitsdebatte.

Warum werden die Fragestellungen anhand von Fallbeispielen aus der Wasserwirtschaft bearbeitet? Durch die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) wurden gerade in der Wasserwirtschaft starke Impulse für eine verstärkte und innovative Mitwirkung nichtstaatlicher Akteure gesetzt. Durch zahlreiche Forschungsvorhaben und den Umsetzungsdruck durch die WRRL kam in der Wasserwirtschaft die von Oppermann benannte Aufbruchstimmung auf, die einerseits ein Ausprobieren ermöglichte, andererseits die von Sinning beschriebenen Restriktionen und Widerstände zum Teil aber auch verstärkte. Flüsse, Auen und Flusseinzugsgebiete spielen in der räumlichen Umsetzung von naturschutzfachlichen Aufgaben, von der lokalen bis zur grenzüberschreitenden europäischen

Ebene, eine zentrale Rolle. „Watershed planning is an important focus of environmental protection efforts in many states. Still, how to involve the public in watershed planning remains controversial.“ (Webler & Tuler 2001). Öffentlichkeitsbeteiligung in Einzugsgebieten stellt eine besondere Herausforderung dar, ebenso wie die Beteiligung zum Thema Hochwasserschutz, weil von den Folgen durch Hochwasserschutzmaßnahmen andere Menschen betroffen sind als von Hochwasserschäden. Das Thema Hochwasser an sich hat „Hochkonjunktur“ in Zeiten spektakulärer Hochwasserereignisse und der aktuellen Diskussion um Klimawandel und Risikomanagement. Die Fallstudien-evaluierung, die dieser Arbeit zugrunde liegt, war eingebettet in ein europäisches Projekt, das sowohl Landschaftsentwicklung im Rahmen des Hochwasserschutzes als auch Risikowahrnehmung und -management zum Thema hatte.

#### 1.4 Aufbau der Arbeit

Die vorliegende Dissertation ist in fünf Kapitel gegliedert. Das *erste Kapitel* stellt das Thema ‚Mitwirkung‘ vor, beschreibt den Stand der wissenschaftlichen Diskussion zu Partizipation, kooperativer Planung und Governance und stellt den in den Planungswissenschaften geäußerten Forschungsbedarf dar. Daraus abgeleitet werden die Ziele und der eigene wissenschaftliche Beitrag der Arbeit formuliert.

Im *zweiten Kapitel* wird der Leser in das thematische Beziehungsfeld von Beteiligung, Prozess und Landschaft eingeführt, indem die wesentlichen verwendeten Begriffe erläutert und ein planungstheoretischer Bezug zur Partizipation hergestellt wird. Der Begriff der Beteiligungsintensität wird in seiner Entwicklung seit Ende der 1960er Jahre und seine Bedeutung zur Beschreibung von Planungsverständnissen erläutert. Es scheint gute und weniger gute Beteiligungsprozesse zu geben, aber woran ist dieses zu messen? Die in der wissenschaftlichen Literatur diskutierten Kriterien für „gute“ Prozesse werden durch neuere Forschungsergebnisse kritisch betrachtet. In einem Exkurs werden die Mindestanforderungen an Beteiligung beschrieben, wie sie europäische Richtlinien transportieren und wie sie in der deutschen Gesetzgebung für die formelle Beteiligung verankert sind. Der Fokus dieser Dissertation ist allerdings auf die informelle Beteiligung gerichtet, die mehr Gestaltungsspielräume eröffnet.

Das *dritte Kapitel* umfasst die empirische Untersuchung dieser Dissertation. Drei Fallstudien aus dem Hochwasserrisikomanagement wurden unter Anwendung einer wirkungsorientierten Methode mit der Zielsetzung evaluiert, Wirkungen und förderliche Prozessqualitäten für gelingende Beteiligung zu identifizieren und zu diskutieren. Aus den Evaluierungsergebnissen wird der Bedarf an Prozessplanung und –management abgeleitet.

Im *vierten Kapitel* wird der Frage nachgegangen, wie Prozesse geplant und vorbereitet werden können, damit angestrebte Wirkungen erzielt werden können. Dafür werden Ergänzungen der Planungstheorie durch wirkungstheoretische und lerntheoretische Komponenten aus der Evaluationsforschung und den Sozialwissenschaften diskutiert. Im Mittelpunkt steht die Erarbeitung einer anwendungsorientierten Vorgehensweise für eine partizipative Prozessplanung auf der Grundlage bewährter und aktueller Analysemethoden. Wesentliche Methoden und Techniken, die Mitwirkung fördern, werden ergänzend vorgestellt. Daraus folgend wird der Bedarf einer Wirkungsorientierung für Beteiligung und Prozessmanagement formuliert.

*Kapitel fünf* fasst die aktuelle Diskussion darüber zusammen, welche Hemmnisse bestehen, dass Partizipation keine Alltagskultur auf kommunaler Ebene ist und welche Veränderungen dazu not-

wendig wären. Weitergehend wird dargestellt, welche Bedeutung Partizipation im Zusammenhang mit Bildung als Umsetzungsstrategie für die Ideen von Landschaftsentwicklung und Nachhaltigkeit hat. Abschließend werden weitere Forschungsaufgaben im Bereich der Mitwirkung in der räumlichen Planung zusammengestellt.

Folgende Grafik zeigt den Aufbau der Arbeit durch leitende Fragen. Worum es in den Oberkapiteln 1 bis 5 geht wird durch wenige wesentliche Fragestellungen umrissen.

Kapitel	Leitende Fragen
<p><b>1</b> Thema/Ziel</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Worum geht es?</li> <li><input type="checkbox"/> Was ist die Ausgangssituation?</li> <li><input type="checkbox"/> Was kann aus der wissenschaftlichen Diskussion für diese Arbeit abgeleitet werden?</li> <li><input type="checkbox"/> Welchen Beitrag will die Arbeit zum Thema liefern?</li> </ul>
<p><b>2</b> Grundlagen</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Wie werden die wesentlichen Begriffe in dieser Arbeit verwendet?</li> <li><input type="checkbox"/> Exkurs: Was sind rechtliche Mindestanforderungen an Beteiligung?</li> <li><input type="checkbox"/> Wie ist Beteiligung bzw. kooperative Planung in der Planungstheorie verankert?</li> <li><input type="checkbox"/> Was ist Beteiligungsintensität und welche Rolle spielt sie im Planungsverständnis?</li> <li><input type="checkbox"/> An welchen Kriterien sind gute Beteiligungsprozesse zu messen?</li> </ul>
<p><b>3</b> Empirie</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Welche Wirkungen und Prozessqualitäten können am Beispiel von drei Planungsprozessen aus dem Hochwasserrisikomanagement identifiziert werden?</li> <li><input type="checkbox"/> Wie können die Ergebnisse erklärt und interpretiert werden?</li> <li><input type="checkbox"/> Wie ist die wirkungsorientierte Evaluationsmethode zu bewerten?</li> </ul>
<p><b>4</b> Diskussion</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Wie kann die Prozessplanung als partizipativer Prozess gestaltet werden?</li> <li><input type="checkbox"/> Mit welchen ergänzenden Theorien können Prozesse und Wirkungszusammenhänge abgebildet werden?</li> <li><input type="checkbox"/> Wie können Prozesse wirkungsbezogen geplant werden?</li> <li><input type="checkbox"/> Welche methodischen Ansätze können die Prozessplanung unterstützen?</li> <li><input type="checkbox"/> Wie kann ein Bedarf an Wirkungsorientierung im Prozessmanagement abgeleitet und begründet werden?</li> </ul>
<p><b>5</b> Ausblick</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Welche Beteiligungshemmnisse werden aktuell diskutiert?</li> <li><input type="checkbox"/> Wie kann man Beteiligung befördern?</li> <li><input type="checkbox"/> Welche Rolle spielt Beteiligung zur Umsetzung von Zielen der Landschaftsentwicklung und Nachhaltiger Entwicklung?</li> <li><input type="checkbox"/> Welcher Forschungsbedarf leitet sich aus der Dissertation ab?</li> </ul>

Abbildung 3: Aufbau der Arbeit

## 2 Beteiligung-Prozess-Landschaft – eine Einführung in Theorie und Praxis

### 2.1 Verwendung wesentlicher Begriffe

Theoretische Diskussion und Praxis sind von Begrifflichkeiten geprägt, die zum einen nur unscharf definiert und voneinander abgegrenzt sind und zum anderen recht freizügig verwendet werden. Die vielseitig verwendeten Bezeichnungen ‚Runder Tisch‘ und ‚Mediation‘ für verschiedenste Gesprächsformen sind beste Beispiele dafür. Dieses Kapitel kann im Rahmen der Dissertation keine umfassende Klärung von Begriffen leisten, die Allgemeingültigkeit für sich beanspruchen könnte. Vielmehr werden die wesentlichen Begriffe in dem Sinne abgegrenzt und erläutert, wie sie in dieser Arbeit verwendet werden.

**Kommunikation** wird im Sinne der aus dem Lateinischen übersetzten Bedeutung „teilen, mitteilen, teilnehmen lassen, gemeinsam machen, vereinigen“ verstanden und umfasst damit jede Form des Informationsaustausches. Dazu zählen sowohl Ein-Weg-Kommunikation z.B. über Printmedien als auch Zwei-Wege-Kommunikation, bei der persönliche Interaktion stattfindet. Kommunikation besteht aus Kognition und Emotion. Nach der auf Watzlawick zurück gehende Kommunikationstheorie wird Kommunikation durch zwei Ebenen bestimmt, einer Sach- und einer Beziehungsebene, wobei die zweite die erste dominiert. Kommunikation wird als Überbegriff für Bezeichnungen wie Beteiligung, Teilhabe, Partizipation oder kommunikative Planungsprozesse verwendet. Die Mechanismen von Kommunikation funktionieren in Beteiligungsprozessen wie in allen anderen Kommunikationssituationen und somit gelten die Grundregeln für erfolgreiche Kommunikation.

**Dialog:** Bohm (2000) fasst den Dialog als Prozess der direkten Begegnung auf, der Energien der Kohärenz freisetzt und Veränderungen von Individuen und Beziehungen ermöglicht. Dialog bedeutet Teilhabe an einem Zusammenhang. Dieses Verständnis beruht auf der sozialwissenschaftlichen Grundlage, dass Persönlichkeitssysteme und soziale Systeme in enger Wechselwirkung entstehen und einer Koevolution unterliegen. Im Unterschied zur Diskussion, die nach Bohm häufig auf Kräfteressen und Gewinnen aus ist, gewinnen beim Dialog alle Beteiligten. Indirekt verbindet Bohm Dialog mit Motivation. Im Dialog können Notwendigkeiten erkannt werden, die seiner Meinung nach „mächtige Triebkräfte“ schaffen. In dieser Arbeit wird Dialog in dieser Weise verstanden. Die scharfe Trennung zum Begriff der Diskussion wird nicht verfolgt. Die Autorin unterstellt auch der Diskussion eine sachbezogene Lösungsorientierung durch den Austausch von Argumenten. In der Literatur ist unter anderen der Begriff der „Dialogischen Planung“<sup>7</sup> zu finden, der das beschriebene Verständnis ausdrückt. Der Begriff wird aber in dieser Arbeit nicht verwendet, da er aus heutiger Sicht und unter Einfluss englischer Begrifflichkeiten „altmodisch“ und „verstaubt“ klingt. Wie noch weiter unten ausgeführt wird, wird stattdessen der Begriff der kommunikativen oder partizipativen Planung verwendet.

**Partizipation / Beteiligung:** Mostert (2005) weist daraufhin, dass Öffentlichkeitsbeteiligung ein ideologisch besetztes Thema ist. Wie jemand das Partizipationsthema betrachtet, hängt vom Rollenverständnis im Hinblick auf die Regierung bzw. Verwaltung, der Bürger und der organisierten Interessen ab. Der Begriff Partizipation ist sehr weit gefasst und lässt unterschiedlichste Verständnisse und Beteiligungspraktiken zu, wie Mostert am Beispiel der Niederlande von 1880 bis heute erläutert. Das bedeutet nicht, dass sich die unterschiedlichen Auffassungen mit der Zeit abgelöst

---

<sup>7</sup> An der Universität Kassel wurde der Begriff „Dialogische Planung“ durch die Arbeit der AG „Werkstatt für Dialogische Planung“ entscheidend geprägt.

haben. Vielmehr existieren mehrere nebeneinander. Umso wichtiger ist es, das eigene Verständnis von Partizipation zu definieren und abzugrenzen.

Partizipation bedeutet nichts anderes als Beteiligung und damit die Einbindung bzw. Teilhabe von Individuen oder organisierten Gruppen in Diskussions- und Entscheidungsprozesse. Beide Begriffe werden in dieser Arbeit gleichbedeutend verwendet. Es handelt sich bei ihnen um Überbegriffe, die in verschiedenen Wissenschaften verwendet werden und für den jeweiligen Bereich zu konkretisieren sind. Von Bedeutung ist der Gebrauch der Termini in ihrer passiven oder aktiven Form: Akteure werden beteiligt, einbezogen oder eingebunden, oder man lässt sie teilhaben, was die unterschiedliche Machtverteilung und Aktivität stärker zum Ausdruck bringt, als die aktiven Ausdrucksformen sich beteiligen, teilhaben, teilnehmen, sich einbringen, sich einmischen usw.

Beteiligung kann in verschiedene Intensitätsstufen unterteilt werden (Kapitel 2.4) und wird durch die Kriterien konkretisiert, die zur Unterscheidung verwendet werden. Aktive Beteiligung bezeichnet eine hohe Intensitätsstufe und bedeutet zum einen, dass Beteiligung Interessenvertretern die Möglichkeiten eröffnet, aktiv und intensiv am Prozess teilzunehmen und zum anderen, dass von Seiten der zuständigen Verwaltung aktiv beteiligt wird z. B. indem Informationen nicht nur passiv zur Verfügung gestellt werden, sondern durch Veranstaltungen und gezielte Information aktiv an die Akteure herangetragen werden, u.a. über das Internet oder spezielle Newsletter. Somit beinhaltet aktive Beteiligung eine beidseitige Aktivierung auf Interessenvertreter- und auf Projektträgerseite. Ein Planungsverständnis, das frühzeitige Beteiligung und Dialog als essentielle Vorgehensweise für die Entscheidungsfindung versteht, wird als kommunikative, diskursive, **partizipative** oder **kooperative Planung** bezeichnet.

Stand nach der Einführung der EU-Richtlinien in der Beteiligungsdebatte lange die breite Öffentlichkeit im Mittelpunkt, häufig undifferenziert und diffus, so tendiert die aktuelle Entwicklung auf eine gezielte, aktive Beteiligung bestimmter und relevanter Akteure. Für die Bezeichnung dieser Art von Beteiligung bestimmter Zielgruppen wurde der englische Begriff übernommen: Multi-Stakeholder-Beteiligung. Im Rahmen der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie wurden z.B. Transparenzinitiativen entwickelt, in denen Regierungsvertreter, Unternehmen sowie nationale und internationale Zivilgesellschaft zusammenwirken (so genannte Multi-Stakeholder Initiativen, Deutsche Bundesregierung 2008:160). Somit konzentriert sich die aktive Beteiligung auf organisierte bzw. engagierte, fachlich kompetente, mit Kapazitäten und Mitteln ausgestattete Interessenvertreter.

Wenn bestimmten Zielgruppen gezielt Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnet werden, kann das Kriterium Repräsentativität nicht heran gezogen werden. Repräsentativität von Beteiligungsergebnissen spielen in der Diskussion, vor allem mit Juristen und Verwaltungswissenschaftlern, eine große Rolle. Inwieweit können oder sollen inhaltliche Beteiligungsergebnisse überhaupt repräsentativ sein und zur Legitimierung von Entscheidungen in einem System beitragen, in dem Entscheidungen von gewählten Volksvertretern getroffen werden, sind z.B. diskutierte Fragen (u.a. Klages et al. 2008). Es besteht die Befürchtung, dass sich Interessen, die mit reichlichen Kapazitäten und Mitteln ausgestattet sind oder sich lauter und vehementer äußern können, stärker durchsetzen als die „Leisen“ und „Schwachen“ und somit die Beteiligungsergebnisse kein Abbild der gesellschaftlichen Interessenpluralität darstellen und kein gerechter Interessenausgleich möglich ist. Dieser Umstand ist als Herausforderung der Beteiligung erkannt, und Forderungen nach stärkerem Bemühen, gerade die schwächeren Gruppen zur aktiven Teilnahme zu motivieren, werden gestellt. Ist Repräsentativität ein erklärtes Ziel eines Beteiligungsprozesses, ist der Prozess entsprechend vorzubereiten, Methoden zu Einbeziehung großer Gruppen einzusetzen und eine statistisch repräsentative Beteiligte Gruppe zu ermitteln. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit Prozessen zu spezifi-

schen Aufgabenstellungen, die in bestimmten Räumen mit individuellen Akteurskonstellationen zu bewältigen sind und bei denen das Kriterium der Repräsentativität keine Rolle spielt.

**Prozess / Prozessmanagement:** Ein Prozess ist eine zielgerichtete, inhaltliche wie zeitliche, aber auch flexible Abfolge von Aktivitäten. Als drei wesentliche Leistungsmerkmale von Prozessen gelten Qualität, Zeit und Kosten, vor allem im betriebswirtschaftlichen Zusammenhang. Sind an dieser Abfolge mehrere Personen beteiligt, braucht der Prozess zur Koordinierung der Aktivitäten und zur Erreichung eines gemeinsamen Ziels ein Management. Dem Prozessmanagement, das in Unternehmen bei Produktionsabläufen, Logistik und in der IT-Branche breitere Anwendung findet als bisher in der räumlichen Planung, werden Inhalte wie Planung, Gestaltung, Optimierung, Nutzung und Bewertung von Prozessen zugeordnet, wobei Wirkungszusammenhänge von Mensch, Organisation/Institution, Technik und Umwelt zu berücksichtigen sind. Eine prozessorientierte Denkweise unterscheidet sich von einer Denkweise, die in Kategorien von Funktionen oder Arbeitsschritten verhaftet ist, indem der Mensch, als Kunde, als Nutzer oder als Akteur in den Mittelpunkt gerückt wird. Prozessmanagement lässt sich nicht in das Korsett eines unumstößlichen Ablaufschemas zwängen, sondern sorgt flexibel und iterativ für einen flüssigen Ablauf des Prozesses. Die Grenzen zwischen Prozess- und Projektmanagement sind fließend, die gemeinsame Schnittmenge groß. In der Betriebswirtschaft (Business Process Management) wird als entscheidender Unterschied die Einmaligkeit von Projekten gegenüber der Wiederholbarkeit von Prozessen hervorgehoben. Wiederholbarkeit und Routine von Prozessen müsste nach Stöger (2005) durch Problemlösung und Kreativität in Projekten ersetzt werden. In dieser Arbeit bezieht sich das Prozessmanagement auf den akteurs- und wirkungsbezogenen kommunikativen Entscheidungsfindungsprozess. Damit stehen Akteure, Interaktionen und ihre Wirkungen im Mittelpunkt, wohingegen dieser Platz beim Projektmanagement mit dem Problem und seiner Lösung besetzt ist, die, jedenfalls theoretisch, auch ohne Beteiligung anderer möglich sind. Mit dem Begriff Prozessmanagement soll in dieser Arbeit die andere Denkweise transportiert werden.

**Wirkungen:** Die Grenzen zwischen Ergebnissen und Wirkungen von Beteiligungsprozessen sind fließend und die Begriffe werden in der Literatur nicht immer eindeutig verwendet. Ergebnisse eines Prozesses beziehen sich auf den inhaltlich-fachlichen Beitrag, der durch Kommunikation mit Akteuren zur Entscheidungsfindung geleistet werden kann. Wirkungen dagegen bezeichnen das, was Prozesse darüber hinaus auslösen können, überwiegend im sozialen, emotionalen, kognitiven und kommunikativen Bereich: Wirkungen, die sich beschreiben, aber nur schwer messen lassen, andererseits aber großen Einfluss auf die räumliche Entwicklung haben. In dieser Arbeit wird der Nutzen aus den Beteiligungsergebnissen und dem Prozess unter Wirkungen gefasst, z.B. Planungsoptimierung durch Gestaltungsvorschläge oder Verfahrensbeschleunigung durch Konsensfindung. Dagegen spielen ökonomische Wirkungen nur eine untergeordnete Rolle, z.B. in dem Zusammenhang, dass Hochwasserschutzmaßnahmen vor großen finanziellen Schäden bewahren sollen. Der nur pauschal zu beziffernde Nutzen ist in Relation zu den realen Kosten von Investition und Unterhaltung der Maßnahmen zu setzen. Kosten-Nutzen-Analysen haben allgemein im Hochwasserrisikomanagement einen hohen Stellenwert, deren Betrachtung für die Fragestellung dieser Arbeit nicht relevant war.

In der englischen Literatur werden die Begriffe ‚Outcomes‘, ‚Effects‘ und ‚Impacts‘ benutzt. ‚Impacts‘ bezeichnen eindeutig Wirkungen auf etwas, wogegen die Begriffe ‚Outcomes‘ und ‚Effects‘ (was herauskommt), sowohl für Ergebnisse als auch Wirkungen benutzt werden. Der in dieser Arbeit angewendete Evaluierungsrahmen (Cuff 2001, Kapitel 3.2.2) stellt ‚Outcomes‘ nach der Analyse von Kontext und Prozess in den Mittelpunkt der Betrachtung und definiert sie als Wirkungen. Dieses Verständnis wird auch in anderen Ansätzen wie dem ‚Social Learning‘ (s. Kapitel 2.3) ver-

treten. Craps (2003:46) grenzt ‚Outcomes‘ als „impact on social and natural environment“ deutlich von „context = inputs“ und „process = outputs“ ab. Das in Kapitel 4.1 als grundlegendes theoretisches Modell eingeführte ‚Logic Model‘ bezeichnet Ressourcen (häufig unter Kontext gefasst) als Inputs, den Prozess als Outputs und unterscheidet kurz- und mittelfristige Resultate (Outcomes) von langfristigen Wirkungen (Impacts)<sup>8</sup>. In dieser Arbeit werden ‚Outcomes‘ bzw. ‚Effects‘ konsequent als Wirkungen verstanden und der Begriff ‚Impacts‘ für Prozesswirkungen ausschließlich in Zitaten verwendet.

**Öffentlichkeit:** Der § 2 Abs. 6 UVPG definiert Öffentlichkeit als „einzelne oder mehrere natürliche oder juristische Personen sowie deren Vereinigungen“. Beteiligt werden in Deutschland aber nur die Teile der Öffentlichkeit, deren Belange berührt werden. Entscheidend für einen Anspruch auf Beteiligung in einem Verfahren ist das Kriterium Betroffenheit. Seit der letzten Novelle im Zuge der Umsetzung des Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes finden Vereinigungen zur Förderung des Umweltschutzes eine besondere Erwähnung. Öffentlichkeit im Sinne der Europäischen Kommission umfasst Jedermann. Dementsprechend ermöglicht der Begriff Öffentlichkeitsbeteiligung (Public

Participation) im europäischen Sinne eine Jedermann-Beteiligung. Öffentlichkeit wird häufig differenziert in Untergruppen wie Fachöffentlichkeit (Experten), organisierte Öffentlichkeit (Vereine, Verbände etc.) oder breite Öffentlichkeit (Bürger). Die Grenzen sind nicht immer klar zu ziehen und die gleichzeitige Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Öffentlichkeiten nicht ausgeschlossen. Eine Abbildung aus dem Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung (Ögut 2005) zeigt, dass Öffentlichkeit die Summe von Bürgern, Bürgerinitiativen und der organisierten Öffentlichkeit sein kann, unabhängig von einer direkten Betroffenheit. In diesem Sinne wird der Begriff der (breiten) Öffentlichkeit in dieser Arbeit verwendet.



**Abbildung 4: Wer ist Öffentlichkeit? (Ögut 2005)**

Die organisierte Öffentlichkeit (Nicht-Regierungs-Organisationen) wird auch als Zivilgesellschaft bezeichnet. In diesem Sinne wird der Begriff in dieser Arbeit benutzt. Zu Verwirrung führt häufig die synonyme Verwendung der Begriffe Zivilgesellschaft und Bürgergesellschaft (civil/civic society): Nach Evers (2008:4) gibt es drei Interpretationsrichtungen: 1. Dritter Sektor neben Staat und Markt, 2. eine Gesellschaftsform mit einer starken und politisch unabhängigen Öffentlichkeit und 3. gesamtgesellschaftliche Umsetzung von Gemeinwohl orientierten Werten (Corporate Social Responsibility, Corporate Citizenship). Als bürgerschaftliches Engagement bezeichnet man die Aktivitäten der Bürgerinnen und Bürger, die von Einzelpersonen betrieben werden oder organisiert in Vereinen oder Verbänden stattfinden.

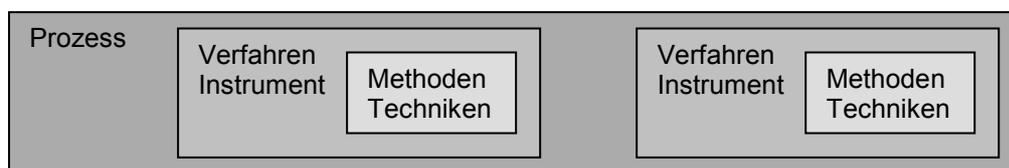
<sup>8</sup> "Impact: The social, economic, civic and/or environmental consequences of the program. Impacts tend to be longer-term and so may be equated with goals. Impacts may be positive, negative, and/or neutral: intended or unintended. Outcomes: Results or changes from the program such as changes in knowledge, awareness, skills, attitudes, opinions, aspirations, motivation, behavior, practice, decision-making, policies, social action, condition, or status. Outcomes may be intended and/or unintended: positive and negative. Outcomes fall along a continuum from immediate (initial; short-term) to intermediate (medium-term) to final outcomes (long-term), often synonymous with impact" (Taylor –Powell & Henert 2008).

**Akteur / Stakeholder:** Unter Stakeholdern sind Interessenvertreter zu verstehen, unabhängig davon, ob die Interessen von Einzelpersonen oder organisierten Gruppen vertreten werden. Der Begriff Stakeholder wurde in die deutsche Beteiligungsdebatte übernommen. Da der englische Ausdruck für viele unverständlich ist und mit Interessenvertreter problemlos zu übersetzen ist, wird in dieser Arbeit die deutsche Bezeichnung der englischen vorgezogen. Gleichbedeutend wird die Bezeichnung Akteur verwendet, auch wenn dieser Begriff nicht so weit zu fassen ist und sich im engeren Sinne auf die letztendlich aktiv im Prozess Agierenden bzw. Beteiligten bezieht. Ist eine aktive Teilnahme am Prozess noch völlig offen, wird von potenziellen Akteuren gesprochen. Die Bezeichnung Multi-Stakeholder wurde aus der Nachhaltigkeitsdebatte übernommen und hat sich in vielen Wissenschafts- und Wirtschaftsbereichen (u.a. Entwicklungszusammenarbeit, Informatik, Kommunikationstechnologie) zu einem feststehenden Ausdruck entwickelt. Als wesentliche Akteurszielgruppe werden in diesem Ansatz die Zivilgesellschaft, also Organisationen, Vereine, Verbände und zusätzlich die Wirtschaft genannt.

**Verfahren / Methoden / Techniken:** Die Begriffe Verfahren und Methoden werden in Bezug auf Beteiligungsformen wie Open Space Konferenz, Zukunftswerkstatt oder Runder Tisch häufig synonym verwendet. Fuhrmann (2003a:6) bezeichnet die Vielfalt an Verständnissen und Definitionen, die hinter dem unübersehbar großen Spektrum an Begriffen für Verfahren stecken, gar als babylonisch. In Anlehnung an Niklas Luhmann definiert Fuhrmann ein Verfahren als ein „auf Zeit angelegtes soziales Interaktionssystem, das auf die Bearbeitung eines kollektiven Problems angelegt und durch spezifische Rollen konstituiert wird.“ Dabei betont er, dass ein Verfahren durch iteratives Relationieren sozialen Handelns eine Raum-Zeit-Struktur schafft, die sinnstiftend sein muss. Verfahren grenzen sich von Algorithmen ab, also von systematischen und durchdachten Taxonomien von Prozeduren, wobei die Prozedur derart festgeschrieben ist, dass es sich um keine soziale Prozedur handelt, die offen und flexibel auf Interaktionen und ihre Entwicklungen reagieren muss. Andererseits unterscheidet sich ein Verfahren durch eine definierte Vorgehensweise von einer Strategie ab. Es ist planend-gestaltend und legt vor Beginn fest, wer, wann, mit wem, auf welche Art und zu welchem Zweck zu interagieren hat.

Sinning (2002:12) unterscheidet ausgehend von dem Verständnis, dass der gesamte Planungsprozess eine Kommunikationsaufgabe ist, vier Kommunikationsebenen: Verfahren/Strategien, Formen/Verfahrenselemente, Methoden und Techniken (z.B. Meta-Plan-Moderation oder Entscheidungsbaum) und kommunikative Grundsituationen. Die beiden ersten Ebenen fasst sie in ihren weiteren Ausführungen als kommunikative Instrumente zusammen, wodurch die Unterscheidung dieser beiden Ebenen verschwimmt. Für das förmliche Verfahren existiert eine gesetzlich vorgeschriebene Anleitung, um einen vorgegebenen Ablauf in einer bestimmten Zeit sinnvoll zu strukturieren. Damit entspricht es der allgemeinen Definition eines Verfahrens: ein geregelter, in Verfahrensschritte zerlegbarer und wiederholbarer Ablauf. Die Grenzen zu Prozess und Methode sind allerdings fließend. Die Überschneidungen mit dem Begriff der Methode werden deutlich durch folgende Definition: „Methoden sind Verfahrensweisen zum Erreichen bestimmter Ziele, Ergebnisse oder Planaussagen.“ (Fürst/Scholles 2004:84). Die Anwendung von Methoden soll zu systematisch gewonnenen, verlässlichen und nachprüfbar Ergebnissen führen. Hier ist ein Kriterium zu finden, dass „Methode“ zu dem weniger zutreffenden Ausdruck macht: Beteiligungsverfahren können und müssen flexibel handhabbar sein, weil Kommunikation und soziale Interaktion nicht so systematisch gesteuert werden kann wie z.B. eine Pflanzenkartierung. Sie muss offen sein und flexibel auf Entwicklungen reagieren können. Fraglich ist, ob die Ergebnisse kommunikativer Prozesse in allen Einzelheiten nachvollziehbar und damit nachprüfbar sind.

Wichtig ist es, in diesen großen Schnittmengen der Begriffe, die jeweilige Verwendung zu definieren. In dieser Arbeit bezeichnet der Prozess die gesamte Raum-Zeit-Strukturierung sozialer Interaktionen während eines Projekts (zeitlich begrenztes Vorhaben), inklusive der Vorbereitung ab der ersten Idee und ggf. der Nutzung der umgesetzten Maßnahme. Er stellt somit die alle Aktionen umfassende Klammer dar. Der Prozess wiederum wird u.a. durch verschiedene Verfahren der informellen Beteiligung strukturiert. Auf Verfahren wie z.B. Zukunftswerkstatt mit ihren klar definierten Phasen trifft die oben genannte allgemeine Definition ebenfalls zu. Bei weniger geregelten Abläufen, z.B. einer Gesprächsrunde, wird diese klare Zuordnung schon schwieriger. Um aber keine unnötige Verwirrung zu stiften, werden alle mehr oder weniger geregelten Beteiligungsformen als Verfahren oder Instrument bezeichnet. Unter Methoden und Techniken werden Werkzeuge verstanden, die den Ablauf in den verschiedenen Verfahren unterstützen wie z.B. Moderationstechniken, Methoden zur effizienten Entscheidungsfindung, Kreativitätsmethoden, Kommunikationsmethoden und –techniken.



Der Begriff des Verfahrens ist in dieser Arbeit klar von förmlichen Verfahren abzugrenzen. Ist in der Gesetzgebung von Verfahren die Rede, so ist ausschließlich das förmliche Verfahren gemeint. Förmliche Verfahren sind nicht Gegenstand dieser Dissertation. Mit Verfahren werden Beteiligungsformen bezeichnet, die sinnstiftend eine Raum-Zeit-Strukturierung vornehmen, vorwiegend in den informellen Planungsphasen. Ist das förmliche Verfahren gemeint, so wird es explizit so genannt. In der Planungsdisziplin mag die Verwendung des Verfahrensbegriffs für informelle Beteiligungsformen aufgrund der traditionellen Festlegung auf das förmliche Verfahren verwirrend sein. Aber kein anderer Begriff erscheint so passend für den Vorgang, der z.B. in einer Zukunftswerkstatt abläuft. Mit den Zusätzen ‚formell‘ und ‚informell‘ sollte daher für Klarheit gesorgt werden.

**Landschaft/Raum:** Die Diskussion über die Frage, was Landschaft ist, ist von zwei scheinbar unvereinbaren Grundpositionen geprägt: Der positivistische Ansatz beschreibt Landschaft als konkreten und objektiv vorhandenen Teil der Erdoberfläche, wohingegen die andere Position Landschaft als Konstrukt des menschlichen Bewusstseins begreift (Olwig 2002, Jessel 2000). Dabei werden die positivistische Position eher von den Naturwissenschaften und die konstruktivistische von den Sozialwissenschaften vertreten. Die beiden Denkweisen schauen auf eine lange Geschichte zurück. Die etymologische Bedeutung des Raumes leitet sich von der Tätigkeit des Rodens ab, durch das freier Platz geschaffen wurde. Der Begriff ‚Land‘ entwickelte sich von der Bedeutung ‚Heide/Steppe/Rodung‘ zu einer Bezeichnung, die zudem das Land bewirtschaftende Menschen, deren sozialen Verbände und Herrschaftsgebiete umfasste. Somit sind Räume und Landschaften nicht nur einfach vorhanden, sondern ‚Produkt‘ gesellschaftlicher Prozesse. Die Erdoberfläche erzählt nicht nur die morphologische Geschichte, sondern politische und gesellschaftliche Entwicklungen, die die Landschaft durch Anbauweisen, Eigentumsverhältnisse, Erbrechte, technischen Fortschritt usw. formt. Raum wird aber nicht nur durch Handeln und Kultur geschaffen, sondern zudem erst durch Wahrnehmung über verschiedene Sinne in uns erzeugt (Ipsen 2006:19 und 73). Ipsen, ein Soziologe in den Planungswissenschaften, drückt einen deutlichen Zusammenhang beider Denkweisen aus: „Landschaft ist zum einen als die Beschaffenheit eines Raumes zu verstehen und zum anderen als bildhafter Ausdruck oder ein Symbol dieser Beschaffenheit“ (2006:73). Weiter weist er darauf hin, dass Landschaft für eine Reihe verschiedener Wissenschaft-

ten von Interesse ist: „Landschaft ist also Gegenstand der Naturwissenschaften, der Planung und Ingenieurwissenschaften, der Soziologie und Politologie und der Kulturwissenschaften“ (Ipsen 2006:77). Die Geografie, die sich als Raumwissenschaft seit jeher mit Landschaft beschäftigt, hat immer gleichzeitig beide Betrachtungsweisen verfolgt, wie Hard 2002 in seinen Ausführungen zu „Landschaft und Raum“ aufzeigen konnte. Als wesentlichster Vertreter einer Soziologie des Raumes, die natürliche und gebaute Landschaft als zentralen Schlüsselbegriff zur Analyse der gesellschaftlichen Konstruktion von Raum und Umwelt sieht, gilt Lucius Burckardt. Ebenso vertritt die Europäische Landschaftskonvention eine beide Positionen verbindende Anschauung in Artikel 1: „Landschaft ist Teil eines Gebietes oder Raumes, so wie er von den Menschen wahrgenommen wird. Merkmale und Charakter ergeben sich aus wechselseitigen Einwirkungen natürlicher und kultureller Einflüsse.“ Damit verabschiedet sich die Diskussion auch zunehmend von dem Versuch, Landschaft streng in Natur- oder Kulturlandschaft zu unterscheiden, also in Landschaften die vornehmlich physischen Gesetzmäßigkeiten unterworfen sind und Landschaften, die zusätzlich durch menschliches Tun kulturell überprägt wurden. Mit dem messbaren Einfluss menschlicher Aktivität auf das globale Klima und den damit prognostizierten Landschaftsveränderungen fällt es ohnehin immer schwerer von unberührter Natur (-landschaft) zu sprechen.<sup>9</sup>

Der Landschaftsbegriff wird in dieser Arbeit im Sinne der Europäischen Landschaftskonvention benutzt. Regionale und lokale Landschaften, das Bild, das sich ihre Bewohner, Nutzer und andere Akteure von ihnen machen, die damit verbundene Identität und Werthaltung und insbesondere Landschaftsveränderungen durch Maßnahmen des Hochwasserschutzes sind Substanz der in der Dissertation untersuchten Planungsprozesse. Zum einen stellen Landschaften mit ihren natürlichen und kulturellen Bedingungen einen großen Teil des zu berücksichtigenden Planungskontextes dar und zum anderen stehen die in der Landschaft erlebbaren Veränderungen - positive wie negative, visuelle, akustische und olfaktische - im Mittelpunkt des Entscheidungsfindungsprozesses, der sich wiederum auf die weitere Landschaftsentwicklung auswirkt.

**Nachhaltige / zukunftsfähige Entwicklung:** Nachhaltige Entwicklung vertritt einen ganzheitlichen Ansatz, der ökonomische, ökologische und soziale Aspekte sowie ihre Wechselwirkungen einbezieht (Drei-Säulen-Modell). Kritische Stimmen halten ‚Nachhaltigkeit‘ für ein Modewort bzw. eine Leerformel, für eine „gut funktionierende Metapher“ statt eines Programms (Eisel & Körner 2008:68) oder bezeichnen den Begriff aufgrund seiner vielfältigen Interpretationsmöglichkeiten als schwer vermittelbar (Hahne 2002:22). Das Leitbild der Nachhaltigkeit und das 3-Säulen-Modell sind wegen des mangelnden Konkretisierungsgrades grundlegend problematisch. Andererseits deutet Hahne (2002:22) auf die Möglichkeit eines „neuen Politiktypus“ hin, der durch die notwendigen Aushandlungen zur Konkretisierung von ‚Nachhaltigkeit‘ möglicherweise neue Diskurs- und Interaktionsformen begünstigt. Da in der Arbeit immer wieder Bezüge zwischen Ansprüchen von Nachhaltigkeit/Zukunftsfähigkeit und Planungsprozessen hergestellt werden, wird an dieser Stelle das in der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie vertretende Verständnis, die Idee und Strategien von Nachhaltigkeit in Auszügen vorgestellt. Der Begriff ‚Nachhaltigkeit‘ wird verwendet, weil es die offizielle Bezeichnung ist, ohne eindeutig und scharf definiert zu sein.

„Nachhaltigkeit hat sehr viel mit der Vision davon zu tun, wie wir in Zukunft leben wollen, mit Phantasie und Kreativität. In diesem Sinne ist sie eine Gestaltungsaufgabe, die auf der Grundlage von Werten, gesellschaftlichen Leitbildern und insgesamt unserer kulturellen Tradition, die kreativen Po-

---

<sup>9</sup> An dieser Stelle soll, ohne näher darauf einzugehen, auf eine in Deutschland geführte Diskussion über konservative und liberale Landschaftsbegriffe mit unterschiedlichen Positionen hingewiesen werden (Prominski 2004, kritisch dazu Körner 2006, Schenk 2006, Körner 2007), die nach Bruns (2006) „von außen allenfalls als Kuriositäten zur Kenntnis“ genommen werden.

tenziale unserer Gesellschaft herausfordert. Nachhaltige Entwicklung bedeutet gerade nicht die Fortschreibung der Trends aus der Vergangenheit. Sie fordert dazu auf, alte Trampelpfade zu verlassen und neue Wege zu finden. Über Sachzwänge hinaus wird durch die Frage, wie wir in Zukunft leben wollen, die Politik wieder zum Gestaltungsauftrag und die gesellschaftliche Diskussion dieser Frage der entscheidende Punkt, an dem nachhaltige Entwicklung relevant wird.“ (Deutsche Bundesregierung 2002:22).

Im Sinne der Bundesregierung (2002:54, 2008:42) ist die Nachhaltigkeitsstrategie als gesellschaftlicher Prozess zu verstehen, der auf Partizipation und Teilhabe beruht. Nachhaltigkeit kann nicht von der Regierung verordnet werden, sondern ist nur umzusetzen, wenn alle Akteure (Investoren, Produzenten, Konsumenten) das Thema zu ihrer Aufgabe machen. Nachhaltige Entwicklung geht alle an und lebt von der gesellschaftlichen Diskussion einschließlich einer möglichst breiten Beteiligung. Zukunftsfragen sind von der Regierung nur im Dialog mit Bürgern und Akteuren der Wirtschaft und Gesellschaft anzugehen. „Die Entwicklung von Visionen und konkreten Zielvorstellungen bedarf der breiten gesellschaftlichen Verständigung und eines eigenverantwortlichen Handelns jedes Einzelnen.“ (2002:54)

Dabei spielt der Bereich der Bildung für eine nachhaltige Entwicklung eine wesentliche Bedeutung: Nach dem „Bericht zur Bildung für eine nachhaltige Entwicklung“ 2001 besteht ein wesentliches Ziel dieses Ansatzes in der Vermittlung von Gestaltungskompetenz. Diese umfasst vorausschauendes kreatives Denken, lebendiges, komplexes und interdisziplinäres Wissen, die Fähigkeit mit anderen die nahe Umwelt zu gestalten und in diesem Zusammenhang an gesellschaftlichen Entscheidungsprozessen teilhaben zu können (Deutsche Bundesregierung 2002:269). Seitz (2005) weist ausdrücklich darauf hin, dass die Zukunftsfähigkeit unserer Gesellschaft eine partizipatorische Lernkultur und innovative Lernerfahrungen braucht, die weniger in Bildungseinrichtungen angeboten werden als in den Kontexten gesellschaftlicher Selbstorganisation, wozu partizipative Planungsprozesse in weitestem Sinne zu zählen sind.

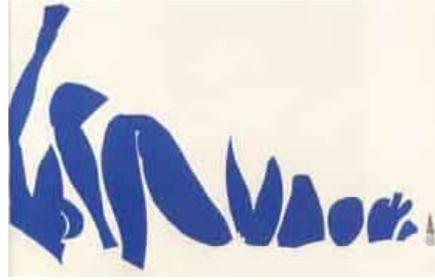
Räumliche Planung wird aus der Strategie zur nachhaltigen Entwicklung heraus, als ‚ein Rad im Getriebe‘ verstanden, das die Inhalte und das prozedurale und partizipative Verständnis von nachhaltiger Entwicklung im Planungsprozess umsetzt und transportiert.

Da der Begriff der **Komplexität** häufig wie ein Schreckgespenst durch die Diskussionen wandert, wird er an dieser Stelle als Herausforderung definiert. Der Vorgang der Planung an sich ist durch Komplexität geprägt: man hat mit einem komplexen Planungssystem und Planungsrecht zu tun, die Aufgabenstellungen und Problemlagen sind komplex, der Raum ist durch komplexe Ökosysteme und komplexe Stadtgefüge gekennzeichnet und der Entscheidungsfindungsprozess besteht aus komplexen Verfahren, Abstimmungen und Abwägungen. Komplexität kann mit verschiedenen Strategien bewältigt werden: trial and error, Verdrängen, Modellieren, Trivialisieren oder durch Intuition<sup>10</sup>. Meistens greift man zu Gunsten der Übersichtlichkeit zu Reduktion und Vereinfachung. Diese Vorgehensweise führt zu einer Gradwanderung zwischen Verständlichkeit und grober Ungenauigkeit. Dass übersichtliche Neustrukturierung von Komplexität im Extremfall bis zur Unkenntlichkeit betrieben werden kann und dann zur Sinnlosigkeit führt, hat Ursus Wehrli 2004 mit seiner Ausstellung „Kunst aufräumen“<sup>11</sup> auf amüsante und sehr plakative Art zeigen können.

---

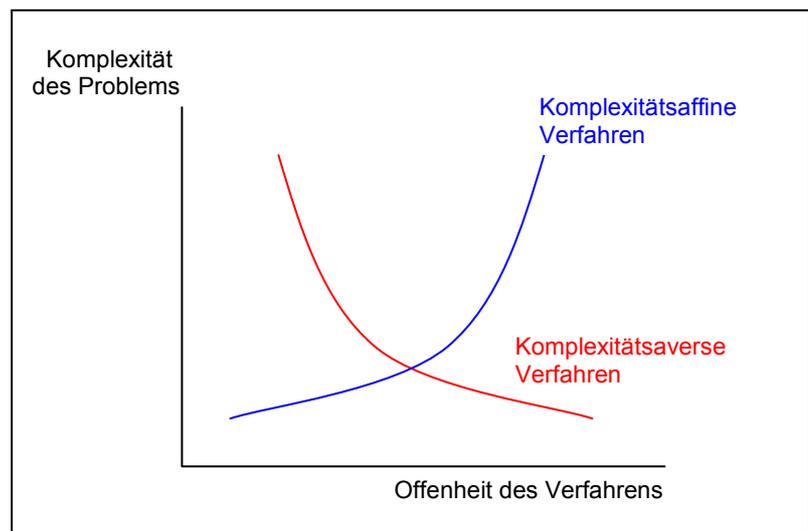
<sup>10</sup> Vortrag von Prof. Dr. Peter Kruse, 06.02.2008, Loccum

<sup>11</sup> 2004 in der Caricatura, Galerie für komische Kunst im Kulturbahnhof Kassel, <http://www.caricatura.de/Kassel/index.htm>, Zugriff 04.08.2008



**Abbildung 5: „Kunst aufräumen“, Sinnverlust durch ein vermeintlich vereinfachendes Ordnungsprinzip**

Herausforderungen durch Komplexität brauchen komplexe Antworten. Komplexität in die Lösungsfindung bringt in erster Linie der (komplexe) Mensch. Lösungsfindungsprozesse für komplexe Aufgabenstellungen der räumlichen Planung brauchen viele relevante Akteure und eine große Informationsreichweite, um zu kreativen und akzeptierten Ergebnissen zu kommen. Die Abbildung nach Fuhrmann zeigt den Zusammenhang zwischen Komplexität und Offenheit eines Verfahrens: je komplexer das Problem, desto offener sollte ein Verfahren gestaltet sein.



**Abbildung 6: Zusammenhang von Komplexität und Offenheit (Fuhrmann 2003a:15)**

Offene (informelle) Verfahren zeichnen sich durch eine steigende Offenheit als Reaktion auf steigende Komplexität aus, d.h. die Komplexität des Problems wird mit Komplexität des Verfahrens beantwortet, die sich durch steigende Beteiligungsmöglichkeiten, durch eine steigende Zahl von Akteuren und möglicherweise eine größere Vielfalt an Methoden auszeichnet. Geschlossene (formelle) Verfahren dagegen versuchen durch Restriktionen und formelle Vorschriften zu reduzieren und auszuschließen, wie z.B. ein Strafverfahren.

„Für die Lösung komplexer Probleme werden auch komplexe Beteiligungskonzeptionen benötigt. Hybridisierung, Phasierung und Verschachtelung sind Mittel, die Komplexitätsanforderungen von Umweltschutzprojekten zu bewältigen“ (Oppermann 2001:132). Komplexität darf nicht als Argument gegen Beteiligungsprozesse herangezogen werden in dem Sinne, dass ein komplexes Planungsverfahren mit komplexer Aufgabenstellung nicht noch durch aufwendige Beteiligungsverfahren aufgebläht und verkompliziert werden sollte. Ganz im Gegenteil ist Komplexität in der Lösungsfindung die Antwort auf die Komplexität des Problems. „Die aktuelle Diskussion zu Partizipation

und Nachhaltigkeit unterstreicht die Relevanz partizipativer Elemente in modernen Gesellschaften für die Bewältigung sozialer und sachlicher Komplexität“ (Heinrichs 2005a:709).

Speziellere Begriffe werden in den entsprechenden Kapiteln definiert.

## 2.2 Exkurs: Gesetzliche Mindestanforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung

Gegenstand der vorliegenden Arbeit ist die Öffentlichkeits- bzw. Akteursbeteiligung in den informellen Planungsphasen. Der folgende Überblick über die maßgeblichen EU-Richtlinien und aktuellen deutschen Gesetze bezüglich der Mindestanforderungen an die formelle Öffentlichkeitsbeteiligung soll verdeutlichen, welches Verständnis von Beteiligung bei den Vertretern und Anwendern der Gesetze vorherrscht, welche Erfahrungen und Gewohnheiten die Beteiligungspraxis in der deutschen Planungslandschaft bestimmen.

Ist eine EU-Richtlinie in die deutsche Gesetzgebung überführt, werden die Inhalte in dem jeweiligen Kapitel zum Gesetz erläutert. Während der Bund mit seiner Gesetzgebung den Rahmen für weitere Regelungen setzt, existiert in den Ländern eine Fülle unterschiedlicher Konkretisierungen dieser Vorgaben, auf die im Einzelnen in dieser Arbeit nicht eingegangen wird. Nur für das Wassergesetz mit seinen Regelungen zum Hochwasserschutz wird das hessische Beispiel vorgestellt. Im Mittelpunkt stehen die Übersichtlichkeit der gesetzlichen Vorgaben mit Fokus auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und die Verständlichkeit ihrer Darstellung. Daher werden viele Aspekte verkürzt und nach juristischen Ansprüchen sicherlich zu unscharf erläutert. Zur Vertiefung des Themas muss auf die Gesetzestexte und die weiterführende Literatur verwiesen werden. Folgende Grafik bietet eine Übersicht über die betrachteten Gesetze und den Aufbau dieses Kapitels:

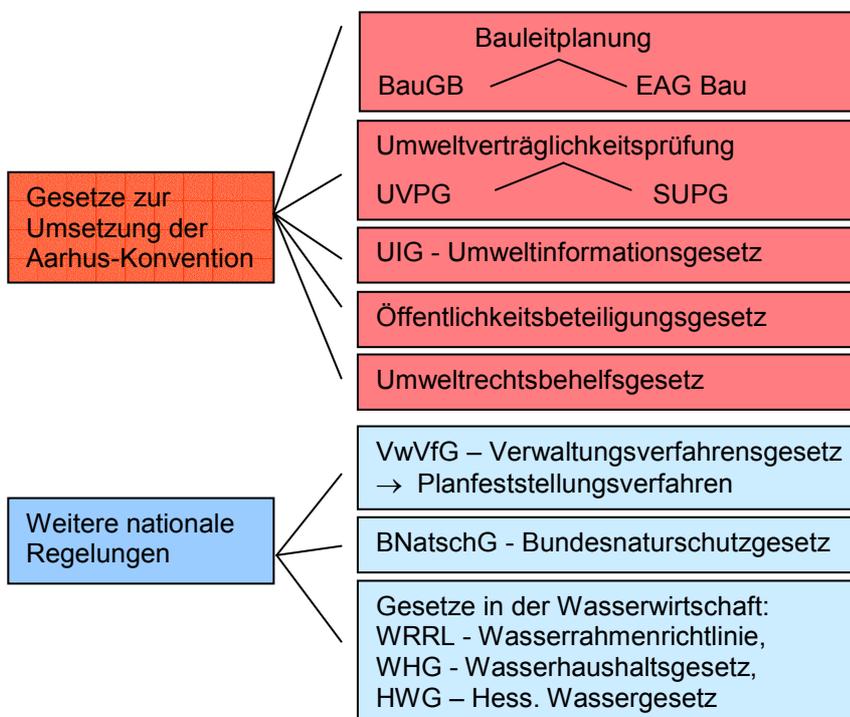


Abbildung 7: Gesetze mit Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung

## 2.2.1 Gesetze zur Umsetzung der Aarhus-Konvention

1998 wurde mit dem UNECE Übereinkommen, benannt nach der dänischen Stadt Aarhus, „ein Meilenstein der Partizipation“ (Fürst/Scholles 2004: 360) verabschiedet. Dabei handelt es sich um einen völkerrechtlichen Vertrag, der jeder Person Rechte im Umweltschutz zuschreibt. Ziel der Konvention ist es, einen Beitrag zum Schutz der Umwelt und zur Verbesserung der Umweltqualität zu leisten, indem explizit drei Rechte gewährleistet werden:

- Zugang zu Umwelt-Informationen
- Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren
- Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten

Zur Anpassung des europäischen Rechts an die Aarhus Konvention wurden verschiedene Richtlinien erlassen, die wiederum in deutsches Recht zu überführen waren. Die Umsetzung ist erfolgt durch:

- das Europarechtsanpassungsgesetz Bau
- das Gesetz zur Strategischen Umweltprüfung
- das Umweltinformationsgesetz (Gesetz zur Neugestaltung)
- das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz in Umweltangelegenheiten
- das Umweltrechtsbehelfsgesetz

Deutschland hatte die Konvention 1998 unterschrieben. Mit dem In-Kraft-Treten der letzten beiden Gesetze im Dezember 2006 ist die Ratifizierung erfolgt. Bundesumweltminister Sigmar Gabriel verkündete dies in der Presse: "Für die Bürgerbeteiligung und den Rechtsschutz von Verbänden in Umweltangelegenheiten ist das ein erheblicher Fortschritt. Wir erfüllen jetzt die internationalen Kriterien der Aarhus-Konvention, deren Instrumente für eine moderne Umweltpolitik unverzichtbar sind."<sup>12</sup> Seit dem 15. April 2007 ist Deutschland der vierzigste Vertragspartner der Aarhus-Konvention.

Die Europäische Landschaftskonvention, als wegweisende Vorgabe zum Umgang mit Landschaft in Europa, ist nach wie vor von Deutschland nicht unterschrieben. Aus diesem Grund werden die für die Beteiligung relevanten Inhalte nicht in diesem Kapitel, sondern in der Diskussion der Entwicklungsmöglichkeiten von Beteiligung und kooperativer Planung dargestellt.

### 2.2.1.1 Bauleitplanung (BauGB und EAG Bau)

Das Baugesetzbuch (1960, Neufassung 23.09.2004, zuletzt geändert 21.12.2006) wurde 2004 gemäß des Gesetzes zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) vom 24. Juni 2004 überarbeitet. Diese Änderung diente der Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (Strategische Umweltprüfung, vgl. 2.2.1.2) sowie der Richtlinie 2003/35/EG über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme. Somit wurde das Instrument der Umweltprüfung (UVP und SUP) für Bauleitplanverfahren

---

<sup>12</sup> BMU-Pressedienst Nr. 334/06, Berlin, 14.12.2006, www.bmu.de, 24.04.07

nutzbar gemacht und in bestehende Verfahrensschritte integriert. „Zur Erleichterung der kommunalen Planungspraxis wurde die Umweltprüfung im Rahmen des Baugesetzbuchs als Trägerverfahren zur Vereinheitlichung der bislang nebeneinander stehenden planungsrechtlichen Umweltverfahren (Umweltverträglichkeitsprüfung, Verträglichkeitsprüfung nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, naturschutzrechtliche Eingriffsregelung) genutzt.“<sup>13</sup>

Das Baugesetzbuch (BauGB) ist die gesetzliche Grundlage zur Regelung der Bodennutzung. In den §§ 1-13 ist die Bauleitplanung geregelt, die in die vorbereitende Bauleitplanung mit den Flächennutzungsplänen und die verbindliche Bauleitplanung mit den Bebauungsplänen unterteilt ist. Die Beteiligung der Öffentlichkeit an Verfahren der Bauleitplanung ist „anspruchsvoller“ als an Planfeststellungsverfahren (Fürst/Scholles 2004:360). Das Beteiligungsverfahren in der Bauleitplanung erfolgt in zwei Stufen: 1. die vorgezogene oder frühzeitige Bürgerbeteiligung und 2. das förmliche Auslegungsverfahren (§ 3 Abs. 1 und 2).

Bei der vorgezogenen Bürgerbeteiligung sind die Bürger „über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung der Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten.“ (§ 3 Abs. 1) Damit ist Jedermann in verständlicher Form über geeignete Medien - i.d.R. über die lokale Presse - zum Vorhaben zu informieren. Auf der Grundlage der Informationen ist die Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung gegeben. Da der genaue Ablauf der vorgezogenen Beteiligung nicht weiter gesetzlich geregelt ist, bestehen hier für die Planungsträger große Gestaltungsspielräume für die Öffentlichkeitsbeteiligung. Das Ergebnis der vorgezogenen Bürgerbeteiligung muss nicht bekannt gegeben werden. Nach der Änderung des Planentwurfs aufgrund der Beteiligung besteht keine Verpflichtung zu einer erneuten Abstimmung mit der Öffentlichkeit.

Die förmliche Auslegung (§ 3 Abs. 2) folgt im Wesentlichen den Schritten gemäß § 73 VwVfG:

- ortsübliche Bekanntmachung der Auslegung des Planentwurfs (meist Amtsblatt oder Tageszeitung)
- Auslegung des Planentwurfs für die Dauer eines Monats
- Jedermann kann in der Auslegungsfrist schriftlich Anregungen und Bedenken bei der Behörde vorbringen
- Einwände sind zu prüfen und in der Abwägung zu berücksichtigen
- Das Ergebnis der Prüfung ist den Einwendern mitzuteilen. Für so genannte Massenverfahren (mehr als 50 inhaltsgleiche Stellungnahmen) kann eine Einsichtnahme des Ergebnisses durch die Einwender als Vorgehensweise gewählt werden.

Ein Erörterungstermin ist in Verfahren der Bauleitplanung nicht zwingend vorgesehen. Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange sind nach § 4 Abs. 1 zu unterrichten und zur Stellungnahme aufzufordern auch bezüglich Inhalt und Umfang der Umweltprüfung (Scoping). Zum Planentwurf und seiner Begründung können die Stellungnahmen innerhalb eines Monats abgegeben werden. Verfügen die Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange über zweckdienliche Informationen für die Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials, sind diese der Gemeinde zur Verfügung zu stellen. Nach Abschluss des Aufstellungsverfahrens unterrichten die Behörden die Gemeinden über erhebliche und unvorhergesehen nachteilige Auswirkungen des Bauleitplans auf die Umwelt.

---

<sup>13</sup> [www.bmvbs.de/-/1553.15333/Europarechtsanpassungsgesetz-B.htm](http://www.bmvbs.de/-/1553.15333/Europarechtsanpassungsgesetz-B.htm), 3.4.2007

Den Zweck der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung benennt der § 4a Abs. 1 mit vollständiger Ermittlung und zutreffender Bewertung der von der Planung berührten Belange. § 4a Abs. 4 weist ausdrücklich darauf hin, dass Mitteilungen und Stellungnahmen ergänzend auch auf dem Wege der elektronischen Kommunikation erfolgen können, wenn der Entwurf des Bauleitplans mit Begründung in das Internet eingestellt wurde. Mit Hinweis auf das UVPG wird in § 4a Abs. 5 die grenzüberschreitende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung geregelt. Die Gemeinde kann nach § 4b zur Beschleunigung des Verfahrens die Vorbereitung und Durchführung der Schritte nach §§ 2a bis 4a, darunter auch die Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung, einem Dritten übertragen.

In den 1990er Jahren sollten die ‚Beschleunigungsgesetze‘ den ‚Aufbau Ost‘ unterstützen, indem durch sie die rechtlichen Mindestanforderungen an die Partizipation „z. T. bis auf Null reduziert“ (Fürst/Scholles 2004:361) wurden, um Verwaltungsverfahren schneller durchführen zu können, wenn z. B. „dringender Wohnbedarf“ bestand.

### **2.2.1.2 Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG und SUPG)<sup>14</sup>**

Die Regelungen im Gesetz zur Strategischen Umweltprüfung wurden in das UVPG integriert.

#### **Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG 12.02.1990, zuletzt geändert 21.12.2006)**

Die Umweltverträglichkeitsprüfung ist ein unselbständiger Teil verwaltungsbehördlicher Verfahren zur Zulassung von Vorhaben, wie z.B. eines Planfeststellungsverfahrens (§ 2 Abs. 1). Mit diesem Instrument werden die Wirkungen eines Vorhabens auf die verschiedenen Umweltmedien, auch Schutzgüter genannt, ermittelt, beschrieben und bewertet einschließlich ihrer Wechselwirkungen, um zur wirksamen Umweltvorsorge sicherzustellen, dass die Umweltfolgen so früh wie möglich berücksichtigt werden.

Schon in § 2 Begriffsbestimmungen wird darauf hingewiesen, dass die UVP unter Beteiligung der Öffentlichkeit durchgeführt wird. Der Vorhabensträger wird in dem so genannten Scoping über den Inhalt, Umfang und Methoden der UVP informiert, einschließlich der nach § 6 vorzulegenden entscheidungsrelevanten Unterlagen. Zu diesem Klärungstermin können andere Behörden, Sachverständige und Dritte hinzugezogen werden, d.h. Vertreter der organisierten und nicht organisierten Öffentlichkeit. Die Feststellung der UVP-Pflicht bzw. die Einzelfallsprüfung (Screening) erfolgt unter Ausschluss von Zivilgesellschaft und Öffentlichkeit, von denen keine Rechtsmittel gegen den Bescheid eingelegt werden können.

In Anlehnung an § 73 Abs. 3a VwVfG werden zu den Unterlagen Stellungnahmen von den Behörden eingeholt, deren Aufgabenbereich durch das Vorhaben berührt wird (§ 7).

Wenn mit erheblichen Auswirkungen eines Vorhabens in einem angrenzenden Staat zu rechnen ist, sind die grenzüberschreitend zuständigen Behörden nach § 8 und die Öffentlichkeit nach § 9a zu beteiligen. Dabei sollte sich die Beteiligung nicht auf die Information durch Unterlagen und Gutachten beschränken, sondern, soweit erforderlich oder erwünscht, Konsultationen zwischen den obersten Bundes- und Landesbehörden stattfinden. Die Entscheidung über das Vorhaben ist mit Begründung der grenzüberschreitend beteiligten Behörde zu übermitteln.

---

<sup>14</sup> Der Begriff Umweltverträglichkeitsprüfung gibt den wirklichen Charakter und die Inhalte dieses Instruments nicht wieder. Viel besser passt die englische Bezeichnung Environmental Impact Assessment, also die Abschätzung der Wirkungen auf bzw. Folgen für die Umwelt.

Nach § 9 hat die zuständige Behörde die Öffentlichkeit zu den Umweltauswirkungen des Vorhabens zu beteiligen, entsprechend den Anforderungen nach § 73 Abs. 3 Satz 1, Abs. 4 bis 7 des VwVfG (Auslage in den Gemeinden und Möglichkeit zur schriftlichen Stellungnahme bis zwei Wochen nach Auslegungsfrist, ortsübliche Bekanntmachung, Erörterung der Einwendungen). Bei Änderungen der Pläne im laufenden Verfahren, die erhebliche Umweltwirkungen zur Folge haben, ist eine erneute Beteiligung durchzuführen.

Auch für die Öffentlichkeit sieht das UVPG eine grenzüberschreitende Beteiligung vor (§9a), wenn erhebliche Umweltauswirkungen in dem anderen Staat zu erwarten sind. Die zuständige Behörde hat dafür zu sorgen, dass das Vorhaben in dem anderen Staat auf geeignete Weise bekannt gemacht wird, die zuständige Behörde genannt wird und die Entscheidung mit Begründung bekannt bzw. zugänglich gemacht wird. Gegebenenfalls ist eine Übersetzung wesentlicher Inhalte der Unterlagen, z.B. zum Vorhaben oder Umweltwirkungen, zur Verfügung zu stellen.

Wird in einem anderen Staat ein Vorhaben geplant, das erhebliche Umweltwirkungen in Deutschland haben kann, hat die zuständige deutsche Behörde das Recht, die entsprechenden Unterlagen einzufordern und über das Erfordernis der Beteiligung deutscher Behörden und der Öffentlichkeit zu entscheiden (§ 9b).

### **Gesetz über die Strategische Umweltprüfung (SUPG 25.06.2005, zuletzt geändert 21.12.2006)**

Das SUPG hat Auswirkungen auf das Gesetz zur Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), das im Zuge des Gesetzes zur Strategischen Umweltprüfung als Neufassung erschienen ist. Auch das Baugesetzbuch wurde den Ansprüchen der SUP angepasst (vgl. Kapitel 2.2.1.1). Somit ist die Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie) auf nationaler Ebene durch das EAG Bau (Europarechtanpassungsgesetz Bau) und das Gesetz über die Strategische Umweltprüfung erfolgt. Die SUP-Richtlinie fordert eine frühzeitige und effektive Beteiligung von Behörden und Öffentlichkeit vor der Annahme des Plans oder Programms oder seiner Einbringung in das Gesetzgebungsverfahren zum Entwurf des Plans oder Programms sowie zum begleitenden Umweltbericht. (Artikel 6 Abs. 2). Den Begriff Öffentlichkeit definiert der Absatz 4 als „alle Teile der Bevölkerung, die vom Entscheidungsprozess betroffen sind oder voraussichtlich sein werden oder Interesse am Entscheidungsprozess haben, dazu gehören Verbände u. a. Nichtregierungsorganisationen“.

Die Strategische Umweltprüfung ist im dritten Teil des UVPG durch die § 14a-o geregelt. Die SUP ist wie die UVP ein unselbständiger Teil behördlicher Verfahren zur Aufstellung oder Änderung von Plänen und Programmen, die von einer Behörde, einer Regierung oder im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens angenommen werden (§ 2 Abs. 4). Sie beinhaltet eine Screening- und eine Scopingphase, in der wie bei der UVP die SUP-Pflicht festgestellt und unter Beteiligung betroffener Behörden und ggf. Sachverständiger und Dritter der Untersuchungsrahmen, der Umfang und der Detaillierungsgrad des Umweltberichts festgelegt werden (§ 14f Abs. 4).

Grundsätzlich bezieht sich das SUPG bezüglich der Beteiligung von Behörden und Öffentlichkeit auf den § 9 des UVPG. Darüber hinaus regelt das SUPG im § 14h die Beteiligung von Behörden, denen der Entwurf des Plans oder Programms mit dem Umweltbericht von der zuständigen Behörde zu übermitteln ist. In einer Frist von mindestens einem Monat können Stellungnahmen abgegeben werden. Die Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgt gemäß § 14i durch öffentliche Auslegung der

Planunterlagen für mindestens einen Monat. Die Auslegungsorte sind unter Berücksichtigung von Art und Inhalt des Plans bzw. Programms so zu wählen, dass eine wirksame Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit gewährleistet ist. Stellungnahmen können innerhalb einer angemessenen Frist von mindestens einem Monat abgegeben werden. Soweit Rechtsvorschriften des Bundes dies vorsehen, ist ein Erörterungstermin durchzuführen. Der § 14j regelt eine ggf. notwendige grenzüberschreitende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung in Anlehnung an §§ 8, 9a und b. Gemäß § 14l Abs. 1 ist die Annahme eines Plans oder Programms öffentlich bekannt zu machen. Dies erfolgt mit einer Erklärung, wie Umwelterwägungen in den Plan oder Programm eingegangen sind, wie der Umweltbericht und Stellungnahmen berücksichtigt wurden, mit der Begründung zur Annahme des Plans oder Programms und einer Aufstellung der Überwachungsmaßnahmen (Monitoring, § 14m). Die Ablehnung eines Plans oder Programms kann öffentlich bekannt gemacht werden.

Der § 19a sichert die in der Praxis der Landschaftsplanung bereits übliche und qualitätssichernde frühzeitige Beteiligung von Behörden und der Öffentlichkeit, die für die SUP obligatorisch wird. Partizipation stellt eine Kernkompetenz der Landschaftsplanung dar.

### **2.2.1.3 Umweltinformationsgesetz (UIG, 22.12.2004, 14.02.2005 in Kraft getreten)**

Dieses Gesetz schafft den rechtlichen Rahmen für den freien Zugang zu Umweltinformationen bei informationspflichtigen Stellen und der Verbreitung von Umweltinformationen. Informationspflichtige Stellen sind die Regierung, andere öffentliche Verwaltungen und Personen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen oder Dienstleistungen erbringen, die im Zusammenhang mit der Umwelt stehen.

Jede Person hat nach dem UIG das Recht auf freien Zugang zu Informationen, der bei der informationspflichtigen Stelle zu beantragen ist. Dieser Antrag kann ganz oder in Teilen zum Schutz öffentlicher oder sonstiger Belange, dazu gehören internationale Beziehungen, die nationale Sicherheit, Datenschutz und Urheberrechte, abgelehnt werden. Die Ablehnung ist mit Begründung dem Antragsteller mitzuteilen. Informationen, die nicht von der Ablehnung betroffen sind, sind zugänglich zu machen (§ 5). Nach § 7 sollen die informationspflichtigen Stellen den Zugang zu Informationen erleichtern, indem die möglichst aktuellen Daten auch über elektronische Kommunikation übermittelt werden können. Darüber hinaus sind Auskunftspersonen oder Informationsquellen anzugeben, Verzeichnisse über die verfügbaren Umweltinformationen zu veröffentlichen und öffentlich zugängliche Informationsnetze und Datenbanken einzurichten.

Bei der Verbreitung von Umweltinformationen nehmen die Verwaltungen nach § 10 Abs. 1 eine aktive Rolle ein: „Die informationspflichtigen Stellen unterrichten die Öffentlichkeit in angemessenem Umfang aktiv und systematisch über die Umwelt. In diesem Rahmen verbreiten sie Umweltinformationen, die für ihre Aufgaben von Bedeutung sind und über die sie verfügen.“ Die Umweltinformationen sollen in verständlicher Darstellung und leicht zugänglichen Formaten aufbereitet und über elektronische Kommunikationsmittel, i.d.R. das Internet verbreitet, zugänglich gemacht werden. Analoge Umweltinformationen, die vor in Kraft Treten des UIG vorlagen, müssen nicht in digitale Informationen umgewandelt werden (Abs. 3). Die Anforderungen an die Unterrichtung der Öffentlichkeit werden durch Verknüpfungen zu Internetseiten mit Umweltinformationen erfüllt (Abs. 4).

Die Bundesregierung verpflichtet sich in § 11 ab Ende 2006 regelmäßig im Abstand von nicht mehr als vier Jahren einen Umweltzustandsbericht für das Bundesgebiet zu veröffentlichen. Dieser Bericht soll Informationen zur Umweltqualität und zu vorhandenen Umweltbelastungen enthalten.

#### **2.2.1.4 Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz (Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, 9. Dezember 2006)**

Das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz ist ein Artikelgesetz, nach dem andere Gesetze entsprechend zu ändern sind. Dieses Artikelgesetz soll die gesetzlichen Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in bestimmten Gesetzen verbessern. Dazu gehören z. B. das UVPG und das Bundesimmissionsschutzgesetz. Die Änderungen wurden in den entsprechenden Gesetzen vorgenommen.

#### **2.2.1.5 Umweltrechtsbehelfsgesetz (Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG, 7. Dez. 2006)**

Dieses Gesetz dient der Anpassung des Bundesrechts an die zwingenden Vorgaben der Richtlinie über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme (2003/35/EG, 26.05.2003) in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten.<sup>15</sup> Es erweitert die Möglichkeit von Umweltverbänden gegen Entscheidungen zu klagen, denen eine Umweltverträglichkeitsprüfung vorausgegangen ist. Des Weiteren können bestimmte immissionsschutzrechtliche und wasserrechtliche Genehmigungen und Erlaubnisse angefochten werden (§ 1 Abs. 2). § 2 regelt die Rechtsbehelfe von Vereinigungen. Klagen können nur Verbände, die nach der neuen Gesetzgebung anerkannt sind (§ 58 BNatschG 2002), also vorher ein entsprechendes Anerkennungsverfahren durchlaufen haben.

Mit Erlass des Umweltgesetzbuches (UGB) sollen die beiden letztgenannten Gesetze dort integriert und damit wieder aufgehoben werden.

### **2.2.2 Weitere nationale Regelungen**

In diesem Kapitel werden die für die Öffentlichkeitsbeteiligung wesentlichen Vorgaben des Verwaltungsverfahrensgesetzes (Planfeststellungsverfahren), des Bundesnaturschutzgesetzes und der wichtigsten wasserwirtschaftlichen Regelungen betrachtet. Es wird darauf hingewiesen, dass die Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung in den jeweiligen Ländergesetzen von den hier beschriebenen Rahmengesetzen abweichen können. Länderspezifische Regelungen werden hier nicht betrachtet.

---

<sup>15</sup> [www.bmu.de](http://www.bmu.de), 05.04.2007

### **2.2.2.1 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG 1976, Neufassung 2003, zuletzt geändert 05.05.2004)**

Das VwVfG soll grundsätzlich die Vorgehensweise von Behörden verfahrensrechtlich regeln und damit zur Vereinheitlichung und Vereinfachung der Verwaltungstätigkeit beitragen. Es gilt als Grundlage für andere Gesetze, d.h. sind in dem anderen Gesetz keine abweichenden Regelungen getroffen wird auf die entsprechenden Paragraphen des VwVfG verwiesen. In § 13 wird ausgeführt, wer zu den Beteiligten zählt: (1) Antragsteller und Antragsgegner, (2) diejenigen, an die die Behörde den Verwaltungsakt richtet, (3) diejenigen, mit denen die Behörde einen öffentlich-rechtlichen Vertrag schließt und (4) diejenigen, die von der Behörde hinzugezogen werden, weil ihre rechtlichen Interessen berührt werden. Das allgemeine Verwaltungsverfahren sieht zwei Formen der Beteiligung vor. Im § 28 Abs. 1 ist die Anhörung der Beteiligten nach § 13 geregelt, worunter die Gelegenheit zur Äußerung zu verstehen ist. Eine bestimmte Form, ob schriftlich oder mündlich, ist nicht vorgeschrieben. Unter bestimmten Voraussetzungen kann auf eine Anhörung verzichtet werden. Die zweite Form der Beteiligung ist die Akteneinsicht (§ 29), worauf die Beteiligten (nach § 13) ein Recht besitzen, das bei bestimmten Befürchtungen eingeschränkt werden kann. Die Behörde besitzt eine Aufklärungs- und Beratungspflicht gegenüber den Verfahrensbeteiligten.

Das Planfeststellungsverfahren ist ein streng formalisiertes Genehmigungsverfahren zur umfassenden Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben geregelt nach den §§ 72ff VwVfG und den jeweiligen Fachgesetzen, wie z.B. dem Bundesfernstraßengesetz. Im Vorbereitungsstadium soll bereits die Vereinbarkeit des Vorhabens mit allen von ihm berührten öffentlichen und privaten Belangen geprüft werden. Dieses Verfahren beinhaltet ein gesondertes Anhörungsverfahren und endet mit dem Planfeststellungsbeschluss. Es folgt einem bestimmten Verfahrensablauf:

- Verfahrenseröffnung durch Antrag und Einreichung des festzustellenden Plans
- Prüfung der Unterlagen auf Vollständigkeit
- Stellungnahmen anderer Behörden, deren Aufgabenbereich berührt wird
- Öffentliche Bekanntmachung der Auslegung
- Die Auslegung der Planunterlagen ist mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen mit genauer Angabe von Ort, Zeitraum und Öffnungszeiten.
- Auslegung des Plans innerhalb einer bestimmten Frist
- Die Planunterlagen werden vier Wochen in den betroffenen Gemeinden in einer Weise ausgelegt, die geeignet ist eine „auf das geplante Vorhaben bezogene Öffentlichkeit herzustellen“. Ist der Kreis der Betroffenen bekannt, kann ihnen in einer angemessenen Frist Einsicht gewährt und auf eine öffentliche Auslegung verzichtet werden (§ 73 Abs. 3). Bei einer Planänderung sind nur die erheblich stärker oder neuerdings Betroffenen zu beteiligen (§ 73 Abs. 8).
- Einwendungen sind grundsätzlich schriftlich zu erheben. Jeder, dessen Belange durch das Vorhaben berührt werden, kann diese einreichen (§ 73 Abs. 4 VwVfG). Die Einwendungsfrist endet 2 Wochen nach Ende der öffentlichen Auslegung. Nur wer sich schriftlich äußert, kann sich am weiteren mündlichen Verfahren beteiligen. Der Rechtsweg ist ausschließlich Betroffenen vorbehalten.

- Der Erörterungstermin ist mindestens eine Woche vorher öffentlich und dem Antragsteller, den Behörden und den Einwendern schriftlich anzukündigen (§ 73 Abs. 6). Der Erörterungstermin wird als mündliche Verhandlung durchgeführt, die nach § 68 Abs. 1 generell nicht öffentlich ist.
- Die Ergebnisse der Anhörung, bei der jeder Einwender, der vorher sein Anliegen schriftlich vorgebracht hat, seine Einwendung mündlich vorbringen und begründen darf, werden mit einer Stellungnahme der Anhörungsbehörde an die Planfeststellungsbehörde geleitet, die die Abwägung durchführt. Alle Einwender sind schriftlich mit Begründung über die Entscheidung zu informieren. Das Verfahren endet mit dem Planfeststellungsbeschluss.

Dem Planfeststellungsverfahren wird ein Entscheidungsverfahren vorgeschaltet, wenn z.B. eine neue Bundesfernstraße, eine Wasserstraße oder ein Flughafen geplant werden, bei dem die Beteiligung auf den Vorhabensträger, in ihrem Aufgabenbereich berührte staatliche Behörden und betroffene Gemeinden beschränkt ist. Ist für dieses vorgeschaltete Verfahren eine SUP oder UVP durchzuführen, ist bezüglich der zu erwartenden Umweltwirkungen eine Beteiligung der interessierten und betroffenen Öffentlichkeit zu gewährleisten. Die Mindestanforderungen von SUPG und UVPG sind im Kapitel 2.2.1.2 aufgeführt.

### **2.2.2.2 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG vom 25. März 2002, zuletzt geändert 9.12.2006)**

In den Naturschutzgesetzen ist die Öffentlichkeitsbeteiligung nicht in dem Maße geregelt wie bei den Instrumenten zur Umweltfolgenabschätzung oder in der Bauleitplanung. Naturschutzfachliche Pläne oder Festsetzungen sind meist in andere Planwerke integriert und unterliegen somit den Verfahrensregeln anderer gesetzlicher Grundlagen.

Nach § 6 Abs. 2 des BNatSchG haben die Bundesbehörden die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden bereits bei der Vorbereitung aller öffentlichen Planungen und Maßnahmen, die naturschutzfachliche und landschaftspflegerische Belange betreffen, zu informieren und Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

Die Länder regeln die Behördenbeteiligung bei Planungen und Maßnahmen der Naturschutzbehörden nach § 6 Abs. 3 BNatSchG. In diesem Absatz ist die Pflicht der Länder zur Umweltbildung festgeschrieben. Es sind Vorschriften zu erlassen, „nach denen Erziehungs-, Bildungs- und Informationsträger auf allen Ebenen über die Bedeutung von Natur- und Landschaft sowie über die Aufgaben des Naturschutzes informieren, das Verantwortungsbewusstsein für ein pflegliches Verhalten gegenüber Natur und Landschaft wecken und für einen verantwortungsvollen Umgang mit den Naturgütern werben.“

Die §§ 58 und 60 BNatSchG regeln die Beteiligung anerkannter Vereine auf Bundes- und Länderebene. Ihnen wird grundsätzlich das Recht auf Einsicht der einschlägigen Unterlagen und auf eine Stellungnahme bei Plänen und Maßnahmen, die Auswirkungen auf Natur und Landschaft haben, zuerkannt. Auf die geltenden Regeln des VwVfG wird verwiesen. Der § 59 enthält die Voraussetzungen für die Anerkennung der Vereine durch das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit. Die Länder erlassen eigene Vorschriften über die Anerkennung und Mitwirkung rechtsfähiger Vereine.<sup>16</sup>

Das Bundesnaturschutzgesetz wird in das geplante Umweltgesetzbuch überführt.

---

<sup>16</sup> <http://bundesrecht.juris.de>, 03.04 2007

### 2.2.2.3 Gesetze in der Wasserwirtschaft: Wasserrahmenrichtlinie, Wasserhaushaltsgesetz

Die Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, allgemein Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) genannt, hat zum Ziel, einen guten Zustand aller Gewässer zu sichern oder bis 2015 wiederherzustellen. Zu diesem Zweck sollen Maßnahmenprogramme aufgestellt und in den Bewirtschaftungsplänen zusammengefasst wiedergegeben werden. Die Maßnahmenprogramme enthalten die tatsächlich für die Einzugsgebiete geplanten Maßnahmen.

Der Artikel 14 enthält die Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne der Aarhus-Konvention. Demnach haben die Mitgliedstaaten die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen zu „fördern“ und die Anhörung und den Zugang zu Hintergrundinformationen zu gewährleisten. Die aktive Beteiligung der interessierten Öffentlichkeit an der Umsetzung der Richtlinie ist insbesondere für die Aufstellung, Überprüfung und Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne für die Einzugsgebiete vorgesehen.

Die Wasserrahmenrichtlinie wurde vom Bundesgesetzgeber durch das Siebente Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) vom 18.6.2002 grundsätzlich in deutsches Wasserrecht umgesetzt. Der Bundesgesetzgeber hat in § 36 b Abs. 5 (2) WHG den Ländern den Regelungsauftrag zur Umsetzung der nach der Wasserrahmenrichtlinie erforderlichen Öffentlichkeitsbeteiligung erteilt, der bis Ende 2003 zu erfüllen war. Bei der inhaltlichen Ausgestaltung haben sich die Länder nicht an die Vorgaben des Bundesgesetzgebers, sondern an die WRRL selbst zu halten (Hartje et al. 2006:123). Die Umsetzung in den Ländern ist recht unterschiedlich erfolgt. Der Mindeststandard der Öffentlichkeitsbeteiligung nach Art. 14 WRRL ist in allen Ländern umgesetzt (Hartje et al. 2006:134). Die Richtlinie geht von einer Bewirtschaftungsplanung und Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Ebene der Flussgebietseinheit aus. Somit ist die Planung und Öffentlichkeitsbeteiligung gegebenenfalls grenzüberschreitend durchzuführen. „Eine [grenzüberschreitende, d. Verf.] aktive Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Zieldiskussion und bei Plänen und Programmen ist in der Vergangenheit trotz aller verbalen Bekenntnisse eher die Ausnahme geblieben.“ (Hartje et al. 2006:43).

Es ist für jede Flussgebietseinheit mindestens ein dreistufiger Informations- und Anhörungsprozess durchzuführen:

Stufe	Jahre vor Aufstellung des Bewirtschaftungsplans	Inhalte der Beteiligung
1	3	Zeitplan und Arbeitsprogramm für die Aufstellung des Plans, eine Erklärung über die zu treffenden Anhörungsmaßnahmen
2	2	vorläufiger Überblick über die für das Einzugsgebiet festgestellten wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen
3	1	Entwürfe des Bewirtschaftungsplans

Für schriftliche Stellungnahmen wird in jeder Phase eine Frist von mindestens sechs Monaten eingeräumt. Auf Antrag müssen die zuständigen Behörden der Öffentlichkeit auch Zugang zu Hintergrunddokumenten und –informationen gewähren. Dieser dreistufige Informations- und Anhörungsprozess stellt das Mindestmaß an Beteiligung dar, wie es sich sowohl aus Art. 14 ergibt, als auch

von der Aarhus-Konvention gefordert wird (Hartje et al. 2006:46). Die Wasserrahmenrichtlinie enthält keine konkreten Vorgaben zur Vorgehensweise bei der aktiven Beteiligung. Sie fordert nur, diese zu fördern. Wie der Begriff „aktive Beteiligung“ von Information und Anhörung abgegrenzt und in der praktischen Anwendung ausgefüllt werden kann, erläutert der Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie, der im Rahmen der „Common Implementation Strategy“ (Europäische Kommission 2003) erarbeitet wurde.

### **Hessisches Wassergesetz (HWG, 06.05.2005, Novelle vom 01.01.2008)**

Auf nationaler Ebene ist die Wasserwirtschaft durch das Wasserhaushaltsgesetz, das als Rahmengesetz und zur Umsetzung der WRRL dient, und die Wassergesetze der Länder geregelt, für die stellvertretend die Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung des Hessischen Wassergesetzes vorgestellt werden.

Das Hessische Wassergesetz<sup>17</sup> vom 6. Mai 2005 wurde zum 1. Januar 2008 rechtskräftig an die bundesrechtlichen Vorschriften des Gesetzes zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes angepasst.<sup>18</sup> Das Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes vom 3. Mai 2005 schreibt in § 31b Abs. 2 vor, die Öffentlichkeit über Gewässer zu informieren, bei denen durch Hochwasser nicht nur geringfügige Schäden zu erwarten sind, und die Öffentlichkeit bei der Festsetzung von Überschwemmungsgebieten zu informieren und zu beteiligen. Weitere Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung trifft dieses Gesetz nicht. Des Weiteren wurden die europarechtlichen und nationalen Vorgaben zur Strategischen Umweltprüfung bei Maßnahmenprogrammen zur Umsetzung der WRRL und Hochwasserschutzplänen umgesetzt. Der § 5 des HWG schließt sich dem Wortlaut der WRRL an, dass die zuständigen Behörden die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen fördert. Der Zeitplan, das Arbeitsprogramm für die Erstellung des Bewirtschaftungsplans und die Anhörungsverfahren sind spätestens drei Jahre vor Beginn des Zeitraums, für den der Bewirtschaftungsplan gilt, zu veröffentlichen. Informationen, die die oberste Wasserbehörde zu veröffentlichen hat, sind die wichtigen Wasserbewirtschaftungsfragen (spätestens zwei Jahre vor dem oben genannten Zeitraum) und die Entwürfe des Bewirtschaftungsplans (spätestens ein Jahr vor o. g. Zeitraum). Auf Antrag ist zudem Zugang zu Hintergrundinformationen gemäß Hessischem Umweltinformationsgesetz zu gewähren. Nach der Veröffentlichung kann innerhalb von sechs Monaten zu den Plänen und Entwürfen Stellung genommen werden. Diese Regelungen beziehen sich auch auf Verfahren zur Aktualisierung der Bewirtschaftungspläne. Durch die Novellierung wurde der § 5a ergänzt, der den Querbezug zum SUP-Gesetz herstellt. Das Maßnahmenprogramm ist nach § 14b Abs. 1 Nr. 1 in Verbindung mit Anlage 3 Nr. 1.4 UVP-Gesetz eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen. Entsprechend gelten die Regelungen des UVPG zur SUP und zum Umweltbericht (§ 14a, § 14d Abs.1, §§ 14f-h), zur Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 9 Abs. 1-1b, § 14i) und grenzüberschreitenden Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 14 j). Die Einbeziehung der Öffentlichkeit für das Maßnahmenprogramm soll sinnvoller Weise mit der Einbeziehung der Öffentlichkeit für den Bewirtschaftungsplan nach § 5 HWG verbunden werden. Nach Abschluss der Beteiligung ist der Umweltbericht zu überprüfen. Der Veröffentlichung des Maßnahmenprogramms ist eine zusammenfassende Erklärung zu den Umwelterwägungen und zur Berücksichtigung des Umweltberichts beizufügen. Das Monitoring soll soweit wie möglich mit den Überwachungsmaßnahmen nach WRRL kombiniert werden.

---

<sup>17</sup> [http://www.hessenrecht.hessen.de/gesetze/85\\_Wasserwirtschaft\\_Wasserrecht/85-61-HWG/HWG.htm#%A7%205](http://www.hessenrecht.hessen.de/gesetze/85_Wasserwirtschaft_Wasserrecht/85-61-HWG/HWG.htm#%A7%205), 30.01.2008

<sup>18</sup> [www.hmulv.hessen.de](http://www.hmulv.hessen.de), 30.01.2008

## **Fazit zu den rechtlichen Mindeststandards der Öffentlichkeitsbeteiligung**

Die deutsche Gesetzgebung regelt ausschließlich förmliche Verfahren der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung. Fachplanerische Gesetze, wie in der Wasserwirtschaft, enthalten in der Regel nur allgemeine Ausführungen zur Beteiligung und verweisen auf andere Gesetze, die im Verfahren relevant werden, z.B. das UVPG/SUPG, das detailliertere Vorgaben zur Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung beinhaltet. Die Vorgehensweise und die Formalien bei der Beteiligung, z.B. Ablauf und Fristen, sind genau benannt. Alternativen dazu gibt es nicht; die Spielräume sind begrenzt. Die Ausgestaltung von Einzelheiten, wie z.B. die Bekanntmachung der öffentlichen Auslegung oder Auslegungsort, obliegt der jeweiligen Behörde. Als einziges Gesetz enthält das UVPG Hinweise zur Gestaltung der Beteiligung in der informellen Planungsphase. Vorgeschrieben ist ein Scoping, zu dem der Vorhabensträger die betroffenen Behörden einladen muss. Das Hinzuziehen von Sachverständigen und Interessenvertretern (Dritten) ist dagegen eine Kann-Bestimmung. Der Scopingtermin liegt in einem UVP-Verfahren so früh, dass er eine gute Gelegenheit zu wirklich frühzeitiger Beteiligung bietet.

Auch wenn die Umsetzung der Aarhus Konvention Verbesserungen für die Beteiligung gebracht hat, so gibt es doch noch eine Reihe gesetzlich zementierter Kommunikations- und Beteiligungsdefizite. Grundlegendes Kommunikationsdefizit ist die Tatsache, dass die förmliche Beteiligung zu einem Zeitpunkt stattfindet, an dem Abstimmungen und die eigentliche Entscheidungsfindung sehr weit voran geschritten sind. Eine wirklich beratende oder mitgestaltende, aktive Beteiligung ist zu diesem Zeitpunkt der Planung nicht mehr möglich. Somit liegt in der Verfahrensweise selbst eine Ursache für den konfrontativen Charakter vieler Beteiligungsverfahren, der auf Kommunikationsmechanismen beruht, wie sie Lotty Rosenfeld durch ihre Kunstaktion zur dokumenta 12 so anschaulich offen gelegt hat (vgl. Kapitel 1.1). Beteiligungsdefizite weist z.B. das UVPG auf: So sind Öffentlichkeit und Umweltorganisationen z.B. von Feststellungsverfahren der UVP-Pflicht und Einzelfallsprüfungen, dem so genannten Screening, ausgeschlossen. Gegen die Screening-Entscheidung kann die betroffene Öffentlichkeit keine Rechtsmittel einlegen. Grundlegendes Kriterium zur Beteiligung im förmlichen Verfahren ist die Betroffenheit. Liegt sie nicht vor, ist die Abgabe einer Stellungnahme aus einem reinen Interesse heraus in den meisten Verfahren nicht möglich. Dann gibt es nur den Weg, sich in einer anerkannten Vereinigung oder Bürgerinitiative, die die eigenen Interessen vertritt, zu engagieren. Diese Einschränkung der potenziellen Akteursgruppe entspricht nicht der in der Aarhus-Konvention geforderten Jedermann-Beteiligung. Der Rechtsweg steht grundsätzlich nicht jedem offen. Es ließen sich sicherlich weitere Defizite anführen, aber Gesetze und förmliche Verfahren bilden nicht den Schwerpunkt dieser Arbeit und es wird auf eine tiefer gehende Betrachtung verzichtet. Die Arbeit soll jedoch einen Beitrag dazu leisten, Wege und Potenziale der informellen Beteiligung aufzuzeigen, um den Gang zum Gericht, als letztes Mittel der Wahl und Zeichen einer Kommunikationskapitulation zu vermeiden. Darüber hinaus soll sie Überzeugungsarbeit leisten, dass sich die allein auf Freiwilligkeit und Bereitschaft beruhende Akteurs- bzw. Öffentlichkeitsbeteiligung lohnt und dazu beitragen kann, die förmlichen Verfahren effektiver und weniger konfrontativ durchzuführen, von planerisch-qualitativen und sozialgesellschaftlichen Wirkungen mal abgesehen.

Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung der Aarhus-Konvention und der WRRL wurden in Deutschland gesetzlich ausreichend umgesetzt. Allerdings kann man sich des Eindrucks nicht erwehren, dass dies eher zurückhaltend und wenig mutig geschah. Die Idee beider Richtlinien, Beteiligung wirklich frühzeitig, aktiv und aktivierend, weniger konfrontativ und mehr partnerschaftlich zu gestalten, wird in den Gesetzen recht verhalten zum Ausdruck gebracht. Die allgemeine Formulierung, dass aktive Beteiligung durch die Behörde gefördert werden soll, wird in den deutschen

Gesetzen nicht konkretisiert. Weder wird definiert, was aktive Beteiligung ist und wie weit sie geht, noch wie sie zu fördern ist. In der praktischen Beteiligungsgestaltung und -kommunikation hat sich wenig geändert. Nur das Internet als Informationsmedium erfährt eine rasante Entwicklung. Es ist mehr als zweifelhaft, ob Beteiligungsbereitschaft und gute Kommunikation gesetzlich verordnet werden können. Genauso wenig aber dürfen Gesetze Beteiligung hemmen oder einschränken. Ihre Aufgabe besteht in der Schaffung bester Rahmenbedingungen, in denen Beteiligung stattfinden und wirksam werden kann.

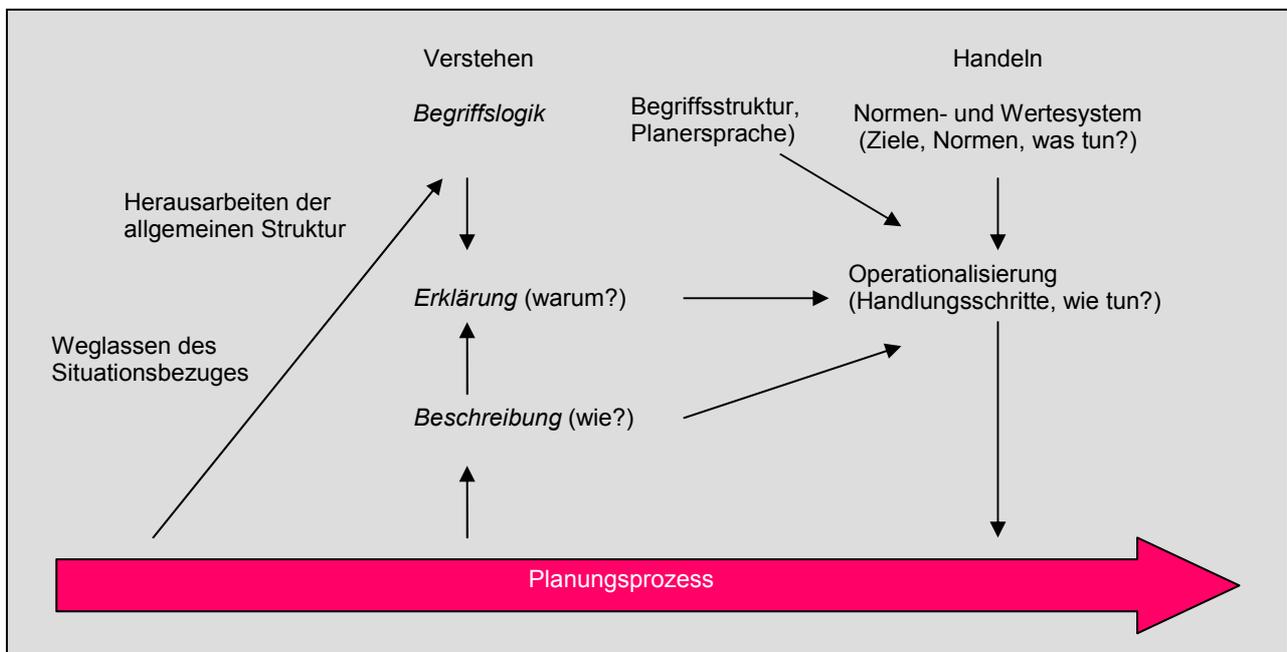
### **2.3 Planungstheoretischer Bezug**

Die planungstheoretische Diskussion ist gekennzeichnet durch Anlehnungen an verwandte Theoriebereiche. Fürst (2004) und Sinning (2002) tragen theoretische Ansätze aus Disziplinen wie Kommunikationstheorie (Habermas), Politik (Staats- und Steuerungstheorien, Systemtheorie – Niklas Luhmann, Akteurtheorie – Mayntz/Scharpf), Politische Ökonomie (Foucaultsche Diskurstheorie, Spieltheorie, Transaktionskosten-Ansatz, Regulationstheorie) zusammen. Eine systematische Auswertung der einzelnen Theorien, von der jede Einzelne konstruktive Bestandteile für eine Planungstheorie enthält, fehlt nach wie vor. Fürst (2004:249) verweist auf die angelsächsische Planungsdiskussion, die sich konstruktiv mit diesen „Theorie-Importen“ auseinandersetzt, bescheinigt aber insbesondere der raumplanerischen Theoriebildung in Deutschland eine „Theorie-Abstinenz“. Auch in der Forschungspraxis gibt es nach Fürst in den Planungswissenschaften keine echte eigenständige Forschung zu Planungs- und Interaktionsprozessen, sondern diese Lücken werden mit übertragbaren Erkenntnissen aus der Soziologie oder den Politikwissenschaften gefüllt. Zu Recht stellt Fürst in dieser Situation die Frage, inwieweit es zweckmäßig ist, eine eigenständige Planungstheorie zu forcieren, wenn der Wissensstand der Sozialwissenschaften so weit entwickelt ist. Warum sollten die Planungswissenschaften das Rad noch mal erfinden, wenn die Ressourcen an offenen Stellen effizienter eingesetzt werden können? Fürst verweist auf eine Extremposition von Castells, die der Planung aufgrund dieser Situation Theoriefähigkeit abspricht, die er aber nicht unterstützt. Mag man die genuin-eigenständige Theoriefähigkeit vielleicht in Frage stellen, so herrscht über den Bedarf an theoretischer Auseinandersetzung kein Zweifel. Breiter Konsens besteht seit längerer Zeit, dass es sich bei Planungsprozessen zum einen um Problemlösungsprozesse und zum anderen um wechselseitige Lernprozesse handelt. Das Lernen führt wiederum zu einer Optimierung von Problemlösungen. „Solche Lernprozesse werden strukturiert und gesteuert durch die theoretische Reflexion des Planers über sein Tun, d.h. durch Planungstheorie“ (Bechmann 1981:47). Der Bedarf an Forschung über und theoretischer Auseinandersetzung mit Gestaltung und Wirkungen von Planungsprozessen wurde in der Ausgangssituation bereits beschrieben. Fürst stellt die Defizite in diesem Bereich deutlich heraus, die seiner Meinung nach leicht zu benennen, aber schwer zu beheben sind. Als wesentlichen Grund führt er an, dass informelle Planungsprozesse nicht zu generalisieren sind.

Bechmann (1981:7) betont in seinen für die Landschaftsplanung als Standardwerk geltenden Grundlagen der Planungstheorie, dass Planungen als kreative Prozesse eine große Vielfalt an Strukturen und Verläufen aufweisen, diese aber durchaus nach festen Mustern gestaltet sind: „Trotzdem existiert eine Einheit dieser Vielfalt – welche sich in den fundamentalen Grundstrukturen, auf denen alle Planungsprozesse beruhen, ausdrücken.“ Als grundlegende Modelle nennt er Zweck-Mittel-Handlung, rationale Entscheidung, soziale Interaktion, Sender-Empfänger-Modell als Grundmuster von Kommunikation und das Grundmodell der Bewertungstheorie. Die Entwicklung

oder der Beitrag zu einer Planungstheorie hängt von Erkenntnisinteressen und dementsprechend von den Fragestellungen ab, unter denen Planungsprozesse untersucht werden. Seiner Meinung nach besteht das wichtigste Interesse in der Beschreibung, der Deutung und Erklärung sowie der Abstraktion von Planungsprozessen (1981:48). Bechmann stellt fünf Betrachtungsperspektiven von Planungsprozessen in einen Zusammenhang:

1. Beschreibungen geben Beobachtungen wieder.
2. Erklärungen begründen Gesetzmäßigkeiten.
3. Logische Abstraktionen arbeiten die Grundstrukturen heraus, ohne Berücksichtigung des Situationsbezuges.
4. Normative Planungskonzeptionen setzen Wissen über reale Planungsgeschehen und Wertmaßstäbe (z.B. Leitbilder) voraus.
5. Operationale Planungsanweisungen benötigen Wissen über konkrete Handlungsmöglichkeiten. (1981:50)

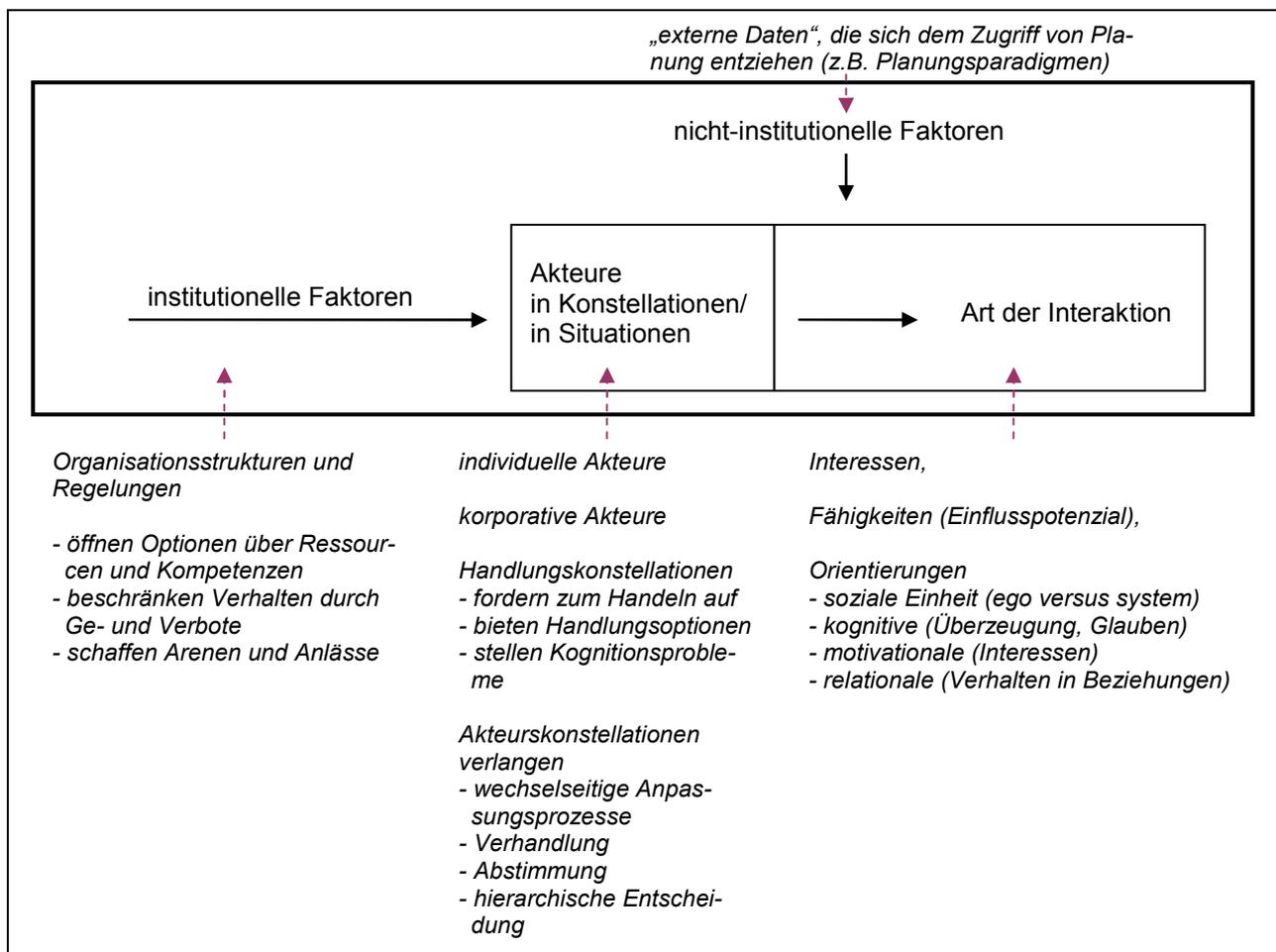


**Abbildung 8: Dimensionen von Planungsdenken nach Bechmann (1981:51)**

Bechmann weist ausdrücklich darauf hin, dass aus Theorien, die Beobachtungen in einen Zusammenhang stellen und versuchen, daraus Gesetzmäßigkeiten abzulesen, weder Planungskonzeptionen noch operationale Handlungsanweisungen logisch abgeleitet werden können. Damit möchte Bechmann zum Ausdruck bringen, dass planungstheoretische Kenntnisse allein noch keinen guten Planer hervorbringen. Ein Planer sollte die Fähigkeit besitzen, die theoretischen Inhalte auf die jeweils konkrete Planungssituation zu beziehen und anzuwenden. „Planungstheorien dienen der Systematisierung von Planungswissen“ (1981:50). Zum Planungswissen gehören nach Bechmann Sachwissen (Planungsgegenstand), instrumentelles Wissen und Kenntnis der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen und des Planungskontextes. Ausgehend von dieser allgemeinen Grundlage, können gerade wegen der individuellen Rahmenbedingungen - unterschiedlichen Macht-, Interessen-, Problem- und Optionenstrukturen, Planungsaufgaben, Akteurskonstellationen und deren In-

teraktionsorientierungen - genauere Aussagen nur fallspezifisch getroffen werden. Generalisierung würde keine Theorie, sondern ein normatives Such- und Leittraster zur Schärfung der Wahrnehmungsmuster für Praktiker hervor bringen (Fürst 2004:249).

Die Grundstrukturen von Planungsprozessen werden umfassend oder in Teilen durch Modelle dargestellt. Grundsätzlich wird zwischen linearen und zyklischen Prozessschemata unterschieden. Zyklische Prozessschemata versuchen den Planungsprozess als rückgekoppeltes System darzustellen und den Zusammenhang zwischen verschiedenen Handlungsschritten aufzuzeigen, worauf lineare Modelle in der Regel verzichten. Komplexität und iterative Vorgehensweise sind in Modellen kaum darstellbar, wenn sie übersichtlich und verständlich bleiben wollen. Das folgende Modell stammt aus der Akteurstheorie, die für die kommunikative Planung als relevant erachtet wird. Zur Steuerung werden regulierende, finanzielle und prozessuale Steuerungsformen eingesetzt. Politische Steuerung wird nur als ein sozialer Teilprozess unter vielen verstanden, wobei der Staat aber die Letztentscheidungsfunktion behält. Das Modell des „akteurszentrierten Institutionalismus“ von Mayntz und Scharpf (1995) greift die Faktoren systematisch auf, die für Entscheidungsprozesse in Akteurskonstellationen relevant sind, und bezieht sie aufeinander. Dieser Ansatz wurde aus der Netzwerkforschung und spieltheoretischen Analyse abgeleitet, durch die Formen von Akteurskonstellationen abgebildet werden.



**Abbildung 9: Ansatz akteurszentrierter Institutionalismus nach Mayntz und Scharpf**, ergänzt mit Erläuterungen aus Knieling, Fürst, Danielzyk 2003 (in kursiver Schrift)

Dieses analytische Modell entspricht mit seinem akteurszentrierten Fokus und der Einbeziehung des Kontextes der von Selle eingangs (Kapitel 1.1 Ausgangssituation) geforderten akteurs- und raumbezogenen Perspektive, wenn man die Rahmenbedingungen des physischen Raumes zu den nicht-institutionellen Faktoren zählt. Feindt und Newig (2005) verstehen dieses Modell als Integration soziologischer Überlegungen aus der Theorie der gesellschaftlichen Differenzierung in das ökonomische Verhaltensmodell (Homo oeconomicus). Institutionen werden als Gelegenheitsstrukturen für Akteure verstanden, von denen sie kognitiv (Wissen), relational (Einstellung gegenüber anderen Akteuren) und motivational (Interessen und Normen) beeinflusst werden. Akteure werden im Scharpfschen Modell nicht nur durch ihre Handlungsorientierung charakterisiert. Vielmehr spielen ihre Fähigkeiten wie Verfügung über Geld und Macht, Wissen und Information, Einfluss, Prestige und ‚soziales Kapital‘ eine Rolle. Das Modell spiegelt somit die polit-ökonomische Perspektive wider, worunter die Analyse der Macht und Interessensstrukturen der Akteure, der institutionellen und materiellen Rahmenbedingungen sowie der gesellschaftlichen Auswirkungen durch rationales individuelles Verhalten zu verstehen sind. Ein wesentlicher Bestandteil von Planung wird in diesem Modell bzw. der polit-ökonomischen Perspektive allerdings nicht aufgeführt. Die Wirkungen des Akteurshandelns im Raum spielen im Policy-Bereich, auf das sich das Modell bezieht, keine große Rolle, auch wenn man in der Soziologie des Raumes davon ausgeht, dass die Folgen von politisch-gesellschaftlichen und besonders von ökonomischen Entwicklungen im Raum ablesbar sind.

Feindt und Newig (2005:22) sprechen der polit-ökonomischen Perspektive, da sie auch auf Rationalitätsfallen aufmerksam macht, eine starke Heuristik zur Analyse der Funktionsweise und Gestaltungsmöglichkeiten von partizipativen Verfahren und deren Beitrag zu einer Politik der Nachhaltigkeit zu. Als einen zentralen Punkt nennen sie die Orientierung an Ergebnissen und Wirkungen von partizipativen Verfahren. Ein Aspekt wird in vielen Modellen und in der ingenieurtechnisch und instrumental ausgerichteten Planung nicht angeführt, der dagegen aber Einzug in die polit-ökonomische Diskussion gehalten hat: soziale Wirkungen, insbesondere soziales Lernen (Heinrichs 2005b, Baranek & Walk 2005). Im englischen Sprachraum wurde ‚Social Learning‘ in den 1990er Jahren ein viel beachteter und diskutierter Ansatz, um Abläufe in der Umweltplanung zu verstehen und zu managen. Zur Jahrtausendwende wurde dieser Ansatz einer der Kernelemente des neuen Wissenschaftsfeldes „Sustainability Science“, in deren Fokus die „dynamischen Interaktionen zwischen Natur und Gesellschaft“<sup>19</sup> stehen: „It will also require fundamental advances in our ability to address such issues as the behavior of complex self-organizing systems, the responses, some irreversible, of the nature-society system to multiple and interacting stresses, and the options for combining different ways of knowing and learning so that social actors with different agendas can act in concert under conditions of uncertainty and limited information“. Das Konzept des Sozialen Lernens konnte einen Beitrag zur Verfestigung von Perspektiven leisten, die gegenseitiges Lernen und Beteiligung als notwendige Bestandteile eines ganzheitlichen Ressourcenmanagements betrachten und fand Eingang in Forschungsvorhaben zu Umwelt- und Wassermanagement.

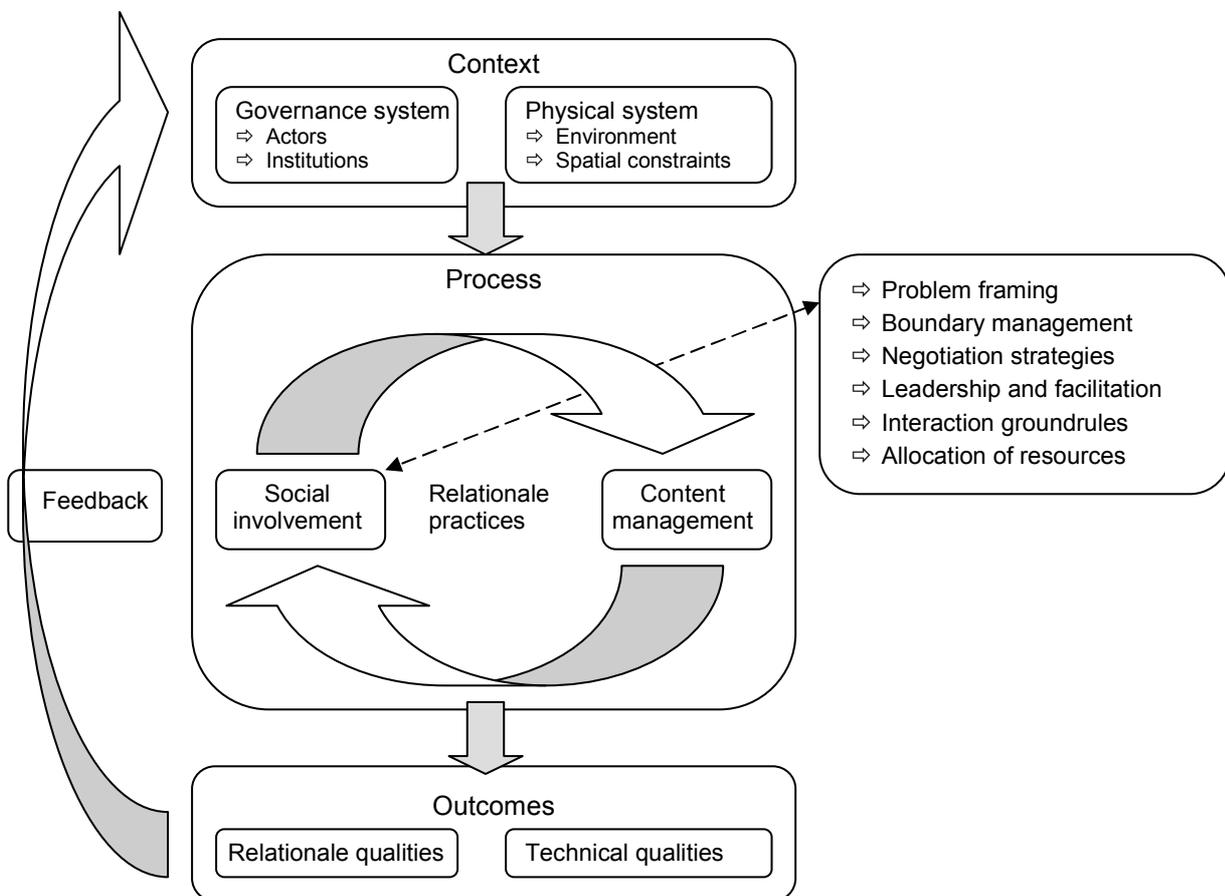
Im Folgenden wird der Ansatz des Sozialen Lernens vorgestellt, wie er im Rahmen des HarmoniCOP-Projekts (Harmonising Collaborative Planning in River Basins) definiert und angewendet wurde. „In RBMP, social learning can be defined as the process by which actors and stakeholders continuously learn to frame and reframe the issues at stake in a constructive and cooperative way and create social capabilities to deal with common problems by: 1) reflecting on the institutional and environmental context on which they develop their activities, 2) learning to manage new contents and new participation boundaries in order to resolve problems related to equity, efficiency

---

<sup>19</sup> [www.hks.harvard.edu/sustsci/ists/docs/2000-33.pdf](http://www.hks.harvard.edu/sustsci/ists/docs/2000-33.pdf), 01.09.2008

and distribution of resources (including intergenerational ones); 3) by feeding back the outcomes of the participation and deliberative processes into substantial changes within the original institutional and environmental conditions where such processes first took place; and 4) by building new relational qualities and social capital, besides technical skills“(Tabarà 2006:106).

Mostert übersetzte den Social-Learning-Ansatz auf der Abschlusskonferenz des Interreg Projekts TRUST (Haarlem, 24.10.2007) in ein anschauliches Alltagsbeispiel: “Imagine you and your neighbour decide to go on a holiday together. You want to go to Norway, he wants to go to Spain. Is a compromise the best solution in this case? Probably not, cause you’d end up in The Netherlands. When going for the learning approach though, you may find out that you like the mountains, and your neighbour likes the sun. The solution would be to find a place were they have both. And that’s definitely not in The Netherlands.“<sup>20</sup>



**Abbildung 10: Wirkungsgefüge von Kontext-Prozess-Wirkung des Social-Learning-Modells (Tabarà 2005:14)**

Dieses Modell nimmt die Komponenten des akteurszentrierten Institutionalismus (nach Mayntz & Scharpf, vgl. Abbildung 9) auf und stellt das Wirkungsgefüge von Kontext und Ergebnissen dar, in dem der Prozess stattfindet. In der Darstellung werden akteursbezogene und raumbezogene Komponenten für Kontext und Wirkungen gleichwertig nebeneinander gestellt: Der Kontext im Be-

<sup>20</sup> [www.trustpartners.org/contents/pages/00000059/trust\\_newsletter6.pdf](http://www.trustpartners.org/contents/pages/00000059/trust_newsletter6.pdf), 10.10.2007

reich der räumlichen Planung ist maßgeblich bestimmt durch die politischen und rechtlichen Rahmenbedingungen inklusive der Akteurskonstellation und durch die natürlichen Voraussetzungen der physischen Umwelt. Davon beeinflusst wird der Prozess, der durch Management und soziale Einbindung geprägt ist. Der Prozess produziert soziale und technische (raumwirksame) Ergebnisse, die wiederum auf den Kontext wirken und damit veränderte Rahmenbedingungen für weitere Prozesse schaffen.

In diesem Modell ist der Raum als Kontextkomponente ausschließlich dem physischen System zugeordnet. Damit verzichtet das Modell auf ein Raum- bzw. hier relevantes Landschaftsverständnis, das Raum als kollektives Gut und Landschaft als kulturelles Produkt versteht. Somit sind in diesem Modell zwei Komponenten zu ergänzen: 1. ist zum Kontext die Landschaft als Ausdruck früheren und heutigen menschlichen Handelns, von Lebensstilen und Werthaltungen hinzuzufügen und 2. wirkt sich der Prozess auf das Landschaftsbild und auf die Landschaft als soziales Gefüge aus (Outcomes). Es können sich die Wahrnehmung, d.h. der Blick auf, Verständnis von und die Einstellung zur Landschaft ändern, wodurch menschliches Handeln in der Landschaft beeinflusst wird, das wiederum die Landschaftsentwicklung verändern kann. Soziales Lernen führt in diesem Zusammenhang zu kollektivem Raum-Schaffen, das man gemäß der Begrifflichkeiten dieses Modells als ‚spacial/cultural qualities‘ bezeichnen könnte. Versteht sich der Landschaftsbegriff als Beschreibung der Beziehung zwischen Mensch und einer durch Natur und Arbeit geformten Umwelt (Ipsen 2006:74), so könnte die Vertiefung der Beziehung auch als ‚relationale quality‘ bei den Wirkungen eingeordnet werden. Ipsens Ansatz von der Landschaft als interdisziplinäres Konzept wird in der weiteren Diskussion in diesem Kapitel erläutert.

Der Social-Learning Ansatz ist als iterativer Prozesszyklus zu verstehen, in dem fortlaufende Strukturänderungen durch soziale Interaktionen erfolgen. Die Feedback-Schleifen zwischen Kontext und Beteiligung, in Abbildung 10 vereinfacht dargestellt, veranschaulicht folgende Grafik.

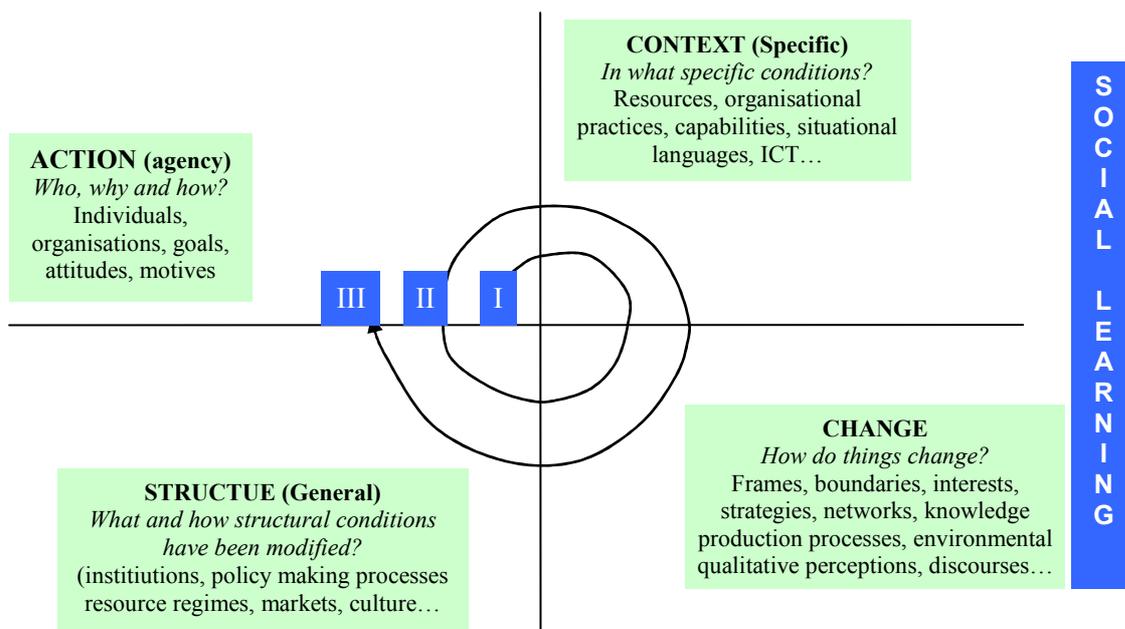
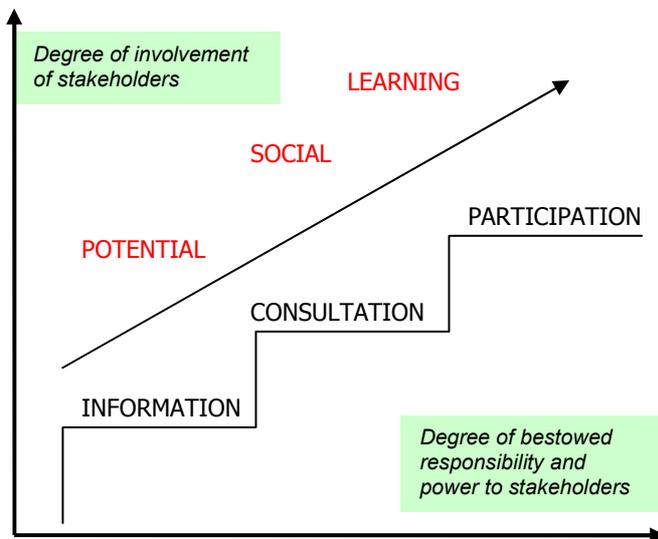


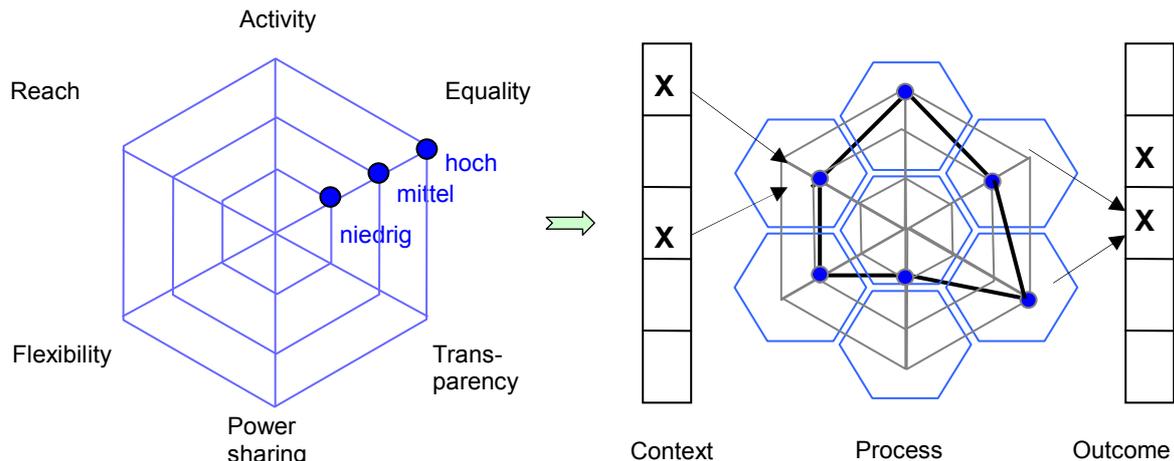
Abbildung 11: Soziales Lernen als iterativer und zyklischer Prozess (Tabarà 2005:21)

Das Social-Learning-Modell wird für das HarmoniCop-Projekt, das sich mit Prozessen in der Wasserwirtschaft und im Rahmen der WRRL beschäftigt hat, in Bezug zu den Intensitätsstufen der Beteiligung gesetzt, wie sie von der Europäischen Kommission in dem Leitfaden zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der WRRL vorgeschlagen werden. Folgende Abbildung verdeutlicht, dass das Potenzial von ‚Social Learning‘ bei höherer Intensität der Beteiligung steigt. Abhängig sind die sozialen Lerneffekte von der Einbindung der Interessenvertreter und der ihnen zugestanden Macht (Einflussmöglichkeiten) und damit übergebenen Verantwortung.



**Abbildung 12: Beteiligungsintensität und soziales Lernpotential (Tabarà 2005:13)**

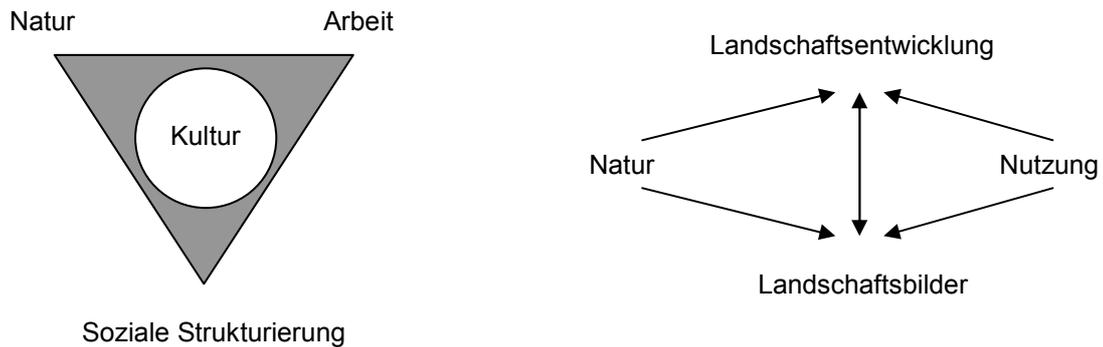
Mit diesem Zusammenhang richtet die theoretische Auseinandersetzung mit dem partizipativen bzw. kommunikativen Planungsprozess ihren Blick nun auf einen wesentlichen Aspekt von Beteiligung: die Intensität. Beteiligungsintensität hat sich in der Partizipationsdiskussion seit den 1960er Jahren mit Einführungen von ‚Arnsteins’s ladder of citizen participation‘ als ein wesentliches Kriterium etabliert und spielt in den aktuellen Modellen, die für kommunikative Prozesse in der Wasserwirtschaft entwickelt wurden, als Charakterisierungs- und Strukturierungsmerkmal eine wichtige Rolle. Bevor in Kapitel 2.4 die Partizipationsentwicklung der letzten 40 Jahre anhand verschiedener Intensitätsmodelle nachvollzogen wird, woran sich zudem Veränderungen im Planungsverständnis ablesen lassen, soll ein weiterer Ansatz vorgestellt werden, der das Kontext-Prozess-Wirkungsgefüge mit einem weiterentwickelten Intensitätsverständnis kombiniert. Mit dem folgenden Modell wird Intensität nicht mehr als Stufe mit zwei Kriterien, sondern als Netzstruktur mit sechs Kriterien definiert. Rasche et al. (2006) stellen in ihrem Modell, das im Rahmen des TRUST-Projekts entwickelt und angewendet wurde, analog zum Ansatz des Sozialen Lernens den Zusammenhang Kontext-Prozess-Wirkung dar. Um den Prozess zu charakterisieren, wird der Prozess mit sechs so genannten Dimensionen beschrieben, die in Relation zum Kontext und zu den Ergebnissen gesetzt werden. Damit können (multikausale) Zusammenhänge innerhalb dieses Wirkungsgefüges erläutert werden. In dieser Darstellung fehlt allerdings die wichtige Rückkopplung der Ergebnisse auf den Kontext. Das Intensitätsmodell und die Inhalte der Dimensionen werden in Kapitel 2.4 ausführlicher vorgestellt.



**Abbildung 13: Der Prozess im Wirkungsgefüge von Kontext und Ergebnissen (Seecon Deutschland GmbH 2007)**

In beiden Ansätzen, dem ‚Social Learning‘ und den Intensitätsdimensionen, werden der Prozess an sich und die ‚Outcomes‘ (Wirkungen) in den Mittelpunkt der Betrachtung gerückt. Damit konzentriert sich der Blick nicht allein auf qualitative Verbesserungen eines Maßnahmenplans und dessen Umsetzung oder Effizienz eines Verfahrens, sondern dehnt sich auf soziale Wirkungen als Stützen einer zukunftsfähigen räumlichen Entwicklung aus. Diese Herangehensweise, die verstärkt Akteure und Raum als Teil des Kontextes und Akteursbeziehungen/–handeln und räumliche Entwicklung als (Prozess-) Wirkungen betrachtet, entspricht der von der Wissenschaft geforderten akteurs- und raumbezogenen Perspektive. Der Beitrag der vorliegenden Arbeit besteht in der Ergänzung dieser Perspektiven um eine wirkungsbezogenen Perspektive. In dem empirischen Teil dieser Arbeit wurde eine Methode zur Beschreibung und Bewertung von Prozessen in der Wasserwirtschaft ausgewählt, die Kontext, Prozess und Wirkungen betrachtet und dabei die Wirkungen in den Mittelpunkt und in Abhängigkeit zu den anderen Aspekten stellt (vgl. Kapitel 3.2.2).

Die Einordnung der Arbeit in den planungstheoretischen Kontext hat sich bis zu diesem Punkt auf Theorien konzentriert, die den Prozesscharakter der Planung herausstellen. Der Planungsgegenstand Raum bzw. Landschaft als „Produkt“ gesellschaftlicher Prozesse fordert Kommunikation und gemeinsame Entscheidungsfindung bezüglich seiner/ihrer Gestaltung geradezu heraus. Daher wird ergänzend der Begriff der „Landschaft als interdisziplinäres Konzept“ (Ipsen 2006:75 ff) dargestellt. Ipsens Meinung nach kann Landschaft im Spannungsfeld zwischen Materialität und Bildhaftigkeit nur dann begriffen werden, „wenn verschiedene Disziplinen aufeinander bezogen werden“; Disziplinen der Naturwissenschaften, der Planung und Ingenieurwissenschaften, der Soziologie und Politologie und der Kulturwissenschaft. Materialität umfasst die natürlichen Eigenschaften von Landschaft. Diese werden allerdings durch die Nutzung und Bearbeitung von Natur beeinflusst und verändert. Damit verändert sich das Landschaftsbild nicht nur durch die natürliche Dynamik, sondern ganz erheblich durch das Wirken der Menschen, z.B. durch Landwirtschaft oder Städtebau. Das Konzept des Begriffs Landschaft basiert auf den Wechselwirkungen zwischen Landschaftsentwicklung durch Natur und Nutzung und dem Entstehen von Landschaftsbildern. Einerseits entstehen Landschaftsbilder durch die Landschaftsentwicklung, andererseits beeinflussen gesellschaftlich produzierte Idealbilder von Landschaft, auch als Leitbilder bezeichnet, die gezielte Entwicklung von Landschaft.



**Abbildung 14: Landschaft als interdisziplinäres Konzept und Zusammenhang von Landschaftsbild und Landschaftsentwicklung nach Ipsen (2006:76f)**

Die Kommunizierbarkeit von Landschaft setzt ein Landschaftsbewusstsein voraus. Dabei gibt es einen kognitiven, einen ästhetischen und einen emotionalen Zugang zur Landschaft. Ipsen systematisiert die Dimensionen des Landschaftsbewusstseins wie folgt:

	Kognitive Beziehung	Ästhetische Beziehung	Emotionale Beziehung
Naturraum	Biologie, Ökologie, Naturschutz, etc.	Naturästhetik, Naturbeobachtung	Naturliebe
Nutzung	Landschaftsgeschichte, Standortwissen, etc.	Wahrnehmung des Kulturraumes	Nutzungsbindungen, Standortbedeutung
Soziale Strukturierung	Eigentumsverhältnisse, Rechtliche Regelungen, etc.	Besondere Orte, Persönlichkeiten	Soziale Netzwerke, Räumliche Milieus
Kulturelle Bedeutung	Märchen, Literatur, Malerei	Symbolische Bedeutung besonderer Orte	Dialekt, Heimat, Identität

**Tabelle 2: Das theoretische Feld des Landschaftsbewusstseins nach Ipsen (2006:84)**

Diese Zusammenstellung liefert eine Reihe von Erklärungsansätzen für das Entstehen von Landschaftsbildern im Kopf des Betrachters, das allerdings erst nach der Reduktion von Komplexität aus der vielgestaltigen materiellen Welt entsteht. Die auf wenige materielle Merkmale reduzierten Landschaftsbilder bieten trotzdem oder gerade deswegen einen hohen Wiedererkennungswert, auch wenn in vielen Fällen Klischees bedient werden. Besonders auffallend ist dies in Zeichentrickfilmen, wo Heidis Bergwelt durch hohe Berge, rauschende Tannen, blühende Wiesen und viel Schnee im Winter ausreichend charakterisiert wird, um die Alpen zu erkennen. Nils Holgerson fliegt mit den Gänsen über „typisch“ skandinavische Landschaften hinweg auf seinem Weg nach Süden, der anhand wechselnder Landschaftsbilder vor Augen geführt wird. Wicky reibt sich in einer menschenleeren und artenarmen Landschaft mit sauberen Flüssen und offenen Meeren seine Nase, dass die Sterne fliegen, also in einer nordischen Landschaft, wie sie zu Wikingenzeiten ausgesehen haben könnte. Simba der Löwe sitzt in der glutroten Abendsonne, die über der weiten, undifferenzierten Savanne untergeht und in deren Gegenlicht sich eine Schirmakazie abzeichnet: typisch Afrika!?

Lokale oder Regionale Landschaften, zu denen man tiefer gehende Beziehungen pflegt als zu den oben genannten Klischees, werden selbstverständlich weitaus differenzierter betrachtet, aber doch auch als Reduktion komplexer Zusammenhänge. Die Tabelle 2 bietet des Weiteren eine Reihe von Anknüpfungspunkten, die hilfreich sein können, um mit Menschen über Landschaft ins Gespräch zu kommen, ihr Landschaftsbewusstsein anhand der Systematik zu beschreiben und Bewusstsein für bestimmte Aspekte zu bilden. Daher spielen diese Komponenten eine zu beachtende Rolle bei der Vorbereitung von Kommunikation und Lernprozessen im Hinblick auf potenzielle Wirkungen auf das Landschaftsbewusstsein.

Die Einordnung des Themenbereichs der kooperativen oder partizipativen Planung in die planungstheoretische Diskussion konnte zeigen, dass sich einerseits ein Verständnis von Planung als kommunikativer Problemlösungs- und Lernprozess immer weiter entwickelt, andererseits die theoretische Auseinandersetzung mit der Gestaltung und den Wirkungen von Planungsprozessen bisher zu wenig ausgeprägt ist. Neuere Modelle bilden den Zusammenhang zwischen Kontext, Prozess und Wirkungen deutlich ab, differenzieren zudem zwischen Wirkungen im Raum und auf soziale Beziehungen, erklären aber noch unzureichend die theoretischen Wirkungszusammenhänge.

Im Zusammenspiel von Prozess und Wirkung spielt die Intensität, mit der Beteiligungsprozesse durchgeführt werden und Akteure in Entscheidungen involviert sind, eine entscheidende Rolle, wie verschiedene Modelle der letzten 40 Jahre erkennen lassen. Im folgenden Kapitel wird der Begriff der Intensität an verschiedenen Modellen vorgestellt und diskutiert.

## **2.4 Modelle der Beteiligungsintensität als Abbild von Planungsverständnissen**

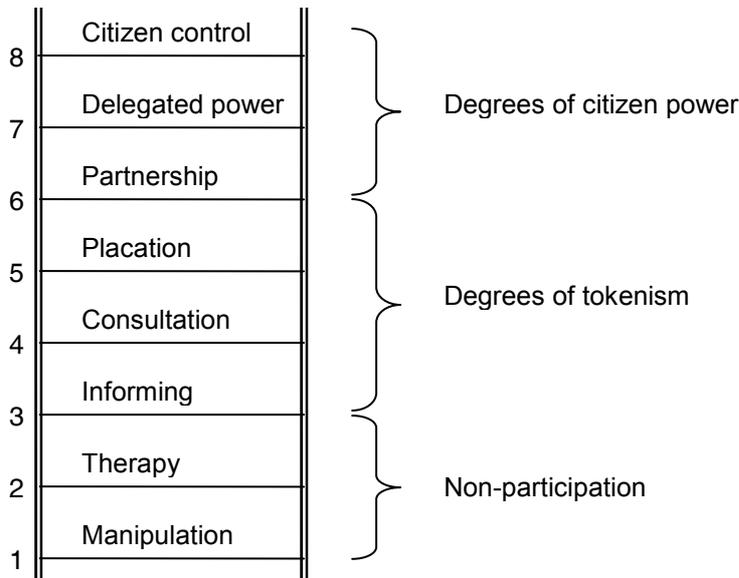
Beteiligung erfolgt in der Praxis in unterschiedlichen Formen und mit unterschiedlicher Intensität. In der theoretischen Diskussion ist die Beteiligungsintensität ein wesentliches Merkmal, um Prozesse zu beschreiben und Teilhabe zu kategorisieren. Umfang und Reichweite von Prozesswirkungen stehen in unmittelbarem Zusammenhang mit der Beteiligungsintensität: Je geringer die Intensität, desto geringer die zu erwartenden Wirkungen. In diesem Kapitel wird chronologisch anhand verschiedener Modelle die Entwicklung des Partizipationsgedankens in den letzten 40 Jahren nachgezeichnet, die den Paradigmenwechsel im Planungsverständnis von Government zu Governance (oder D(E)AD-Modell zum Tripple D Modell, vgl. Kapitel 1.1) entscheidend beeinflusst hat. Die meisten Modelle bilden Intensität in Stufen ab. Das neueste Modell dieser Zusammenstellung aus dem Jahr 2006 verlässt die Ein- bzw. Zweidimensionalität der vorangegangenen Stufenmodelle und bildet die Mehrdimensionalität in Netzdiagrammen ab. Als letztes wird das als Akteursmodell bekannte Orbit-Modell vorgestellt, das die Kategorien akteursbezogen benennt, aber hinsichtlich der Beteiligungsintensität definiert.

Arnstein (1969/1971) unterscheidet acht Stufen der Beteiligungsintensität und prägte dafür den Begriff „ladder of participation“. Sie hat diese, wie sie selbst sagt ‚provokante‘ Typologie aus amerikanischen Sozialprogrammen abgeleitet, mit der Absicht, einen aufgeklärten Dialog in der sehr kontroversen Debatte dieser Zeit anzuregen. Die Motivation ihres Engagements für Partizipation bestand in der Überzeugung, dass Unterprivilegierte und sozial Benachteiligte ein Recht darauf haben und die Möglichkeit erhalten sollten, ihre Lebenssituation selbst zu gestalten und positiv zu beeinflussen<sup>21</sup>. Dieses ist nur durch die Umverteilung von Macht in der Gesellschaft zu erreichen.

---

<sup>21</sup> Das Motiv der ungerechten Verteilung ist heute genauso aktuell wie damals. Tabarà stellt 2005 (S. 11) unter Bezugnahme auf Schnaiberg et al. 1986 und Renn et al. 1995 fest „Official understanding of public participation, which to some extent is already incorporated in legislation and in official statements with regard to the management of water resources,

„[This] highlights the fundamental point that participation without redistribution of power is an empty and frustrating process of the powerless“ (Arnstein 1969). Somit ist das wichtigste Kriterium für ihre Typologie der Grad der Bürgermacht (extent of citizens' power), also der Grad an Mitbestimmung bzw. Entscheidungsgewalt. Dieses Modell kann als ‚Mutter aller Modelle‘ bezeichnet werden, weil es nicht nur der erste Vorschlag für eine Typologie war, sondern sich viele der späteren Modelle auf Arnstein's ladder of participation beziehen.

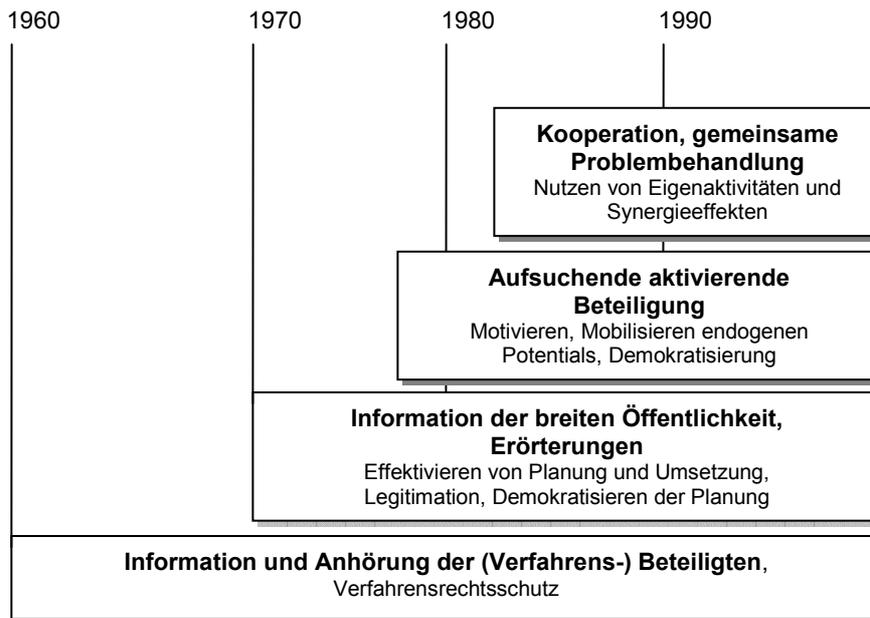


**Abbildung 15: Arnstein's ladder of citizen participation (Arnstein 1969)**

Die ersten beiden Stufen Manipulation und Therapy sind keine wirklichen Beteiligungsstufen. Sie repräsentieren eher Formen der Beeinflussung und Belehrung. Einfluss auf die Entscheidung ist in diesen beiden Stufen nicht gegeben. Die folgenden drei Stufen fasst Arnstein unter Alibipolitik, da die Stufen Information, Konsultation und Beratung den Bürgern zwar eine Stimme, aber keine Entscheidungsmacht zubilligen. Sie können sprechen und werden gehört, aber die Entscheidung wird allein von den Mächtigen getroffen. Oppermann (2001) bezeichnet Beteiligung ohne wirklichen Einfluss als „Akzeptanzbeschaffungsmaßnahmen“. Teilhabe an der Entscheidungsmacht bekommen die Bürger in den drei oberen Stufen, die Partnerschaft, Bevollmächtigung und Bürgerkontrolle beinhalten. Partnerschaft ist durch Verhandlungen zwischen Bürgern und Machthabern und geteilte Planungs- und Entscheidungsverantwortung charakterisiert. Die nächste Stufe unterscheidet sich davon durch die Möglichkeit, dass sich im Laufe der Verhandlungen die Machtverteilung zugunsten der Bürger verändert. In dieser Stufe kann daher der Punkt erreicht werden, an dem sich die Machtverhältnisse umkehren und Verantwortung auf die Bürger übergeht. Nach Arnsteins Ansicht sind die Machthaber in dieser Situation gut beraten, besser von sich aus Verhandlungsprozesse zu beginnen als auf Druck von der anderen Seite zu reagieren. Citizen Control als höchste Stufe der Teilhabe ermöglicht Mitbestimmung und Übernahme von Verantwortung bis zur Leitung von Programmen oder Institutionen (z.B. selbst organisierte Schulformen). Spätere Modelle verzichten meist auf die Stufen der Nicht-Beteiligung und beginnen mit Information als unterste Ebene, der in den meisten Modellen zwei bis vier weitere Stufen folgen.

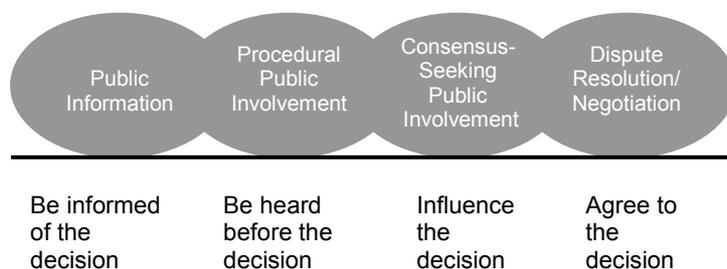
seems to have omitted one of the main lessons learnt during all these years of social research: that public involvement in collective affairs is an expression of social inequalities, and that public participation in natural resources needs first to address potential distributional conflicts in order to become a substantial part of efficient and equitable environmental management.”

Selle (1996:69) zeichnet die Entwicklung des Beteiligungsverständnisses seit 1960 als Folge von aufeinander aufbauenden Stufen nach, die ebenfalls Intensitäten abbilden. Die Stufen lösen sich nicht ab, sondern jede nachfolgende Stufe ergänzt die vorherige. Die Intensivierung von Beteiligung ist demnach zeitlich zuzuordnen und hat sich nach diesem Diagramm beschleunigt. Mit dieser Entwicklung geht eine Veränderung des Planungsverständnisses einher. Kooperation als vorläufig letzte Stufe bedeutet die Verlagerung des Entscheidungsprozesses, der durch zahlreiche Akteure gestaltet wird und in dem „die öffentliche Planung“ nur ein Akteur unter vielen ist, aus dem politisch-administrativen System nach Außen.



**Abbildung 16:**  
Entwicklung der Beteiligung in Stufen nach Selle (1996)

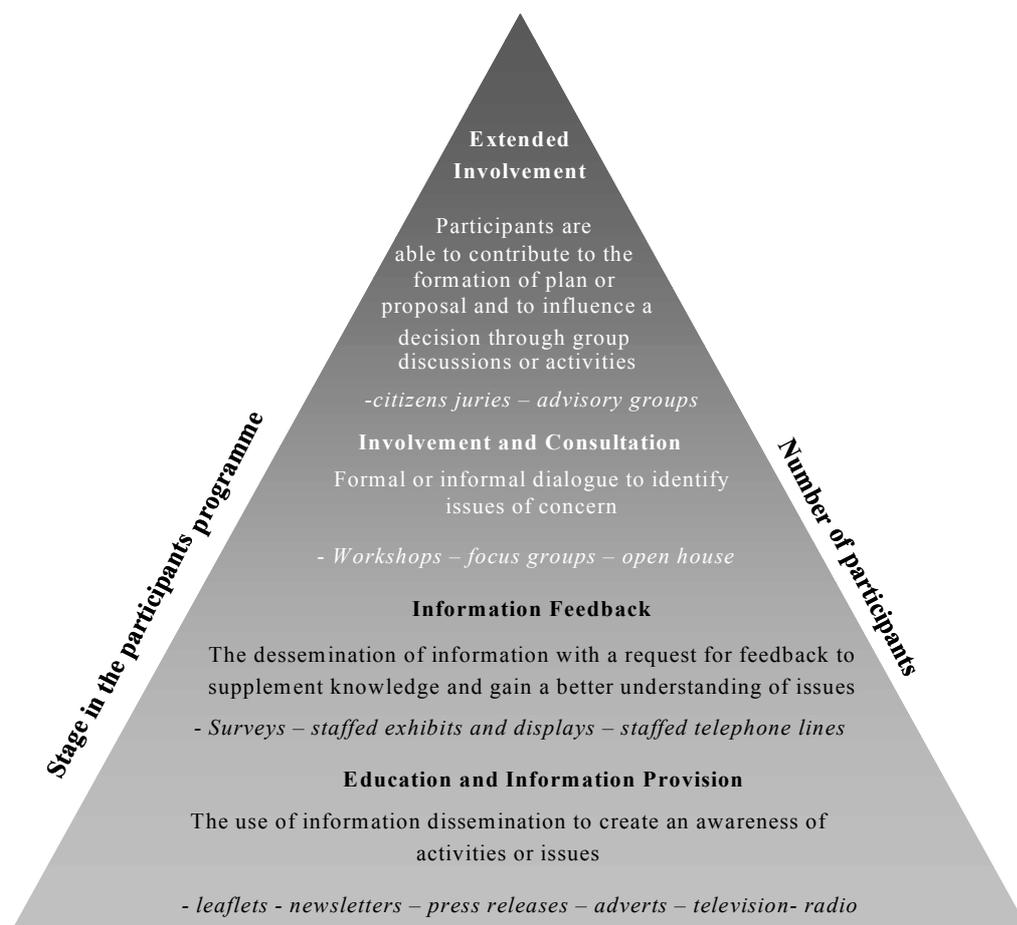
Creighton (1999:156) stellt für Nordamerika ab 1960 eine ähnlich verlaufene Entwicklung ebenfalls in vier Schritten dar. Es werden in dieser Grafik andere Begriffe verwendet, doch gleiche Inhalte wie in Selles Stufenmodell wider gespiegelt. Nach Information und Anhörung sind mit der dritten und vierten Stufe eine Aktivierung der Beteiligten, eine Zunahme der Machtteilhabe und eine Verlagerung des Entscheidungsprozesses in einen erweiterten Kreis vieler Akteure verbunden.



**Abbildung 17:** 4 Stufen der Beteiligung nach Creighton (1999:156)

Das Institute of Environmental Management and Assessment (iema 2002:33) definiert vier Stufen der Beteiligung. Das Modell unterscheidet die Stufe der Information in Ein-Weg-Information und Zwei-Wege-Information bzw. Dialog, der auf Informationsveranstaltungen oder am Telefon möglich ist. Dieses wird als sehr sinnvoll erachtet, da zum einen Information mit Feedback bereits Informa-

tionsaustausch und intensivere Lerneffekte erzielen kann, wenn z.B. direkt Fragen beantwortet werden, als unkommentierte Information in eine Richtung, und zum anderen jeweils andere Medien, Methoden und Werkzeuge notwendig sind. Die dritte Stufe umfasst Konsultation und Beteiligung, die die Diskussion mit Betroffenen initiiert. Entscheidende Merkmale der erweiterten Beteiligung (Extended Involvement) sind die Möglichkeiten, aktiv einen Beitrag zur Planung zu leisten und Einfluss auf die Entscheidungsfindung zu nehmen. In jeder Stufe sind Beispiele möglicher Beteiligungsformen aufgeführt. Die Dreiecksform bildet die abnehmende Zahl der Beteiligten mit zunehmender Intensität der Einbeziehung ab. Dieses Modell diente der Fallstudien - Evaluation, die den empirischen Teil dieser Arbeit darstellt, als theoretische Grundlage. Das Modell umfasst die Beteiligungsstufen, die in administrativen Organisationssystemen mit parlamentarischen Letztentscheidern relevant sind und diese Machtverteilung bezüglich der endgültigen Entscheidung akzeptieren. Extrempositionen wie sie mit Manipulation und Bürgerkontrolle in „Arnstein's ladder of participation“ zu finden sind, werden hier nicht angeführt. Die vier Beteiligungsstufen sind in der Praxis unter den herrschenden Bedingungen gut anzuwenden. Für die höchste Beteiligungsstufe wird die Bezeichnung „Aktive Beteiligung“ in Anlehnung an das von der Europäischen Kommission eingeführte Modell verwendet, das im Anschluss vorgestellt wird. Die Bezeichnung „aktive Beteiligung“ hat als Begriff für die höchste Beteiligungsstufe weite Verbreitung gefunden.



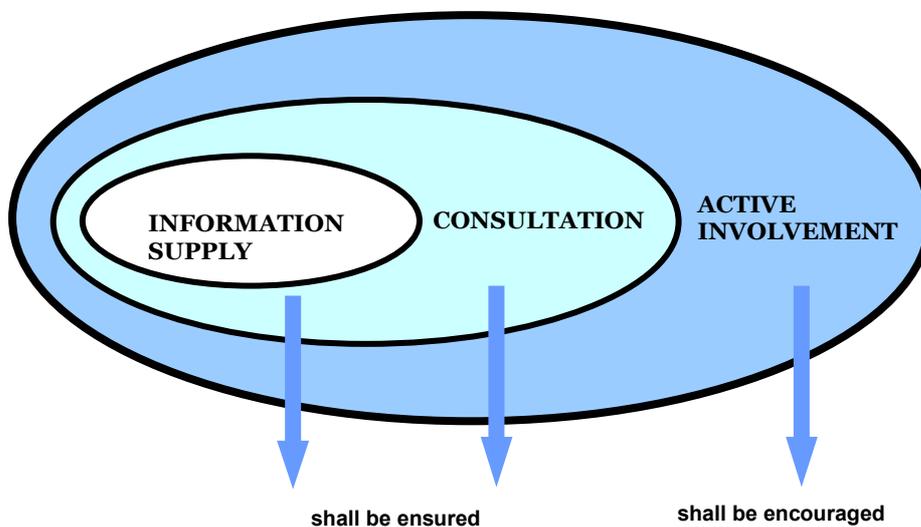
**Abbildung 18: Levels of participation (iema 2002:33)**

Die Europäische Kommission (2003) reduziert die Intensitätsstufen der Beteiligung im Rahmen der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie auf die drei wesentlichen: Informieren, Konsultieren und aktiv Beteiligen. Die ersten beiden Stufen sind in Prozessen sicher zu stellen, die dritte Stufe sollte angestrebt und gefördert werden.

**Informieren** beschränkt sich dabei auf das Anbieten von Informationen ohne die Möglichkeit, sich dazu zu äußern (Ein-Weg-Kommunikation). Die Informationen können dabei öffentlich ausgelegt oder über verschiedene Medien, wie Presse, Broschüren oder das Internet, verbreitet werden. Wie die Abbildung 19 verdeutlicht, bildet Information den Kern jeder weiteren Form von Beteiligung.

**Konsultationen** beinhalten die Möglichkeit, Stellung zu den Inhalten zu nehmen (Zwei-Wege-Kommunikation). In der Regel werden dafür Entwürfe der Planungen zur Diskussion gestellt. Die Öffentlichkeit hat dann die Möglichkeit, mündlich oder schriftlich Stellung zu nehmen. Auch Befragungen sind eine Form der Anhörung.

**Aktive Beteiligung** teilt den Akteuren eine aktivere Rolle zu (Zwei-Wege-Kommunikation + Mitbestimmung + Verantwortung). Durch die Mitwirkung der Öffentlichkeit können Inhalte mitbestimmt, Lösungen entwickelt und Entscheidungen mit getroffen werden (European Commission 2003, Institut für Umweltforschung der Universität Osnabrück 2005).



**Abbildung 19: 3 Intensitätsstufen nach dem EU-Leitfaden zur Partizipation im Rahmen der WRRL (European Commission 2003:5)**

Dieses Modell bildet mit seiner Reduzierung auf drei wesentliche Stufen der Beteiligung den Kern, der in allen anderen Modellen zu finden ist. Es verzichtet auf eine Stufe, die die Entscheidungsmacht auf die Öffentlichkeit überträgt. Vielmehr sind diese Stufen durch den Kooperationscharakter geprägt: Mit-Denken (Co-Thinking), Mit-Handeln (Co-Acting) und Mit-Entscheiden (Co-Deciding). Diese drei grundlegenden Stufen werden in mehrstufigen Modellen i.d.R. weiter differenziert.

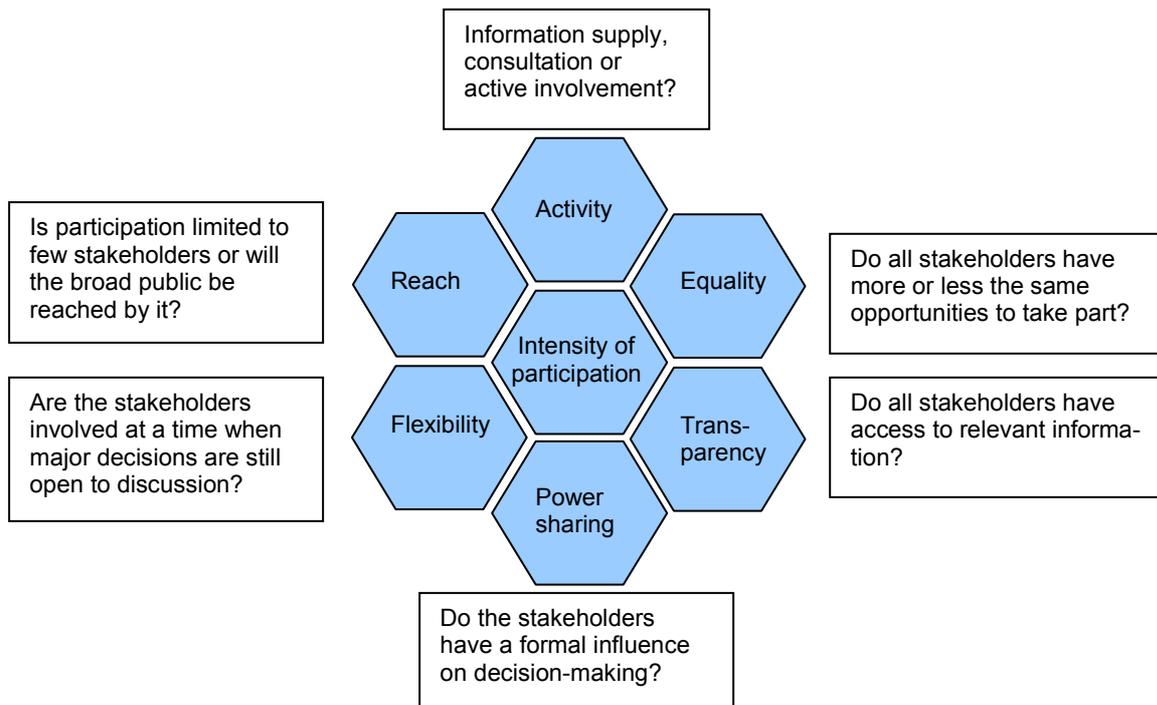
Zum Beispiel differenziert Mostert (2003) die Stufen Konsultation und Entscheiden im Rahmen des HarmoniCOP-Projekts (Harmonising Collaborative Planning), das Öffentlichkeitsbeteiligung zur Umsetzung der WRRL zum Gegenstand hatte. Analog zu den zuvor beschriebenen Modellen stellt Information die Basis für alle Formen der Beteiligung dar. Bei der Differenzierung der folgenden Stufen sind die Kriterien Interaktion und Machtteilhabe entscheidend.

Beteiligungsstufe	Beschreibung
Information	Die Öffentlichkeit ist mit Informationen ausgestattet bzw. hat Zugang zu Informationen (keine echte Öffentlichkeitsbeteiligung, aber die Basis für alle Formen der Beteiligung).
Konsultation	Es wird nach den Sichtweisen der Öffentlichkeit gefragt.
Diskussion	Wirkliche Interaktion findet zwischen Öffentlichkeit und Regierung statt
Mit-Entscheiden	Die Öffentlichkeit teilt die Entscheidungsmacht mit der Regierung.
Entscheiden	Die Öffentlichkeit übt öffentliche Aufgaben unabhängig aus.

**Tabelle 3: 5 Beteiligungsstufen nach Mostert (2003)**

In der englischsprachigen Literatur ist zudem eine feine Unterscheidung zwischen ‚Cooperation‘ und ‚Collaboration‘ zu finden. Unter Kooperation wird eine Form der Zusammenarbeit bzw. Interaktion unter ungleichen Partnern verstanden, die hierarchisch abläuft und von Konsultation und Beratung bis zur Mitentscheidung einzuordnen ist. Ein kooperativer Prozess stärkt das Vertrauen in die Entscheider. Auch Kollaboration meint Zusammenarbeit, allerdings unter gleichberechtigten Partnern, so dass die Vertrauensbasis zwischen den Akteuren gestärkt wird (Webler & Tuler 2001). Die Dissertation macht diese feine Unterscheidung nicht, sondern benutzt Kooperation als den wesentlich geläufigeren Begriff im deutschsprachigen Raum mit beiden Bedeutungsnuancen.

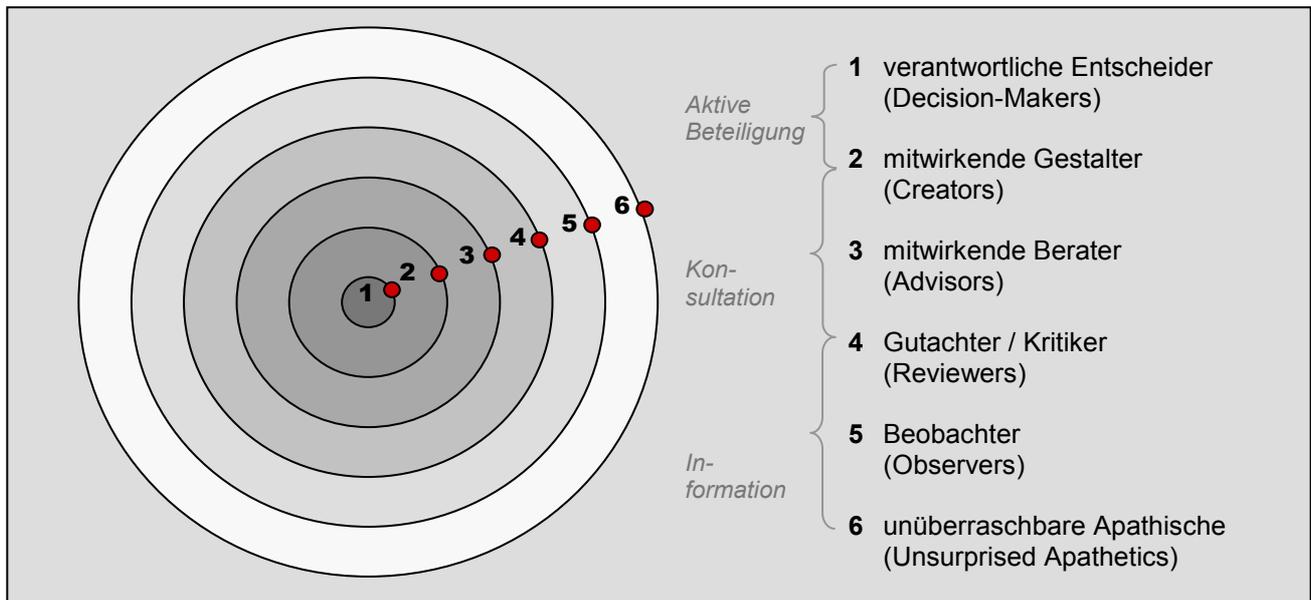
Für das Interreg III B Projekt TRUST, in dessen Mittelpunkt unter anderem Beteiligungsprozesse in Projekten des Gewässermanagements standen, wurden die Stufenmodelle der Beteiligungsintensität weiterentwickelt. Nach Ansicht der Autoren (Seecon Deutschland GmbH 2007:29) reicht die eindimensionale Strukturierung nach Stufen nicht aus, um Partizipation zu beschreiben oder zu klassifizieren. Sie definieren Intensität mit sechs Dimensionen.



**Abbildung 20: Sechs Dimensionen der Beteiligungsintensität (Seecon Deutschland GmbH 2007:30)**

Die oben genannten Dimensionen Aktivierung und Machtteilhabe werden durch die vier Dimensionen Gleichheit, Transparenz, Flexibilität und Reichweite ergänzt. Diese Dimensionen mit den darin enthaltenen Kriterien werden in diesem Modell aber nicht normativ verwendet, wie sie in der Literatur häufig für gute Beteiligungsprozesse angeführt werden (vgl. Kapitel 2.5), sondern sollen den Charakter eines Prozesses abbilden. Das Modell verbindet die hohe Intensität einer Dimension nicht mit der qualitativen Aussage, dass es sich um einen guten Prozess handelt.

Die Intensität eines Prozesses, unabhängig davon ob durch drei Stufen oder sechs Dimensionen definiert, beschreibt vorrangig den Charakter eines Prozesses. Ein ganz anderes Modell definiert sechs verschiedene Beteiligungsniveaus durch eine akteursbezogene Betrachtung. Die Erfahrung, dass breite Bevölkerungsteile durch einfache und undifferenzierte Beteiligungsangebote nicht zu erreichen sind und es großer Anstrengung bedarf, Menschen zur Beteiligung zu motivieren, hat Aggens (1998:189) mit seinem aus der Astrophysik entlehnten Orbitmodell zu erklären versucht. Die unterschiedliche Intensität der Beteiligung stellt er in seinem Modell als Umlaufbahnen (Orbits) um einen zentralen Entscheidungsfindungsprozess dar. Damit ordnet er verschiedenen gesellschaftlichen Akteuren unterschiedliche Energieniveaus um einen energetischen Kern herum zu: Je näher an dem Aktivitätszentrum, desto größer der Einfluss auf die Entscheidung und höher der Energieeinsatz. Um den Orbit in Richtung Zentrum zu wechseln, ist ein zusätzlicher Energieaufwand notwendig. Das bedeutet einerseits einen höheren Einsatz an menschlicher Energie für die beteiligte Öffentlichkeit, andererseits erfordert ein Inner-Orbit-Angebot an Beteiligungsmöglichkeiten eine größere Bemühung und höheren Aufwand für die beteiligende Behörde.



**Abbildung 21: Beteiligungsintensitäten als „Orbit-Modell“ (Aggens 1998:191), ergänzt durch eine Zuordnung der drei wesentlichen Intensitätsstufen (kursiv)**

Im äußersten Orbit herrscht Desinteresse, das Aggens ausdrücklich von Ignoranz unterscheidet. Desinteresse setzt für die Öffentlichkeit zugängliche Informationen voraus und eine darauf folgende Bewertung, dass keine eigene Betroffenheit besteht. Daraus resultiert ihr Desinteresse, das als „schweigende Zustimmung“ interpretiert werden kann. Der Ausdruck „unüberraschbare Apathische“ soll für diesen Orbit zwei Charakteristiken zum Ausdruck bringen: 1. das Projekt wird wahrgenommen, man ist nicht notwendigerweise gut informiert, aber auch über die Existenz des Pro-

jekts nicht überrascht und 2. man beschließt, nicht aktiv zu werden. Das Desinteresse und die Inaktivität können sich plötzlich ändern, wenn im Laufe des Projekts doch eigene Interessen betroffen werden. Beobachter stehen außerhalb, verfolgen das Geschehen, werden nicht aktiv und bleiben anonym. Diese Gruppe ist schwer in eine Informationsstrategie einzubinden, da zwar Informationen zum Projekt erwartet werden, aber keine direkte Rückmeldung erfolgt. Als Reviewers bezeichnet Aggens die Gruppe von Leuten, die betroffen oder interessiert sind und bei bestimmten Fragen z.B. per Mail oder Telefon aktiv werden, sich aber vor allem aus Zeitgründen nicht intensiver beteiligen können. Diese Gruppe fordert aktiv Informationen ein, bezieht Stellung und kann mit einem bestimmten Beteiligungsangebot einfach erreicht werden. Der Energieanspruch steigt in dem Beraterorbit sprunghaft an, da nun die Schwelle von Information und Feedback zu Beteiligungsverfahren überschritten wird, die mit intensiverer persönlicher Interaktion und mehr Aufwand verbunden sind. Für die Behörden bedeutet das die Organisation und Durchführung von Beteiligungsformen; Akteure nehmen sich Zeit, bereiten sich ggf. vor und beteiligen sich aktiv an der Diskussion. Charakteristisch für diese Gruppe ist das hohe Maß an Interesse bzw. Betroffenheit, worauf mit entsprechendem Engagement und Verbindlichkeit reagiert werden muss, um die Beteiligung der Berater zu fördern. Die Gruppe der mitwirkenden Gestalter, auch als „Plan-Makers“ bezeichnet, geben sich mit einer beratenden Rolle nicht zufrieden, sondern möchten sich mit Ideen und Vorschlägen direkt in die Plangestaltung einbringen. Diese Gruppe braucht kooperative und verbindliche Bedingungen. Damit fordert sie ein Umdenken der Behörden bezüglich der Entscheidungsfindung und Teilen von Einfluss und Macht. Im Orbit, der dem Entscheidungsfindungsprozess am nächsten ist, stehen die verantwortlichen Entscheider. Das wichtige Merkmal für diese einflussreichste Stufe ist die Möglichkeit, seine Stimme in der Letztentscheidung abzugeben. Damit wäre eine Form der direkten Demokratie erreicht. Als subtile Form der Entscheidung wertet Aggens das generelle öffentliche Desinteresse, das durch seine unüberraschbare Apathy praktisch die Erlaubnis erteilt fort zu fahren (stillschweigende Zustimmung).

Die Orbits lassen sich den drei wesentlichen Stufen Information, Konsultation und Aktive Beteiligung zuordnen. Die Beschreibungen der Orbits lassen erkennen, dass neben den namensgebenden Akteurscharakteristiken ähnliche Kriterien wie in den anderen Modellen heran gezogen wurden. Dazu gehören Macht und Einfluss, Verbindlichkeit und Aktivität. Als weitere Kriterien führt Aggens die Erwartungshaltung der Akteure an die Behörde und den Energieaufwand auf beiden Seiten an, der mit intensiverer Beteiligung zunimmt. Das letzte Kriterium und die ihm gesetzten Grenzen spielen für die Planung eines Beteiligungsprozesses eine entscheidende Rolle.

Die in diesem Kapitel vorgestellten Modelle zeigen eine große Darstellungsvielfalt, um Intensität von Partizipation abzubilden: als Leiter, als Stufen, als Kette, als Dreieck, als Elipse, die an eine Frucht erinnert bestehend aus Kern, Fruchtfleisch und Schale, als Gitternetz oder als Kreis ähnlich einer Zielscheibe. Allen Modellen liegt das gleiche Prinzip der Intensitätscharakterisierung anhand von drei wesentlichen Merkmalen zugrunde: Entscheidungsmacht und damit verbundene Verantwortung der Öffentlichkeit, Kommunikation (einseitig oder Dialog), Interaktion bzw. Aktivierung. Das Gitternetz ergänzt weitere Intensitätskriterien, um Prozesse zu charakterisieren und der Kreis verfolgt einen akteursbezogenen Ansatz, dem ebenso die oben genannten Kriterien zugrunde liegen. Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Modelle vielfältig in ihrer Darstellung sind, im Kern ihrer Aussage aber übereinstimmen. Unterschiedlich ist die weitere Differenzierung der drei Kernstufen Information, Konsultation und Aktive Beteiligung, je nach Gewichtung eines der oben genannten Kriterien. Diese Kernstufen gehen von einem legitimierten und verantwortlichen Letztentscheider aus. Beteiligte nehmen eine mitwirkende, auf Kooperation ausgelegte Rolle ein. Die höchste Intensitätsstufe, die bei Arnstein ‚Citizen control‘ und bei Aggens ‚verantwortliche Ent-

scheider' genannt wird, unterscheidet sich durch ein Übergehen der Macht von Staat und Verwaltung auf Bürger und Zivilgesellschaft. Entscheidungen und öffentliche Aufgaben liegen in der Verantwortung der Öffentlichkeit. In Teilen der Gesellschaft ist dieses umsetzbar, wie z.B. durch selbst verwaltete Kindergärten und Schulen, als Ergänzung zu staatlicher Verwaltung. Als Selbstverständnis einer ganzen Gesellschaft würde es ein anderes Demokratieverständnis mit einem breit verankerten, hohem Verantwortungsbewusstsein und Engagement voraussetzen. Dieses Gesellschaftsbild rückt je nach Ausprägung in die Nähe einer Utopie.

Wesentlich ist: Wertschätzender Dialog und wirkliche Einflussmöglichkeiten durch Beratung oder Mitentscheiden sind essenziell für echte Beteiligung, sonst ist die Gefahr einer Alibifunktion von Beteiligungsprozessen oder einer Machtdemonstration der Entscheider sehr groß. Alibi-Beteiligung und Spielwiesen sind unglaubwürdig, werden zum Frusterlebnis und erzeugen kontraproduktive Wirkungen. Von sinnstiftenden Prozessen kann dann keine Rede sein.

An den Modellen ist die Entwicklung des Planungsverständnisses von Government zu Governance ablesbar. War bis in die 1960er Jahre die Beteiligung der Öffentlichkeit an Planung auf Information beschränkt, so hat die 1968 revoltierende Bewegung für mehr Demokratie und Mitbestimmung eine Entwicklung in Gang gesetzt, die Schritt für Schritt für weitergehende Beteiligung gesorgt hat. Dabei bauen die Stufen aufeinander auf, wie es alle Modelle abbilden. Erst verschiedene Beteiligungsintensitäten ermöglichen ein vielfältiges Beteiligungsangebot für unterschiedliche Akteursgruppen: Es geht um ein „Sowohl...als auch“, nicht um ein „Entweder...oder“ von Intensitäten. Ohne breite und aktive Information als Basis für Beteiligung, sind Konsultation oder Aktive Beteiligung nicht möglich. Seitdem die Vision der Nachhaltigen Entwicklung 1992 in die Welt gesetzt wurde, setzt sich als Gegenbewegung zur Globalisierung, die Ohnmachts- und Fremdbestimmungsgefühle erzeugt, auf lokaler und regionaler Ebene immer mehr die Überzeugung durch, dass gesellschaftliche Herausforderungen, darunter auch die räumliche Planung, nur kooperativ, unter Einbeziehung vieler Akteure zu meistern sind.

## **2.5 Was ist ein „guter“ Prozess?**

Was ist ein guter Prozess und gibt es allgemeingültige Kriterien dafür? Sinning (2002:178) führt eine Reihe von Rahmenbedingungen bzw. Erfolgsfaktoren für den Einsatz kommunikativer Verfahren an, die die Entfaltung der Potenziale von kommunikativen Prozessen fördern.

- Sichtbarer Nutzen für die einzelnen Akteure
- Themenorientierte Arbeit
- In der Anfangsphase Konsensthemen
- Kurzfristig greifbare Umsetzungsergebnisse
- Vertrauensschutz, dass erzielte Lösungen des kooperativen Prozesses mit Verbindlichkeit in die Entscheidung einfließen
- Grundkonsens als Basis
- Kontinuität der Akteure
- Mitwirkung einflussreicher Repräsentanten der Region
- Unterscheidung zwischen Steuerungs-, Arbeits- und Entscheidungsebene
- Entlastungsstruktur für die Organisation und den Kommunikationsfluss (regionale Entwicklungsagenturen, Regionalbüros, Geschäftsstellen)
- Kommunikatives Vorgehen von Anfang an
- Externe Moderation

In der Literatur (u.a. Renn et al. 1995) sind weitere Kriterien zu finden, die je nach Autor als unterschiedlich wichtig angesehen werden. In einem Forschungsbericht zu Beteiligung im Flussgebietsmanagement (Hartje et al. 2006) wurden Merkmale guter Prozesse aus einschlägiger Literatur zusammengestellt:

Kriterium	Erläuterungen
Frühzeitigkeit	Die Öffentlichkeit soll nicht zu einem späten Zeitpunkt des Verfahrens vor vollendete Tatsachen gestellt werden.
Offenheit und Transparenz	Auskünfte werden bereitwillig erteilt; Informationen sind für alle Beteiligten gleichermaßen zugänglich und verständlich aufbereitet. Es ist klar herauszustellen, um welche Themen Diskussionen geführt werden, Entscheidungen zu treffen sind und welche Fragen nicht Gegenstand der Beteiligung sind. Reichweite und Grenzen der Kommunikation sind offen zu kommunizieren, um unter den Beteiligten keine falschen Erwartungen zu wecken.
Flexibilität	Öffentlichkeitsbeteiligung ist mit einer Reihe an Unsicherheiten behaftet. Partizipation ist ein Prozess, in dem unterschiedliche Meinungen und Akteure aufeinander treffen und das Ergebnis häufig nicht absehbar ist. Partizipation ist daher ein iterativer Lernprozess, der an wechselnde Rahmenbedingungen und Zielgruppen angepasst werden muss.
Aktivität	Behörden sollen die Öffentlichkeit aktiv informieren und zur Beteiligung auffordern.
Inklusivität	Alle Perspektiven und Interessen sind zu beteiligen und gleich zu behandeln.
Kontinuität	Fortlaufende Verfahren ermöglichen es der Öffentlichkeit, Vertrauen und Verständnis untereinander und gegenüber der Behörde und der Planung zu entwickeln. Kontinuität in der Beteiligung entwickelt langfristige Verhaltensänderungen und die Übernahme von Verantwortung.
Förderung	Die Kapazitäten der Öffentlichkeit sind auf- und auszubauen, um deren Beteiligungsfähigkeit zu stärken und dadurch von einer breiten Partizipation zu profitieren.
Evaluierung	Für eine Überprüfung der Ziele und Verbesserung zukünftiger Prozesse, sind Beteiligungsverfahren zu bewerten.

**Tabelle 4: Prozesskriterien nach Hartje et al. 2006**

Schaut man genauer in die Erläuterungen, sind dort eine Reihe weiterer Kriterien zu finden wie zugängliche und verständliche Informationen unter Offenheit und Transparenz, Partizipation als iterativer Lernprozess unter Flexibilität, Vertrauen, Verantwortlichkeit und Nachhaltigkeit unter Kontinuität oder Gleichbehandlung der Interessen unter Inklusivität. De Bruin et al. (2002) führen zusätzlich einen weiteren wichtigen Aspekt an: Für einen erfolgreichen Prozess sind die Grundwerte der Akteure zu schützen. In Prozessen besteht für Akteure das Risiko, dass die eigenen Interessen nicht genügend durchgesetzt werden können. Diese Risikobereitschaft wird von Akteuren verlangt. De Bruin et al. plädieren dafür, dass der Prozess ein sicheres Umfeld bietet, in dem Grundwerte unverletzt bleiben, unabhängig von den Ergebnissen. Des Weiteren betonen sie die Bedeutung einer zufrieden stellenden Prozessgeschwindigkeit, die einen Fortschritt erkennen lässt (2002:45). Prozesskriterien und -indikatoren sind in multilateralen Wechselbeziehungen miteinander vernetzt und lassen sich häufig nicht eindeutig nur einer Kategorie zuordnen. Zur Wahrung der Übersichtlichkeit ist eine in der Regel hierarchische Strukturierung notwendig, wie es in unter-

schiedlichen Formen in der Literatur geschieht. Besitzen die oben aufgeführten Kriterien Allgemeingültigkeit?

Eine amerikanische Studie ist der Frage „Was ist ein guter Prozess?“ aus der Sicht der Akteure nachgegangen. Die Wissenschaftler arbeiten mit einem Kriterienkatalog, der aus Interviews früherer Projekte und der Literatur zusammengestellt wurde und weitestgehend die oben aufgeführten Kriterien enthält. Webler und Tuler (2006<sup>22</sup>) konnten durch Befragungen von Akteuren unterschiedliche Perspektiven auf „gute Prozesse“ identifizieren. Die Befragten waren Akteure aus zehn unterschiedlichen Projekten des Umwelt- und Risikomanagements, darunter auch des Flussgebietsmanagements. Für die Untersuchung sollten die Akteure anhand von konkreten Aussagen die Kriterien, die aus ihrer Sicht für einen guten Prozess wichtig sind, in eine Bewertungsmatrix einordnen. Die Wissenschaftler verwendeten in ihren Untersuchungen die so genannte Q-Methode, die quantitative und qualitative Analysetechniken integriert, um unterschiedliche Standpunkte zu ermitteln. Dabei konnten Muster identifiziert werden, wie verschiedene Aussagen miteinander in Beziehung stehen. Die 117 befragten Akteure hatten die Aufgabe, 56 Aussagen nach ihrem Stellenwert für gute Prozesse in eine Bewertungsmatrix einzuordnen. Die Datenanalyse erfolgte mit der Computersoftware MQMethod. Die Akteure waren nicht aufgefordert, den Prozess zu evaluieren, an dem sie gerade teilgenommen hatten. Vielmehr sollten sie beschreiben, wie aus ihrer Sicht ein idealer Beteiligungsprozess gestaltet sein sollte. Erfahrungen aus den erlebten Prozessen flossen selbstverständlich in diese Bewertung ein. Die Kriterienliste enthält Aussagen zu den Eigenschaften von Prozessen an sich und ihren Wirkungen, weil Forschungen gezeigt haben, dass Befragte den Prozess nicht unabhängig von seinen Wirkungen bewerten. Im Folgenden sind die in der Untersuchung angewandten Kriterien in Stichworten aufgeführt.

Kategorien	Kriterien
<b>Beziehungsqualitäten zwischen Beteiligten</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Einander zuhören und abwägen</li> <li>2. Beziehungen aufbauen, die konstruktive Zusammenarbeit fördern</li> <li>3. Gemeinsame Sprache unter den Akteuren finden</li> <li>4. Vertrauen zw. Akteuren aufbauen</li> </ol>
<b>Eigenschaften guter Akteure</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>5. Höflich, freundlich und respektvoll miteinander umgehen</li> <li>6. über Eigeninteressen auf das Allgemeinwohl schauen</li> <li>7. Verantwortlichkeit, Aufrichtigkeit (Zusagen), Verlässlichkeit (Umsetzung) zeigen</li> <li>8. vernünftige/sinnvolle Erwartungen an Behörden stellen</li> <li>9. regelmäßig an Treffen teilnehmen und Aufgaben bis zu ihrem Abschluss übernehmen</li> <li>10. mit komplexen technischen Themen umgehen können</li> </ol>
<b>Atmosphäre und Gestaltung der Interaktion</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>11. sich wohl und sicher bei Veranstaltungen fühlen</li> <li>12. Tische und Stühle gesprächsfördernd anordnen</li> </ol>

<sup>22</sup> In voran gegangenen Studien der beiden Autoren 2001 und Webler et al. 2001 wurden ähnliche Ergebnisse erzielt.

Kategorien	Kriterien
<b>Inhalt der Beratungen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>13. Werte hinter den Meinungen diskutieren</li> <li>14. gleiche Chancen, Belange auf die Tagesordnung zu setzen</li> <li>15. Ausuferern vermeiden durch Beschränkung der Diskussionsthemen</li> <li>16. unvoreingenommene und unabhängige Moderation anbieten</li> <li>17. Inhalte und Ziele des Prozesses sind allen klar</li> </ul>
<b>Zugang zu Informationen</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>18. Informationen für alle gleich zugänglich</li> <li>19. Informationen jederzeit offen legen</li> <li>20. Zuständige Mitarbeiter sind offen und gesprächsbereit</li> <li>21. Richtige Informationen bekommen</li> <li>22. Wissen und Erfahrung der lokalen Bevölkerung anzapfen</li> </ul>
<b>Leitung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>23. Prozess effektiv leiten</li> </ul>
<b>Administrative Unterstützung</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>24. angemessene administrative Unterstützung (z.B. finanziell, personell)</li> </ul>
<b>Zeiteinteilung und Dauer</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>25. rechtzeitig und abgestimmt zum Zeitfenster der Handlungsmöglichkeiten der verantwortlichen Behörde durchführen</li> <li>26. Bedingungen zur Beendigung des Prozess sind klar</li> <li>27. Zeit zum Überdenken von Entscheidungen einräumen</li> <li>28. Veranstaltungen, Fristen etc. angemessen bekannt machen</li> </ul>
<b>Qualität der Analyse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>29. Akteursbeteiligung an Entscheidung, welche fachlichen Unterlagen zu erbringen sind</li> <li>30. Akteursbeteiligung an Entscheidung, wie die fachlichen Unterlagen zu erarbeiten sind</li> <li>31. Stand der Wissenschaft anwenden</li> <li>32. Unsicherheiten anerkennen und prüfen</li> <li>33. Alle Informationen prüfen</li> </ul>
<b>Repräsentation, Reichweite/ Öffentlichkeitsarbeit, Fairness</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>34. Vielfalt an Adressaten, Kommunikationswegen, Themen nutzen</li> <li>35. Veranstaltungen zu unterschiedlichen Zeiten und an unterschiedl. Orten durchführen</li> <li>36. Ausreichend finanzielle Ressourcen bereitstellen</li> <li>37. Beteiligung in gewisser Weise eingrenzen</li> <li>38. Alle wichtigen Interessenvertreter nehmen teil</li> </ul>
<b>Entscheiden</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>39. Empfehlungen an die verantwortliche Behörde, wer die letzte Entscheidung trifft</li> <li>40. Alle wichtigen Entscheidungen im Konsens treffen (einschl. Agenda)</li> <li>41. Entscheidungsregeln im Konsens beschließen (z.B. einfache Mehrheit)</li> <li>42. Empfehlungen begründen</li> <li>43. Umgangsregeln</li> </ul>
<b>Reaktionsfreudigkeit der Behörde</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>44. Behörde beantwortet rechtzeitig alle Fragen und Anliegen</li> <li>45. Entscheidungsträger hören nicht nur an (Alibi), sondern hören aufmerksam zu</li> </ul>

Kategorien	Kriterien
<b>Innere und Äußere Kommunikation</b>	46. Breite Öffentlichkeit informieren 47. Klare Gruppenzugehörigkeiten von Interessenvertretern (richtige Darstellung ihrer Sichtweisen sicherstellen)
<b>Wirkungen/ Ergebnisse</b>	48. Kommunikative Fähigkeiten verbessern 49. Verständnis erhöhen 50. Vertrauensbasis zw. Bevölkerung und Behörde stärken 51. „Alte“ Konflikte nicht verschlimmern
<b>Inhaltliche Aspekte</b>	52. Plan zur Umsetzung des Entscheidungsergebnisses erarbeiten 53. Fortschritte beim Lösen des entsprechenden Problems erzielen 54. Verbindlichkeit und Verantwortlichkeit für Umsetzung durch Plan festsetzen 55. Akzeptanz der Ergebnisse durch Interessenvertreter erzielen 56. Akzeptanz der Ergebnisse durch verantwortlichen Behörde erzielen

**Tabelle 5: Prozesskriterien nach Webler & Tuler 2006**

Die Untersuchung von Webler und Tuler konnte vier verschiedene Sichtweisen auf gute Beteiligungsprozesse identifizieren. Rund 20% der Bewertungen ließen sich nicht signifikant einer der vier Perspektiven zuordnen. Es existieren somit noch weitere, nicht näher beschriebene Sichtweisen. Bei der Auswahl der Befragten spielte Repräsentativität keine Rolle, trotzdem liefern die vier Perspektiven nach Meinung der Autoren schlüssige Ergebnisse zu den Präferenzen der Akteure, gute Prozesse betreffend. Jede der vier Perspektiven repräsentiert eine idealisierte soziale Sichtweise auf gute bzw. geeignete Prozesse. Die identifizierten Perspektiven sind unabhängig von der politischen Arena in allen untersuchten Umweltbereichen zu finden. Ohne auf jedes Kriterium einzugehen, werden die vier Perspektiven kurz charakterisiert.

#### Perspektive A: Wissenschaftsbezogene Akteurskonsultation

In dieser Sichtweise dominieren Kriterien, die einen zielgerichteten, umsetzungsorientierten und stark geführten Prozess beschreiben. Im Mittelpunkt stehen klare Informationen und wissenschaftliche Analyse, die nach dem neuesten Stand der Wissenschaft mit dem Ziel durchzuführen ist, bei der Lösung des Problems voran zu kommen. Akteursbeteiligung hat einen hohen Stellenwert, um alle relevanten und wichtigen Informationen bei der Entscheidungsfindung berücksichtigen zu können. Es findet Anerkennung, dass die Analyse verbessert werden kann, wenn Akteure über die Inhalte und Methoden der Untersuchungen mitentscheiden können. Weiterer Einfluss auf die Entscheidung spielt dagegen nicht so eine große Rolle. Kriterien, die den Prozess verzögern könnten, z.B. das Überdenken von Entscheidungen oder zusätzliche, von Akteuren eingebrachte Diskussionspunkte, werden in dieser Sichtweise als unwichtig bewertet. Die wichtige Rolle der Behörde ist es, für eine angemessene administrative Unterstützung des Prozesses zu sorgen und Informationen zu verbreiten. Kriterien, die sich auf Beziehungen und Verhalten beziehen, sind nicht relevant.

### Perspektive B: Egalitäre (gleichgestellte) Beratung

Diese Perspektive betont die Stärkung der Beteiligten als Gegengewicht gegenüber einer den Prozess dominierenden Behörde. Alle Kriterien, die für eine starke Rolle der Akteure sorgen wie Zugang zu Information, Anregung von Diskussion, Beratung und Einfluss auf die Ergebnisse, wurden hoch bewertet, wohingegen alle Kriterien, die diese Rolle schwächen als unwichtig eingestuft wurden. Die Bewertung der Verbesserung sozialer Fähigkeiten fiel gemischt aus. Während Verständnisverbesserung, Fähigkeiten zur Unterstützung politischer Entscheidungen oder Vertrauen zwischen Behörde und Bürgerschaft (Gemeinde) kaum Beachtung fanden, wurden Vertrauensbildung unter den Beteiligten und keine Verschlimmerung früherer Konflikte stark unterstützt. Inhaltliche Ergebnisse und Fortschritte bei der Problemlösung treten insgesamt hinter der Gleichstellung der Akteure zurück.

### Perspektive C: Effiziente Kooperation

Zentraler Punkt dieser Perspektive ist die Rolle des Prozesses als Ratgeber für die verantwortliche Behörde, die daraufhin entscheidet. Die Entscheidungen müssen demnach nicht im Konsens getroffen werden, allerdings dem Gemeinwohl dienen und nicht nur dem entsprechen, was die Behörde akzeptabel findet. Diese Perspektive unterstützt alle Kriterien, die der Effizienz zuträglich sind wie z.B. gemeinsame Sprache finden, Vertrauen stärken, Verständnis verbessern, aber auch über die Eigeninteressen das Allgemeinwohl im Blick haben. Entsprechend sind die Erwartungen an das kooperative Verhalten der Beteiligten sehr hoch. Wissenschaftliche Analyse und die Überprüfung von Informationen werden zugunsten eines effizienten Prozesses zurückgestellt, das Überdenken von Entscheidungen abgelehnt. Der Prozess wird von der Behörde geleitet unter der Angabe klarer Ziele. Öffentlichkeitsbeteiligung hat die Aufgabe, die Behörde mit Kommentaren und Rückmeldungen zu unterstützen. Es besteht geringes Interesse an einem breit angelegten demokratischen Prozess oder Stärkung der Beteiligten im Unterschied zu Perspektive A. Es ist wichtig, dass alle wesentlichen Interessen vertreten sind, andere akteursbezogene Aussagen spielen kaum eine Rolle, ebenso die Wissenschaft und Nachweisführung.

### Perspektive D: Informierte/sachkundige enge Zusammenarbeit (Collaboration)

In dieser Sichtweise sucht die Behörde Legitimation für ihre Entscheidungen auf zwei Wegen: Abwägung auf der Grundlage qualitativ hochwertiger Informationen und Analysen, sowie Vertrauen zwischen Bürgerschaft/Gemeinde und Behörde herstellen. Die hohe Bewertung aller Aussagen, Informationen, Nachweiserbringung und Wissenschaft betreffend, stellt die zentrale Rolle der wissenschaftlichen Analyse heraus. Kriterien wie lokales Wissen oder Einfluss der Akteure auf Entscheidungen über zu leistende Studien spielen dabei eine untergeordnete Rolle. Vertrauen wird durch unabhängige Moderation, klare Ziele, gleiche Zugänglichkeit zu Informationen, Offenheit den Ergebnissen gegenüber und Verantwortlichkeit gefördert. Diese Perspektive legt keinen besonderen Wert auf eine breite demokratische Beteiligung, auch wenn es der Vertrauensbildung dient. Ein Prozess braucht keine administrative Unterstützung durch die Behörde. Wichtig ist der Fortschritt bei der Problemlösung.

Während die Perspektiven A, B und C unter allen Befragten annähernd gleich häufig vorkamen (23-26%), nahmen die Perspektive D nur rund 8% der Akteure ein (Webler & Tuler 2006).

Als wesentliche Kriterien für gute Prozesse stellten alle vier Perspektiven heraus:

#### Gute Prozesse

- erreichen alle Interessenvertreter.
- teilen offen und verständlich Informationen.
- beteiligen Menschen an sinnvollen Interaktionen.
- versuchen die vielfältigen Interessen zu berücksichtigen und zufrieden zu stellen.

Die wesentlichen Unterschiede in der Betrachtung betreffen

- den Stellenwert von Wissenschaft und Informationen
- die Intensität von Leitung und Zielrichtung
- das geeignete Verhalten von Beteiligten
- die Rolle und das Gewicht von Vertrauen
- die Verteilung von Macht
- die ergebnis-/wirkungsbezogenen Ziele des Prozesses

Die in der Literatur und in der Praxis stark diskutierte Notwendigkeit von Konsensentscheidungen findet außer in der Perspektive B ‚Egalitäre Beratung‘ keine Unterstützung in den anderen Sichtweisen. Möglicherweise spielt dieses Kriterium nicht die große Rolle, die ihm in der Literatur lange Zeit eingeräumt wurde. Alle vier Perspektiven beinhalten eine komplexe Sichtweise auf das Thema Vertrauen, das durch unterschiedliche Inhalte und Prioritätensetzung gekennzeichnet ist. Sind für die Perspektive A vor allem Eigenschaften wie Kompetenz, Beständigkeit und Offenheit damit verbunden, entsteht für Perspektive C Vertrauen maßgeblich durch das Verhalten der Beteiligten. Perspektive B macht dagegen strukturelle Bedingungen für das Entstehen von Vertrauen verantwortlich, z.B. den offenen Zugang zu Informationen. Klare inhaltliche Fortschritte als Prozessergebnis verfolgen nur zwei Perspektiven, während es Perspektive B unwichtig ist. Auffällig ist, dass die Weiterentwicklung sozialer und kommunikativer Fähigkeiten als Prozessergebnis von keiner der Perspektiven als besonders wichtig bewertet wird. Perspektive D hebt als einzige Sichtweise den Zuwachs an Verständnis hervor. Dagegen spielt im Ansatz des Sozialen Lernens (Social Learning) im Kontext von Beteiligungsprozessen, wie er im Kapitel 2.3 vorgestellt wurde, die Weiterentwicklung von sozialer Kompetenz eine große Rolle. Wie im Folgenden noch gezeigt werden kann, stand in den untersuchten Fallstudien ein beidseitiger Lernprozess, der sowohl Kenntnisgewinn, zunehmendes Verständnis, Einstellungsänderung und soziale Kompetenzen umfasste, im Mittelpunkt der erzielten Wirkungen. Die Unterbewertung des Lernprozesses in der Untersuchung von Webler & Tuler könnte als Ausdruck vorwiegend unbewusst ablaufender Lerneffekte interpretiert werden. Lerneffekte werden erst durch Reflexion, also durch individuelle mentale Verarbeitung oder Feedback in Gruppen konkret und bewusst. Gesteuerte Reflexion des eigenen Lernens ist in Beteiligungsprozessen i.d.R. nicht vorgesehen.

Aus dieser kurzen Darstellung unterschiedlicher Perspektiven, die eine Vielfalt an Werthaltungen und Erwartungen widerspiegeln, wird deutlich, dass es vor allem „im Auge des Betrachters“ liegt, was einen guten Prozess kennzeichnet. Die für jeden Prozess in gleichem Maße gültigen Quali-

täts- und Erfolgskriterien gibt es nicht. Jede der unterschiedlichen Erwartungshaltungen zufrieden stellen zu wollen, ist schier unmöglich. Bei der Prozessgestaltung und –evaluierung sollte bewusst sein, dass mehrere Perspektiven und Erwartungshaltungen existieren, Prozesse unterschiedlich wahrgenommen werden und in die Bewertungen der Prozessmanager und Akteure unterschiedlichen Kriterien einfließen.

### 3 Identifizierung wesentlicher Prozessqualitäten und Wirkungen durch Fallstudienevaluation

#### 3.1 Forschungszusammenhang der Prozessevaluierung

Floodscape ist die griffige Kurzform für den Projektnamen „Creating New Landscapes for Flood Risk Management“<sup>23</sup>. Dieses aus dem EU-Programm Interreg IIIb geförderte Projekt beschäftigte sich zwischen Frühjahr 2003 und Ende 2006 mit dem Hochwasserrisikomanagement in den vier Partnerländern Großbritannien, den Niederlanden, Belgien und Deutschland. Folgende Übersicht zeigt die beteiligten Institutionen und Projekte in den jeweiligen Ländern.

Partnerland	Institution	Projekte
GB	Environment Agency of England and Wales (intern. Projektleitung)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The Thames Gateway</li> <li>• River Thames Estuary = The Inner Thames Marshes: North Kent Marshes, Aveley, Rainham Marshes</li> <li>• The Ham Lands</li> </ul>
NL	Dienst Landelijk Gebied	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Waal: Hurwenense Uiterwaard</li> </ul>
B	Agentschap Waterwegen en Zee-kanaal NV Afdeling ZeeScheldt	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schelde: Prosperpolder, Antwerpen</li> <li>• und Durme</li> </ul>
D	Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz Verband für Abwasserbeseitigung und Hochwasserschutz Baunatal-Schauenburg	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vorstudie zum Hochwasseraktionsplan für die Einzugsgebiete von Fulda und Diemel mit SUP</li> <li>• Bauna: Hochwasserrückhalt an der Katzenmühle</li> </ul>

Die Aufgabe des internationalen Projektes war, anhand von praktischen Beispielen innovative Ideen für das Hochwasserrisikomanagement<sup>24</sup> zu entwickeln. Die Schwerpunkte lagen in

1. der Entwicklung gemeinsamer und transparenter Grundsätze für die Entscheidungsfindung im Hochwasserrisikomanagement auf europäischer Ebene
2. der Entwicklung neuer Landschaften durch die Kombination von Hochwasserrisikomanagement mit Naturschutz, Landwirtschaft, Erholung und Kulturerbe

<sup>23</sup> übersetzt mit „Gestaltung neuer Landschaften für ein verbessertes Hochwasserrisikomanagement“

<sup>24</sup> In Deutschland sind die Begriffe Hochwasserschutz und Hochwasseraktionsplanung geläufiger.

3. der Entwicklung neuer Landschaften durch die Kombination von Hochwasserrisikomanagement mit Hochwasserabwehr bzw. -toleranz, Infrastruktur und baulichen Hochwasserschutzmaßnahmen
4. der Entwicklung und Prüfung von Kommunikationsverfahren und -methoden bezüglich ihres Beitrags, die öffentliche Wahrnehmung von Hochwasserrisiken zu sensibilisieren (Environment Agency, 2006).

Auf nationaler Ebene wurde die Universität Kassel, Fachbereich Wasserbau und Wasserwirtschaft vom Hessischen Ministerium beauftragt, die Vorstudie zum Hochwasseraktionsplan für Fulda und Diemel zu erarbeiten. Weitere nationale Partner zur Bearbeitung der Vorstudie zum Hochwasseraktionsplan waren das Fachgebiet Landschaftsplanung der Universität Kassel, das Institut für Gewässerforschung und Gewässerschutz Kassel, das Lichtweiß Institut für Wasserbau der Universität Braunschweig und das Institut WAR, Fachgebiet Umwelt- und Raumplanung der Technischen Universität Darmstadt.

Ziel der Vorstudie zum Hochwasseraktionsplan war, verschiedene Maßnahmentypen des Hochwasserschutzes hinsichtlich Umwelt- und Raumverträglichkeit, Umsetzbarkeit, Kosteneffizienz und Wirksamkeit im Untersuchungsraum zu vergleichen. Auf dieser Grundlage soll zukünftig ein Hochwasseraktionsplan für Fulda und Diemel konkretisiert werden. Da Hochwasseraktionspläne einer Strategischen Umweltprüfung zu unterziehen sind, wurde pilothaft vom Fachgebiet Landschaftsplanung der Universität Kassel zeitlich parallel ein Umweltbericht erarbeitet.

Das zweite deutsche Projekt umfasste die Planung und Umsetzung des Hochwasserrückhaltebeckens an der Katzenmühle im Tal der Bauna, einem Nebengewässer der Fulda in Nordhessen. Das Projekt wurde vom Verband für Abwasserbeseitigung und Hochwasserschutz Baunatal-Schauenburg (VAH) durchgeführt. Beide Projekte werden in den jeweiligen Fallstudienkapiteln (3.3.1 und 3.3.2) detaillierter beschrieben.

Mit dem Auftrag an die Partnerländer, die Kommunikationsprozesse der eigenen Projekte zu evaluieren, wurde dem Ziel 4 des internationalen Projekts, inwieweit die Wahrnehmung von Hochwasserrisiken durch Prozesse und speziell Verfahren/Methoden sensibilisiert werden konnte, entsprochen. Alle Projekte wurden nach der gleichen Methodik evaluiert, die im Kapitel 3.2 beschrieben wird. Die Ergebnisse der internationalen Evaluierungen wurden von dem Flood Hazard Research Centre in London in einem Bericht zusammengestellt (Sorensen et al. 2006).

Neben den beiden Floodscape-Projekten ‚Vorstudie zum Hochwasseraktionsplan Fulda und Diemel‘ und ‚Hochwasserrückhalt an der Katzenmühle‘ wurde für die vorliegende Arbeit ein weiteres Hochwasserschutzprojekt an der Fulda untersucht.

Im Kapitel 3 (empirischer Teil der Dissertation) werden nach der Beschreibung der angewendeten Methodik die Fallstudien und die wesentlichen Ergebnisse der Befragung vorgestellt. Zusammenfassende Übersichten zu den 10 Punkten der Evaluation befinden sich im Anhang II. Die Interpretation und Bewertung der Ergebnisse (3.4) bezieht sich in einem ersten Schritt auf die Zielerreichen und in weiteren Schritten auf Prozessqualitäten und Wirkungen. Abschließend werden die Erkenntnisse der Evaluierung zusammenfassend dargestellt und die Erfahrungen mit der angewendeten Methode diskutiert.

## 3.2 Methodik

### 3.2.1 Evaluierung - Begriffsbestimmung

Der Leitfaden der Europäischen Kommission zur Öffentlichkeitsbeteiligung zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie stützt sich auf die Definition von Evaluation als "a process of assessment which identifies and analyses the nature and impact of processes and programmes" (Interact 2001, zitiert in European Commission 2003). Evaluierung ist allgemein formuliert Erforschung und Bewertung von wissenschaftlich-praktischen Projekten (Lamnek 1989:367). In der Literatur sind vielfältige Definitionen des Begriffs zu finden, je nach Fachgebiet. „Obwohl eine eindeutige Definition des Begriffs nicht vorliegt, so besteht doch weitgehende Übereinstimmung, dass unter Evaluation eine systematische Erfahrungsaufbereitung mit dem Ziel der Bewertung von Handlungsalternativen und einer daraus abgeleiteten Verhaltensänderung verstanden wird“<sup>25</sup>. Im Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung (Fürst/Scholles 2004) bezeichnet Mönnecke Evaluierung in der Planung als „die Bewertung von Programmen, Projekten, Instrumenten oder Maßnahmen unter bestimmten Gesichtspunkten“<sup>26</sup> unter Verwendung entsprechender Methoden.“ Eine weiter gehende Definition von Evaluation, die dem Verständnis in dieser Arbeit entspricht, führt Hennen (2002:100) an. Er geht mit seiner Formulierung über die allgemeinen Definitionen hinaus, indem er konkret die Begriffe Wirksamkeit, Akzeptanz und Qualität benennt und die Mobilisierung von Aktivität als Ziel von Evaluation explizit anführt: „Evaluation besteht in der Analyse und Bewertung von Einrichtungen, Programmen, Innovationen unter dem Aspekt ihrer Wirksamkeit, Akzeptanz und Qualität mit dem Ziel der Situations- und Problemdiagnose sowie der Mobilisierung von Aktivität. Evaluation erfolgt unter der Zugrundelegung von Maßstäben, die aus dem Evaluationsfeld oder von außen stammen können.“ Für den Bereich der Entwicklungszusammenarbeit, in dem Evaluation breite Anwendung findet, definiert die OECD (2000:21) den Begriff wie folgt: "Evaluation is the systematic and objective assessment of an ongoing or completed project, program or policy, its design, implementation and results. The aim is to determine the relevance and fulfilment of objectives, development efficiency, effectiveness, impact and sustainability. An evaluation should provide information that is credible and useful, enabling the incorporation of lesson learned into the decision making process of both recipients and development partners."

Bortz & Döring (2002:676) weisen auf die Unterscheidung von „Summativer Evaluation“ - einer Überprüfung der Wirksamkeit einer Maßnahme in ihrem Endergebniss – und „Formativer Evaluation“, die auch den Verlauf der Intervention mitverfolgt und ggf. beeinflusst, hin. Die vorliegende Evaluierung ist eindeutig dem Typ ‚Summative Evaluation‘ zuzuordnen, da die Projekte alle einmalig nach Abschluss der jeweiligen Projektphase untersucht und daraus Erkenntnisse für die Zukunft gewonnen wurden. „Summative evaluation takes place at the end of a project and assesses its success. Lessons are learnt for future projects.“ (Hooper-Greenhill 2000:183f). Die Begriffe Evaluation und Evaluierung werden im Deutschen für die Bewertungsmethode synonym verwendet.

Eine Reihe verwandter Begriffe werden in verschiedenen Bereichen synonym oder zur Kennzeichnung einer spezialisierten Form von Evaluation verwendet, z.B. Erfolgskontrolle, Effizienzforschung, Begleitforschung, Bewertungsforschung, Wirkungskontrolle, Qualitätskontrolle usw. (Wotawa/Thierau 2003). Abzugrenzen ist der Begriff der Evaluierung gegen den Begriff des Monitorings, mit dem eine Reihe von fließenden Grenzen und Überschneidungen bestehen, da es sich bei beiden um Beobachtungs- und Kontrollinstrumente handelt. Das wesentliche Merkmal des Mo-

<sup>25</sup> [www.sozialnetz-hessen.de/infoline/instrumente/evaluation.htm](http://www.sozialnetz-hessen.de/infoline/instrumente/evaluation.htm), 28.11.06

<sup>26</sup> z.B. Handlungsinteressen, Inhalte, Implementation, Planungsprozess, Ergebnisse, Kosten, Nutzen

onitorings, für die Bereiche Natur und Landschaft mit Umweltbeobachtung übersetzt, ist eine mehr oder weniger regelmäßige Wiederholung eines Untersuchungsprogramms, „das den Grad der Übereinstimmung mit einem vorher festgelegten Standard oder das Maß der Abweichung von einer erwarteten Norm ermittelt“ (Hellawell 1991 zitiert von BfN<sup>27</sup>). Monitoring beinhaltet somit ein ganzes Erfassungsprogramm mit dem Ziel, aktuelle Daten für den Naturschutz bereitzustellen, Wirkungen und Veränderungen zu dokumentieren, um ggf. zielgerichtet Einfluss auf den weiteren Verlauf nehmen zu können. Die Ergebnisse des Monitorings werden zu Indikatoren aufbereitet, die als Entscheidungsgrundlagen verwendet werden können. Im Mittelpunkt des Monitorings steht die wiederholte Datenerfassung (Beobachtung), wohingegen die Evaluierung die Bewertung auf der Grundlage der erhobenen Daten zum Schwerpunkt hat, die nicht unbedingt an dem vorherigen Zustand oder einer Norm gemessen werden muss. Evaluierung kann auch einmalig oder punktuell erfolgen. Bei der Evaluierung kommen überwiegend sozialwissenschaftliche Methoden zum Einsatz, die beim Monitoring nur in seltenen Fällen angewendet werden. Im sozialwissenschaftlichen Kontext verwendet man selten den Ausdruck Monitoring, sondern spricht von Beobachtung.

### 3.2.2 Angewendete Evaluationsmethoden und -techniken

#### Auswertung von Unterlagen

In einem ersten Schritt wurde schriftliches Material ausgewertet, soweit es vorlag. Folgende Materialien wurden gesichtet:

Vorstudie zum HWAP Fulda & Diemel	Flyer zum Floodscape Projekt Flyer zum umweltverträglichen Hochwasserschutz für die Einzugsgebiete von Fulda und Diemel Anwesenheitslisten der Fulda-Diemel-Konferenzen Anwesenheitslisten der Regionalen Arbeitskreise Protokolle der RAK-Sitzungen
Hochwasserrückhalt Katzenmühle	Projektordner (ohne Teile mit vertraulichen Informationen) Projektinformation für das Fachpublikum
Renaturierung der Fulda in Rotenburg	Informationen über das Projekt, die für eine Diplomarbeit zusammengetragen wurden Fachplan, Visualisierungen

#### Interviews

Zur Durchführung der Evaluierung der Kommunikationsprozesse in den ausgewählten Fallstudien wurden Methoden der qualitativen Sozialforschung herangezogen: persönliche Einzelinterviews und Telefoninterviews mit jeweils strukturierten Fragebögen, die in Details auf die jeweilige Fallstudie und teilweise auch auf die Befragten abgestimmt waren.

Die Zusammenstellung der Fragen erfolgte auf Grundlage der Empfehlungen des Flood Hazard Research Centre der Middlesex University. Dieses Institut hat im Rahmen des Floodscape Projekts ein ‚Communications Audit‘ erarbeitet, das den Partnerländern als Evaluierungsleitlinie zur

<sup>27</sup> [http://www.bfn.de/0315\\_monitoring.html](http://www.bfn.de/0315_monitoring.html), 10.05.07

Verfügung stand (Tapsell et al. 2004). Es empfiehlt einen Evaluierungsrahmen, der in dem EU Life-Projekt „Wise Use of Floodplains (WUF)“ entwickelt und erprobt wurde:

„...it provides the most comprehensive and relevant framework for evaluation in the water environment context. This framework aims to evaluate both the participation process itself and the impact of the process: outcomes“ (Cuff 2001:75, Tapsell et al 2004:51).

Prozesswirkungen rücken damit in den Mittelpunkt der Betrachtung. Diese wirkungsbezogene Herangehensweise hat sich in Prüfinstrumenten der räumlichen Planung wie der Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Strategischen Umweltprüfung bewährt. In der englischen Bezeichnung ‚Environmental Impact Assessment‘ wird der Bezug zu Umweltwirkungen schon im Instrumentennamen deutlich genauso wie bei dem ‚Social Impact Assessment‘ für soziale Auswirkungen. Daher ist es für Planer eine gewohnte Vorgehensweise, Wirkungen zu untersuchen und abzuschätzen. Der Evaluierungsrahmen gliedert sich in zehn aufeinander folgende Punkte, die in der Grafik in Kreisform zusammengestellt sind (Cuff’s Circle in Cuff 2001:76, European Commission 2003:49). Mit diesen 10 Punkten werden Informationen zu den drei wesentlichen Bereichen des Kontext-Prozess-Wirkungsgefüges gesammelt, das dieser Arbeit als theoretisches Modell zugrunde liegt (Kapitel 2.3).

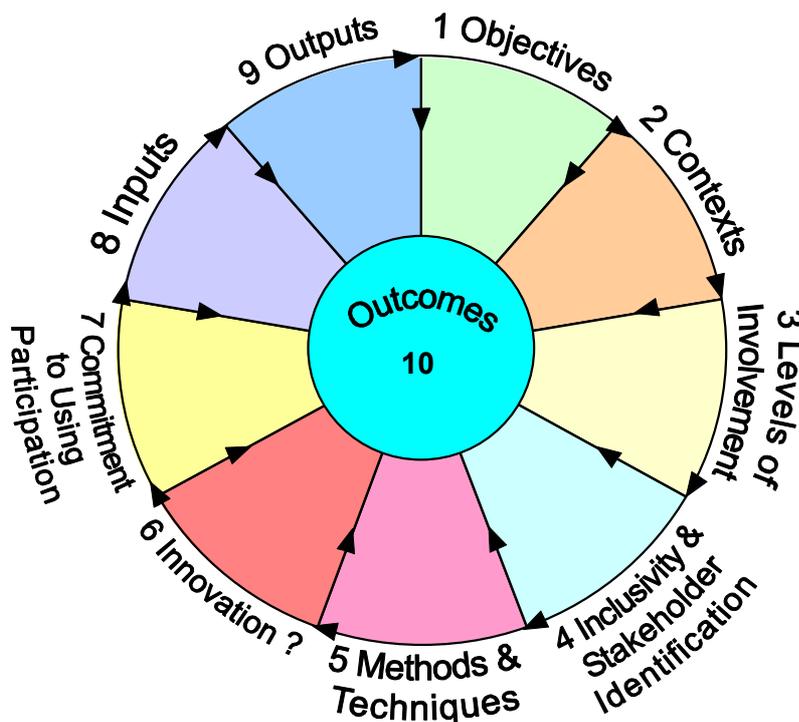


Abbildung 22: Evaluierungspunkte nach dem EU-Leitfaden (Cuff's Circle)

**1 Ziele:** Im ersten Schritt werden die Ziele zusammengestellt. Das kann allgemeine Prozessziele und die spezifischen Prozess- und Projektziele umfassen.

**2 Zusammenhang:** Hier wird untersucht, in welchem weiteren Zusammenhang sich das Projekt befindet und welchen äußeren Einflüssen es ausgesetzt ist, wie z.B. Entscheidungen aus anderen Planungsprozessen oder politischen Veränderungen.

**3 Intensitätsstufen der Einbindung:** In Beteiligungsprozessen können Phasen oder Methoden unterschiedlicher Intensität identifiziert werden (vgl. Kapitel 2.4).

**4 Akteursanalyse:** Unter diesem Punkt stehen zum einen die Auswahl der beteiligten Akteure und zum anderen die Vorgehensweise bei deren Ermittlung und Ansprache im Fokus der Betrachtung.

**5 Verfahren, Methoden und Techniken:** In den Prozessen kommt ein mehr oder weniger vielfältiger Mix aus Verfahren, Methoden und Techniken zum Einsatz, der dokumentiert und bewertet wird.

**6 Innovationen:** Die Projekte werden daraufhin untersucht, ob und welche Methoden auf innovative Weise angewendet wurden oder etwas Neues zum Einsatz kam.

**7 Verbindlichkeit, Umgang mit den Beteiligungsergebnissen:** Es wird untersucht, wie mit den Beteiligungsergebnissen weiter umgegangen wurde, inwieweit sie in den Entscheidungsfindungsprozess eingeflossen sind bzw. das Planungsergebnis beeinflussen konnten. Dieser Punkt steht in engem Zusammenhang mit der Verbindlichkeit des Beteiligungsprozesses, welchen Stellenwert man dem Prozess und seinen Ergebnissen einräumt und mit welcher Verbindlichkeit die Ergebnisse in die Entscheidungsfindung Eingang finden.

**8 Input von Zeit, Geld und Ressourcen:** Hier wird der Aufwand von Zeit, Geld und Ressourcen für die gesamte Koordination des Prozesses und auch für möglichst jede einzelne Veranstaltung zusammengestellt, sofern möglich im Vergleich zum Gesamtprojekt und anderen in Relation zu setzenden Größen.

**9 Output – Produkte:** Unter diesem Punkt sind alle greifbaren Materialien, die als Produkt aus dem Beteiligungsprozess entstanden sind, aufzuführen. Dazu zählen Flyer, Broschüren, Poster, Newsletter, Dokumentationen usw., deren Qualität, Anzahl und Verbreitung bewertet werden.

**10 Wirkungen und Ergebnisse:** In der Grafik steht dieser Aspekt im Mittelpunkt. Das betont seine entscheidende Bedeutung in der Evaluierung. Untersucht werden hier Änderungen im Wissen, den Einstellungen und dem Verhalten der Akteure und Prozessorganisatoren, soweit das durch Befragung und die Auswertung von Unterlagen möglich ist. Um Aussagen treffen zu können, sind Befragungen zu verschiedenen Zeitpunkten wie vor, während und nach dem Prozess notwendig. Es können aber auch die Einschätzungen der Befragten zu diesen Veränderungen herangezogen werden.

Die EU hat in ihrem Leitfaden folgende Prinzipien für Evaluierungen zusammengestellt (Europäische Kommission 2003:49):

- Die Zeit und die Ressourcen für Evaluierungen von Beteiligungsprozessen sollten von Anfang an in den Entscheidungsfindungsprozess eingeplant werden.
- Evaluierungen sollten nicht nur nach Abschluss eines Prozesses zur Anwendung kommen, sondern den Prozess begleiten, also immer durchgeführt werden, wo es möglich ist, wie z.B. nach einzelnen Veranstaltungen. So kann der Prozess geprüft und ggf. verändert werden.
- Es sollten immer eine möglichst breite Spannweite der Prozessbeteiligten befragt werden. Dazu gehören die Prozessorganisatoren, die beteiligten Akteure, aber auch Projektmitarbeiter, Auftraggeber oder die breite Öffentlichkeit.
- Der Evaluierungsrahmen sollte dort eingesetzt werden, wo er geeignet ist. Ansonsten können andere, weniger formalisierte Methoden zum Einsatz kommen.
- Es sollte Bewusstsein darüber bestehen, dass Evaluierungen sowohl konkrete und greifbare als auch nicht greifbare, prozessorientierte Ergebnisse offen legen.

Der Evaluierungsrahmen bietet zu jedem der 10 Punkte einen Katalog an Fragen an (Tapsell et al. 2004, vgl. Anhang I), der der vorliegenden Evaluierung zu Grunde lag. Einige Fragen wurden nicht ausgewählt, wenn sie keine Relevanz für die Fallstudien hatten. Zum Teil wurden einzelne Fragen hinzugefügt, die sich z.B. aus den Forschungszielen des Floodscape-Projekts ableiteten, wie zum Beispiel zur Wahrnehmung von Hochwasserrisiken und Verantwortlichkeiten beim Hochwasserschutz. Die Fragebögen wurden auf jedes Projekt abgestimmt, um der unterschiedlichen Projektphase und individuellen Ausprägung eines jeden Projektes gerecht zu werden. Auch innerhalb einer Fallstudie wurden in Einzelfällen die Fragebögen individuell an den jeweiligen Akteur angepasst, wenn zusätzliche Informationen von ihm zu erwarten waren.

Die Fragebögen der Organisatoren/Manager waren umfangreicher angelegt als die der weiteren Akteure. Die Organisatoren wurden aufgesucht und die Interviews in persönlichen Gesprächen geführt, die zwischen 2 und 4 Stunden dauerten. Die Organisatoren schlugen Akteure vor, die ihrer Meinung nach Schlüsselrollen einnahmen und befragt werden sollten. Im Falle des Aktionsplans Nordhessen (Fallstudie 2) lagen die Teilnehmerlisten des Regionalen Arbeitskreises vor, aus denen 10 Akteure von der Evaluatorin ausgesucht wurden. Dabei wurde darauf geachtet, dass möglichst viele Interessengruppen in der Auswahl vertreten waren. Die Gespräche mit den Akteuren erfolgten alle telefonisch und dauerten in der Regel etwa eine halbe Stunde, in zwei Fällen bis zu einer Stunde. Die Gespräche wurden von März bis Mai 2006 mit folgenden Akteuren geführt:

Name der Fallstudie	Prozessmanager / –koordinator (persönliches Gespräch)	Sonstige Akteure (telefonische Befragung) Jeweils ein Vertreter
Vorstudie zum Hochwasseraktionsplan für <b>Fulda und Diemel</b> mit SUP	Ein Dezernatsleiter des Regierungspräsidiums Kassel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bauamt Stadt Rotenburg</li> <li>• Kreisausschuss Schwalm-Eder-Kreis, Brandschutz und Rettungsdienst</li> <li>• DLRG LV Hessen, Hess. Hochwasserakademie</li> <li>• Kreislandwirt</li> <li>• Technisches Hilfswerk</li> <li>• RP Kassel, Stua Bad Hersfeld</li> <li>• Unternehmen für Rettungsausrüstung</li> <li>• Landkreis Fulda, Abt. Wasser- und Bodenschutz</li> <li>• Staatsdomäne Blankenheim</li> <li>• RP Kassel, Abt. LFN, Landschaftsplanung</li> </ul>
Hochwasserrückhaltebecken <b>Katzenmühle</b>	Ein Fachgebietsleiter und ein Ingenieur, beide in Doppelfunktion für die Stadtverwaltung und den Wasserverband	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Landwirt</li> <li>• Anwohner</li> <li>• Gemeindevertreter</li> </ul>
Renaturierung der <b>Fulda</b> in <b>Rotenburg</b>	Ein Fachgebietsleiter des Bauamtes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Landwirt</li> <li>• Vertreterin der Bürgerinitiative</li> <li>• Angler</li> </ul>

**Tabelle 6: Übersicht über die befragten Akteure**

Jeder Projektmanager bekam sein verschriftlichtes Interview zur Überprüfung zugeschickt. Bei zwei Fallstudien wurden über den Befragungszeitraum hinaus einzelne Aspekte vertieft: Im Regionalen Arbeitskreis bestand die Gelegenheit, erste Erkenntnisse aus der Befragung in der letzten

Sitzung vorzustellen und zu diskutieren. Im Fall des Katzenmühlenprojektes wurde ein Akteur, der als Anwohner besonders intensiv von der Maßnahme betroffen war, nach Fertigstellung der Maßnahme ein zweites Mal befragt, um zu erfahren, ob sich seine Meinung zu der Maßnahme geändert hat, nachdem der endgültige Zustand real und erlebbar geworden war.

### **Aktionsforschung**

Bei der ersten Fallstudie, der Vorstudie zum Hochwasseraktionsplan für Fulda und Diemel, waren die wissenschaftlichen Begleiter auch Gestalter und Teilnehmer am Regionalen Arbeitskreis. Bei dieser Fallstudie kamen als weitere Methoden „Aktionsforschung“ und „teilnehmende Beobachtung“ zur Anwendung. Aktionsforschung<sup>28</sup> wird die wissenschaftlich-empirische Arbeit genannt, die soziale Veränderungen in dem untersuchten Feld bewusst herbeizuführen beabsichtigt. Die untersuchten Personen sind dabei nicht nur „Datenlieferanten“, sondern sie werden in den Veränderungs- und Untersuchungsprozess einbezogen (Lamnek 1989:362). Der Wissenschaftler ist nicht mehr nur distanzierter und neutraler Beobachter, sondern nimmt am Prozess teil und agiert selbst in der Gruppe (Akteur). Kennzeichnend für die Aktionsforschung sind die zielgruppen- und handlungsorientierte Zielsetzung, die auf den Dialog zwischen Wissenschaftler und Akteuren beruhende Herangehensweise und die Möglichkeit für den Wissenschaftler, aktiv Impulse in den gemeinsamen Lernprozess einzubringen. „Auf eine kurze Formel gebracht, bezeichnet Aktionsforschung eine Forschungsstrategie, durch die ein Forscher oder ein Forschungsteam in einem sozialen Beziehungsgefüge in Kooperation mit den betroffenen Personen aufgrund einer ersten Analyse Veränderungsprozesse in Gang setzt, beschreibt, kontrolliert und auf ihre Effektivität zur Lösung eines bestimmten Problems hin beurteilt.“ (Pieper 1972:100 zitiert in Hinte & Karas 1989)

### **Teilnehmende Beobachtung**

Die „qualitative, nicht standardisierte, teilnehmende Beobachtung“ kam ergänzend in der ersten Fallstudie zum Einsatz. Diese Methode verlangt kein vorab entwickeltes Beobachtungsschema, sondern wird offen und flexibel gehandhabt. Teilnehmende Beobachtung findet in face-to-face-Interaktionen statt und basiert auf kommunikativen Kontakten. Kommunikation ist wesentlicher Gegenstand der teilnehmenden Beobachtung, die durch die Beobachtung im sozialen Feld als natürliche und authentische Methode zu bezeichnen ist. Teilnehmende Beobachtung von Kommunikation wird erst durch Interpretationen sinnvoll, die Aussagen und Verhalten nachvollziehbar erklären (Lamnek 1989:257). Die Beobachtung bezog sich auf folgende Fragen bezüglich der Kommunikation: Wie reagieren die Akteure auf das Informationsangebot und die Methoden und Techniken der Vermittlung? Wann und wie konnte die Diskussion angeregt werden? Zu welchen Punkten gab es Nachfragen? Welche Inhalte fanden am meisten Interesse bei den Akteuren? Die Beobachtungen wurden notiert und flossen in die Auswertung der Befragungen und die Diskussion ein, wenn sie die Einschätzungen der befragten Akteure unterstützten oder sie von den Befragungsergebnissen bestätigt wurden. Ein Widerspruch zwischen den Einschätzungen der Befragten und den Beobachtungen wurde nicht festgestellt.

---

<sup>28</sup> geht auf Kurt Lewins Forschungsstrategie „action research“ zurück (Lewin 1968)

### 3.3 Beschreibung der Fallstudien und wesentlicher Ergebnisse der Evaluierung

Der Gegenstand der Evaluierung umfasst die Beteiligungsprozesse der Fallstudien (1) Vorstudie zum Hochwasseraktionsplan für Fulda und Diemel mit SUP (Umweltbericht), (2) Hochwasserrückhaltebecken Katzenmühle und (3) Renaturierung der Fulda in Rotenburg. Die drei Fallstudien befanden sich zum Zeitpunkt der Evaluierung jeweils in einer anderen Projektphase von der Planungsphase bis zur Nachnutzung. Die Befragung bezog sich auf den gesamten, bis zum Zeitpunkt der Befragung gelaufenen Prozess.

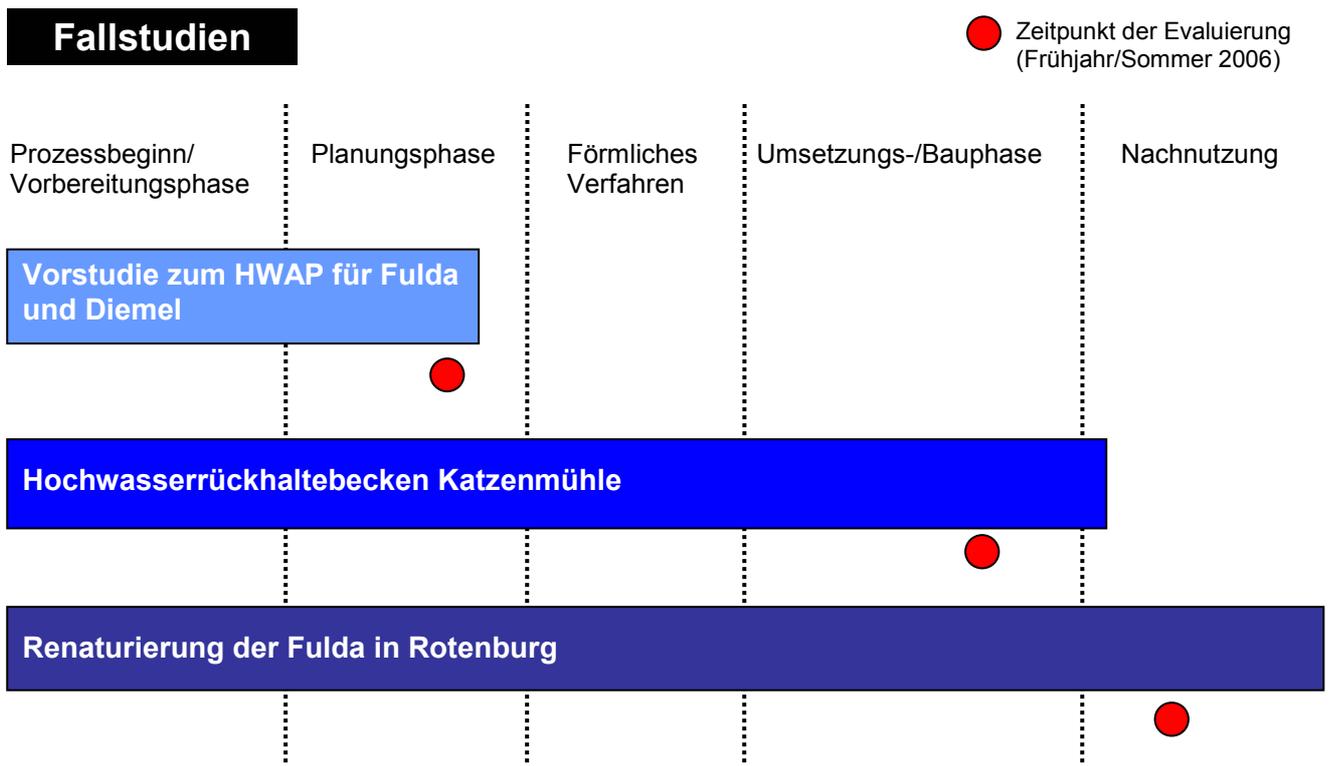


Abbildung 23: Fallstudien: Projektphase zum Zeitpunkt der Evaluierung

Die drei untersuchten Projekte befinden sich in Nordhessen, einer überwiegend ländlich geprägten Region. Die erste Fallstudie, die Vorstudie zum Hochwasseraktionsplan für Fulda & Diemel mit der pilothaften Erarbeitung eines Umweltberichts, auf dessen Grundlage in einem späteren Verfahren eine Strategische Umweltprüfung durchgeführt werden kann, befand sich zum Zeitpunkt der Evaluierung in der Planungsphase. Das zweite Beispiel ist das zur Zeit der Untersuchung in der Bauphase befindliche Retentionsbecken an der Katzenmühle (Einzugsgebiet der Bauna). Bereits als Erholungsgebiet genutzt wurde das Renaturierungs- und Flussaufweitungsprojekt in Rotenburg an der Fulda, die dritte Fallstudie. Diese Maßnahme konnte nach einem Starkregenereignis im Winter 2001 seine Wirksamkeit bereits unter Beweis stellen.

Die Gebietsgrößen der Projekte variieren zwischen kleinen Teileinzugs- und ganzen Flusseinzugsgebieten. Dementsprechend sind verschiedene Verwaltungsebenen als Planungsträger und für das Projektmanagement verantwortlich. Bei der ersten Fallstudie (Einzugsgebiet) wird das Projekt einschließlich des Kommunikationsprozesses von dem zuständigen Dezernatsleiter des Re-

gierungspräsidiums koordiniert. Auf lokaler Ebene ist im Fall der Katzenmühle ein interkommunaler Wasserverband für die Koordinierung der Zusammenarbeit und die Umsetzung des Projektes verantwortlich. Das ebenfalls lokale Projekt in Rotenburg a. d. Fulda wurde von der Stadt (Bauamt) durchgeführt. Genehmigungsbehörde ist bei jeder Fallstudie das jeweilige Regierungspräsidium (Landesebene).

<b>Name der Fallstudie</b>	Vorstudie zum HWAP für Fulda und Diemel mit SUP	Hochwasserrückhaltebecken Katzenmühle	Renaturierung der Fulda in Rotenburg
<b>Größe/Ebene</b>	Einzugsgebiet, 8686 km <sup>2</sup> , regional, Regierungsbezirk/Land	Teileinzugsgebiet, 50 km <sup>2</sup> , lokal, zwei Gemeinden, interkommunale Kooperation	Teileinzugsgebiet, 2500 km <sup>2</sup> , lokal, Gemeinde
<b>Raum/ Gebietscharakter</b>	Überwiegend ländlich	Ländlich, stadtnah	Ländlich, stadtnah
<b>Aufgabenstellung des Projekts</b>	Erarbeitung einer Entscheidungsgrundlage zu verschiedenen Hochwasserschutzmaßnahmen, pilothafte Erarbeitung eines Umweltberichts für die SUP unter Einbeziehung regionaler Akteure, nationales Projekt des Interreg-Projekts „Floodscape“	Umsetzung einer Retentionsmaßnahme aus dem Hochwasserschutzkonzept für die Bauna an der Katzenmühle, lokaler Schutz für den Ortsteil Elgershausen, nationales Projekt des Interreg-Projekts „Floodscape“	Hochwasserschutz für die Altstadt von Rotenburg durch Entschärfung der Rückstausituation nach Flussverengung, Renaturierung durch Profilaufweitung, Nebengerinne und Auenerweiterung in Verbindung mit Schaffung von Naherholungsraum und Umsetzung von Naturschutzziele
<b>Umsetzung/ Maßnahme</b>	Keine konkreten Maßnahmen	Umsetzung einer konkreten Maßnahme	Umsetzung konkreter Maßnahmen
<b>Beteiligungsmethoden</b>	Planungsbegleitender Arbeitskreis, Konferenzen	Bürgerversammlungen, Einzelgespräche, Vor-Ort-Termine, Erörterungstermin, Presseartikel	Bürgerversammlungen, Einzelgespräche, Geländeführungen, Presseartikel
<b>Formell / informell</b>	Informell	Informell + Planfeststellungsverfahren	Informell + Flurneuordnungsverfahren + Baugenehmigungen

**Tabelle 7: Übersicht über die drei ausgesuchten Fallstudien und ihre Charakteristika**

Im Folgenden werden die Prozesse der drei Fallstudien kurz beschrieben. Um den Prozess zu visualisieren wurde für jede Fallstudie eine so genannte Prozessbiografie<sup>29</sup> erstellt. In diesem Verlaufsdiagramm werden die wichtigsten Informations- und Teilnehmungsformen entlang einer Zeitachse dargestellt, die zusätzlich einer Intensitätsstufe zugeordnet werden können. Gleichzeitig lässt

<sup>29</sup> Der Begriff „Prozessbiografie“ wird im Fachgebiet Landschaftsplanung der Universität Kassel an Stelle des Begriffs „Prozesschronologie“ benutzt und wurde abgeleitet von dem Begriff „Landschaftsbiografie“ (van der Knaap, W.; van der Valk, A. (Hg.) (2006): Multiple Landscape. Merging Past and Present. Wageningen).

sich verfolgen, welche Inhalte zur Debatte standen und wie die Entscheidungsfindung in ein förmliches Verfahren eingebunden war. Relevante Hochwasserereignisse, die einen großen Einfluss auf die emotionale Landschaft einer Region haben, ein entsprechendes Echo in der lokalen Presse finden und die Risikowahrnehmung sprunghaft ansteigen lassen, werden ebenfalls auf der Zeitleiste abgebildet. Um die Prozessbiografien übersichtlich gestalten zu können, kann der Prozess nicht in seiner ganzen Komplexität und in allen Einzelheiten visualisiert werden. Im Vordergrund stehen vielmehr die übersichtliche Darstellung des zeitlichen Umfangs, der wesentlichen Kommunikations- und Beteiligungsstränge und die verschiedenen Beteiligungsphasen in einem Projekt.

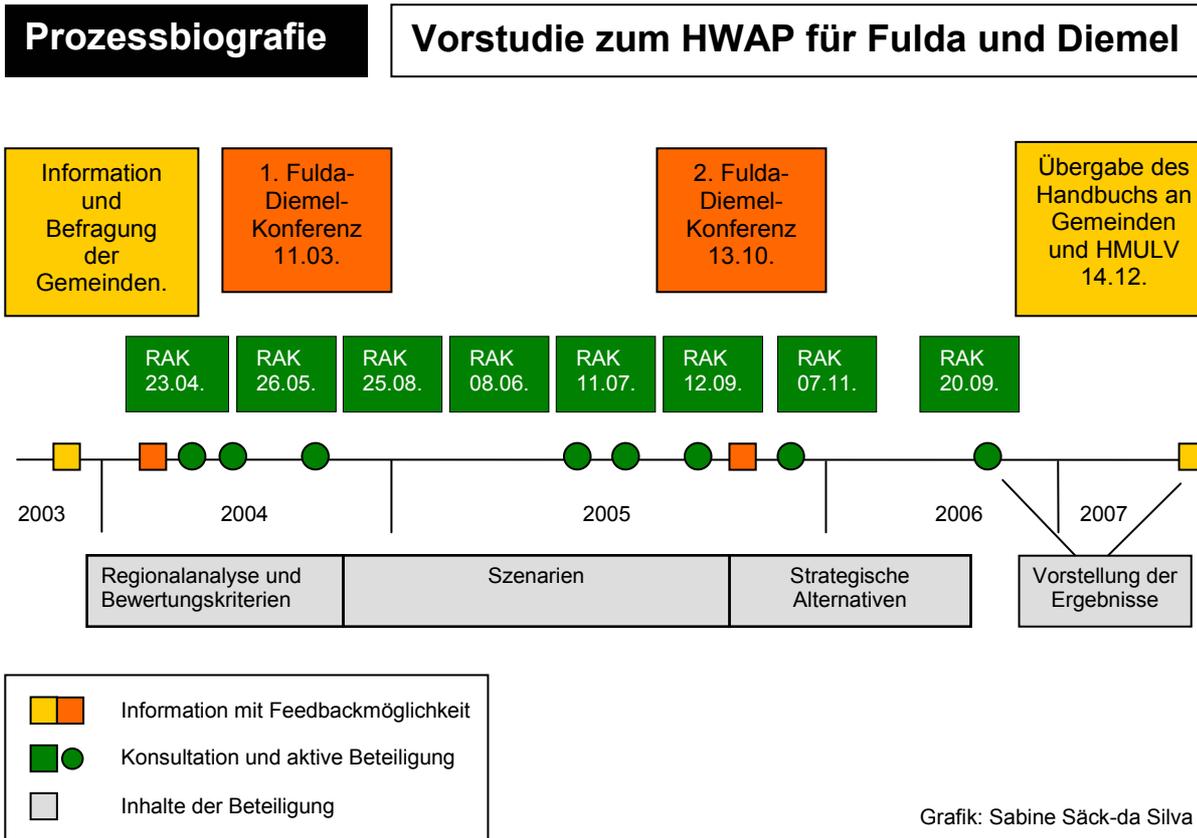
### 3.3.1 Vorstudie zum HWAP für Fulda und Diemel mit SUP

Die Vorstudie zum HWAP für Fulda und Diemel verfolgte die Zielstellung, eine Diskussionsgrundlage für weitere Schritte der Hochwasseraktionsplanung zu erarbeiten, in die die Beiträge der konsultierten und aktiv beteiligten Akteure bereits eingeflossen sind (HMULV 2007). Der gesamte Prozess fand in der informellen Phase zur Vorbereitung eines Hochwasseraktionsplans statt. Abgebildet sind drei Beteiligungsstränge, die in diesem Fall den unterschiedlichen Intensitätsstufen entsprechen. Die Gemeinden wurden vor Projektbeginn zu ihrer Hochwassersituation befragt und bei dieser Gelegenheit durch eine Broschüre über das Projekt informiert. Eine weitere Verbreitung von Informationen in der Presse erfolgte nicht. Umfangreichere Information fand in den so genannten Fulda-Diemel-Konferenzen statt. Die erste Konferenz galt als Eröffnungsveranstaltung, die ein geladenes Publikum -überwiegend Interessenvertreter aus der Kommunalpolitik, Verwaltung und Verbänden- informieren und ein erstes Feedback einfangen sollte. Darüber hinaus sollte die Veranstaltung Akteure zur aktiven Beteiligung motivieren. Es gelang während der Konferenz das Gremium zur Konsultation und aktiven Beteiligung zu konstituieren, den Regionalen Arbeitskreis (RAK).



**Abbildung 24: Regionaler Arbeitskreis zur Vorstudie des HWAP für Fulda & Diemel**

Etwa zur Projekthalbzeit fand eine zweite Konferenz zur Präsentation der Zwischenergebnisse statt. Der Regionale Arbeitskreis mit Vertretern aus der behördlichen Wasserwirtschaft, Umweltafchämtern, Landwirtschaft, Privatwirtschaft, Katastrophenschutz und Naturschutz traf sich insgesamt acht Mal in dem Zeitraum von Mai 2004 bis September 2006. Dabei fallen zwei größere Zeitabstände auf, in denen intensiv an Modellen und Ergebnissen gearbeitet wurde und keine aktive Beteiligung stattfand.



**Abbildung 25: Prozessbiografie der Vorstudie zum HWAP für Fulda & Diemel**

Für die Evaluierung wurden der Prozesskoordinator und zehn weitere Akteure des Regionalen Arbeitskreises befragt. Das Interview mit dem Prozesskoordinator fand in einem persönlichen Gespräch statt und weiteren Akteure wurden am Telefon interviewt.

Befragt wurden:	<b>Prozessmanager / -koordinator</b> (persönliches Gespräch)	<b>Sonstige Akteure</b> (telefonische Befragung) Jeweils ein Vertreter
	Ein Dezernatsleiter des Regierungspräsidiums Kassel	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Bauamt Stadt Rotenburg</li> <li>• Schwalm-Eder-Kreis, Brandschutz / Rettungsdienst</li> <li>• DLRG LV Hessen, Hess. Hochwasserakademie</li> <li>• Kreislandwirt</li> <li>• Technisches Hilfswerk</li> <li>• RP Kassel, Stua Bad Hersfeld,</li> <li>• Pfitzner Rettungsrüstung (Unternehmer)</li> <li>• Landkreis Fulda, Abt. Wasser-/Bodenschutz</li> <li>• Staatsdomäne Blankenheim</li> <li>• RP Kassel, Abt. LFN, Landschaftsplanung</li> </ul>

Die Ergebnisse der Interviews, geordnet nach den 10 Punkten des Evaluierungsrahmens, sind ausführlich im Anhang II dargestellt. An dieser Stelle werden die Ergebnisse auf die wichtigsten Erkenntnisse reduziert.

## Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse

- ❑ Der Regionale Arbeitskreis ist eine geeignete Form der aktiven Beteiligung an einem Hochwasseraktionsplan mit Umweltbericht. Die Potenziale dieses kooperativen Verfahrens wurden nicht optimal genutzt, was auf Kommunikations- und Vermittlungsdefizite, Managementfehler und Diskussionsinhalte zurückzuführen ist.
- ❑ Große Einzugsgebiete sind als Beteiligungsebene schwer zu managen. Sie umfassen die regionale und lokale Ebene mit unterschiedlichen Akteuren und Interessen.
- ❑ Nicht alle Akteure waren geeignet für Strategiediskussionen, nicht alle Akteure trauten sich eine aktive Beteiligung zu. Strategisch-abstrakte Diskussionsinhalte, Wertediskussionen und die Abschätzung von Wirkungen durch Hochwasserschutzmaßnahmen erwiesen sich ohne konkreten Flächenbezug für die Akteure als ungewohnt und schwierig. Für strategische Überlegungen braucht man andere Akteure als für die Umsetzung konkreter Maßnahmen. Effektive Beteiligung in Einzugsgebieten verlangt eine umfassende Akteursanalyse.
- ❑ Es wurde eine Überrepräsentanz des Naturschutzes wahrgenommen, die durch die Anwesenheitslisten nicht bestätigt werden konnte. Dieses empfundene Ungleichgewicht kann auf eine unzureichende Akteursanalyse und den vergleichsweise stärkere Aktivität der Naturschutzvertreter in der Diskussion zurückgeführt werden.
- ❑ Die Zielstellung der Planung und des Prozesses ist vielen Akteuren unklar geblieben.
- ❑ Ist das Prozessmanagementkonzept unausgereift, tauchen Kommunikationslücken und –versäumnisse auf. Ungeklärte Zuständigkeiten für den Informationsfluss verstärken das Fehlerpotenzial.
- ❑ Wirkungen des Prozesses: Der Prozess konnte zur Sensibilisierung der Risikowahrnehmung beitragen. Die Beteiligungsphase wurde als Lernprozess wahrgenommen. Die Kontakte in der Region wurden nicht spürbar ausgebaut oder verfestigt. Die Bereitschaft, sich zu beteiligen, wurde bestätigt bzw. erhöht.

### 3.3.2 Hochwasserrückhaltebecken Katzenmühle

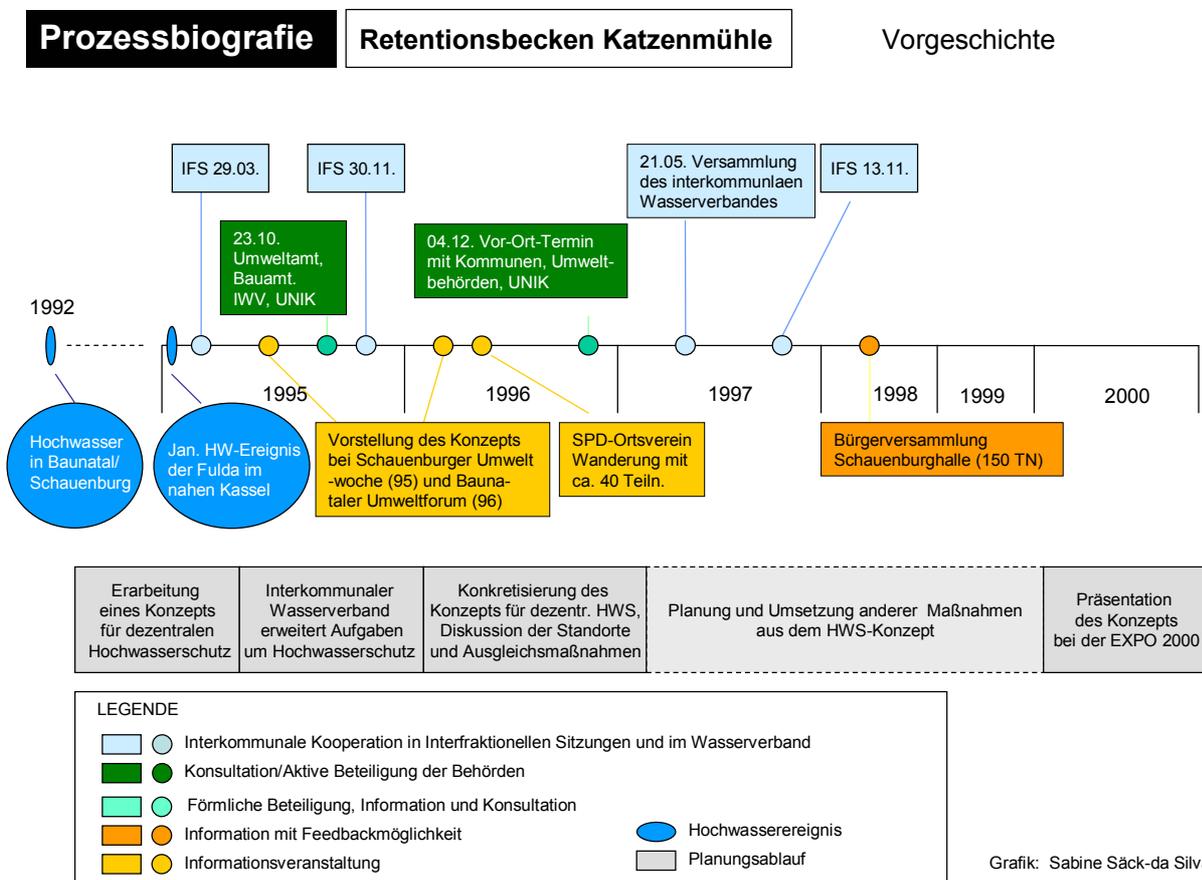


**Abbildung 26: Einweihung des Hochwasserrückhaltebeckens an der Katzenmühle**

Die Hochwasserschutzmaßnahme an der Katzenmühle hat eine längere Vorgeschichte. Nach einem verheerenden Hochwasserereignis im Juli 1992 gaben die Stadt Baunatal und die Gemeinde Schauenburg gemeinsam ein Hochwasserschutzkonzept in Auftrag. Das Retentionsbecken Katzenmühle ist eine Maßnahme aus diesem dezentralen Konzept (Röttcher 2001)<sup>30</sup>. 1995 wurde die bis dahin seit 30 Jahren bestehende interkommunale Zusammenarbeit von Baunatal und

<sup>30</sup> Der Prozess der Kommunikation zur Katzenmühle ist nicht immer vom Kontext des gesamten Hochwasserschutzkonzepts bzw. anderer Maßnahmen zu trennen.

Schauenburg in einem gemeinsamen Wasserverband um das Thema Hochwasserschutz erweitert. In interfraktionellen Sitzungen, die in größeren Abständen verteilt über den gesamten Planungsprozess stattfanden, wurden die politischen Entscheidungen gefällt, das Konzept erörtert und die Vorgehensweise abgestimmt. Die fachlichen Abstimmungen zwischen den Fachämtern, Gemeindevertretern und Planern erfolgten unter anderem bei gemeinsamen Terminen vor Ort, um mögliche Standorte für Hochwasserschutz- und Ausgleichsmaßnahmen in Augenschein zu nehmen. Die Öffentlichkeit wurde über das Konzept im Rahmen von lokalen Umweltveranstaltungen informiert. 1998 wurde die erste größere Bürgerversammlung zum Hochwasserschutz an der Bau-na anberaumt, um mit der Öffentlichkeit über den Hochwasserschutz und die ersten konkreten Maßnahmen ins Gespräch zu kommen. Nach diesem Zeitpunkt wurden erste Maßnahmen geplant und umgesetzt. Auf der Weltausstellung Expo 2000 in Hannover konnte das Konzept einer internationalen Öffentlichkeit präsentiert werden.



**Abbildung 27: Vorgeschichte des Hochwasserrückhaltebeckens Katzenmühle**

Die konkrete Planungsphase für die Katzenmühle begann im Jahr 2000 mit der Erarbeitung des Standortgutachtens und der Umweltverträglichkeitsstudie. Die aktive Beteiligung der betroffenen Anwohner, Eigentümer und Landwirte erfolgte intensiv im Jahr 2001 durch Vor-Ort-Termine und Einzelgespräche, also im Jahr vor Beginn des förmlichen Genehmigungsverfahrens. Weitgehend vorbereitet nahm das Genehmigungsverfahren den Zeitraum von Februar 2002 bis Juli 2003 in Anspruch. In dieser Zeit fand ein weiterer Vor-Ort-Termin zur Anwohnerinformation und Diskussion der Einwände statt.

Die Information der Öffentlichkeit wurde durch regelmäßige Berichterstattung in der lokalen Presse gewährleistet. Im August 2003 gingen zwei Anwohner mit ihren Anliegen über die Tageszeitung an die Öffentlichkeit, da sie verärgert darüber waren, dass drei ihrer Interessenspunkte erst unmittelbar vor Ablauf der Einwendungsfrist im Planfeststellungsverfahren, nach der Ankündigung rechtlicher Schritte, berücksichtigt wurden, und ein vierter Punkt, der Ausgleich des Wertverlustes ihrer Immobilien, gar keine Berücksichtigung fand. Darauf antwortete ein Einwohner der Ortslage, die vom Hochwasser betroffen ist, in einem Leserbrief in der gleichen Zeitung mit dem Vorwurf, die Anwohner denken weniger an die Belastungen der Unterlieger durch jährliche Hochwasser als an ihren eigenen Profit. Somit gelangte ein Ausschnitt der Auseinandersetzung an die Öffentlichkeit, der das Oberlieger-Unterlieger-Dilemma<sup>31</sup> verdeutlicht: Die durch die Maßnahmen Betroffenen am Unterlauf des Flusses sind nicht die Nutznießer der Maßnahme i.d.R. am Oberlauf.

Verzögernd auf das Verfahren wirkten die zunächst erfolglos verlaufenden Verhandlungen mit den Eigentümern der Katzenmühle und der umliegenden Flächen. Als Dialog und damit eine gütliche Einigung nicht mehr möglich zu sein schien, wurde ein Enteignungsverfahren eingeleitet. Dieses Verfahren konnte eingestellt werden, da es gelang, mit Hilfe von Anwälten eine Einigung zu erzielen.

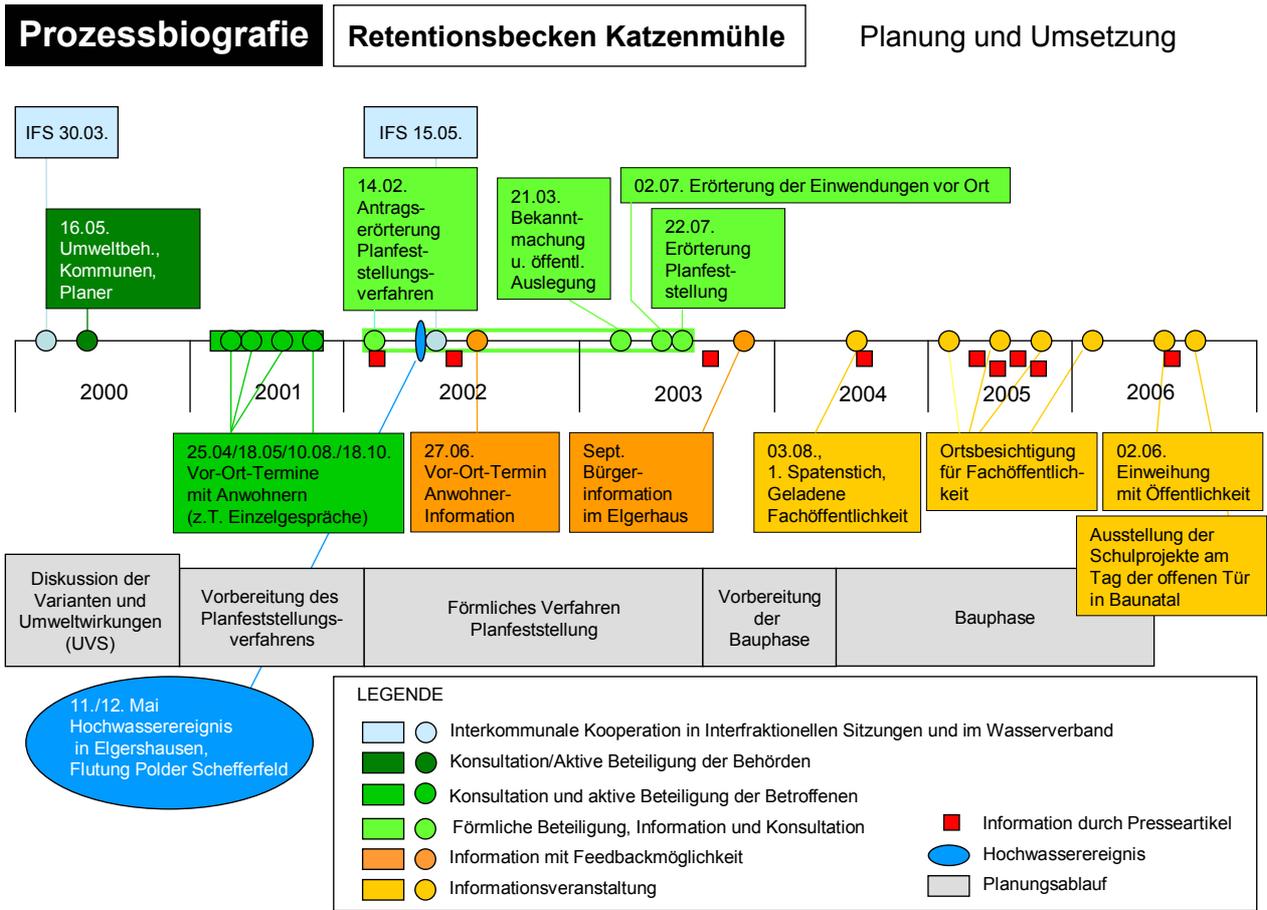
Im September 2003 fand nach dem Planfeststellungsbeschluss und vor Beginn der Maßnahme eine Bürgerinformation zur Hochwasserproblematik und zu geplanten Maßnahmen des Hochwasserschutzes statt. Ein knappes Jahr später, am 3. August 2004, wurde mit geladener Fachöffentlichkeit aus den Gemeinden, Fachämtern, Planungsbüros und der Universität Kassel die Bauphase mit dem offiziellen ersten Spatenstich eröffnet. Während der Bauphase wurde die Maßnahme bei vier größeren Exkursionen von der Fachöffentlichkeit besichtigt.

Die Einweihung fand im Juni 2006 nach 2-jähriger Bauzeit mit etwa 200 Personen aus den Ministerien und Kommunen, aus der Fachöffentlichkeit und aus dem interessierten Umfeld statt. Die Planung und Umsetzung des Retentionsbeckens an der Katzenmühle konnte in mehreren Presseartikeln von der Öffentlichkeit verfolgt werden, die nicht nur über größere Ereignisse wie den ersten Spatenstich oder die Einweihung berichteten, sondern auch über die Klärung von Grundstücksfragen und wetterbedingte Bauunterbrechungen. Das Thema Hochwasserschutz wurde zudem von Schulprojekten aufgegriffen, deren Ergebnisse bei größeren Öffentlichkeitsveranstaltungen ausgestellt wurden.

Zwei lokale Hochwasserereignisse wirkten sich förderlich auf den Prozess aus. Das Winterhochwasser im nahen Kassel erinnerte in Baunatal zweieinhalb Jahre nach den eigenen Hochwassererfahrungen daran, dass Risiken immer vorhanden und Maßnahmen notwendig sind. Das zweite Ereignis bestätigte die Wirksamkeit von Maßnahmen, aber auch ihre Dringlichkeit. Die Hochwasserwelle an der Bauna im Jahre 2002 konnte durch den im Mai 2000 fertig gestellten Polder Schieferfeld (ebenfalls eine Maßnahme des dezentralen Konzepts) zurückgehalten und Hochwasserschäden verhindert werden. Durch ein entsprechendes Presseecho stieg die Wahrnehmung des Themas für eine Weile wieder an.

---

<sup>31</sup> Oberlieger = Anlieger am Oberlauf eines Flusses, Unterlieger = Anlieger am Unterlauf eines Flusses



Grafik: Sabine Säck-da Silva

**Abbildung 28: Prozessbiografie des Hochwasserrückhaltebeckens Katzenmühle**

Für die Evaluierung fand ein Gespräch mit den beiden Prozessmanagern statt. Zusätzlich wurden drei weitere Akteure aus unterschiedlichen Interessengruppen interviewt.

Befragt wurden:

Prozessmanager / –koordinator (persönliches Gespräch)	Sonstige Akteure (telefonische Befragung) Jeweils ein Vertreter
2 Projektmanager /Ingenieure des Verbandes für Abwasserbeseitigung und Hochwasserschutz Baunatal-Schauenburg (VAH)	<ul style="list-style-type: none"> <li>Anwohner (am stärksten betroffen)</li> <li>Landwirt /Pächter</li> <li>Gemeindevertreter /Lokalpolitiker</li> </ul>

Die Ergebnisse der Befragungen sind ausführlich, geordnet nach den 10 Punkten des Evaluierungsrahmens im Anhang II aufgeführt. An dieser Stelle werden die wichtigsten Erkenntnisse aus der Fallstudie Katzenmühle zusammengefasst.

### **Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse**

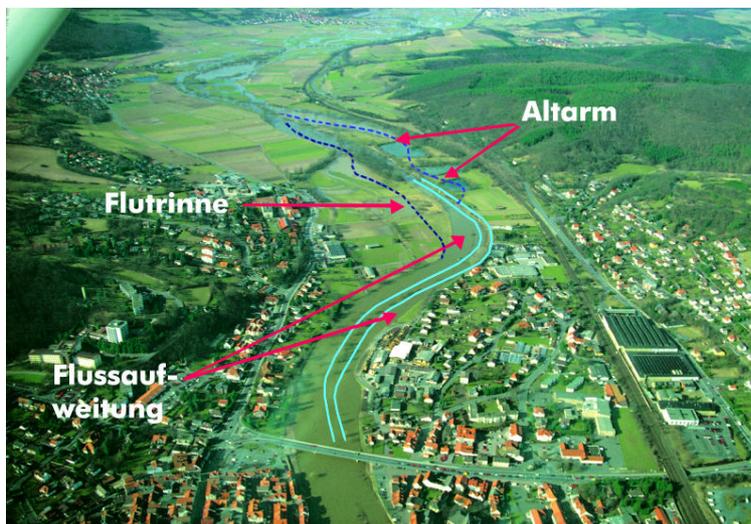
- ❑ Die langjährige interkommunale Kooperation zwischen Baunatal und Schauenburg und das Prinzip „Geteilter Nutzen – Geteilte Kosten“ haben sich bewährt. Es besteht eine stabile Vertrauensbasis. Die Ziele zum Hochwasserschutz wurden unabhängig von politischen Veränderungen weiter verfolgt. Der stabile Grundkonsens vermeidet Verunsicherung durch mögliche Veränderungen der Rahmenbedingungen und verspricht Kontinuität in der Zielverfolgung. Es herrscht das Gefühl, „an einem Strang zu ziehen“. Damit ist eine feste Basis für Kommunikation und Beteiligung geschaffen.
- ❑ Es ist trotz der Problematik, dass Unterlieger von Maßnahmen betroffen, aber nicht die Nutznießer sind, gelungen, Win-Win-Situationen zu schaffen.
- ❑ Personen und das Vertrauen, das sie genießen, sind entscheidend für die erfolgreiche Kommunikation, die als entgegenkommend und persönlich empfunden wurde. An der Katzenmühle waren zwei Personen für die Kommunikation zuständig, die sich gut ergänzten und jeweils Ansprechpartner für eine andere Ebene waren.
- ❑ Trotz umfangreicher Verhandlungen in der informellen Vorbereitungsphase, wurden die wesentlichen Einigungen erst im förmlichen Verfahren erreicht. In einem Fall wurde ein Kommunikationsprozess mit einem Eigentümer durch die Einleitung eines Enteignungsverfahrens als letztes Mittel für gescheitert erklärt. „Es gibt Punkte, wenn der Allgemeinheit Schaden droht, an denen man Druckmittel einsetzen muss.“ Aber gerade dieser Druck hat die festgefahrenen Verhandlungen wieder in Gang gebracht und letztendlich zu einem Einvernehmen geführt.
- ❑ Ohne einen Beteiligungsprozess mit dem Ziel, eine akzeptierten Lösung zu finden, wäre eine Umsetzung des Projekts nicht möglich gewesen. Die Konsensfindung führte zu wesentlichen Änderungen der Maßnahme und des Schutzziels. Die Beteiligungsziele wurden über die Projektziele gestellt, um die Umsetzung zu ermöglichen.
- ❑ Der Mix aus Verfahren und Methoden enthielt: Bürgerversammlung, Erörterungstermin, Vor-Ort-Gespräche und Führungen, Einbindung von Schulprojekten und Ausstellung der Ergebnisse, Einzelgespräche, Feste, Informationen über die Presse. Aktivierende Verfahren wie z.B. Werkstätten oder Arbeitsgruppen wurden nicht eingesetzt.
- ❑ Wirkungen des Prozesses: Es konnte eine Vertrauensbasis zwischen dem Verband und anderen Akteuren geschaffen werden, die sich während des Prozesses weiterentwickelte. Die interkommunale Kooperation hat die Vertrauensbasis zwischen den Gemeinden bestärkt. Die Wahrnehmung von Hochwasserrisiken konnte durch den Prozess und die Auseinandersetzung mit dem Thema geschärft werden. Die Beteiligungsbereitschaft wurde durch den Prozess erhöht. Der Projektablauf kann durch frühzeitige Beteiligung vor Fertigstellung der Planunterlagen beschleunigt werden.

### **3.3.3 Renaturierung der Fulda in Rotenburg**

Nach einem katastrophalen Hochwasser 1995 in Rotenburg an der Fulda mit Schäden in Millionenhöhe kam es zu massiven Protesten aus der betroffenen Bevölkerung. Es gründete sich die Bürgerinitiative „Interessengemeinschaft Hochwasser“, die von der Stadt sofortige Hochwasserschutzmaßnahmen forderte. Daraufhin wurden ein wasserwirtschaftliches Gutachten und die Maßnahmenplanung in Auftrag gegeben. Die Lösung der Hochwasserproblematik sah verschiedene

Maßnahmen der Auenrevitalisierung und der Retentionsraumvergrößerung vor. Eine erste Information zu dem Projekt erfolgte in einer Bürgerversammlung Anfang 1996. Aufgrund der unterschiedlichen Planungsanforderungen, Finanzierungsmöglichkeiten, Flächenverfügbarkeit und zeitlichen Umsetzbarkeit, wurde das 60 ha große Planungsgebiet in fünf Bauabschnitte (BA) eingeteilt. Das Regierungspräsidium beschloss unter Beteiligung aller betroffenen Fachbehörden, die geplanten Bauabschnitte im Rahmen von einzelnen Plangenehmigungsverfahren umzusetzen, sofern keine Einwände Dritter geltend gemacht würden. Um die Flächenverfügbarkeit durch Erwerb zu gewährleisten, wurde über das gesamte Maßnahmensgebiet ein Flurneuordnungsverfahren gelegt. Durch Verhandlungen mit jedem betroffenen Landwirt konnten sämtliche Flächen im freiwilligen Landtausch erworben werden. Ebenfalls konnten im Rahmen der Flurneuordnung Einigung mit anderen Nutzern wie z.B. Stromversorgern, der Bundeswasserstraßenverwaltung und Sportplatzverwaltern erzielt werden.

Da für den ersten Bauabschnitt nur wenige Eigentumsfragen geklärt werden mussten, konnten die Baumaßnahmen bereits im November 1996 beginnen. Bei diesem wie auch bei den vier anderen Bauabschnitten wurde der erste Spatenstich mit der Bevölkerung gefeiert. Die relativ geringen



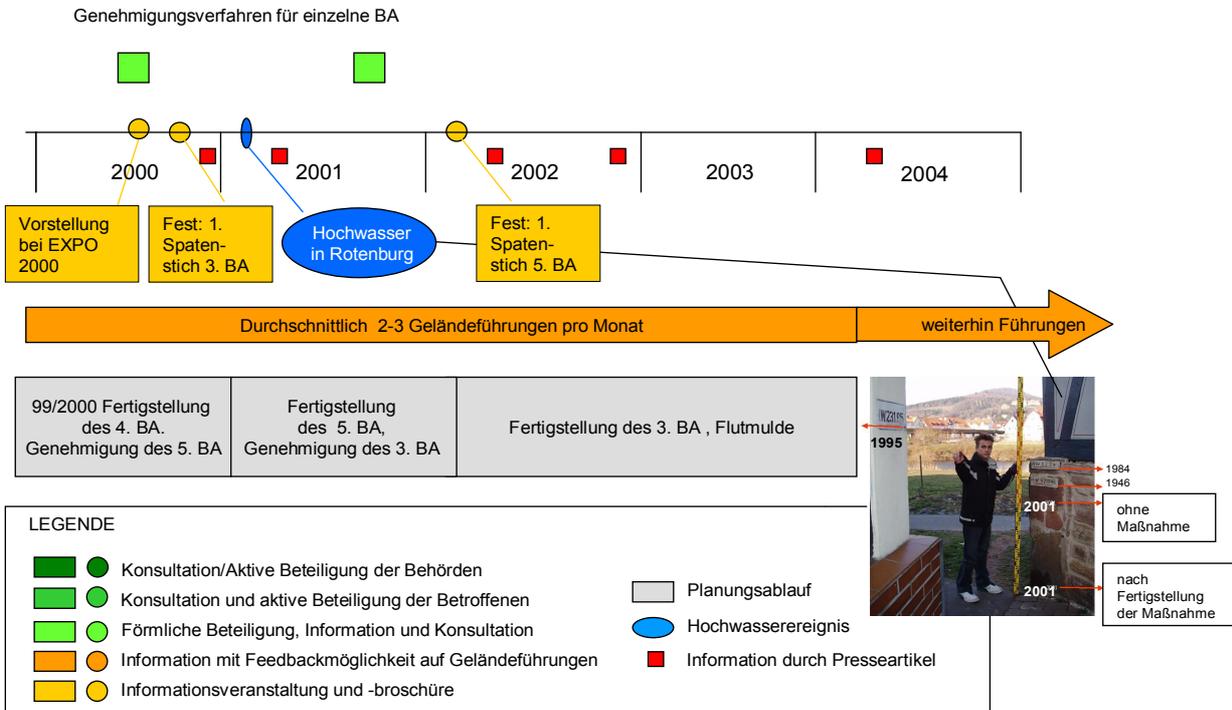
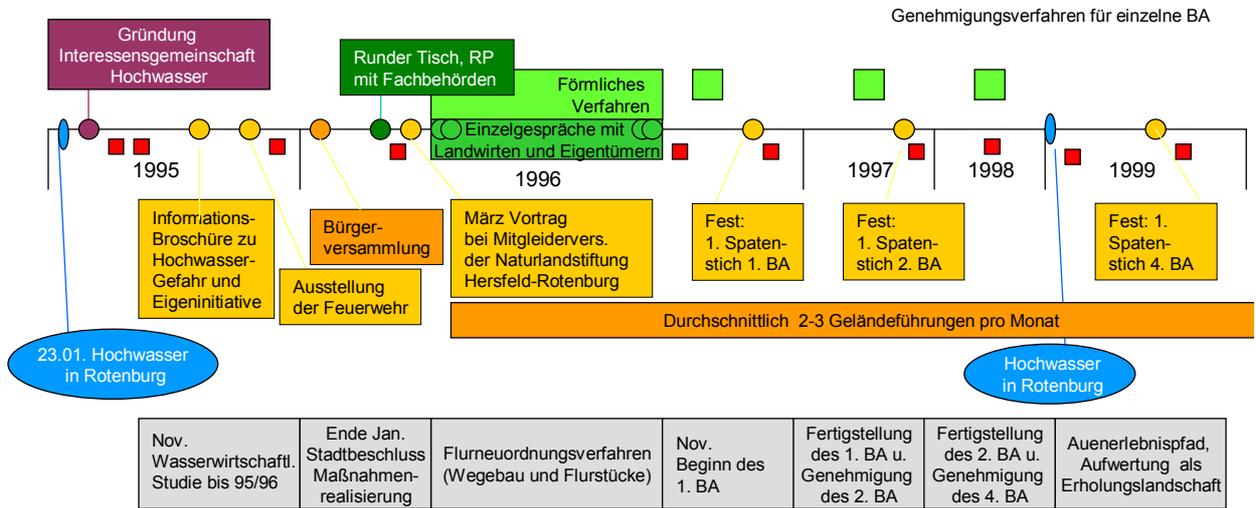
**Abbildung 29: Fuldarenaturierung in Rotenburg  
(Däne 2003, Stadt Rotenburg)**

Kosten konnten u. a. durch die Kooperation mit einem Kiesabbauunternehmen erreicht werden (Public Private Partnership). Das Unternehmen sorgte bei den Baumaßnahmen für einen kostengünstigen Bodenaushub und dessen Abtransport und durfte als Gegenleistung den Kies abbauen. Bereits zur Jahreswende 1998/99 wurden die ersten zwei fertig gestellten Bauabschnitte während eines fünfjährigen Hochwasserereignisses auf die Probe gestellt. Im Winter 2001 konnte sich das Gesamtprojekt kurz vor seiner Fertigstellung bewähren.

Die anfängliche Diskussion zwischen der Stadt, der Bürgerinitiative, die das Vorgehen der Stadt als viel zu langsam kritisierte, und Projektgegnern konnte in der lokalen Presse aufmerksam verfolgt werden. Die Planung und Umsetzung des Projekts wurde durch häufige Presseberichte begleitet. Durchschnittlich drei Geländeführungen pro Monat sorgten für anschauliche Information vor Ort mit der Möglichkeit zu Feedback. Das Projekt stieß auf das Interesse verschiedenster Gruppen: Von betroffenen Bürgern, Mitgliedern von Naturschutzverbänden oder Fachbehörden, Politikern und anderen Interessierten wie z. B. Schulklassen oder Studentengruppen und auch internationaler Fachöffentlichkeit. Dem weiterhin bestehenden Informationsbedürfnis kommt die Stadt mit gelegentlichen Geländeführungen weiterhin entgegen.

**Prozessbiografie**

**Hochwasserschutzmaßnahmen in Rotenburg**



Grafik: Sabine Säck-da Silva

**Abbildung 30: Prozessbiografie der Fuldarenaturierung in Rotenburg 2000-2004**

In Rotenburg wurde ein persönliches Gespräch mit dem Prozessmanager geführt und drei weitere Akteure aus verschiedenen Interessengruppen telefonisch befragt.

Befragt wurden:	<b>Prozessmanager / –koordinator</b> (persönliches Gespräch)	<b>Sonstige Akteure</b> (telefonische Befragung) Jeweils ein Vertreter
	Dezernatsleiter des städtischen Bauamtes	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Vertreterin der Bürgerinitiative</li> <li>• Landwirt</li> <li>• Angler</li> </ul>

Die Ergebnisse der Befragungen sind im Anhang II ausführlich aufgeführt. An dieser Stelle werden die Ergebnisse auf die wesentlichen Erkenntnisse aus dieser Fallstudie reduziert.

### Zusammenfassung der wichtigsten Erkenntnisse

- Der Prozess in Rotenburg begann auf Initiative „von unten“. Das Engagement und Druck von Bürgern kann einen Prozess in Gang setzen und ist entscheidend bei der politischen Positionierung.
- Führungen durch das Gelände, unterstützt durch regelmäßige Berichterstattung in der Presse, waren die wichtigste Beteiligungsmethode. Ein aktivierendes Teilnahmeverfahren aus dem „Werkzeugkoffer“ wie z.B. Planungswerkstätten oder Fokus Gruppen, kam nicht zum Einsatz, vielmehr bestand die informelle Teilnahmephase überwiegend aus zahlreichen Einzel- und Gruppengesprächen, deren Ergebnisse beim Projektmanager zusammen liefen und verarbeitet wurden.
- Die Gestaltung und der Erfolg des Prozesses hingen von Schlüsselpersonen ab, die „Motorfunktionen“ übernahmen. Dabei bildeten der Projektmanager und eine Vertreterin der Bürgerinitiative eine erfolgreiche Kooperation.
- Wesentlicher Erfolgsfaktor war die Nutzung von Synergien. Mit der Hochwasserschutzmaßnahme wurde ein stadtnaher Naturerlebensraum für Jedermann geschaffen, der zudem als Lebensraum für Tiere und Pflanzen aufgewertet werden konnte. Diese Kombination findet in Rotenburg eine breite Akzeptanz.
- In Rotenburg wurde eine breite Zufriedenheit mit dem Prozess und mit der Maßnahme erreicht. Die große Zustimmung zur Maßnahme hatte erkennbaren Einfluss auf die Prozessbewertung.
- Wirkungen des Prozesses: Durch den Prozess konnte eine Vertrauensbasis zwischen Kommune und Bürgern erreicht werden. Dabei waren die konstruktive Kommunikation und die Integration in den Prozess wichtiger als der Umfang des Einflusses. Die Transparenz der Entscheidungsfindung konnte durch den Prozess erhöht werden. Der Prozess war ein deutlicher Lernprozess für alle Beteiligten. Dazu wurden sowohl Fachwissen als auch Verständnis für andere Perspektiven und die eigene Rolle sowie Änderungen im Umgang mit anderen Akteuren angegeben. Die Wahrnehmung von Hochwasserrisiken und das Verständnis der Zusammenhänge haben sich durch den Prozess erhöht. Die Bereitschaft, aktiv an Prozessen teilzunehmen, ist bei allen Befragten unverändert hoch.

Nach der kompakten, auf wesentliche Erkenntnisse beschränkten Darstellung der Prozesse in den drei Fallstudien, werden die Ergebnisse in drei Kategorien weiter strukturiert und interpretiert. Im folgenden Kapitel wird die weitere Strukturierung erläutert. Für die erste Kategorie Ziele wird überprüft, inwieweit in jeder Fallstudie die genannten Ziele erreicht werden konnten. Im Weiteren werden wesentliche Prozessqualitäten, die durch die Befragung identifiziert werden konnten, vergleichend diskutiert. Als dritte Kategorie werden Wirkungen herausgestellt und bewertet.

### 3.4 Interpretation und Bewertung der Ergebnisse

Im Mittelpunkt von Prozessevaluierungen stehen die Überprüfung der Zielerreichung, die Qualität der Durchführung und die Wirkungen der Prozesse. Diese Dreiteilung wird für die weitere Strukturierung der Evaluierungsergebnisse, gegliedert nach dem 10-Punkte-Rahmenwerk, angewendet. Das Rahmenwerk betrachtet unter Punkt 1 Ziele, dann verschiedene Aspekte der Durchführung (Punkte 2-9) und schließlich Wirkungen unter Punkt 10.



Abbildung 31: Bewertungsstruktur für die Evaluierungsergebnisse

Die Grafik verdeutlicht den unmittelbaren Zusammenhang zwischen den drei Bereichen: Die Prozesswirkungen sind von der Zielstellung, Vorbereitung und Durchführung des Prozesses abhängig.

Soll ein Prozess bestimmte Wirkungen erzielen, so ist das bei der Zielformulierung und den Prozessaktivitäten von vorne herein zu berücksichtigen.

Die Bewertung und Interpretation der Ergebnisse folgt dieser inhaltlichen Dreiteilung (Abbildung 31 mittlere und rechte Säulen). In einem ersten Schritt werden die Projektziele, unterschieden in Maßnahmen- und Prozessziele, überprüft, inwieweit sie erreicht werden konnten. Die Qualität der Vorbereitung und Durchführung von Prozessen ist Inhalt des zweiten Bewertungsschritts. Sie hängt von einer Reihe von Faktoren ab, die in dem Evaluierungsrahmen (Cuff's Circle) unter den Punkten zwei bis neun betrachtet werden. Bei der Evaluierung hat sich herausgestellt, dass für die untersuchten Fallstudien nicht alle Punkte relevant waren. So wurden in den drei Fallstudien keine Verfahren oder Methoden innovativ angewendet (Punkt 6). Dagegen wurden Techniken wie 3-D-Visualisierungen weiterentwickelt, die in der Grafik (rechte Säule) als eigener Punkt genannt werden. Aussagen zum Input von Zeit, Geld und Ressourcen (Punkt 8) blieben ungenau, weil in keinem der Fallstudien der Aufwand für den Beteiligungsprozess separat erhoben und dokumentiert wurde. Alle Angaben der Prozessmanager und der weiteren Akteure waren überschlägige Schätzungen ihres Aufwands.

Offensichtlich werden die Kosten für die Beteiligung nicht als eigener Posten kalkuliert und abgerechnet. Nach Aussage der Projektmanager sind in den Budgets der Behörden keine Abrechnungsmöglichkeiten und in den Arbeitszeitnachweisen keine eigenständige Tätigkeitsbeschreibung für solche Aktivitäten vorgesehen. Somit „verschwinden“ diese Kosten in anderen Posten, in erster Linie in den laufenden Personalkosten. Erfahrungen in englischen Projekten zur Umsetzung der WRRL zeigten, dass der Erfolg der Prozesse unabhängig vom Kostenaufwand war. Ein kostengünstiger Prozess kann ebenso erfolgreich sein wie ein kostenintensiver und hoher finanzieller Aufwand ist kein Garant für gute Prozesse, wie auch in anderen Fallstudienuntersuchungen festgestellt wurde (Cuff 2001:130).

Produkte und Materialien wie z. B. Broschüren, Flyer und Poster spielten keine große Rolle. Es wurden nur wenige Materialien hergestellt, die zudem keine große Verbreitung fanden. Feedback haben die Projektmanager dazu nicht bekommen. Unter manchen Punkten stellten sich Teilaspekte als bedeutend für den Prozess heraus, so dass die in der Grafik aufgeführten Prozessqualitäten eine Auswahl relevanter Punkte und eine Präzisierung der EU-Evaluierungspunkte darstellen. In dem Bewertungskapitel werden die Prozessqualitäten zugunsten des Argumentationsaufbaus in veränderter Reihenfolge diskutiert.

Der dritte Schritt enthält die Beschreibung und Bewertung der Prozesswirkungen, die von dem Evaluierungsrahmen (Cuff's Circle) zentrale Bedeutung zugewiesen bekommen. In den drei Hochwasserschutzprojekten haben sich vor allem fünf Wirkungen als relevant herausgestellt, die neben Lerneffekten und Einstellungen auch Auswirkungen auf das Verfahren umfassen.

### **3.4.1 Bewertung der Zielerreichung**

Bei der Vorbereitung eines Prozesses stehen anfangs Überlegungen, welche Ziele mit den Maßnahmen und der Beteiligung erreicht werden sollen. Nach Abschluss eines Prozesses ist zu überprüfen, inwieweit diese Ziele erreicht werden konnten. Die vorliegende Evaluierung überprüft die von den Projektmanagern in den Interviews genannten Ziele. Bei der Befragung und in der Ergebnisdarstellung wird zwischen Prozesszielen (Zielen für den Beteiligungsprozess) und anderen Projektzielen (Maßnahmenziele) unterschieden. Die Überprüfung der Zielerreichung erfolgt für jedes

Projekt einzeln. Kritisch zu betrachten ist, dass die Ziele erst zum Zeitpunkt der Befragung von den Projektmanagern genannt wurden, also im Laufe oder nach Abschluss des Prozesses. Die Beteiligungsziele waren vor der Evaluierung nicht schriftlich fixiert. Somit war nicht zu überprüfen, ob alle Ziele genannt wurden oder sich die Ziele während des Prozesses verändert haben. Die bessere Vorgehensweise wäre, die Beteiligungsziele am Anfang des Prozesses abzufragen oder, sofern vorhanden, schriftliches Material dazu auszuwerten, um sie im Verlauf oder am Ende des Prozesses zu überprüfen. Die Maßnahmenziele werden in der Regel in den Erläuterungstexten und Planunterlagen aufgeführt, womit sie überprüfbar sind.

### 3.4.1.1 Vorstudie zum Hochwasseraktionsplan für Fulda und Diemel mit SUP

Der Behördenkoordinator nannte ein Projektziel und vier Ziele des Beteiligungsprozesses.

Projekt-/Maßnahmenziele	Inwieweit erreicht?
1. Die Planung sollte die Frage beantworten, welche Maßnahmen den Schutz bringen, den man haben möchte.	Die Planung basierend auf den wasserbaulichen Berechnungen kann diese Frage sicherlich beantworten. Dieses Ziel wird weniger durch Beteiligung der Akteure erreicht.
Prozessziele	Inwieweit erreicht?
2. Der Aktionsplan soll die Hochwasserproblematik bewusst machen und in diesem Zusammenhang das Bewusstsein schaffen, dass es keinen absoluten Schutz gibt.	Die beteiligten Akteure haben in ihrem Kontext mit der Hochwasserproblematik zu tun. Die Hälfte der Akteure bezeichnete die eigene Risikowahrnehmung als unverändert hoch, die andere Hälfte nannten Aspekte, durch die sie noch stärker sensibilisiert wurden.
3. Der Beteiligungsprozess sollte zu einer Klärung der Zielstellung des Plans führen.	Dieses Ziel der Beteiligung wurde von den befragten Akteuren nicht genannt. Die Befragung hatte eine Überprüfung, ob die Zielstellung des Plans geklärt werden konnte, nicht zum Inhalt. Bei der Abschlussdiskussion im RAK wurde von einem anwesenden Akteur betont, dass die Zielstellung des Plans undeutlich geblieben sei, was von den vier weiteren Akteuren bestätigt wurde. Daher wurde dieses Ziel allenfalls teilweise erreicht.
4. Durch den Beteiligungsprozess sollten die Maßnahmen ermittelt werden, die von Akteuren akzeptiert werden.	Im Vordergrund der Diskussion standen weniger die gewünschten bzw. akzeptablen als die für das erklärte Schutzziel notwendigen Maßnahmen. Maßnahmentypen werden nicht pauschal abgelehnt oder befürwortet. Eine Bewertung ist den Akteuren meist nur standortbezogen möglich. In der Vorstudie zum Aktionsplan werden aber keine konkreten Standorte ausgewiesen. In den Befragungen klang öfters an, dass die Beiträge des Naturschutzes und die damit verbundenen Forderungen nach natürlichen und umweltverträglichen Maßnahmen zu dominant erschienen. Sie scheinen aber durchaus eine gesellschaftlich akzeptierte Wunschvorstellung von natürlichem Hochwasserschutz widerzuspiegeln. Letztendlich stellte der Behördenkoordinator in der Befragung grundsätzlich in Frage, ob es natürlichen Hochwasserschutz überhaupt gäbe. Somit ist zu vermuten, dass das genannte Ziel nicht wirklich ernsthaft in der Diskussion verfolgt wurde.

Prozessziele	Inwieweit erreicht?
<p>5. Der Beteiligungsprozess sollte zur Identifikation mit dem Plan und zur Akzeptanz der erforderlichen Maßnahmen führen.</p>	<p>Dieses Ziel widerspricht in seiner Intention dem Ziel 3. Es ist ein Unterschied, ob die akzeptablen Maßnahmen ermittelt oder die erforderlichen Maßnahmen akzeptiert werden sollen. Die Akteure nahmen die Akzeptanz der erforderlichen Maßnahmen als Ziel des Projektmanagements für den Beteiligungsprozess wahr und nicht das dritte Ziel.</p> <p>In der Diskussion standen Maßnahmentypen im Vordergrund, die grundsätzlich alle akzeptiert werden, weiche Maßnahmen mehr und Staudämme weniger. Ob einzelne Maßnahmen akzeptiert werden, hängt stark mit dem Standort und den Wirkungen an diesem Ort zusammen. Standorte waren aber nicht Gegenstand der Diskussion. Vielmehr sollten strategische Aussagen getroffen werden, die in der Abschlussdiskussion eine Akzeptanz fanden.</p> <p>Identifikation mit einem Plan geht aber viel weiter als Akzeptanz. Sie war nicht Gegenstand der Befragung. Die Betrachtung des Beteiligungsprozesses und die Bewertungen in der Befragung lassen nicht auf eine Identifikation der Akteure mit dem Plan schließen. Somit wurde dieses Ziel allenfalls zum Teil erreicht.</p>

**Tabelle 8: Zielerreichung – Vorstudie zum HWAP Fulda-Diemel**

Die genannten Ziele des Beteiligungsprozesses konnten nur in Teilen erreicht werden. Das ganz wesentliche Ziel „Klärung der Planzielstellung“ wurde in der Abschlussdiskussion von den fünf anwesenden Akteuren als nicht erreicht angesehen. Zwar ist diese Einschätzung nicht auf alle Akteure übertragbar, aber es muss davon ausgegangen werden, dass der Prozess nicht zur eindeutigen Klärung beitragen konnte. Die Klärung der Zielstellung ist wesentliche Voraussetzung für eine engagierte Beteiligung und für die Akzeptanz der Planung und somit für weitere genannte Beteiligungsziele. Die Ziele widersprechen sich zum Teil in ihrer Intention. Das kann ein Indiz dafür sein, dass die Zieldefinitionen des Plans bzw. der Vorstudie und des Beteiligungsprozesses nicht eindeutig und präzise genug erarbeitet und formuliert wurden. Gemessen an der Zielerreichung, ist dieser Prozess nicht sehr erfolgreich verlaufen.

### 3.4.1.2 Hochwasserrückhaltebecken Katzenmühle

Insgesamt nannte der Projektmanager drei eng zusammenhängende Ziele für den Beteiligungsprozess und zwei weitere für das Gesamtprojekt.

Prozessziele	Inwieweit erreicht?
1. Ziele darlegen	In Bürgerversammlungen, Gruppen- und Einzelgesprächen wurden die Ziele der Planung erläutert. Darüber hinaus wurde in der Presse regelmäßig über die Maßnahme berichtet.
2. Eine Übereinstimmung mit den Projektzielen erzeugen	Die Ziele 2 und 3 überschneiden sich weitgehend. Die befragten Akteure sehen die Notwendigkeit des Hochwasserschutzes und tragen die Ziele des Projektes in vollem Umfang mit. Diskussionsgegenstand war der Standort der Maßnahme, mit dem die Anwohner nicht einverstanden waren. Letztendlich ist es gelungen, ein Einvernehmen zu erzielen (in einem Fall mit Druck) und die Voraussetzungen für die bauliche Umsetzung zu schaffen.
3. Einvernehmen mit der Planung erzeugen und damit die Voraussetzungen für den Bau des Projektes herstellen	
Maßnahmenziele	Inwieweit erreicht
4. Umweltverträglicher Umweltschutz	Bei der Maßnahme handelt es sich um ein technisches Bauwerk, das Auswirkungen auf eine Reihe von Schutzgütern hat. Zum Teil konnten die Auswirkungen vermindert oder ausgeglichen werden, z.B. durch die Begrünung des Dammbauwerkes oder Ersetzen des Amphibienstandortes durch Schaffung eines Feuchtbiotops am Rande des Beckens. Ob das Feuchtbiotop als Lebensraum für Amphibien funktioniert, die Fische den Bürsten- Fischpass nach Dr. R. Hassinger (Universität Kassel) annehmen und durch die 50 m lange Röhre wandern, muss noch durch ein Monitoring überprüft werden.
5. 100-jährlicher Hochwasserschutz	Um einen Konsens zu erzielen, musste die Größe des Beckens soweit verkleinert und die Einstauhöhe soweit reduziert werden, dass ein 100-jährlicher Hochwasserschutz nicht gewährleistet werden kann. Ein Akteur geht von einem 50-jährlichen Schutzziel aus.

**Tabelle 9: Zielerreichung – Retentionsbecken Katzenmühle**

Die Ziele des Beteiligungsprozesses konnten nach intensiven Verhandlungen und Einleitung eines Enteignungsverfahrens, das nach einer außergerichtlichen Einigung wieder eingestellt werden konnte, alle erreicht werden. Somit ist der Prozess, gemessen an den Zielen, letztendlich erfolgreich verlaufen. Den Beteiligungszielen, insbesondere ein Einvernehmen als Voraussetzung für den Bau der Maßnahme zu erzielen, wurde eine höhere Bedeutung zugemessen als den anderen Projektzielen. Möglicherweise spielt die Finanzierungshilfe durch das Floodscape-Projekt (EU), wodurch ein erhöhter Druck bezüglich der zügigen Umsetzung bestand, bei dieser Gewichtung eine Rolle. Das Schutzziel, einen 100-jährlicher Hochwasserschutz zu erreichen, musste zugunsten einer Einigung deutlich reduziert werden. Inwieweit die Maßnahmen zur Sicherstellung der Umweltfunktionen von den entsprechenden Tiergruppen angenommen werden, ist durch ein vorgesehenes Monitoring zu dokumentieren.

### 3.4.1.3 Renaturierung der Fulda in Rotenburg

Insgesamt nannte der Projektmanager drei Ziele für den Beteiligungsprozess und zudem fünf Ziele für das Gesamtprojekt.

<b>Prozessziele</b>	<b>Inwieweit erreicht?</b>
1. Zielgerichtete Umsetzung	Der Beteiligungsprozess ermöglichte die zielgerichtete Umsetzung des Projektes in fünf Bauabschnitten.
2. Ausräumen von Konflikten im Vorfeld	Es gelang im Vorfeld alle Konflikte auszuräumen. Die Flächen konnten alle durch Landtausch oder –kauf von den Landwirten erworben werden.
3. Vermeiden eines Planfeststellungsverfahrens und Durchführung von Plangenehmigungsverfahren	Durch Klärung aller Vorbehalte und der Flächenverfügbarkeit im Vorfeld (Flurneuordnungsverfahren) konnte ein Planfeststellungsverfahren vermieden werden. Für die einzelnen Bauabschnitte wurden Genehmigungsverfahren durchgeführt.
<b>Maßnahmenziele</b>	<b>Inwieweit erreicht?</b>
1. HW-Schutz, 2. Naturschutz, 3. stadtnaher Erholungsraum für das Schutzgut Mensch 4. keine Beeinträchtigung der Unterlieger, 5. günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis	Nach Auskunft des Projektmanagers konnten alle Ziele erreicht werden. Die Wirkungen der Hochwasserschutzmaßnahmen sind größer als erwartet. Die Unterlieger werden nicht von den veränderten Abflussverhältnissen beeinträchtigt. Es konnte ein stadtnaher Erholungsraum geschaffen werden, der den Anforderungen des Naturschutzes gerecht wird. Durch die Aufteilung in kleinere Bauabschnitte konnten verschiedene Fördermöglichkeiten zur Umsetzung der Maßnahmen genutzt werden. Ein im Gebiet tätiges Kiesabbauunternehmen wurde erfolgreich in den Umsetzungsprozess einbezogen. Insgesamt gestaltet sich das Kosten-Nutzen-Verhältnis als sehr günstig.

**Tabelle 10: Zielerreichung – Renaturierung der Fulda in Rotenburg**

Sowohl die Projektziele als auch die Ziele der Beteiligung konnten in vollem Umfang erreicht werden. Damit handelt es sich, gemessen an den Zielen, um einen sehr erfolgreichen Prozess, was auch in der großen Akzeptanz der Maßnahmen und in der Zufriedenheit mit dem Beteiligungsprozess zum Ausdruck kommt.

### 3.4.2 Bewertung der Vorbereitung und Durchführung

Ziel dieses Kapitels ist, die für Vorbereitung und Durchführung kooperativer Prozesse in Hochwasserschutzprojekten als wesentlich identifizierten Faktoren, im Weiteren Prozessqualitäten genannt, zu diskutieren. Aus jeder Fallstudie kann eine Fülle an Erkenntnissen gewonnen werden, die sich zum Teil auf den speziellen Einzelfall beziehen, aus denen aber auch für andere Planungsfälle Rückschlüsse gezogen werden können. Die Prozessqualitäten der drei Fallstudien werden durch Fragen strukturiert gegenübergestellt. Die stichwortartigen Antworten in den Tabellen geben die wichtigsten oder tendenziell am häufigsten genannten Aspekte wider. Qualitative und zum Teil quantitative Differenzierungen befinden sich in den fallstudienbezogenen Ergebnisdarstellungen im Anhang II. Die Diskussion wird ergänzt durch qualitative Aussagen aus der Evaluierung der internationalen Hochwasserschutzprojekte im Rahmen des Floodscape-Projekts, die nach gleicher Methodik untersucht wurden (Sorensen et al. 2006). Damit können die Erfahrungen aus den deutschen Hochwasserschutzprojekten mit Evaluierungsergebnissen aus anderen europäischen Ländern zu Projekten mit ähnlichen Aufgabenstellungen ergänzt oder gestützt werden. Es ließe sich vermuten, dass ein Vergleich von Fallstudien aus vier europäischen Ländern aufgrund der unterschiedlichen administrativen Strukturen und Zusammenhänge nicht möglich sei. Der Evaluierungsrahmen (Cuff's Circle, Abbildung 22) stellt aber Qualitäten und Wirkungen von Prozessen in den Mittelpunkt, die weniger von nationalen Gegebenheiten abhängen, sondern vielmehr den Mechanismen von Kommunikation und Management unterliegen. Zudem ist bei allen Projekten der Fokus auf die informellen Beteiligungsphasen gerichtet. Somit spielen unterschiedliche Verfahrensvorschriften kaum eine Rolle. Durch den Blick auf ähnliche Projekte in anderen nationalen Kontexten, können allgemeingültige Merkmale für die „gute fachliche Praxis“ in Beteiligungsprozessen an Projektbeispielen des Hochwasserrisikomanagements identifiziert werden. Folgende Projekte wurden in der internationalen Evaluierung betrachtet:

Land	Projekte	Ziele/Maßnahmen
GB	<ul style="list-style-type: none"> <li>River Thames Estuary = The Inner Thames Marshes: North Kent Marshes, Aveley, Rainham Marshes</li> <li>The Ham Lands</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Entwicklung eines Modellprozesses auf lokaler Ebene zu Hochwassermanagement, Vielfalt an Maßnahmen diskutieren, die Akzeptanz finden, landschafts- und umweltverträglich sind und technisch umsetzbar sind.</li> <li>Masterplan, der umweltverträglichen Hochwasserschutz mit Kulturlandschaftsentwicklung und dem Schutz von Kulturerbe verbindet</li> </ul>
NL	<ul style="list-style-type: none"> <li>Waal: Hurwenense Uiterwaard</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Masterplan für Hochwassermanagement in Verbindung mit Naturschutz, Erholungsraumentwicklung, Bodenverschmutzung</li> </ul>
B	<ul style="list-style-type: none"> <li>Schelde: Prosperpolder, Antwerpen</li> <li>und Durme</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>grenzüberschreitende flämisch-holländische Umweltverträglichkeitsprüfung, Masterplan, Entwicklung einer Kommunikationsstrategie</li> <li>Masterplan für Hochwassermanagement in Verbindung mit nachhaltiger Landnutzung, Entwicklung einer Kommunikationsstrategie</li> </ul>

Das Projekt in den Niederlanden wird in die folgende Diskussion nicht einbezogen, da die Fragen zur Prozessevaluierung allein von dem Prozessmanager beantwortet wurden. Auf der Grundlage einer einzelnen Sichtweise kann für diesen Prozess kein vollständiges Bild erzeugt werden, das für den Vergleich mit anderen Projekten geeignet wäre.

### 3.4.2.1 Qualitäten: Prozessmanagement, Netzwerke, Akteursanalyse

	Vorstudie zum HWAP für Fulda und Diemel mit SUP	Hochwasserrückhaltebecken Katzenmühle	Renaturierung der Fulda in Rotenburg
Wurde die Beteiligung methodisch <b>geplant</b> ? Inwieweit wurde ein <b>Prozessmanagement</b> betrieben?	grobe Schritte der Beteiligung geplant (Abschlussveranstaltung fehlt) Prozessmanagement auf niedrigem Niveau.	Grobe Schritte der Beteiligung geplant Prozessmanagement eher nach Bedarf und spontan	grobe Schritte der Beteiligung geplant Prozessmanagement eher nach Bedarf und spontan, zunehmend kooperativ
Sind langjährige <b>Beziehungen, Kontakte, Netzwerke</b> in der Region vorhanden?	Zum Teil Kontakte unter den Akteuren vorhanden	Langjährige interkommunale Zusammenarbeit in Wasserverband	Zum Teil Kontakte unter den Akteuren vorhanden
Wurde eine <b>Akteursanalyse</b> durchgeführt?	Behördenintern, Akteursanalyse methodisch unzureichend geplant, eher nach Zufälligkeitsprinzip	Behördenintern, Gruppe der betroffenen Akteure eindeutig, daher keine umfassendere Akteursanalyse	Behördenintern, interessierte und betroffene Akteure engagiert in Bürgerinitiative, Gruppe der betroffenen Landwirte eindeutig

**Tabelle 11: Gegenüberstellung relevanter Qualitäten der evaluierten Beteiligungsprozesse: Prozessmanagement – Netzwerke - Akteursanalyse**

**Prozessplanung und –management** ist als eigene Aufgabenstellung innerhalb des Projektmanagements in den deutschen Fallstudien als unterentwickelt zu bewerten. Die Vorbereitungen der Projekte inklusive der Prozesse fanden in innerbehördlichen Kleingruppen statt. Zur Vorstudie zum HWAP Fulda und Diemel wurden zudem Fachleute von Universitäten hinzugezogen. Bleibt der Kreis des Projektmanagements in den deutschen Projekten relativ eng auf behördliche Vertreter begrenzt, so wurden in den englischen Projekten bereits in dieser Phase externe Fachleute, Berater und Moderatoren hinzugezogen.

Die verschiedenen Planungsschritte der drei deutschen Hochwasserschutzprojekte wurden gemäß der üblichen Vorgehensweise und der vorgesehenen Verfahren vorbereitet. Dabei handelte es sich um ein Planfeststellungsverfahren im Fall der Katzenmühle und um ein Flurneuerordnungsverfahren zur Sicherung der Flächenverfügbarkeit, dem einzelne Genehmigungsverfahren für fünf verschiedene Bauabschnitte folgten, im Fall der Fuldarenaturierung in Rotenburg. In diesen Rahmen wurde die formelle Beteiligung den rechtlichen Vorgaben entsprechend vorbereitet und durchgeführt. Die Vorstudie zum HWAP Fulda und Diemel mit Umweltbericht diente der Vorbereitung eines formellen Verfahrens und wurde im Hinblick auf die Aufgabenstellung schrittweise erarbeitet. Dabei wurden Vorgehensweise und Methodik der Vorstudie und des Umweltberichts aufeinander abgestimmt und die beiden Studien parallel und integrativ erstellt. In allen drei Fallstudien waren sich die Projektmanager bewusst, dass die Erfüllung der Aufgabenstellung nur möglich ist, wenn frühzeitig in der informellen Phase eine Lösungsfindung mit den verschiedenen Akteuren gelingt.

Die Planung der informellen Beteiligungsphasen erfolgte im Vergleich zu den Planungs- und Genehmigungsschritten auf niedrigem Niveau. Damit ist gemeint, dass einzelne Schritte und der Zeitplan nur grob geplant wurden, nur die wenigen üblichen Methoden wie Konferenzen und Bürgerversammlungen zum Einsatz kamen, Prozesse zum Teil dem Zufall bzw. der Eigendynamik überlassen wurden und es den Prozessen an einer umfassend durchdachten Konzeption mangelte. Im Falle der Vorstudie zum Hochwasseraktionsplan führte das zum Beispiel zu einem „Ausdümpeln“ des Prozesses, da keine offizielle Abschlussveranstaltung zur Vorstellung der Ergebnisse stattfand. Die letzte Sitzung im Regionalen Arbeitskreis war mit fünf Akteuren schlecht besucht, da der zeitliche Abstand zur letzten Sitzung zu lang war und über die Sommerpause hinweg dauerte. In der Zwischenzeit wurde der Kontakt nicht gehalten, nach der Sommerpause nicht noch einmal an den Termin erinnert, und es war den Akteuren auch nicht bewusst, dass es sich um die Abschlussitzung mit der Vorstellung der Ergebnisse handelte. Damit verzichtete das Projektmanagement darauf, die Ergebnisse zu verbreiten und zu diskutieren sowie den Prozess im Regionalen Arbeitskreis als beendet zu erklären.

Das Prozessdesign ist sowohl an der Katzenmühle als auch in Rotenburg besser gelungen. Durch Presseartikel und Bürgerversammlungen wurden Akteure und die breite Öffentlichkeit über den Beginn des Projekts informiert. Durch öffentlichkeitswirksame Veranstaltungen wurden jeweils der Beginn der Baumaßnahmen und die Einweihungen gefeiert und somit deutlich Prozessmarken und Endpunkte gesetzt. Während diese beiden Prozesse wurden viele Einzelgespräche geführt, in denen es meist um konkrete und vertrauliche Verhandlungen ging. Die Akteure wurden dazu schriftlich oder telefonisch eingeladen. Prozessmanagement schien überwiegend nur in groben Schritten geplant zu werden und erfolgte dann spontan und nach Bedarf. Das ermöglichte auf der einen Seite eine große Flexibilität, auf der anderen Seite bestand die Gefahr, dass Details in der Vorbereitung und Durchführung vergessen wurden oder der Prozess wenig zielgerichtet gemanagt wurde.

Während die Prozessmanager der Vorgehensweise in den deutschen Projekten relativ unkritisch gegenüber standen und sie alles genauso wieder machen würden, wurde in den englischen und belgischen Projekten häufiger die Erkenntnis geäußert, dass ein größerer Aufwand zur Prozessplanung betrieben werden sollte. Besonders betont wurde die Notwendigkeit, die Gründe und Ziele des Projekts und der Beteiligung von Anfang an klar zu formulieren, schriftlich festzuhalten und verständlich zu vermitteln. Da die Prozesse häufig mehr Zeit benötigt hatten als vorgesehen, ist eine Planung mit ausreichend Zeit, aber ohne Kommunikationslücken notwendig.

Die Kosten für die Beteiligung wurden in keinem der Projekte von den Projektmanagern detailliert aufgestellt. Die in der Befragung angegebenen Kosten wurden spontan geschätzt. Die Frage, ob der Aufwand für die Beteiligung in Relation zum Ergebnis stehe, wurde intuitiv beantwortet, wobei die Einschätzung deutlich von der Bewertung des Ergebnisses abhängt. Gute Ergebnisse sind ihr Geld wert, dagegen wird bei Unzufriedenheit mit dem Ergebnis eine günstige Relation angezweifelt.

Weder in den deutschen noch den internationalen Projekten war eine formalisierte Evaluierung des Prozesses von vorne herein vorgesehen (Sorensen et al. 2006:139). Kleinere Evaluierungen durch Fragebögen oder direkte Feedbackmöglichkeiten haben nur vereinzelt zu Veranstaltungen stattgefunden. Evaluierungen des Gesamtprozesses sind in der Planung nicht üblich oder werden als zu aufwendig angesehen, da die Ressourcen meist knapp bemessen sind. **Vermutlich wird der Wert von Evaluierungen in Planungsprozessen unterschätzt und die Praktiker sehen sich für die Durchführung empirischer Studien nicht zuständig.**

Die Zusammenarbeit wird in der Regel durch bestehende **Kontakte, Netzwerke und Kooperationen** erheblich erleichtert. Man kann auf diese Kontakte aufbauen, weiß schon mit wem man es zu tun hat und die Kommunikationswege sind aktiviert. Auf der anderen Seite verführen diese festen Kontakte möglicherweise dazu, nicht über den Tellerrand hinauszuschauen und zu analysieren, ob es weitere oder neue Akteure gibt, was vor allem auf regionaler Ebene immer einmal wieder notwendig ist. Es können zudem negative emotionale Erfahrungen und unbearbeitete Konflikte aus anderen Projekten vorhanden sein, die den neuen Kommunikationsprozess behindern<sup>32</sup> und die aus dem Weg geräumt werden müssen, um neue Aufgaben konstruktiv angehen zu können.

Die **Identifizierung von Akteuren**, also die Beantwortung der Frage, wer soll am konkreten Prozess beteiligt werden, erfolgt meist über die bekannten Kontakte, z.B. aus früheren Projekten oder vorgeschalteten Fachplanungen (Umweltverträglichkeitsstudie u.a.). Man benachrichtigt diejenigen, die als Akteure bekannt sind und fragt nach, ob sie weitere Interessensgruppen kennen, die angesprochen werden sollten. Die Entscheidung, wer beteiligt wird, fällt im kleinen Kreis der Projektverantwortlichen. In den englischen Projekten setzte man neben den Kontakten auf breite Information. Als Bestandteil der Scoping Phase wurden zu Anfang des Projekts Akteure identifiziert und eingeladen. In den belgischen Projekten und in dem Inner Thames Marshes Projekt wurden auch Befragungen zum Informationsaustausch eingesetzt. Im Falle der Ham Lands wurde die Akteursanalyse einem externen Berater übertragen. Obwohl dafür verschiedene Informationswege und Formen der Ansprache gewählt wurden, konnten nicht alle Akteure erreicht werden. Es gab Beschwerden von Personen, nicht informiert und eingeladen worden zu sein, was in den deutschen Projekten nicht vorgekommen war. Einige Akteure hatten den Eindruck, dass phasenweise wichtige Gruppen nicht in den Prozess involviert waren. Die Entscheidung darüber, wer an der so genannten Steuerungsgruppe (Steering Group) teilnehmen konnte, in der weitere Entscheidungsträger und Schlüsselakteure vertreten waren, fiel allein dem Projektteam. Neben der Steuerungsgruppe existierte zusätzlich noch eine Gruppe der Landbesitzer. Der Informationsfluss zwischen den verschiedenen Gremien wurde durch Teilnahme des Projektteams an der Steuerungsgruppe und der Vertretung eines wichtigen Akteurs in der Steuerungs- und Landbesitzergruppe sichergestellt. Im Vergleich mit den deutschen Prozessen waren die englischen Prozesse durch die Aktivierung mehrerer begleitender Gremien komplexer strukturiert.

Fallstudien, wie die Vorstudie zum HWAP Fulda und Diemel, haben gezeigt wie wichtig es ist, dass die Auswahl der Akteure zu der Aufgabenstellung der Planung und des begleitenden Gremiums passt. Von der Auswahl der Akteure hängt ab, wie groß das Potenzial des Beteiligungsprozesses ist, einen Nutzen für das Projekt zu bringen und Ziele wie Konfliktlösung, Transparenz und Akzeptanz zu erreichen. Aber gerade bei der Vorstudie zum Hochwasseraktionsplan hat man die Zusammensetzung des begleitenden Arbeitskreises mehr dem Zufall und der Eigendynamik überlassen. Zwar wurde einerseits überlegt, wer zu der ersten Fulda-Diemel-Konferenz, auf der der Regionale Arbeitskreis (RAK) aus der Taufe gehoben werden sollte, eingeladen wird und welche Interessen in dieser Gruppe vertreten sein sollten. Andererseits jedoch wirkte die Vorgehensweise, dass sich interessierte Konferenzteilnehmer zu einer Interessengruppe gesellen und untereinander drei Vertreter benennen sollten, auf die Teilnehmer zufällig und chaotisch. Die bei der Konstituierung des RAK vorgegebene Einteilung in Interessengruppen, in denen manche Bereiche zusammengefasst waren, hat zu einem Ungleichgewicht zwischen den Vertretern geführt. Letztendlich wurden alle Interessierten zum Arbeitskreis zugelassen, da ihre Zahl eine sinnvolle Gruppengröße

---

<sup>32</sup> F. Luz bezeichnet Planungen, die aufgrund von emotionalen Vorbelastungen von einer Umsetzung weit entfernt sind und deren Prozess abgebrochen ist, als „Planungsleichen“. Aus seinen Untersuchungsergebnissen leitet er ab, dass emotionale Altlasten schon durch Äußerung und gegenseitiges Zuhören effektiv abgebaut werden können. (Luz 1994)

von 20 Teilnehmern nicht überstieg. Als auffiel, dass doch einzelne Interessengruppen nicht vertreten waren, wurden deren Vertreter nachträglich persönlich angesprochen. Nicht jeder Vertreter schien für die im RAK geführte Diskussion geeignet zu sein, die sich mit Leitbildern, Werten und Strategien beschäftigte statt mit regionalen oder lokalen Gegebenheiten. Es ist zu prüfen, ob Diskussionen und Entscheidungen auf regionaler Ebene, die zudem einen relativ abstrakten und wenig flächenbezogenen Charakter haben, lokales Wissen und Perspektiven erfordern oder ob die Teilnehmer eher die Region und Entwicklungsstrategien im Blick haben sollten. Wenn sowohl die regionale als auch die lokale Ebene erforderlich ist, ist die Beteiligung komplexer und auf mehreren Ebenen durchzuführen.

Umgekehrt sollten die Inhalte zu den vorhandenen Akteuren passen, wie an dem englischen Beispiel Ham Lands gezeigt werden kann. Dort wurde versucht, anhand eines konkreten Gebietes zusammen mit lokalen Akteuren strategische Betrachtungen zum Hochwasserrisikomanagement anzustellen. Als effektiv herausgestellt wurde die ganzheitliche Herangehensweise, Hochwasserrisikomanagement gemeinsam mit Erholungsfunktion, Landschaftsmanagement, besonders unter Gesichtspunkten der historischen Landnutzung und Naturschutz, zu betrachten. Auf der anderen Seite herrschte Enttäuschung bei den Projektmanagern, dass lokale Interessenvertreter (Naturschützer) sich mehr für spezielle Arten interessierten als für die strategische Bedeutung von Habitaten. Die Verwirrung und Enttäuschung auf Seiten der Akteure war komplett als ihnen im Laufe des Projekts deutlich wurde, dass die Zielstellung des Projekts nicht auf Umsetzung angelegt war. Unter diesen Bedingungen können nur konkrete Maßnahmen mit sicherer Umsetzung für einen Beteiligungsprozess geeignet sein. Prozesse um des Prozesses willen funktionieren in Projekten der räumlichen Planung nicht. **In der Planung braucht es Prozessergebnisse, die in der Landschaft Wirkungen zeigen und ablesbar sind.**

In allen Projekten konnte letztendlich immer nur eine kleine engagierte Gruppe von maximal 20 Personen aktiv beteiligt werden. Bei der Akteursanalyse ist darauf zu achten, dass der vertretene Ausschnitt an Sichtweisen nicht zu eng gefasst ist. Laute Minderheiten können das Meinungsbild zu sehr verzerren, wenn sie zudem mit großer Leidenschaft und Emotionalität ihren Standpunkt vertreten. Das zeigt zwar auf der einen Seite die emotionale Verbundenheit mit der eigenen Umwelt, die sehr positiv zu bewerten ist, auf der anderen Seite lassen diese Minderheitenstandpunkte die gemäßigten Meinungen einer breiteren Mehrheit schnell in den Hintergrund treten, wie in den Ham Lands zu beobachten war. Dieses Phänomen ist eines der wesentlichen Vorbehalte von Verwaltungen gegenüber Öffentlichkeitsbeteiligung, dass sich „unter dem Deckmantel einer partizipatorischen Demokratie Minderheiteninteressen durchzuboxen versuchen.“ (Klages et al. 2008:15). Die Akteursanalyse bietet die Chance, auch die „Leisen“ als wesentlich zu identifizieren und in den Prozess einzubinden, um ihrer Aufgabe, ein möglichst breites Perspektivenspektrum im Prozess abzubilden (ohne repräsentativ sein zu können oder zu müssen), gerecht zu werden.

In keinem der Projekte gab es besondere Bemühungen, sozial benachteiligte Gruppen zu beteiligen. In den deutschen Projekten war eine Betroffenheit dieser Gruppen z.B. als Anwohner nicht vorhanden. Zweifelhaft ist, ob diese Gruppen für Diskussionen, wie sie im Regionalen Arbeitskreis geführt wurden, zu gewinnen und geeignet wären, da schon Interessenvertreter Schwierigkeiten mit strategischen Diskussionen zeigten, wie schon im Vorhergehenden dargestellt. Im Bereich des Hochwasserschutzes scheint die Beteiligung von sozial benachteiligten Gruppen nicht so relevant zu sein, wie vergleichsweise im Bereich der Stadtteilentwicklung, wenn nicht eine direkte Betroffenheit vorliegt.

### 3.4.2.2 Qualitäten: Prozessmotor, Einflussrahmen, Einflussnahme, Win-Win-Situationen

	Vorstudie zum HWAP für Fulda und Diemel mit SUP	Hochwasserrückhaltebecken Katzenmühle	Renaturierung der Fulda in Rotenburg
Wer hatte die Funktion des „ <b>Prozessmotors</b> “?	Koordination: Dezernatsl. RP Projekt: nationaler Projektleiter	2 Mitarbeiter des interkommunalen Wasserverbandes	Abt.-Leiter Umwelt/Bauamt der Stadt
Wie groß war der <b>Einflussrahmen</b> ?	klein, da auch wenige Entscheidungen, mehr Diskussion	Standort des Beckens (topogr. Gegebenheiten) stand fest, Gestaltung konnte diskutiert werden	Klein, da die topogr. und hydrologischen Verhältnisse nur geringen Spielraum ließen
Wie groß war die <b>Einflussnahme</b> auf das Gesamtprojekt?	eher klein, der Vorschlag für eine weitere strat. Alternative wurde aufgenommen	groß, Größe des Beckens und Höhe des Damms konnten entscheidend beeinflusst werden	Entscheidend war die Initiative, die den politischen Druck aufbaute, damit Hochwasserschutz betrieben wurde
Wie wurden die Akteure darüber informiert?	mündliche Mitteilung im RAK, eigenes Kapitel im Umweltbericht	Planunterlagen, Erörterungstermin im Verfahren	Planunterlagen, Informationsveranstaltung bei Bürgerinitiative
Konnten <b>Win-Win-Situationen</b> oder <b>Synergieeffekte</b> geschaffen werden?	Nicht relevant, da keine konkreten Maßnahmen zur Diskussion standen. Der Umweltbericht liefert wichtige Informationen und neue Methoden, die für Hochwasserschutzpläne und weitere SUPs in Einzugsgebieten genutzt werden können	Schwierig, da Betroffene der Maßnahme nicht die Nutznießer (= von Hochwasser Betroffene) sind, Win-Win-Situation mit Betroffenen durch ökonomische Teilhabe, Synergieeffekt durch Schaffung eines Naturerlebnisraums	Win-Win-Situationen mit Landwirten durch Einigung über Landerwerb, Synergieeffekte durch Schaffung eines großen Naherholungsraumes und Aufwertung als Naturraum (wurde sehr positiv bewertet)

**Tabelle 12: Gegenüberstellung relevanter Qualitäten der evaluierten Beteiligungsprozesse: Prozessmotor – Einflussrahmen – Einflussnahme – Win-Win-Situationen**

Entscheidend für die Prozesse sind **Personen**, die die **Motorfunktion** übernehmen und ein breites Vertrauen bei den Akteuren genießen. In den untersuchten Fallstudien hat sich gezeigt, dass erfolgreiche Prozesse von Personen angetrieben und ‚am Laufen‘ gehalten wurden, die sich kontinuierlich, mit Fachkompetenz und kommunikativen Fähigkeiten dafür eingesetzt haben. Entscheidend ist zudem, ob sie das Vertrauen der Akteure gewinnen konnten. In der Fallstudie Rotenburg hat ein Mitarbeiter des Bauamtes als Projektmanager diese Rolle mit großem Engagement ausgefüllt. Einen großen Teil seiner Arbeitszeit setzte er für Information und Abstimmungsgespräche ein. Nach anfänglichen Kommunikationsschwierigkeiten wuchs er in die Rolle hinein und konnte eine nachhaltige Vertrauensbasis aufbauen. Bei der Katzenmühle lag das Projektmanagement in den Händen zweier Projektmanager, die sich in ihren Kompetenzen und Fähigkeiten gut ergänzten. Der eine übernahm dabei stärker repräsentative Aufgaben und hielt den Kontakt zu Politikern und der Genehmigungsbehörde während der zweite Projektmanager (technischer Leiter) als An-

sprechpartner für die lokalen Akteure fungierte. Letzterer wurde von den Akteuren als „einer von uns“ betrachtet, der die gleiche Sprache spricht. Beide verfügten als Ingenieur und Geschäftsführer über die fachlichen Kompetenzen und zudem über zielgruppengerechte kommunikative Fähigkeiten. In ihrer Doppelfunktion als städtische Mitarbeiter und als Mitarbeiter des Wasserverbandes stellen sie die Schnittstelle zwischen den unterschiedlichen Körperschaften Stadt und Verband dar.

Im Prozess des HWAP für Fulda und Diemel war die Rolle des Prozessmotors nicht klar besetzt. Es gab auf der behördlichen und auf der wissenschaftlichen Seite je einen Projektmanager. Jeder koordinierte für seinen Zuständigkeitsbereich die einzelnen Projektschritte. Die Planung und Durchführung der Beteiligung erfolgte in gemeinsamer Absprache. Das Engagement der beiden Projektverantwortlichen für den Beteiligungsprozess kann als verhalten beschrieben werden. Es waren auf beiden Seiten auf weniger gute Erfahrungen und Vorurteile beruhende Vorbehalte gegenüber kooperativen Prozessen und diskursiven Entscheidungsfindungen zu beobachten.

Da in den englischen Projekten die Motorfunktion von Teams oder Moderatoren übernommen wurde, wird ihre Rolle unter dem Punkt Moderation näher beschrieben.

Der **Einflussrahmen** bleibt Akteuren häufig unklar. Darunter leidet die Transparenz der Entscheidungsfindung und die Motivation mancher Akteure, wie die deutschen Projekte zeigen und die Erfahrungen in den internationalen Projekten bestätigen konnten. Es muss für die Beteiligten ganz klar sein, worüber diskutiert werden kann, was zu beeinflussen ist und was sie beitragen können. Eine wiederholte Antwort auf die Beiträge der Akteure, dieser Punkt sei nicht verhandelbar, muss unweigerlich das Gefühl aufkommen lassen, es sei sowieso schon alles beschlossene Sache und es handele sich um Beteiligung mit Alibifunktion (vgl. auch DEAD-Modell Kapitel 1.1). Die Ablehnung der Beteiligung und möglicherweise des gesamten Projektes ist die logische Reaktion darauf. Häufig ist der Einflussrahmen der Akteure gering, da topografische, hydrologische oder auch finanzielle Gegebenheiten nur wenige Möglichkeiten bieten, wie zum Beispiel in Rotenburg, wo nach Schätzung des Projektmanagers allenfalls 10% des Projektes beeinflussbar waren. Auch bei der Vorstudie zum HWAP für Fulda und Diemel und bei dem Katzenmühlenrückhalt waren die Einflussmöglichkeiten durch Vorgaben begrenzt. **In der Befragung wird deutlich, dass auch ein kleiner Einflussrahmen akzeptiert wird und sich nicht negativ auf das Engagement auswirkt.** Erstmal möchten die Akteure zum Projekt informiert werden. Dann scheint es wichtiger zu sein, dass die Inhalte des Einflussrahmens für die Akteure relevant sind als zu möglichst vielen Punkten Stellung nehmen zu können. Der Einflussrahmen und die Inhalte der aktiven Beteiligung müssen klar definiert sein und den Akteuren zu Anfang des Prozesses verständlich vermittelt werden. Innerhalb dieses Rahmens sollte nicht nur das Mit-Denken und Mit-Diskutieren möglich sein, sondern auch das Mit-Entscheiden. Werden die Beteiligungsaktivitäten auf Information und Konsultation beschränkt, so ist der Handlungsrahmen den Akteuren zu erläutern.

Darüber hinaus müssen den Akteuren die Zielstellung des Gesamtprojekts und der Beteiligung verständlich und allgegenwärtig sein. Dieses wurde ebenfalls in allen englischen und belgischen Projekten herausgestellt. Im Prosperpolder Projekt wiesen die Akteure darauf hin, dass vor allem das „Warum“ der Maßnahme und der Kommunikation erklärt werden müsse. Mündet der Beteiligungsprozess nicht in die Umsetzung konkreter Maßnahmen, muss das von Anfang an den Akteuren vermittelt werden. Wird es nicht herausgestellt, wird anscheinend von den Akteuren die Umsetzung als selbstverständlich vorausgesetzt. So war das in den Ham Lands der Fall, wo der Prozess in Verwirrung, Enttäuschung und Verärgerung endete, weil die Akteure die Umsetzung erwarteten, die nie ein Projektziel gewesen war.

Ändern sich im Laufe des Prozesses Zielstellung, Rahmen oder Inhalte der Beteiligung, so müssen die Akteure diese Entwicklungen mitverfolgen können. Akteure, denen die Ziele des Projektes und/oder der Beteiligung nicht deutlich wurden, wie z.B. bei der Vorstudie zum HWAP Fulda und Diemel, beurteilen das Projekt, den Beteiligungsverlauf und das Ergebnis mit deutlicher Unzufriedenheit. Werden diese Entwicklungen nicht verständlich erläutert, bestehen erhebliche Schwierigkeiten der Akteure dem Beteiligungsprozess zu folgen, die noch verstärkt werden, wenn die Inhalte der Beteiligung für die Akteure wenig greifbar sind. In den Inner Thames Marshes wurden vielmehr Werte und Meinungen z.B. zum Hochwasserschutz und Landnutzung in Auen diskutiert und keine konkreten Maßnahmen, ähnlich wie bei der Vorstudie zum HWAP Fulda und Diemel. In den englischen Projekten war zudem anfangs das Ziel, geeignete Beteiligungsmethoden entwickeln zu wollen, betont worden. Daher war einigen Akteuren der Hochwasserbezug überhaupt nicht klar geworden. Zudem ist eine dauerhaft skeptische Grundhaltung der Beteiligten zu spüren, wenn sie sich als Teilnehmer an einem Experiment wahrnehmen und einen weiteren Zusammenhang oder Nutzen nicht erkennen. Weitere Reaktionen auf eine vermeintliche Laborsituation sind mangelnde Ernsthaftigkeit oder Ablehnung, sich zu beteiligen.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die **Einflussnahme** und der Nutzen für das Projekt. Wenn sich die Akteure aktiv beteiligen, möchten sie ihren Beitrag am Projekt auch ablesen können. Für Akteure ist es meist wenig nachvollziehbar, ob und mit welchem Gewicht ihre Beiträge in die Entscheidungsfindung eingeflossen sind. Es bleibt den Akteuren überlassen, sich in den Planungsunterlagen zu informieren, wie die Entscheidung letztendlich ausgefallen ist. Es kann sehr mühsam sein, in den Planungsunterlagen die Stellen zu finden, die von dem eigenen Beitrag beeinflusst worden sind. Und die meisten Akteure nehmen erfahrungsgemäß diese Mühe nicht auf sich. Die für viele Akteure unverständliche Planersprache in den Unterlagen stellt ein weiteres Hindernis dar.

Anders ist es in den förmlichen Verfahren geregelt. Dort müssen Stellungnahmen schriftlich beantwortet und die Entscheidung begründet werden, ob der Einwand beachtet wurde oder nicht. Bei einem Erörterungstermin werden die Akteure, die Einwände eingereicht haben, darüber informiert und können Fragen zu der Entscheidung stellen. So ist dies im Falle des Katzenmühlenprojektes geschehen. Und obwohl drei der vier erhobenen Einwände der Anwohner berücksichtigt wurden, blieb bei dem befragten Akteur der Eindruck, keinen Einfluss gehabt zu haben. Vermutlich war der vierte Punkt, bei dem es um finanzielle Entschädigung ging, aus Sicht des Akteurs der wichtigste, so dass seine Ablehnung diesen Eindruck entstehen ließ. Möglicherweise wurden bei den Beteiligungsterminen die Änderungen, die der Einfluss der Akteure bewirkte, nicht deutlich genug herausgestellt. Schließlich sieht der Kompromiss eine Verkleinerung des Beckens, einen niedrigeren Damm und damit eine deutliche Verringerung der ursprünglichen Einstauhöhe vor.

Der Umweltbericht als Grundlage für die SUP enthält ein Kapitel, in dem die berücksichtigten Beiträge des Beteiligungsprozesses erläutert werden. So kann im Falle der Vorstudie zum HWAP Fulda und Diemel von den Akteuren nachvollzogen werden, welche Beiträge eingeflossen sind, ohne den gesamten Umweltbericht lesen zu müssen. Damit ist ein Fortschritt in den Unterlagen erfolgt, um die Nachvollziehbarkeit des Umgangs mit den Beteiligungsergebnissen effektiv zu erhöhen. Das sollte durch mündliche Erläuterungen ergänzt werden, zum Beispiel in den begleitenden Gremien. So wurde in den Sitzungen des Regionalen Arbeitskreises auf berücksichtigte Anregungen hingewiesen.

Akteure können einen viel größeren Einfluss haben als sie annehmen. Einige Akteure nehmen sich schnell in der Rolle des Davids gegen Goliath wahr. Es ist schon alles beschlossene Sache; man kann ja sowieso nichts ausrichten; man fühlt sich überrumpelt und vor vollendete Tatsachen ge-

stellt; Beteiligung hat doch nur Alibifunktion und so ähnlich lauten die Argumente. Dabei haben bei zweien der untersuchten Fallstudien gerade die Bürger erheblichen Einfluss auf die Projekte gehabt. In Rotenburg ist das ganze Projekt erst durch die Initiative und Hartnäckigkeit der Bürger angeschoben worden, indem der entstandene Druck von unten die Politik bewogen hat, den Hochwasserschutz ganz oben auf die Tagesordnung zu setzen. Die Bürgerinitiative hat durch eine Vertreterin den gesamten Prozess begleitet, damit fortlaufend Interesse und Engagement bekundet und den Druck aufrechterhalten. Bei der Katzenmühle war der Einfluss der Anwohner und Eigentümer so groß, dass die Maßnahme in ihrer Gestaltung und ihrem Schutzziel erheblich verändert wurde. Einer Vielzahl von Einwendungen konnte entsprochen werden, was aber kaum von den Anwohnern anerkannt wurde, weil eine einzige Forderung, aber vermutlich die für sie wichtigste, abgelehnt wurde. Möglicherweise handelt es sich um ein Vermittlungsproblem oder mangelndes Interesse von Behörden und Planern, Akteure ihre Einflussmöglichkeiten und ihre Einflussnahme deutlicher bewusst zu machen. Die starke Emotionalität seitens der Anwohner blockierte vermutlich die Wahrnehmung ihres Einflusses. In einer zweiten Befragung, nach der Fertigstellung des Rückhalts und Einbindung seiner Dienstleistung in die Einweihungsfeier (wofür er Anerkennung erhielt), zeigte sich der Anwohner versöhnlich und erkannte positive Aspekte der Entscheidung und der Maßnahme.

**Win-Win-Situationen und Synergieeffekte** zeichnen sich nur in den beiden Fallstudien Katzenmühle und Fuldarenaturierung in Rotenburg ab, in denen konkrete Maßnahmen geplant und umgesetzt wurden. Dieser Aspekt gewinnt erst im konkreten Planungsfall an Bedeutung, wobei diese Wirkungen in übergeordneten Planwerken vorbereitet werden können. Die Vorstudie zum Hochwasseraktionsplan hatte von ihrer Aufgabenstellung ausgehend kaum Potenzial zur Schaffung von Win-Win-Situationen oder Synergieeffekten. Das wird zum Thema werden, wenn im Zuge der Umsetzung des Hochwasseraktionsplans die entsprechenden Maßnahmen konkretisiert werden.

Es wird in den Prozessen häufig in Gewinner und Verlierer eingeteilt. Projektverantwortliche und Akteure nehmen sich schnell als Gegner wahr, statt als Mannschaft im selben Boot. In den Hochwasserschutzprojekten Rotenburg und Katzenmühle wurde versucht, diese Fronten aufzubrechen und möglichst viele Win-Win-Situationen zu schaffen, z.B. Ackerland mindestens gleichwertig zu tauschen oder zu entschädigen. Win-Win-Situationen sind nicht immer direkt möglich, wie zum Beispiel der Baulärm während der zweijährigen Bauzeit an der Katzenmühle von den Anwohnern ertragen werden musste, ohne dass ihnen ein Vorteil durch die Maßnahme entstand. Es konnte später dennoch ein Gewinn für den Anwohner geschaffen werden, indem er sich an anderer Stelle durch die Übernahme von Dienstleistungen einbrachte, die für ihn ökonomischen Gewinn und Anerkennung bedeuteten. Zudem wurde im Zuge der Straßenbaumaßnahmen ein Stück des öffentlichen Raumes dem Gartengrundstück des Anwohners zugeschlagen.

In der interkommunalen Zusammenarbeit hat sich das Prinzip des dezentralen Hochwasserschutzes bewährt. Das Prinzip „Geteilter Nutzen - Geteilte Kosten“ ist bezüglich Hochwasserschutz wegen der herrschenden Diskrepanz in der Sache nur schwer umzusetzen: Die Unterlieger sind die Nutznießer und die Oberlieger müssen die Maßnahmen ertragen. Lehnen die Oberlieger die Maßnahmen ab, müssen sie sich Egoismus vorwerfen lassen. Allerdings haben die Unterlieger Fehler begangen z.B. durch Bauen in Überschwemmungsflächen wegen der schönen Lage am Gewässer, die nun von den Oberliegern mitgetragen werden sollen. Dieser Schlagabtausch zum Hochwasserschutz an der Bauna und insbesondere zur Katzenmühle wurde mittels Leserbriefen in der örtlichen Presse geführt. Trotzdem ist es in diesem Beispiel gelungen, das Prinzip „Geteilter Nutzen - Geteilte Kosten“ auf gemeindlicher Ebene umzusetzen, indem die Kommunen im Wasserverband zusammenarbeiten und sich auf eine gemeinsame Kostenlast geeinigt haben.

In den beiden Fallstudien zeigt sich, dass positive **Synergieeffekte** starke Auswirkungen auf die Maßnahmenbewertung haben. In Rotenburg wurde von Anfang an die Kombination von natürlicher Hochwasserschutzmaßnahme, Aufwertung von Lebensraum für Flora und Fauna und Schaffung von Erholungsraum geplant, die sehr positiv von der Bevölkerung aufgenommen wurde. Die Begeisterung für diese Maßnahme wirkt sich deutlich auf die Bewertung des Prozesses aus, der anfangs durchaus schwierig war und in dem alle Akteure sehr viel lernen mussten.

Bei der Katzenmühle überschattete die Ablehnung der technischen Maßnahme durch die Anwohner und die damit befürchteten negativen Auswirkungen die Synergieeffekte. Bei einer Nachbefragung des Anwohners nach Fertigstellung der Maßnahme fielen ihm auch positive Effekte wie Naherholungs- und Spielmöglichkeiten mit Naturerleben auf, die vorher nur von dem Landwirt genannt worden waren. In den Planungen waren die möglichen Effekte schon sichtbar durch die Darstellung des Feuchtbiotops und des Weges auf dem Damm. Sie wurden aber von dem Anwohner nicht wahrgenommen oder nicht anerkannt.

In den Ham Lands hatte man eine ganzheitliche Betrachtungsweise gewählt, um die Synergieeffekte von Hochwasserschutz, Erholungsraum, Naturschutz und Landschaftsmanagement, insbesondere die Wiederbelebung historischer Landnutzung, herausstellen und diskutieren zu können. Diese Herangehensweise hat sich nach der Beurteilung des Projektmanagers bewährt und für den Masterplan als effektiv erwiesen. Es gelang allerdings nicht, die Akzeptanz von Maßnahmen durch Nutzung der Synergieeffekte zu erhöhen, da eine unmittelbare Umsetzung des Plans nicht vorgesehen war und somit die Synergien theoretischer Natur blieben.

### 3.4.2.3 Qualitäten: Beteiligungsintensität, Methoden, Moderation, Visualisierung

	Vorstudie zum HWAP für Fulda und Diemel mit SUP	Hochwasserrückhaltebecken Katzenmühle	Renaturierung der Fulda in Rotenburg
Welche der <b>Beteiligungsebenen</b> wurde am <u>intensivsten</u> genutzt?	Information, <u>Konsultation</u> , Aktive Beteiligung	<u>Information</u> , Konsultation, <u>Aktive Beteiligung</u>	<u>Information</u> , Konsultation, <u>Aktive Beteiligung</u>
Welche <b>Methoden</b> haben sich bewährt?	Prozessbegleitender regionaler Arbeitskreis	Persönliche Gespräche, Vor-Ort- Gespräche	Führungen durch das Projektgebiet
Gab es Unterstützung durch <b>externe Moderation</b> ?	Nein	Nein	Nein
Welche Rolle spielte der Einsatz von <b>Visualisierungen</b> ?	wichtig, Bilder und Fotosimulationen veranschaulichten die Maßnahmentypen	sehr wichtig, Maßnahme wird veranschaulicht, Vorher-Nachher-Situation, auch im Gelände	sehr wichtig, Visualisierungen wurden auch auf Führungen eingesetzt, z.B. Luftbilder, Vorher-Nachher-Situation

**Tabelle 13: Gegenüberstellung relevanter Qualitäten der evaluierten Beteiligungsprozesse: Beteiligungsintensität – Methoden – Moderation – Visualisierung**

In allen untersuchten Fallstudien konnten die **Beteiligungsintensitäten** Information, Konsultation und aktive Beteiligung erreicht werden. Allerdings haben die Ebenen in jedem Projekt eine andere Gewichtung. Bei den beiden konkreten Maßnahmen an der Katzenmühle und in Rotenburg war die breite Information durch Zeitungen, Bürgerversammlungen und Vor-Ort-Gespräche sehr wichtig. Aktiv beteiligt wurde in beiden Fällen nur eine recht kleine Gruppe von direkt Betroffenen und Interessenvertretern. Der Regionale Arbeitskreis, der den Prozess der Vorstudie zum HWAP Fulda und Diemel begleitete, hatte das Potenzial einer aktiven Beteiligung, kam aber nur selten über die Ebene der Konsultation hinaus. In den durch Präsentationen geprägten Veranstaltungen und auf der ungewohnt abstrakten Diskussionsebene entwickelte sich kein lebendiger Dialog, der großen Einfluss auf das Projekt hätte nehmen können.

Meist kam ein überschaubarer **Methodenmix** zum Einsatz, wobei die klassischen Methoden eine große Rolle spielen. In den untersuchten Fallstudien sind dies: Presseartikel zur Information, Bürgerversammlungen, Ortsbegehungen und Konferenzen zur Information und Konsultation, Arbeitsgruppen, Workshops und Einzelgespräche zur aktiven Beteiligung. Innovative Methoden wurden nicht eingesetzt. Das Internet spielte eine nur untergeordnete Rolle. Es blieb offen, nach welchen Kriterien die Methoden ausgewählt wurden und inwieweit den Projektmanagern noch weitere Methoden bekannt sind.

Auf der lokalen Ebene sind Artikel in der örtlichen oder regionalen Presse die wichtigste Informationsquelle für Akteure und die breite Öffentlichkeit. Das gilt für die deutschen Projekte ebenso wie für die Projekte in Belgien und England. Bürgerversammlungen und Konferenzen ergänzen das Informationsangebot mit der Möglichkeit des Austausches von Argumenten. Sofern Informationsmaterial in Form von Broschüren, Faltblättern und Ähnlichem im Rahmen der deutschen Projekte produziert wurde, so wurde es nur wenig zur Kenntnis genommen und fand keine große Verbreitung.

Für die aktive Beteiligung wurden andere Formen und Methoden genannt: In Rotenburg erwiesen sich Führungen im Maßnahmengebiet als wichtigste Beteiligungsform, weil vor Ort sehr anschaulich informiert werden konnte und die Gelegenheit für Fragen und Diskussion bestand. Für den Regionalen Arbeitskreis wurde die Form einer begleitenden Arbeitsgruppe, die sich drei bis viermal jährlich traf, gewählt. Obwohl diese Form der Beteiligung ein großes Potenzial für eine aktive Beteiligung bot, konnte es für die Vorstudie zum Hochwasseraktionsplan nur wenig genutzt werden. In der Befragung wurde das mit den wenig konkreten Diskussionsinhalten, der Zusammensetzung der Akteure, der geringen Ergebnisoffenheit oder mit dem Frontalcharakter der Veranstaltungen begründet. Der aktuelle Stand der Planung und des Umweltberichts wurden präsentiert und anschließend zur Diskussion gestellt, wodurch die Akteure mehr reagieren als agieren konnten.

Bei der Katzenmühle spielten neben den oben erwähnten Presseartikeln und Bürgerversammlungen, die jeweils etwa 50 Bürger ansprachen, Einzelgespräche und Gespräche mit den Interessengruppen vor Ort eine Rolle. Einzelgespräche waren sehr wichtig, da das Retentionsbecken an der Katzenmühle eine Zeit lang sehr kontrovers diskutiert wurde und Verhandlungen zu führen waren, deren Inhalt vertraulich war. Einerseits ermöglichen diese Gespräche individuelle Vereinbarungen, durch die Win-Win-Situationen geschaffen werden konnten, andererseits tragen Einzelgespräche weniger zu einem offenen und transparenten Prozess bei. Die Gesprächssituation vor Ort bietet viele Möglichkeiten zur anschaulichen Erläuterung und direkter Klärung von Fragen.

In den internationalen Projekten kamen ebenfalls in erster Linie Bürgerversammlungen, Informationsveranstaltungen, zum Teil von Ausstellungen begleitet, Einzelgespräche, Workshops und Geländeführungen zum Einsatz. Die aktivierende Befragung zur Informationserhebung und Identifizie-

rung von Schlüsselakteuren wurde in den belgischen Projekten und in einem der englischen eingesetzt. Prozessbegleitende Steuerungs- und Beratergruppen wurden als sehr effektiv allerdings auch als zeit- und ressourcenaufwändig bewertet. Diese Steuerungsgruppen (Steering Group) setzten sich in England aus einigen Schlüsselakteuren zusammen und übernahmen im Wesentlichen die Projektführung. Im Ham Lands Projekt waren die Landeigentümer in einer zweiten Gruppe organisiert. Das Projektteam, also Vertreter der nationalen Umweltbehörde (Environment Agency) und die externen Berater, saßen der Steuerungsgruppe vor und der Landbesitzergruppe bei. In dieser Konstellation übernahm das Team die Rolle eines Gewindes zwischen diesen Gruppen, indem sie die Informationen in beide Richtungen fließen ließen.

In allen Fallstudien war der persönliche Austausch (Face-to-face-Veranstaltungen), zu einem großen Teil auch vor Ort und gebunden an die Vertrauensperson, von größter Bedeutung für die Beteiligung. Das wurde bei der Befragung auch als wichtigste und effektivste Art der Kommunikation bewertet. Die Wahl der Form oder der Methode scheint insgesamt nicht so eine große Rolle zu spielen wie die weichen Faktoren Persönlichkeit, Fach- und Managementkompetenzen und kommunikative Fähigkeiten des Prozessmanagers. Die Evaluation der internationalen Projekte kommt zu dem Schluss, dass nicht Verfahren/Methoden versagten, wenn z.B. Veranstaltungen unbefriedigend verliefen, sondern ihre Anwendung, wozu Vorbereitung und Nachbereitung genauso gehören wie die Durchführung (Sorensen 2006). Zum Beispiel muss eine öffentlichkeitswirksame Veranstaltung von Öffentlichkeitsarbeit und entsprechender Werbung begleitet werden, sonst kommen zu wenig Interessierte, wie es bei einer Veranstaltung in den Inner Thames Marshes der Fall war. Als die Abschlussveranstaltung besser angekündigt wurde und man mit Sir David Attenborough einen werbewirksamen Teilnehmer gewinnen konnte, besuchten über 600 Personen die Ausstellung zum Thema Hochwasser und den möglichen Maßnahmen in den Inner Thames Marshes.

Nach den Erfahrungen mit dieser Ausstellung würde der Projektmanager die Ausstellung der Poster von der Diskussion trennen wollen. Die an den Postern stehenden Mitarbeiter gerieten, umringt von einer Traube von Menschen, schnell in eine Verteidigungssituation. In diesem Fall ist vermutlich die Zielstellung der Ausstellung nicht klar festgelegt worden. Dient sie der reinen Information und sollen konfrontative Situationen von vorne herein vermieden werden, sollten keine Gelegenheiten zu persönlichen Feedbackgesprächen gegeben werden. Eröffnet man diese Möglichkeit, so sollten die Mitarbeiter mit kontroversen Diskussionen rechnen, umso mehr wenn es sich um ein konfliktreiches Projekt handelt. Dann ist allerdings ein großes kommunikatives Geschick von Nöten, um mit diesen Gesprächssituationen umgehen zu können, und es sollten Techniken zum Einsatz kommen, um dieses Feedback festzuhalten. Diese Überlegungen wurden offensichtlich bei der Planung der Ausstellung nicht thematisiert, so dass die Ausstellung den für den Projektmanager anscheinend überraschenden und unangenehmen Verlauf nahm.

Für die Fulda-Diemel-Konferenzen (Vorstudie zum HWAP), den Informationsveranstaltungen für eine breitere Öffentlichkeit, konnten mit persönlichen Einladungen jeweils mehr als 80 Interessensvertreter zu einer Teilnahme motiviert werden. Zudem war der ersten Konferenz eine aktivierende Befragung der Städte und Gemeinden im Einzugsgebiet vorausgegangen. Dieser Fragebogen diente weniger dazu, den Kommunikationsprozess in Gang zu setzen, als vielmehr lokale Informationen zu Hochwasserereignissen und eine Einschätzung der Hochwassergefährdung zu erheben. Mit dem Fragebogen wurde zur Information eine Broschüre zum Floodscape Projekt verschickt. Von insgesamt 122 Gemeinden sandten nach telefonischer Erinnerung 116 den Fragebogen zurück, was einem Rücklauf von 95% entspricht. Durch die Befragung und die Broschüre sind die zuständigen Stellen der Städte und Gemeinden zu einem sehr frühen Zeitpunkt über das Projekt in Kenntnis gesetzt worden.

Insgesamt ist der zur Verfügung stehende „Werkzeugkoffer“ zur Gestaltung effektiver Beteiligung als umfassend und qualitativ gut zu bewerten, wenn das passende Verfahren bzw. die passende Methode für die jeweiligen Problemstellungen und Rahmenbedingungen gewählt wird. Einerseits wird die Instrumentenvielfalt kaum ausgeschöpft – es kommen in der Regel die altbekannten Verfahren und Methoden zum Einsatz – andererseits werden die unterschiedlichen Potenziale durch Fehler in der Anwendung nicht genutzt. Als verbesserungswürdig ist die Quantität und Qualität der Anwendung zu bezeichnen. Vermutlich ist das wiederum auf ein fehlendes Prozessmanagement oder fehlendes Know-how zurück zu führen. Es ist zu beobachten, dass Verfahren und Methoden als Inselereignisse, losgelöst vom Prozesskontext, angewendet werden, ohne das „Drumherum“ zu planen. Dazu gehören die Öffentlichkeitsarbeit, die genaue Überlegung, wie welche Zielgruppe anzusprechen und einzuladen ist, das Aufeinanderbauen der einzelnen Veranstaltung, der vertikale und horizontale Kommunikationsfluss, der Umgang mit den Ergebnissen und Ähnliches.

Eine deutlichere Weiterentwicklung ist bei der Anwendung von **Kommunikations- und Vermittlungstechniken** zu beobachten. Einen hohen Stellenwert besitzen die Moderation und verschiedene Formen der Visualisierung. In den drei Fallstudien des Hochwasserschutzes haben bei Veranstaltungen Projektmanager, Planer oder Kommunalpolitiker die **Moderation** übernommen, womit man gute Erfahrung gemacht hat. Der Einsatz eines externen Moderators wurde von den meisten befragten Akteuren für alle Fallstudien als überflüssig bewertet. Viele halten einen Moderator nur in Konfliktsituationen für notwendig, in denen er die Vermittler- oder Schlichterrolle einnehmen sollte<sup>33</sup>. Vermutlich verfügen die befragten Akteure über wenig Erfahrung mit moderierten Prozessen oder Veranstaltungen, so dass ihnen die Vorteile wie Effizienzsteigerung, Zielorientierung, Strukturierung und Nachvollziehbarkeit der Diskussion nicht bekannt sind. Die Projektmanager sahen in einem externen Moderator eher einen weiteren Kostenpunkt. **Für die Moderation von Beteiligungsprozessen in der Planung wird zudem Fachwissen als notwendig erachtet, über das der klassische Moderator in der Regel nicht verfügt.** Diese Anforderung wurde auch als Erkenntnis aus den internationalen Projekten formuliert.

Im Ham Lands Projekt war der Einsatz eines Moderators für den Prozess sehr wichtig. Der Moderator, dem „brillante Verhandlungsfähigkeiten“ bescheinigt wurden, war aus früheren Projekten bereits bekannt. Er selbst und sein lokal ansässiges Beratungsunternehmen genießen ein hohes Ansehen und Vertrauen. Dem Moderator sind die lokalen Bedingungen und Sozialstrukturen bestens bekannt, ebenso die Sichtweisen und bestehenden Konflikte durch die langjährige Zusammenarbeit mit der Gemeinde. Der Moderator übernahm in diesem Projekt zudem die Rolle des Prozessmotors. In dem zweiten englischen Beispiel, den Inner Thames Marshes, kam eine Moderatorin zum Einsatz, die ein großes Expertenwissen und eine gute Ressourcenausstattung aus einem Beratungsunternehmen einbrachte, aber in der Gemeinde nicht bekannt war und manche Fragen der Leute nicht beantworten konnte. Es war den Akteuren nicht klar, wie neutral und unabhängig von der Behörde die Moderatorin wirklich war und so blieb ein Misstrauen ihr gegenüber bestehen. In den belgischen Projekten konnten die externen Moderatoren in konfliktreichen Diskussionen für Neutralität sorgen. Sie verhinderten die Lenkung der Diskussion durch Akteure auf wenige spezielle Konflikte und machten deutlich, dass keine von den Planungsträgern bevorzugte Lösung abgestimmt werden sollte, was einer „plumpen Akzeptanzbeschaffung“ (Oppermann 2001) entsprechen würde.

---

<sup>33</sup> Diese auf Konfliktlösung angelegte Funktion ist eher der Mediation als der Moderation zuzuordnen, die in erster Linie Veranstaltungen strukturieren, Themen bearbeiten und Gruppenprozesse steuern soll.

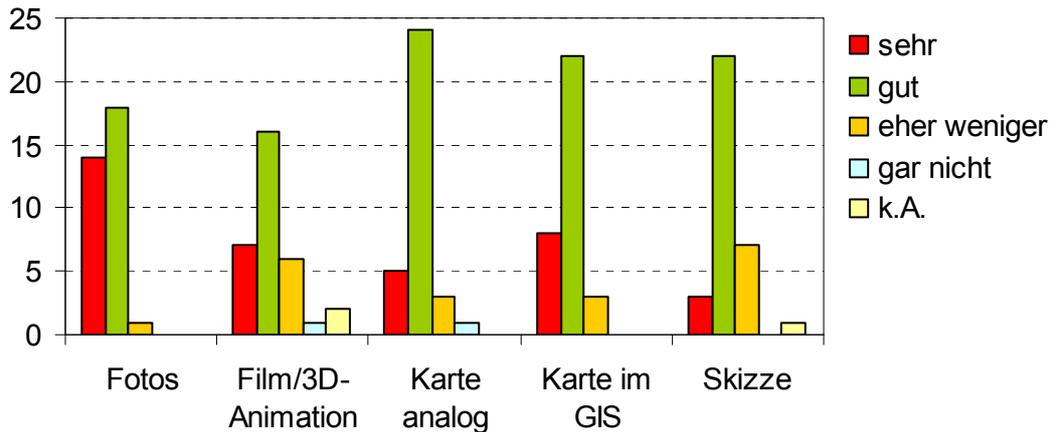
Interner Moderator		Externer Moderator	
Vorteile	Nachteile	Vorteile	Nachteile
Verfügt über notwendiges Fachwissen und Methodenkenntnisse	Evtl. voreingenommen	Neutral, Blick von Außen	Evtl. fehlendes Fachwissen
Bestehende Kontakte	Wird eindeutig einer Institution zugeordnet, gilt nicht als neutral	Meist als neutral angesehen	Muss Kontakte erst aufbauen
Kennt Akteure und bestehende Konflikte	Trägt evtl. alte Konflikte in den neuen Prozess	unbelastet von bestehenden Konflikten	Evtl. muss Misstrauen der Akteure abgebaut werden
Genießt Ansehen und Vertrauen im Projektgebiet und beim Projektmanagement	Zu tief involviert, zu wenig Abstand, um einen neutralen Blick zu behalten	Umfassende Methodenkenntnis und Moderationserfahrung	Evtl. dem Projektmanagement nicht bekannt, Projektmanagement geht Experiment ein

**Tabelle 14: Vor- und Nachteile externer und interner Moderation**

Die Gegenüberstellung zeigt, dass jeder Vorteil auch als Nachteil ausgelegt werden kann. Daher sind in jedem Projekt die Bedingungen zu prüfen, in denen die Kommunikation stattfinden soll. Ob eine interne oder externe Moderation eingesetzt wird, ist im Einzelfall in Hinsicht auf Kompetenzen, Ressourcen, Konfliktpotential und Zielstellung zu entscheiden. Da die Moderatoren die Fäden der Kommunikation, also des Informationsflusses, in den Händen halten und einen Teil der Verantwortung für den Fortschritt der Entscheidungsfindung tragen, übernehmen sie häufig auch die Rolle des „Prozessmotors“ wie es in den englischen Projekten der Fall war. In das Aufgabenfeld des Moderators als Prozessmanager fällt auch die Vorbereitung der Beteiligung, also die Erarbeitung des Beteiligungsplans. Wie in den deutschen Projekten zu sehen ist, übernehmen die behördlichen Projektmanager in der Regel diese Aufgaben. Somit haben sich die Anforderungen an die Berufsbilder von Verwaltungsmitarbeitern und Planern um das Prozessmanagement inklusive Methodenkompetenz und kommunikative Fähigkeiten erweitert.

**Visualisierungen** kamen in allen Fallstudien zum Einsatz. In erster Linie wurden Informationen durch Visualisierungen wie Fotos, Fotomontagen, Grafiken und Skizzen unterstützt. An der Katzenmühle wurde eine Vor-Ort-Visualisierung installiert, indem mit Bändern der Verlauf und die Höhe des Dammes im Gelände markiert wurden. In Rotenburg hat sich der Einsatz von Fotomontagen und Skizzen auch zur Unterstützung der Geländeführungen bewährt. In den englischen Ham Lands wurde die Demonstration einer historischen Landnutzung, der Niederwaldwirtschaft (Coppicing= Auf den Stock setzen, Schneiden), als Vor-Ort-Visualisierung (Aktion) beschrieben. Damit konnten Bevölkerungsgruppen erreicht werden, die anders nicht anzusprechen waren.

Für die Vorstudie zum Hochwasseraktionsplan für Fulda und Diemel wurde zusätzlich ein Film eines 3 D – Fluges über das Fuldataal produziert, der auf der zweiten Fulda-Diemel-Konferenz gezeigt wurde neben einer Reihe konventioneller Visualisierungen wie digitale und analoge Karten, Fotos und Skizzen. Zum Abschluss der Konferenz wurden die Teilnehmer schriftlich befragt, inwiefern die verschiedenen Visualisierungen zum Verständnis des Themas Hochwasserschutz beitragen konnten. Insgesamt wurden 33 beantwortete Fragebögen abgegeben, deren Ergebnisse in keiner Weise repräsentativ sind. Eine Frage lautete zum Beispiel:



**Abbildung 32: Inwieweit haben Ihnen die Darstellungen geholfen, sich die Maßnahmen vorzustellen?**

Alle angebotenen Visualisierungen wurden von den Teilnehmern als hilfreich empfunden, sich die baulichen und die naturnahen Maßnahmen vorzustellen. Insgesamt wurde der 3 D-Flug über das Fuldata tendenziell etwas schlechter bewertet als die anderen Visualisierungsformen. Vermutlich hängt das damit zusammen, dass in dieser Visualisierung noch keine konkreten Maßnahmen dargestellt wurden. Die 3 D-Visualisierungen wurden mit dem Programm World Construction Set (WCS), einer sehr komplexen Highend-Visualisierungssoftware, auf der Grundlage eines digitalen Geländemodells (40m x 40m, für die Auenbereiche genauer) und Landnutzungsdaten erstellt (Stemmer 2005:79).

In den internationalen Projekten haben sich neben verschiedenen Karten, Fotomontagen und Postern vor allem 2 D- und 3 D-Modelle und Computersimulationen bewährt, mit denen verschiedene Hochwasserstände und Landschaftsentwicklungen gezeigt werden konnten. Die Entwicklung von 3 D-Modellen stand nicht im Zentrum des Floodscape Projekts, doch hat jedes Partnerland einen Beitrag zur Entwicklung dieser Visualisierungstechnik geleistet und zum Teil Erfahrungen in der Anwendung sammeln können. Den Vorteilen bezüglich der Darstellung und Anschaulichkeit wird der bisher noch sehr große Arbeitsaufwand gegenübergestellt, der viel Zeit, Ressourcen und Geld in Anspruch nimmt. In Modellen großer Gebiete ist mit Rechenvorgängen von mehreren Tagen und sogar Wochen zu rechnen (vgl. Kapitel 4.3.4.2).

Ein Werkzeug, das in der internationalen Evaluierung als besonders erfolgreich herausgestellt wurde, ist der Entscheidungsbaum (decision tree tool). Mit seiner Hilfe konnte die Entscheidungsfindung und der gemeinsame Lernprozess im Inner Thames Marshes Projekt effektiv unterstützt werden. Im Kapitel 4.3.4.3 wird der Entscheidungsbaum als Werkzeug für eine effiziente Entscheidungsfindung beschrieben und diskutiert.

## 3.4.3 Bewertung der Wirkungen

	Vorstudie zum HWAP für Fulda und Diemel mit SUP	Hochwasserrückhaltebecken Katzenmühle	Renaturierung der Fulda in Rotenburg
Konnte eine <b>Vertrauensbasis</b> geschaffen, und <b>Kontakte</b> intensiviert werden?	Vertrauensbasis nur teilweise geschaffen, nur einzelne Kontakte intensiviert	Vertrauensbasis geschaffen, interkommunale Beziehungen vertieft, Kontakte zu Bürgern intensiviert	Vertrauensbasis aufgebaut, Kontakte und Beziehungen intensiviert, Behördenvertreter hat an Ansehen gewonnen
Wie intensiv wurde die Beteiligung als <b>Lernprozess</b> wahrgenommen? Was wurde als <b>Lerneffekt</b> genannt?	Teilweise als Lernprozess wahrgenommen,  fachl. Inhalte, Perspektiven der anderen, Austausch der Argumente, sensibilisierte Wahrnehmung von Hochwasserrisiken	Auf beiden Seiten als Lernprozess wahrgenommen,  Austausch von Argumenten, Perspektiven der anderen, Grenzen der Beteiligung sensibilisierte Wahrnehmung von Hochwasserrisiken	Intensiver Lernprozess auf beiden Seiten,  fachl. Inhalte, Perspektive der anderen, Umgang mit anderen, Verständnissgewinn, sensibilisierte Wahrnehmung von Hochwasserrisiken verstärktes Sicherheitsgefühl gegenüber Hochwassergefahren
Wie wirkte sich der Prozess auf die <b>Transparenz</b> der Entscheidungsfindung und die <b>Akzeptanz</b> der Planung aus?	Transparenz der Entscheidungsfindung mit Einschränkungen erhöht (z.B. Zielstellung unklar),  Akzeptanz der unverbindlichen Ergebnisse erreicht	Transparenz der Entscheidungsfindung erhöht,  Akzeptanz erreicht	Transparenz der Entscheidungsfindung erhöht, Akzeptanz erreicht
Wie wirkte sich der Prozess auf das <b>Verfahren</b> aus?	Nicht relevant, da bisher kein förmliches Verfahren eingeleitet wurde.	Trotz einiger größerer Konflikte hat sich der Prozess positiv auf das Verfahren (Planfeststellung) ausgewirkt und es letztendlich beschleunigt.	Die einzelnen Verfahren (Flurneuordnung, Baugenehmigungen) konnten sehr zügig durchgeführt werden.
Welchen Einfluss hatte der Prozess auf die <b>Motivation</b> der Akteure, <b>sich zu beteiligen</b> ?	Motivation bestärkt oder unverändert	Motivation grundsätzlich vorhanden und erhöht	Motivation unverändert hoch oder bestärkt

**Tabelle 15: Gegenüberstellung der Prozesswirkungen: Vertrauensbasis, Lerneffekte, Akzeptanz, Verfahrensbeschleunigung, Motivation**

Als **Wirkungen** der aktiven Beteiligung für die deutschen Projekte waren vier Aspekte besonders ablesbar: Kontaktintensivierung, Lernprozess (Austausch von Argumenten, Verständnis), Akzeptanzgewinn (Einvernehmen) und die Beschleunigung des Verfahrens. Diese Aspekte stehen in enger Verbindung und bedingen einander.

Es bestehen teilweise Überschneidungen mit Diskussionspunkten des voran gegangenen Kapitels zur Bewertung der Durchführung, da gezielt verfolgte Wirkungen in der Vorbereitung als Ziele formuliert werden müssen und bei der Durchführung eine große Rolle spielen.

Planungsprozesse und insbesondere die integrierten Beteiligungsprozesse leben davon, dass Akteure sich treffen und ihre Argumente austauschen. Dadurch werden **Beziehungen** geknüpft und gefestigt, **Vertrauen** aufgebaut, entstehen Netzwerke und **Kooperationen**. Innerhalb des prozessbegleitenden Gremiums für die Vorstudie zum HWAP Fulda und Diemel konnten einzelne Kontakte intensiviert, insgesamt aber keine wachsende Vertrauensbasis zwischen Projektmanagement und den weiteren Akteuren beobachtet werden, was durch die Befragung bestätigt wurde. Möglicherweise lag das an den relativ großen Abständen zwischen den Treffen, in denen kein Kontakt gehalten wurde, an der stark wechselnden Gruppenzusammensetzung, weil die Teilnahme zu unverbindlich gehandhabt wurde, an dem relativ begrenzten Diskussionsrahmen oder an den schwer zu vermittelnden Inhalten und Planungsmethoden und damit einhergehend mit der wenig verständlichen Aufgaben- und Zielstellung des Aktionsplans. Durch den Beteiligungsprozess kamen die Akteure trotz des Informationsaustauschs nicht in eine tiefer gehende Dialogphase, die zur Beseitigung der Unklarheiten und zum Aufbau einer festeren Vertrauensbasis hätte beitragen können.

Im Prozess zur Katzenmühle war ein Zweierteam mit dem Projektmanagement betraut, von denen der leitende Ingenieur der Ansprechpartner für die betroffenen Anwohner und Landwirte war. Er wurde als Person und Fachmann akzeptiert, galt als glaubwürdig und sprach die Sprache dieser Akteure. Unter diesen Voraussetzungen gelang es ihm, eine weitgehend bestehende Vertrauensbasis während des Prozesses zu intensivieren.

In Rotenburg hat ein deutlicher Annäherungsprozess zwischen dem Projektmanager und den Akteuren stattgefunden. Waren die Zusammentreffen von Vertretern der Stadt und der Bürgerinitiative anfangs noch konfrontativ, so ist es dem Projektmanager gelungen, nachdem sich die Stadt zum Hochwasserschutz entschlossen hatte, alle Akteure ins Boot zu holen. Einen großen Teil seiner Arbeitszeit setzte er für Information, vor allem durch zeitaufwendige Führungen, und für Abstimmungsgespräche ein. An den Abstimmungsgesprächen hat immer die Schlüsselakteurin der Bürgerinitiative teilgenommen, woran das Engagement und die gute Zusammenarbeit ablesbar sind. Der Projektmanager konnte durch seine Person und sein Engagement für Kontinuität sorgen. Er sei einer der wenigen, möglicherweise sogar der Einzige auf Seiten der Fachbehörden, der während des gesamten Prozesses im Amt geblieben sei (Einschätzung des Projektmanagers). Durch Umstrukturierungen der Behörden fielen Stellen weg, wurden neu besetzt oder wechselten die Zuständigkeiten. Seiner Aussage nach hat das zu erheblichem Mehraufwand an Information und Einarbeitung geführt. Aus diesem Prozess resultieren gefestigte Kontakte und Kooperationen, die der Projektmanager für neue Projekte an der Fulda einsetzt.

Kommunikation und Wahrnehmung anderer Sichtweisen setzen einen **Lernprozess** in Gang, der in den Fallstudien überwiegend zu mehr Verständnis, Transparenz der Entscheidungsfindung und größerer Akzeptanz geführt hat. Als Gewinn aus dem Lernprozess wurden neben den Perspektiven anderer Akteure, die fachlichen Inhalte und Erfahrungen im Umgang mit anderen genannt. Bei den drei Hochwasserschutzprojekten gaben die Befragten an, dass sich ihre Wahrnehmung von

Hochwasserrisiken sensibilisiert habe, sofern dies durch den Beruf nicht schon der Fall war. Damit werden Akteure durch Beteiligungsprozesse offensichtlich angeregt, sich mit dem Thema Hochwasserschutz auseinanderzusetzen. Die Informationen, das Verständnis von Zusammenhängen und der Austausch von Argumenten tragen zur Schärfung der Wahrnehmung von Hochwasserrisiken bei. Der Hinweis der Schlüsselakteurin in Rotenburg, dass erst die eigene Hochwassererfahrung die Risiken richtig ins Bewusstsein rücken, macht die Grenzen der theoretischen Bewusstseinsbildung/Vermittlung deutlich. In Rotenburg hat der Prozess dazu beitragen können, sich wieder **sicherer** gegenüber Hochwassergefahren zu **fühlen**.

Bei den beiden konkreten Maßnahmen Katzenmühle und Fuldarenaturierung in Rotenburg führten die lösungsorientierten Beteiligungsprozesse zu **beschleunigten formellen Verfahren**. Gelingt es in der Vorbereitungs- und Planungsphase eines Projektes, alle möglichen Konflikte zu identifizieren und mit den betroffenen Akteuren zu einer Einigung zu gelangen, können die darauf folgenden Verfahren sehr zügig durchgeführt werden. Der höhere Aufwand in der informellen Phase zeigte letztendlich im förmlichen Verfahren seinen **Nutzen**. In der Fallstudie Rotenburg konnte durch Einigung mit allen Akteuren ein aufwendiges Planfeststellungsverfahren verhindert und das Flurneuerordnungsverfahren nach wenigen Monaten abgeschlossen werden. Die Genehmigungsverfahren für die einzelnen Bauabschnitte wurden zügig durchgeführt. Unterstützend kam hinzu, dass alle Akteure die Notwendigkeit für Hochwasserschutzmaßnahmen und das Ziel, Hochwasserschutz mit Naturschutz und Erholungsraumentwicklung umzusetzen, akzeptiert hatten.

Im Falle des Katzenmühlenprojektes gelang die Einigung im Vorfeld mit den Akteuren bis auf einen Einwand, der letztendlich das Planfeststellungsverfahren kurzzeitig blockierte, da ein Enteignungsverfahren eingeleitet worden war. Es war eine Situation entstanden, in der ein Einzelinteresse gegen das Allgemeinwohl abzuwägen war und rechtliche Schritte als Druckmittel eingesetzt wurden. Dieses Verfahren musste nicht fortgeführt werden, da die dadurch wieder aufgenommenen Verhandlungen doch noch zu einer Einigung führten. Mit der Übernahme der Beweispflicht im Schadensfall und der Kosten für eine Elementarschadensversicherung wurde auch in diesem Fall von den Projektmanagern versucht, eine Win-Win-Situation zu schaffen. Allerdings bewirkte im Falle des Katzenmühlenrückhalts die Kompromissfindung ein deutliches Abrücken von dem ursprünglichen Schutzziel. Die Minimierung des Eingriffs in Eigentumsrechte bedeutete etwa die Halbierung der Einstaumenge. Damit wurde das Ziel, einen Konsens zu finden, über die Ziele des Hochwasserschutzes und günstiger Kosten-Nutzen-Verhältnisse gestellt.

Lern- und Verständniseffekte, Kontaktaufbau- und vertiefung wurden ebenfalls in den englischen Projekten vielfältig beschrieben. So wurde den Projektmanagern in den Ham Lands deutlich, dass den Einwohnern das Thema Trockenheit offensichtlich wichtiger war als Hochwasserrisiko. Ein weiterer Lerneffekt war die Erkenntnis, dass Hochwasserrisikomanagement mit Landnutzungen anderer Art verträglich und kombinierbar ist (Fortführung der bisherigen Landnutzung, Nutzung von Synergien). In diesem Projekt war ebenfalls zu beobachten, wie schwierig es sein kann, lokale Sichtweisen für strategische Überlegungen zu öffnen. Lokale Gruppen taten sich mit der Unterstützung strategischer Maßnahmen ungleich schwerer als regionale und nationale Gruppen, die die gesamte Strategie im Blick hatten. In allen deutschen und englischen Projekten gaben Akteure an, ihr Wissen über die Folgen des Klimawandels und die Zusammenhänge mit Hochwasserereignissen erweitert zu haben.

Kommunikationsprozesse führen nicht unweigerlich zu guten Ergebnissen und positiven Effekten. In Projekten, die im Ergebnis nicht sehr erfolgreich verliefen (an der Durme z.B. wurde der Beteiligungsprozess nach Änderung der politischen Situation abgebrochen), sind auch gegenläufige Wir-

kungen zu beobachten. Das Vertrauen in den Prozess und zu den Behörden hat Schaden genommen. Auch konnte dieses Projekt nicht zum Aufbau von Beziehungen beitragen, da nur ein einziger Workshop als aktive Zusammenarbeit zwischen den Akteuren stattgefunden hat. Prozesse mit einem schlecht bewerteten Verlauf, die möglicherweise Frustration bei den Beteiligten ausgelöst haben, können nachhaltig die Kommunikation zwischen den Akteuren blockieren. Sie sind die „emotionalen Vorbelastungen aus voran gegangenen Projekten oder Erfahrungen mit Behörden oder Planern“ (Luz, 1996: 85), die die Motivation bei den Akteuren lähmt und neue Prozesse erheblich erschweren können.

Beteiligung setzt **Motivation** zu echter Beteiligung auf der Seite des Projektmanagements und Motivation, sich zu beteiligen seitens der Akteure voraus. Eine Prozessinitiierung mit der Absicht der reinen Akzeptanzbeschaffung für favorisierte Lösungen wird in der Regel schnell entlarvt und wirkt demotivierend auf die Beteiligungsbereitschaft. Das Prozessmanagement muss offen sein für den oben beschriebenen Lernprozess und die daraus resultierenden Wirkungen.

In den deutschen Projekten gaben annähernd alle befragten Akteure an, sich wieder an solchen Prozessen beteiligen zu wollen oder schätzten die Wirkung des Prozesses auf die Beteiligungsbereitschaft positiv ein (unverändert hoch oder erhöht). Die Motive dafür waren unterschiedlich: Während einige Behördenvertreter betonten, vor allem von Berufswegen dazu verpflichtet zu sein, stellten andere Akteure die Vorteile der Beteiligung heraus: Informationsaustausch, Sich-Einbringen, Perspektivenwechsel, gegenseitiges Verständnis, Gewinn für das Projekt, Schaffen von Umsetzungsvoraussetzungen. Neben diesen Vorteilen schien es bei vielen Akteuren ebenfalls an der Einstellung zu liegen, sich grundsätzlich einbringen zu wollen, relativ unabhängig von den Beteiligungserfahrungen. Auch wenn Akteure mit dem Prozess nicht sehr zufrieden waren, änderte das nicht ihre Bereitschaft, sich wieder aktiv zu beteiligen. Allerdings war auch keiner der deutschen Prozesse frustrierend für die Akteure verlaufen.

Vertretern von gesellschaftlich anerkannten Interessengruppen (Zivilgesellschaft) kann unterstellt werden, dass sie sich gerade deswegen in Vereinigungen engagieren, um aktiv die Ziele beispielsweise des Naturschutzes zu verfolgen und in Prozessen zu vertreten. Bürgerschaftliches Engagement scheint bei den Befragten eine grundsätzliche Einstellung oder ein Persönlichkeitsmerkmal zu sein. Aktive Beteiligung an Planungsprozessen ist scheinbar weniger eine Verhaltensweise, die bei den befragten Akteuren durch „Anstrengung von Außen“ geweckt wurde. Sicherlich kann ein Interesse geweckt werden, wenn zum Beispiel eine Aktion Bevölkerungsgruppen anspricht, die anders kein Interesse gezeigt hätten. Allerdings ist es dann vom Interesse noch ein großer Schritt zum aktiven Engagement. Wie die Grafik zu Beteiligungsintensitäten zeigt (Abbildung 18, S. 48), nimmt die Zahl der Beteiligten mit dem Intensitätsgrad der Beteiligung ab. Die geringen Teilnehmerzahlen an den Angeboten zu aktiver Beteiligung in allen deutschen und internationalen Projekten bestätigen diese Tatsache. Einerseits ist das mit einer überschaubaren Zahl von Akteuren zu erklären, die an einem intensiven Mitwirken interessiert sind, andererseits lassen die gewählten Beteiligungsformen wie Fokusgruppe oder Arbeitskreis meist nur eine erfolgversprechende Gruppengröße von max. 30 Personen zu.

Das Akteursmodell von Aggens (Abbildung 21, S. 51) unterscheidet sechs Beteiligungsniveaus, die durch Akteurstypen vom verantwortlichen (Mit-) Entscheider bis zum ‚überraschbaren Apathischen‘ charakterisiert werden. Je weniger sie engagiert sind (geringes Energieniveau), umso entfernter sind sie dem Zentrum des Entscheidungsgeschehens (Orbit-Modell). Um von einem äußeren auf ein inneres Orbit (höheres Energieniveau) zu gelangen, muss Energie von demjenigen selbst aufgewendet werden. Fraglich ist, ob es möglich ist, durch Energieaufwand von Außen,

Energien beim Akteur zu motivieren, um auf ein weiter innen liegendes Orbit zu gelangen. Je weiter entfernt der Orbit liegt, desto höher muss der Energieaufwand sein, um Akteure auf ein anderes Aktivitätsniveau zu bringen. Aufwand und Energie, die nötig wären, um beispielsweise die beiden äußeren Aktivitätsgruppen, die entfernten Beobachter und die ‚unüberraschbaren Apathischen‘, zu aktivieren, das nächst höhere Aktivitätsniveau einzunehmen, würden sicherlich nicht durch einen Nutzen für die Planung zu rechtfertigen sein. Auch um einen engagierten Beobachter zu einem mitwirkenden Berater zu aktivieren, wäre ein Aufwand an Ressourcen notwendig, die dafür nicht zur Verfügung stehen. Das Orbit-Modell macht bildhaft deutlich, dass es erheblich weniger Aufwand bedeutet, bereits motivierte Akteure zu erreichen und aktiv zu beteiligen als den viel größeren Teil der Beobachter und Desinteressierten. Motivation ist somit eine Voraussetzung für Beteiligung und Engagement. Daraus darf nun nicht der Schluss gezogen werden, dass es sich nur lohnt Energie in die Motivation bereits aktiver Akteure zu stecken und die anderen Gruppen mehr oder weniger aus dem Prozess auszuschließen. Vielmehr muss jede Beteiligungs- bzw. Aktivitätsstufe mit den Informations- und Beteiligungsangeboten „versorgt“ werden, die sie erwartet und die dafür geeignet sind (Verfahrens- und Methodenübersichten z.B. iema 2002, Bischoff et al 2005, Ley & Weitz 2003, OECD 2001, Buhrow et al. 2002).

Kooperative Prozesse stellen ein Angebot dar. Sie eröffnen Betroffenen und Interessierten, also Gruppen bei denen eine Motivation vorauszusetzen ist, die Möglichkeit, an Diskussionen und Entscheidungen Teil zu haben und sich zu engagieren. Entscheidend für ein Engagement von unentschlossenen oder zögernden Personen ist, neben den Rahmenbedingungen wie z.B. der Zeitaufwand, die Form der Ansprache und der Vermittlung des Angebotes. Diese Faktoren lassen sich durch das Prozessmanagement ebenso beeinflussen wie die Förderung des vorhandenen Engagements und der Kommunikation. Bei der Befragung empfanden Akteure Situationen als besonders positiv, in denen ihnen zugehört wurde, sie sich ernst genommen fühlten oder sie positives Feedback für ihren Beitrag erhielten. Daraus können Respekt gegenüber der eigenen Person, die sachliche Diskussion auf gleicher Augenhöhe und die Anerkennung des eigenen Beitrags als entscheidende Faktoren für die Motivation abgeleitet werden. Dagegen wirken sich Gefühle der Hilflosigkeit oder Unterlegenheit (‚Die da oben haben sowieso schon alles entschieden‘, ‚Ich werde nicht ernst genommen, ist doch egal was ich sage.‘) sehr schnell demotivierend auf die Beteiligungsbereitschaft aus. **Das Fundament für einen kooperativen Dialog bilden der respektvolle Umgang und die gegenseitige Wertschätzung.**

Aus den Erfahrungen in den internationalen Projekten wurde geschlossen, dass die Motivation zur Beteiligung steigt, wenn die Akteure den Eindruck haben, dass sie einen positiven Beitrag zu dem Prozess leisten konnten und ihre Beiträge zur Kenntnis genommen wurden, auch wenn sie nicht umgesetzt wurden. Die Bereitschaft zu weiterer Beteiligung ist allerdings stark gefährdet, wenn ein Projekt entgegen der Erwartungen letztendlich nicht umgesetzt wird. Die Beiträge der Akteure sind zum Teil sehr konkret und detailliert. Umso größer ist dann Enttäuschung und Frustration, wenn die Beteiligung in den Augen der Akteure sinnlos gewesen ist.

Es gibt allerdings einen Sättigungspunkt der Beteiligung. Werden die Akteure in zu viele Prozesse involviert, sinkt ihre Motivation, wie der Moderator im Ham Lands Projekt anmerkte. Diese Gemeinde ist seit fünfzehn Jahren Teilgebiet der Thames Landscape Strategie. Dort hat man bewusst vermieden, dass die Akteure durch wechselndes Management und Moderatoren beteiligungsmüde werden. Akteure bevorzugen es nach der Einschätzung des Moderators, sich mit den gleichen Ansprechpersonen auseinanderzusetzen. Das Unternehmen des Moderators begleitet seit diesen fünfzehn Jahren die Gemeinde in den Prozessen, wovon die neuen Projekte profitieren. Durch diese lange Kooperation wurde für Kontinuität in Beteiligung und Dialog gesorgt. Dem Prozessma-

nagement kann es unter diesen Voraussetzungen gelingen, verschiedene informelle Beteiligungsprozesse zu bündeln, indem Veranstaltungen oder Befragungen projektübergreifend organisiert werden.

### 3.5 Erfolgsfaktoren für kooperative Prozesse: Qualitäten und Wirkungen

In diesem Kapitel werden Prozessqualitäten und –wirkungen, die mit der Evaluierung der Fallstudien identifiziert werden konnten, zusammenfassend dargestellt. Vorab werden die von Sinning (2002) zusammengestellten Potenziale kommunikativer Prozesse, wie sie im Kapitel 1.1 vorgestellt wurden, herangezogen und überprüft, welche Potenziale in den Fallstudien der Wasserwirtschaft genutzt werden konnten. Die Übertragbarkeit der Potenziale von der Freiraumplanung auf andere Planungsbereiche war von Sinning als ein Forschungsbedarf formuliert worden. Folgende Tabelle zeigt, welche Potenziale in den Fallstudien eine Rolle gespielt haben. Mit den Symbolen wird ausgedrückt, dass das jeweilige Potenzial genutzt () bzw. in hohem Maße () genutzt wurde.

<i>Potenzial:</i> <b>Integration von Interessen und Akteuren</b>	HWAP Fulda& Diemel	HWR Katzen- mühle	Fuldarenaturierung Rotenburg
<i>Spezifische Potenziale:</i>			
• Kreatives Akteurpotenzial aktivieren			
• Konsensfindung	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
• Konfliktregelung	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Mitwirkungsmöglichkeiten der verschiedenen Akteure schaffen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Transparenz und Öffentlichkeit herstellen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
• Entscheidungsvorbereitung auf breitere Basis stellen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Potenzial:</i> <b>Akzeptanz schaffen und Identifikation stiften</b>	HWAP Fulda& Diemel	HWR Katzen- mühle	Fuldarenaturierung Rotenburg
<i>Spezifische Potenziale:</i>			
• Inhaltliche und emotionale Qualitäten vermitteln	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
• Verhaltenssicherheit für Akteure gewährleisten	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Zufriedenheit mit den Ergebnissen herstellen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>
• Eigenverantwortung der Akteure stärken		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Potenzial:</i> <b>Qualität von Lösungen verbessern</b>	HWAP Fulda& Diemel	HWR Katzen- mühle	Fuldarenaturierung Rotenburg
<i>Spezifische Potentiale:</i>			
• Informationszugänge erleichtern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Interessen und Positionen ermitteln	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Breite Informationsgrundlage schaffen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Produkt- und Sachinnovationen erzeugen			
• Diskursiven Zielfindungsprozess ermöglichen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Externen Sachverstand in den Arbeitsprozess einbringen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

<i>Potenzial:</i> <b>Lernprozesse ermöglichen</b>	HWAP Fulda& Diemel	HWR Katzen- mühle	Fuldarenaturierung Rotenburg
<i>Spezifische Potenziale:</i>			
• Inhaltliche Qualifizierungsprozesse	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>
• Organisatorisch-verfahrensbezogene Qualifizierungsprozesse	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Flexible Anpassungsfähigkeit an veränderte Problemsituationen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Regionales Denken und Handeln fördern	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Routinen in bestehenden Institutionen aufbrechen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
<i>Potenzial:</i> <b>Umsetzungsorientierung fördern</b>	HWAP Fulda& Diemel	HWR Katzen- mühle	Fuldarenaturierung Rotenburg
<i>Spezifische Potenziale:</i>			
• Antizipation von Planungs- und Umsetzungswiderstände		<input type="checkbox"/>	■
• Umsetzungsakteure frühzeitig einbinden	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Umsetzungscoalition ermöglichen		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Formale Planungs- und Genehmigungsverfahren vereinfachen		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• Koordination beschleunigen		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
• „Übersetzungsarbeit“ leisten		<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

**Tabelle 16: Übertragung der Potenziale nach Sinning auf die Fallstudien der Wasserwirtschaft**

Das von Sinning zusammengestellte Potenzial kommunikativer Verfahren für die regionale Freiraumplanung ist ebenso in Prozessen der Wasserwirtschaft zu erkennen, die sowohl aus regionalen als auch lokalen Kontexten ausgesucht wurden. Inwieweit die Potenziale jeweils ausgeschöpft werden konnten, liegt an der Zielstellung und der Gestaltung der Prozesse. Alle drei Fallstudien konnten das Potenzial zur Integration von Interessen und Akteuren nutzen: Sie zielten auf Konsensfindung und Konfliktregelung, schafften Mitwirkungsmöglichkeiten, Transparenz und Öffentlichkeit. Die Entscheidungsfindung wurde somit auf eine breitere Basis gestellt. Die Potenziale Akzeptanz und Identifikation wurden z.B. durch die Vermittlung inhaltlicher und emotionaler Qualitäten und Zufriedenheit mit den Ergebnissen genutzt. Eigenverantwortung der Akteure spielte bei den beiden konkreten Maßnahmen eine Rolle, nicht bei den strategischen Diskussionen zum HWAP. Die Qualität von Lösungen konnten in allen Prozessen durch breite Information, Interessenermittlung, externen Sachverstand und Diskussion erhöht werden. Keiner der Prozesse war auf die Freisetzung von Kreativität z.B. durch Planungswerkstätten ausgerichtet, sondern vielmehr auf fachlichen Austausch und Konsensfindung. Nichtsdestoweniger gab es Raum für kreative Ideen „am Rande“, wie z.B. bei der Teilhabe an ökonomischem Gewinn durch Einbindung eines Akteurs bei der Ausrichtung der Einweihungsfeier für den Hochwasserrückhalt Katzenmühle oder die Nutzung der renaturierten Fuldaaue in Rotenburg für schulische Naturbeobachtungen. Die angrenzende Schule hat in der Aue mit Schülern eine Beobachtungshütte gebaut, nutzt sie für den praktischen Biologieunterricht und sorgt für deren Unterhaltung. Da die Prozesse kaum auf die Freisetzung von Kreativität ausgerichtet waren, konnten innovative Ideen nicht erwartet werden. Unter inhaltliche Qualifizierung sind die Einflüsse der Akteure bei dem Rückhalt Katzenmühle nicht unbedingt zu fassen. Wie die Evaluierung zeigen konnte, hat der Einfluss der Akteure zu weitrei-

chenden gestalterischen Änderungen geführt, die bezüglich des Schutzzieles und der Kosten-Nutzen-Bilanz eher kritisch zu betrachten sind. Ohne dieses Aufeinander-Zugehen wäre eine Umsetzung des Hochwasserschutzprojektes aber gar nicht möglich gewesen. Lernprozesse konnten in allen drei Fallstudien ermöglicht werden. Die Umsetzungsorientierung war nur in den beiden konkreten Maßnahmenprojekten relevant und konnte in beiden gefördert werden. Im Prozess zum HWAP für Fulda und Diemel standen strategische Diskussionen und nicht die Umsetzungsorientierung im Vordergrund. Mit der sehr frühzeitigen Einbindung der Umsetzungsakteure in den Planungsprozess ist die Basis für eine Umsetzungsorientierung in späteren Planungsphasen geschaffen.

Nachdem das von Sinning zusammengestellte Wirkungspotenzial für die Fallstudien dieser Arbeit angewendet wurde, werden die für die untersuchten Prozesse identifizierten Wirkungen und förderlichen Qualitäten zusammengefasst dargestellt. Als ein zusätzlicher Punkt wird die Evaluierung von Prozessen behandelt.

**Ziele:** Prozessziele wurden in der Regel nicht schriftlich festgehalten. Sie spielten bei der Vermittlung der Beteiligungsinhalte und der Vorgehensweise eine untergeordnete Rolle. Damit fehlten den Akteuren wichtige Informationen, um die eigene Rolle zu definieren und die Frage nach dem „Wo-zu Beteiligung?“ zu beantworten. Die Ziele der Beteiligung sind ein wichtiger Baustein, um einen Prozess transparent zu gestalten.

**Netzwerke; Kooperationen:** Die Organisation eines Beteiligungsprozesses gestaltet sich besonders zu Beginn leichter, wenn durch bestehende Netzwerke und Kooperationen eine Vertrauensbasis vorhanden ist und Kommunikationswege bereits erschlossen sind, wie es z.B. bei der interkommunalen Kooperation zwischen Baunatal und Schauenburg der Fall ist. Positive Erfahrungen aus früheren Prozessen wirken sich durch ihre vertrauensbildende Wirkung förderlich auf den neuen Prozess aus. Dagegen erweisen sich emotionale Vorbelastungen als hinderlich für den Aufbau einer konstruktiven Atmosphäre. Ebenso können eingefahrene Strukturen und Handlungsmuster innovative Vorgehensweisen blockieren.

**Beteiligungintensität:** Information und Konsultation waren die in der Regel erreichten Intensitätsstufen von Beteiligung in Planungsprozessen, z.B. durch Presseartikel, Bekanntmachungen im Amtsblatt oder Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange. Die aktive Beteiligung blieb meist auf einen kleinen Kreis beschränkt. Die Richtlinien und Leitfäden der Europäischen Kommission (z.B. 2003) streben eine Erweiterung der aktiven Beteiligung an, um die Qualität der Entscheidungsfindung und die Akzeptanz der Planung zu erhöhen. In den Fallstudien war es gelungen, kleine Gruppen von Schlüsselakteuren auf unterschiedliche Weise aktiv zu beteiligen. Eine zweite wichtige Qualitätskomponente der Intensitätsstufen ist die Qualität der Einbindung auf jeder Stufe, z.B. verständliche Aufbereitung von Informationen und Art der Verbreitung, Gestaltung von Konsultationsterminen und Gremien der aktiven Beteiligung, Einbeziehung in die Entscheidungsfindung und Umgang mit den Ergebnissen.

**Akteursanalyse:** Die Akteursanalyse hat sich als ein sehr wichtiges Element der Planung und Vorbereitung von Beteiligungsprozessen erwiesen. In dieser Phase werden entscheidende Weichen für den Prozessverlauf gestellt. In den Evaluierungen führten einige Projektmanager Schwierigkeiten während des Prozesses auf fehlende oder unzureichende Akteursanalysen zurück. Durch die Akteursanalyse werden grundlegende Fragen der Beteiligung, der Voraussetzungen und der Vorgehensweise geklärt. Versäumnisse oder Fehlentscheidungen in dieser Phase wirken sich negativ auf den Prozess aus und sind nur schwer im Prozessverlauf zu korrigieren, z.B. wenn es nicht gelungen ist, die für die Fragestellung relevanten Akteure zu identifizieren und zu gewinnen.

**Verfahren, Methoden und Techniken:** Der für die unterschiedlichen Beteiligungsstufen zur Verfügung stehende „Werkzeugkoffer“ ist reich an qualitativ guten Verfahren und Methoden. Zur Anwendung kamen in den Fallstudien allerdings nur eine begrenzte Auswahl der üblichen Informations- und Beteiligungsformen wie Presseinformationen, Bürgerversammlungen, Einzelgespräche, Ortsbegehungen und ein Arbeitskreis, die überwiegend positiv bewertet wurden. Einen hohen Stellenwert nahmen in den Fallstudien projektbegleitende Presseartikel zur breiten Information, Führungen durch das Projektgelände zur anschaulichen Information und direkten Diskussion und ein begleitender Arbeitskreis zur Diskussion der Vorgehensweise und Ergebnisse ein. **Wirkungen haben alle Prozesse erzielt**, auch wenn keine aktivierenden Verfahren wie Planungswerkstätten oder Bürgergutachten zum Einsatz kamen. Entscheidend ist, dass die Vorgehensweise bzw. das Verfahren zur Zielstellung passt, die Anwendung qualitativ gut ist (gut aufbereitete Informationen, gut organisierte Ortsbegehung usw.) und die Ansprechperson (Organisator, Moderator o.ä.) das Vertrauen der Akteure genießt.

Im Bereich der Techniken hat sich in den englischen Projekten der Entscheidungsbaum zur Unterstützung der Entscheidungsfindung bewährt und vor allem wurden Visualisierungen als hilfreich herausgestellt (vgl. folgenden Absatz).

**Visualisierung:** Visualisierungen haben in den drei Fallstudien eine große Rolle gespielt. Es kamen verschiedene Formen wie Karten, Fotos, Vor-Ort-Visualisierungen und Computersimulationen zum Einsatz. Mit Blick auf die englischen Projekte findet besonders im Bereich der 3 D-Visualisierungen eine rasante Entwicklung statt, die für Hochwasserschutzprojekte einerseits zur Darstellung von Betroffenheit und Risiko und andererseits zur Veranschaulichung der Maßnahmen und der Landschaftsentwicklung genutzt werden können.

**Prozessmanagement:** Prozessmanagement spielte bei der Vorbereitung und Durchführung der untersuchten Projekte eine nicht so große Rolle wie das klassische Projektmanagement mit den einzelnen Planungs- und Verfahrensschritten. Die Beteiligung der Betroffenen und der Träger öffentlicher Belange wurde zur Herstellung der Verfahrensvoraussetzungen (z.B. Flächenverfügbarkeit) durchgeführt oder als ein Verfahrensschritt „erledigt“, um zu einer Genehmigung zu kommen. Es ist das Bewusstsein vorhanden, dass ohne ein Einvernehmen mit den Betroffenen, Eigentümern und anderen Akteuren eine Planung keine Akzeptanz findet und die Umsetzung der Hochwasserschutzmaßnahmen kaum möglich ist. Dem Prozess wurde aber weniger die zentrale Rolle als „Projektzugpferd“ eingeräumt. Lahmt dieses Pferd, kommt ein Projekt nicht voran. Der Konzeptionierung des Prozessmanagements wurde in der Projektvorbereitung wenig Beachtung geschenkt. Am Prozessverlauf war dann die unzureichende Vorgehensweise im Detail ablesbar, die zu Unzufriedenheit bei den Akteuren führte. Diese Details reichten von Unklarheiten bei den Prozesszielen bis hin zu vergessenen Einladungsschreiben. Es fehlte teilweise im Projektmanagement an Bewusstsein, dass Prozesse weniger aneinander gereichte Veranstaltungen und Abstimmungsgespräche sind als komplexe Gebilde mit unterschiedlichen Ebenen, Akteuren und Kommunikationselementen. Die komplexen Gebilde brauchen konzeptionelle Vorbereitung, Management und Kommunikations-Know-How. Im Rotenburger Prozess hat sich nach anfänglichen großen Schwierigkeiten die von Ganser beschriebene „Verfahrenskreativität“ (vgl. Kapitel 1.1) entwickelt, die intelligentes Kombinieren von Förderprogrammen und Verfahrenswegen, das Zusammenbringen von engagierten Persönlichkeiten und die Mobilisierung der Öffentlichkeit umfasst. Zusammen mit der effektiven Problemlösung und der sichtbaren Verwirklichung vieler Ideen und Interessen in der Landschaft sind diese Aspekte für das erfolgreiche Projekt in Rotenburg ausschlaggebend.

**Prozessmotor:** Der jeweilige Verlauf der untersuchten Prozesse hing entscheidend von den Fähigkeiten des „Prozessmotors“ ab; einer Person, die das Vertrauen der Akteure genießt und über fachliche und kommunikative Kompetenzen verfügt. Dieser Mittelsmann ist für den Informationsfluss verantwortlich und bringt damit das Projekt voran. In den deutschen Fallstudien übernahmen die Projektmanager diese Rolle. In den englischen wurde sie von externen Moderatoren ausgefüllt, die im Team des Projektmanagements verankert waren.

**Einflussrahmen:** Der Einflussrahmen in Projekten des Hochwasserrisikomanagements ist durch topografische und hydrologische Gegebenheiten meist sehr begrenzt. Das hatte in den Fallstudien aber keinen negativen Einfluss auf die Bereitschaft zur Beteiligung. Entscheidend ist, dass die Beteiligungsinhalte relevant und interessant für die Akteure sind. Als Beitrag zur transparenten Entscheidungsfindung ist der Einflussrahmen nachvollziehbar abzugrenzen, um sich auf die verhandelbaren Inhalte konzentrieren zu können.

**Einflussnahme:** Den befragten Akteuren blieb weitgehend unklar, welchen Einfluss ihre Beiträge auf die Entscheidungsfindung nehmen konnten. In den Fallstudien wurde die Einflussnahme nur im förmlichen Verfahren und nur wenig mündlich erläutert. Obwohl sich das Protokoll des Erläuterungstermins zum Planfeststellungsbeschluss (Katzenmühle) und Ausführungen im Umweltbericht (HWAP für Fulda & Diemel) bemühen, Entscheidungen bzw. die Einflussnahme nachvollziehbar darzustellen, trugen sie kaum zur Transparenz bei. Es war den Akteuren wichtig zu erfahren, wie mit ihren Beiträgen weiter verfahren wurde, ob und welchen Einfluss sie nehmen konnten oder aus welchen Gründen sie nicht berücksichtigt wurden. Mit der Forderung, die Berücksichtigung der Beteiligungsergebnisse im Umweltbericht zu erläutern, versucht die Europäische Kommission die Lücke der Nachvollziehbarkeit und Transparenz im Falle der SUP effektiv zu schließen. Diese Informationen sollen nicht nur zugänglich sein, sondern aktiv unter den Akteuren verbreitet werden.

**Moderation:** Moderationsaufgaben wurden in den deutschen Fallstudien von den behördlichen Projektmanagern übernommen, in den englischen Projekten von externen Moderatoren. Beide Aufgabenverteilungen haben Vor- und Nachteile, die im Einzelfall unter Berücksichtigung der Situation und der vorhandenen Kompetenzen gegeneinander abzuwägen sind. In den deutschen Projekten sprachen u.a. auch die befürchteten Mehrkosten gegen den Einsatz externer Moderatoren. Den Projektmanagern werden durch die Übertragung der Moderation und Veranstaltungsorganisation erweiterte Fähigkeiten abverlangt. In konfliktreichen Prozessen wurde der Einsatz von neutralen Moderatoren als empfehlenswert erachtet.

**Win-Win-Situationen und Synergieeffekte:** Das Schaffen von Win-Win-Situationen stellt das Projektmanagement bei Projekten des Hochwasserrisikomanagements vor besondere Herausforderungen durch das Oberlieger-Untерlieger-Dilemma. Die von der Maßnahme Betroffenen, die selbst keinen Nutzen davon haben, reagieren häufig in einer Weise, die in der Literatur als NIMBY- oder St. Florians-Reaktion bezeichnet wird („Not In My Back Yard.“, „Heiliger St. Florian, verschon mein Haus, zünd' and're an!“, Feindt & Newig 2005:21). Trotzdem wurden in den Fallstudien Möglichkeiten erkannt, individuelle Win-Win-Potenziale zu nutzen. Bewährt hat sich eine ganzheitliche Herangehensweise an Hochwasserschutzprojekte, die Erholungsfunktion, Naturschutz und Landnutzung in die Betrachtung einbezieht und mögliche Synergien herausstellt, von denen möglichst die breite Bevölkerung profitieren kann.

**Prozesswirkungen:** Prozesse wirken sich auf drei Bereiche aus: auf den sozialen Bereich (Kommunikation, Emotionen), auf den weiteren Prozess (z.B. das förmliche Verfahren) und auf die Landschaft. In den Fallstudien wurden ausschließlich positive Prozesswirkungen genannt, auch wenn der Prozess in einzelnen Bereichen weniger zufrieden stellend bewertet wurde. Beteiligung

bewirkte, dass Kontakte zumindest aufgebaut, häufig intensiviert wurden und eine **Vertrauensbasis** als Fundament für weitere Prozesse entstand. Im Mittelpunkt der Prozesse stand ein gemeinsamer **Lernprozess**, in dem Argumente ausgetauscht und andere Sichtweisen nachvollzogen wurden. Zudem gaben die meisten Akteure an, dass sie ihr Wissen über die Hochwasserthematik erweitern konnten und ihre Wahrnehmung von Hochwasserrisiken durch den Prozess sensibilisiert wurde. Das Wissen und Verständnis wiederum förderte die **Akzeptanz** des Projekts. Neben den **kognitiven** wurden auch **affektive Lerneffekte** beschrieben z.B. im Umgang miteinander. Konnte ein Einvernehmen in der informellen Phase erzielt werden, trug das zur **Beschleunigung des förmlichen Verfahrens** bei. Bei vielen befragten Akteuren ist Beteiligungsbereitschaft grundsätzlich vorhanden und sie würden sich an weiteren Prozessen wieder beteiligen. Die **Motivation** kann durch gute Prozessenerfahrungen positiv beeinflusst werden. Prozessergebnisse haben **Wirkungen im Raum**, die nach gemeinsamer Diskussion und Konsensfindung, von den Akteuren mitgetragen wurden.

Jeder Prozess löst Wirkungen aus. Ob positiv oder negativ, in welchem Umfang und welcher Intensität, hängt von der Qualität der Beteiligung und Kommunikation ab. Dass positive Wirkungen nicht selbstverständliche Folgen von Prozessen sind, zeigte das Beispiel der Katzenmühle, wo mit der Einleitung eines Enteignungsverfahrens dem Kommunikationsprozess in einem Fall der Bankrott erklärt wurde. Allerdings setzte dieser Druck die Verhandlungen wieder in Gang, die letztendlich zu einer Einigung führten, die für beide Seiten akzeptabel war. Zur Vertrauensbildung hat diese Vorgehensweise sicherlich nicht beigetragen.

**Evaluierung:** Formalisierte Evaluierungen nach Planungsphasen, dem Gesamtprozess oder Einzelveranstaltungen waren in keinem der Projekte vorgesehen. Die Evaluierungen der Fallstudien fanden im Rahmen eines Forschungsprojektes und damit außerhalb des üblichen Projektmanagements statt. Evaluierungen und Monitoring sind eine wichtige Überprüfung der Prozesse und ihrer Wirkungen, die viel zu selten im Planungsalltag durchgeführt werden. Aus den Ergebnissen können wichtige Erkenntnisse zur Kurskorrektur des laufenden Prozesses oder zur Gestaltung weiterer Prozesse gewonnen werden.

Jeder untersuchte Prozess war individuell gestaltet und verlaufen. Trotzdem konnten die oben aufgeführten und erläuterten Prozessqualitäten und Wirkungen herausgearbeitet werden, die wesentlich für alle drei deutschen Prozesse waren. Viele der Ergebnisse konnten durch Erkenntnisse vor allem aus den englischen Projekten gestützt werden. Die Evaluierung der Hochwasserschutzprojekte konnte die vielfältigen positiven Wirkungen von Beteiligungsprozessen herausstellen. Deutlich wurde, dass sich Nachlässigkeiten in der Planung und Durchführung des Kommunikationsprozesses ungünstig auf den Verlauf auswirkten. Aus der Diskussion kann der Bedarf einer systematischen und umfassenden Prozessplanung, die sich an Qualitätsmerkmalen und Wirkungen orientiert, als Grundlage für das Prozessmanagement in wasserwirtschaftlichen Projekten abgeleitet werden.

### 3.6 Diskussion der Methodik und Durchführung der Evaluierung

Das Rahmenwerk der Europäischen Kommission zur Evaluierung von Kommunikations- und Beteiligungsprozessen in Planungsprojekten (Cuff's Circle in Cuff 2001 und European Commission 2003) hat sich zur Untersuchung der Fallstudien dieser Arbeit bewährt. Es ist sehr hilfreich bei der Strukturierung und Auswertung der Interviews, indem man den vorgegebenen 10 Punkten folgt. Die 10 Punkte beleuchten die Prozesse in einem ausreichenden Umfang, dass im Ergebnis ein

Gesamtbild aus Rahmenbedingungen (Kontext), Zielerreichung, Durchführung (Prozess), Aufwand und Wirkungen entsteht.

Der Fragenkatalog zu den 10 Punkten dient als Leitfaden, aus dem relevante Fragen zu einem individuellen Fragebogen bzw. Interviewleitfaden zusammengestellt werden können. Eine Ergänzung mit einzelfallsbezogenen Fragen ist unter jedem Punkt möglich. In der vorliegenden Arbeit wurden zum Beispiel Fragen nach Synergien von Hochwasserschutz und weiteren Nutzungen hinzugefügt. Da im Fokus des Floodscape Projekts die Wahrnehmung des Hochwasserrisikos und ihre Veränderung durch die Beteiligung an Entscheidungsfindungsprozessen standen, wurden Fragen unter Punkt 10 ergänzt, die sich auf die Sensibilisierung der eigenen Wahrnehmung bezogen. Der Evaluierungsrahmen erleichtert durch seine Struktur die Zuordnung individueller Fragen zu einem der Bereiche. Insgesamt ist er ein praktischer und flexibler Leitfaden zur systematischen Beschreibung und Bewertung von Beteiligungsprozessen.

Bei der Zusammenstellung der Fragen ist darauf zu achten, dass die Auswahl auf ein sinnvolles Maß beschränkt wird, um die Interviews in einem zumutbaren zeitlichen Rahmen führen zu können. Die Auswahl sollte ein möglichst komplettes Bild des Prozesses ermöglichen.

Die Durchführung von Evaluierungen ist als Qualitätsmerkmal in den Punkt 9 Output integriert. Evaluierung bezieht sich ausschließlich auf einzelne Veranstaltungen und Materialien und ist daher eher als Prozessmonitoring zu bezeichnen. Die Evaluation des gesamten Prozesses beinhaltet der Evaluierungsrahmen nach Cuff aber nicht. Monitoring und Evaluierung als feste Bestandteile eines Prozesses stellen wichtige Qualitätsmerkmale von Prozessen dar, die in den Befragungen deutlicher berücksichtigt werden sollten. Von Interesse für die Bewertung sind z. B. die Qualität der Befragungen und die Berücksichtigung der Ergebnisse in laufenden bzw. folgenden Prozessen.

Einzelne Fragen beziehen sich auf die Zufriedenheit der Akteure z.B. mit den Beteiligungszielen (Punkt 1), mit der Intensität der Beteiligung (Punkt 3) oder mit der Akteursanalyse (Punkt 4). Andere Bereiche, wie die Beteiligungsergebnisse oder der weitere Umgang mit ihnen, wurden in der vorliegenden Evaluierung um Fragen zur Zufriedenheit ergänzt. Zur Einstufung der eigenen Zufriedenheit wurde eine vierstufige Bewertungsskala angeboten, die die Auswertung der Antworten erheblich erleichterte. Die persönliche Einschätzung animiert die Befragten häufig zur Erläuterung ihrer Bewertung oder bietet die Möglichkeit, nach den Gründen zu fragen. Daher liefern diese Fragen wichtige Beiträge für die qualitative Untersuchung. Darüber hinaus wurden die Projektmanager um ihre Einschätzung gebeten, wie zufrieden die Beteiligten mit dem Prozess gewesen seien. Mit dieser Frage konnte überprüft werden, inwieweit das Bild, das sich die Prozessverantwortlichen von der Zufriedenheit und Stimmung der Akteure gemacht hatten, mit der tatsächlichen Bewertung der Akteure übereinstimmte.

Einzelne Untersuchungsaspekte des Evaluierungsrahmens scheinen die Evaluierung zu überfrachten. Fragen nach langfristigen und nachhaltigen Veränderungen wie z.B. einem persönlichen Wertewandel oder einer dauerhaften Verhaltensänderung sind im Rahmen einer Evaluierung schwer zu beantworten, da selten die Werthaltung oder das Verhalten vor dem Projekt als Referenz untersucht wurde (Bereich der Umwelt- und Verhaltenspsychologie). Zudem ist der zeitliche Umfang eines Projekts/Prozesses zu kurz, um die Nachhaltigkeit der Veränderungen über einen längeren Zeitraum hinweg prüfen zu können. Daher fanden Fragen des Evaluierungsrahmens zu Werte- und Verhaltensänderungen in der Evaluierung der Hochwasserschutzprojekte keine Berücksichtigung.

Die Untersuchung (summative Evaluation) kann sich nur auf rückblickende, persönliche Einschätzungen stützen. Eine Aufnahme der Situation zum Prozessbeginn oder ein Monitoring erfolgte in keinem der deutschen Projekte. Es ist davon auszugehen, dass die Ergebnisse zu einem anderen Befragungszeitpunkt ein anderes Bild ergeben hätten, z. B. wenn Kommunikationssituationen gerade emotional belastet sind oder unattraktive Entscheidungen anstehen. Rückblickend werden schwierige Prozessphasen anders und reflektierter bewertet, vor allem wenn der Prozess letztendlich zu akzeptablen Lösungen geführt hat („Ende gut, alles gut“). Befragungsergebnisse stellen eine Momentaufnahme dar, die in den jeweiligen Prozesskontext einzuordnen sind.

Die wenigen Interviewpartner bei einer Prozessevaluierung sind nicht repräsentativ. Repräsentativität wurde allerdings auch in keiner der Fallstudien angestrebt. Bei der Auswahl der Akteure, die für die Evaluierung befragt werden sollten, wurde darauf geachtet, wesentliche und unterschiedliche Interessengruppen zu berücksichtigen. Die qualitativen Ergebnisse der Befragungen, die sich auf den jeweiligen Einzelfall beziehen, konnten durch vergleichbare Erfahrungen aus anderen deutschen oder internationalen Projekten gestützt werden, wodurch sich ihre Aussagekraft erhöht. Die vergleichende Ergebnisdarstellung wurde in einem deutschen Evaluierungsbericht (4 Fallstudien, Säck-da Silva 2006) und in einem internationalen Bericht (6 Fallstudien, darunter die Ergebnisse der Katzenmühle, Sorensen et al. 2006) dokumentiert.

Bemerkenswert an dem Evaluierungsrahmen ist, dass die „weichen Faktoren“, vor allem die Wirkungen (Punkt 10), in den Mittelpunkt gestellt werden. Damit bekommen soziale Prozesse, wie gemeinsam lernen, Einstellungen überdenken und ändern, Vertrauen und Beziehungen aufbauen und Verantwortung übernehmen einen hohen Stellenwert gegenüber harten Fakten und Zahlen, die in der Welt der Planer und Ingenieure in der Regel den Ton angeben. Die Qualitätsverbesserung der Projektplanung und –umsetzung als Wirkung eines erfolgreichen Beteiligungsprozesses ist als Untersuchungsaspekt im Evaluierungsrahmen nicht explizit aufgeführt. Gefragt wird unter Punkt 3, ob ein wirklicher Einfluss möglich war und ob die Beteiligten aus ihrer Sicht genug Einflussmöglichkeiten hatten. Punkt 7 untersucht, welcher Gebrauch von den Beiträgen gemacht bzw. welcher Nutzen gewonnen wurde. Die Qualität der Beteiligungsergebnisse spielt nur eine untergeordnete Rolle. Dabei gibt die Europäische Kommission als einen Grund für die Intensivierung von Öffentlichkeitsbeteiligung das Potenzial zur Verbesserung der Planungsqualität an (European Commission 2003:14). Daher sollte in der Evaluierung auch dieser Punkt stärker untersucht und der qualitative Gewinn für die Maßnahme soweit wie möglich dargestellt werden, der z.B. in der Bestätigung des Planungsentwurfs, in der Ergänzung relevanter Kriterien, im Einbringen weiterer Alternativen, in einer Optimierung der Vorzugsvariante oder in konkreten Gestaltungsvorschlägen liegen kann. Dieser Aspekt ist auch für die Akteure nicht unerheblich und sollte ihnen rückgemeldet werden, um den Wert ihrer Beteiligung zu bestätigen. Die nachhaltige Qualität der umgesetzten Maßnahme und ihrer Umweltwirkungen zeichnet sich in den meisten Fällen erst im Laufe der Jahre ab und wäre Gegenstand eines Monitorings. Die Wirksamkeit von Hochwasserschutzmaßnahmen lässt sich erst im konkreten Hochwasserfall überprüfen. Diese Punkte stellen somit Schwerpunkte anderer Untersuchungen dar.

Als Befragungstechniken wurden bei der Evaluierung persönliche Gespräche und Telefonate geführt. Die persönlichen Gespräche mit den Projektmanagern dauerten zwischen 2 und 4 Stunden. Von den Projektmanagern müssen bei der Evaluierung weit mehr Informationen zum Projekt und den Zusammenhängen erhoben werden als von den Akteuren. Die Telefongespräche mit den weiteren Akteuren nahmen in der Regel zwischen 20 und 30 Minuten in Anspruch, was zum einen den akzeptierten zeitlichen Umfang für das Gespräch darstellte. Zum anderen ließ die Konzentrationsfähigkeit der Befragten nach dieser Zeit spürbar nach, die über keine visuellen Hilfestellungen ver-

fügten. In einem Einzelfall nahm das Telefongespräch eine Stunde in Anspruch, wobei nach etwa zwanzig Minuten der Fragebogen kaum noch eine Rolle spielte und der Interviewpartner frei aus seinem reichen Erfahrungsschatz berichtete. Das direkte Gespräch wurde als Technik bevorzugt, um auch Zwischentöne einzufangen und Nachfragen stellen zu können, was bei schriftlichen Befragungen kaum möglich ist.

Im Gespräch werden Einschätzungen und Kommentare spontaner geäußert als in schriftlichen Befragungen. Die fehlende Reflexion führt möglicherweise dazu, dass nicht alle Argumente und Details aufgeführt werden, aber Einschätzungen zutreffender sind. Manchmal korrigierten die Projektmanager ihre Antworten nach einer ersten spontanen Reaktion, nachdem sie, zuweilen laut darüber nachgedacht hatten, in welchem Licht ihr Projekt im internationalen Vergleich gesehen werden sollte. Oder sie überlegten aus diesem Grunde ihre Antworten zu einigen Fragen sehr genau. In schriftlichen Befragungen könnte dieses Phänomen noch umfangreicher zu Buche schlagen als in persönlichen Gesprächssituationen. Auf der anderen Seite sollten die Gespräche möglichst lückenlos festgehalten werden, was in der schriftlichen Befragung gewährleistet ist. Wenn der Interviewer die Gespräche selbst protokolliert und Beobachtungen, z.B. Reaktionen und Zwischentöne, notieren möchte, muss er spontan zwischen Relevantem und Unwichtigem unterscheiden und kann nur selten den genauen Wortlaut aufnehmen, um die flüssige Gesprächsführung nicht zu unterbrechen. Wenn der Wortlaut eine besondere Rolle bei der Evaluierung spielt, ist ein zusätzlicher Protokollant oder ein Mitschnitt der Gespräche notwendig.

Alle Fragen des Rahmenwerks stellen den Beteiligungsprozess in den Fokus der Betrachtung. Es ist aber fraglich, ob der Beteiligungsprozess als Gegenstand der Bewertung von dem Gesamtprojekt getrennt werden kann. Bei der Befragung wurde deutlich, dass Akteure den Prozess nicht losgelöst vom Projekt betrachteten. Fragen nach einer Bewertung des Beteiligungsprozesses wurden häufig mit einer Beurteilung der Maßnahme beantwortet. Erst die Nachfrage nach dem Beteiligungsprozess führte zu einem Überdenken der Frage. Die Antwort unterschied sich im Ergebnis aber meist nicht von der vorherigen Bewertung. Zufriedenheit mit der geplanten Maßnahme führte zu einer positiven Bewertung des Beteiligungsprozesses und entsprechend wirkte sich die Ablehnung einer Maßnahme negativ auf die Prozessbewertung aus.

Daraus ist abzuleiten, dass Projekt und Prozess weitgehend als Ganzes betrachtet und bewertet wurden, wobei die Einstellung gegenüber der Maßnahme das ausschlaggebende Gewicht war. Anders gesagt wurde es in der Regel nicht honoriert, wenn über unbeliebte Entscheidungen und Maßnahmen konstruktiv und transparent kommuniziert wurde. Auch der Zeitpunkt der Befragung spielte eine wichtige Rolle, wie die Befragung des Anwohners an der Katzenmühle gezeigt hat. Da die emotional aufgeladene Verhandlungsphase, in der der Akteur seinem Unmut über die Maßnahme und der Entscheidungsfindung auch in der Presse Luft gemacht hatte, schon einige Zeit vorüber und die Entscheidungen gefallen waren, konnte er durchaus positive Aspekte an dem Prozess erkennen. In einer späteren Befragung nach Abschluss des Baus, fiel auch seine Bewertung des Retentionsbeckens deutlich positiver aus.

Insgesamt wurden die Bewertungen durch folgende Aspekte beeinflusst:

- Bewertung des Gesamtprojekts bzw. der Maßnahmen
- Einschätzung und Wahrnehmung der eigenen Einflussmöglichkeiten
- Zeitpunkt der Befragung (Phase, Emotionalität)

und ob und in welchem Umfang

- die eigenen Interessen berücksichtigt wurden,
- eigene Beiträge und Belange im weiteren Prozess oder in der Planung wieder gefunden werden konnten,
- eigene bzw. gesellschaftliche Idealvorstellungen, wie zum Beispiel zum Naturschutz, umgesetzt wurden,
- ein (kurzzeitiger) eigener Vorteil erzielt werden konnte z.B. durch ökonomische Teilhabe,
- eine nachhaltige positive Wirkung erzielt werden konnte, z.B. der Schutz des eigenen Hauses vor Hochwasser oder Schaffung eines Erholungsraumes für die Öffentlichkeit

Bei der Interpretation der Befragungsergebnisse sollte man diese Einflussfaktoren auf die Bewertungen im Bewusstsein haben. Diese Zusammenhänge sollten durch die Art der Fragestellungen und gezieltes Nachfragen nach Gründen für die Antwort Beachtung finden. Die Interpretation der Ergebnisse bedarf empathischer Fähigkeiten (z.B. Einfühlungsvermögen). Zur Verifizierung von Informationen eignet sich die „empathische Frage“, mit der die vom Interviewer verstandene Kernaussage in eigenen Worten wiederholt wird, um sie von dem Befragten bestätigen oder ergänzen zu lassen.

Viele der angebotenen Fragen haben Teilaspekte des Prozesses zum Inhalt wie zum Beispiel Prozessablauf, Prozessergebnis, Ergebnis der Stakeholder Analyse und Ergebnisse einzelner Veranstaltungen. Den Akteuren, denen die einzelnen Phasen und Elemente eines Prozessdesigns nicht geläufig sind, fallen diese feinen Unterscheidungen nicht einfach. Besonders am Telefon führten die Feinheiten zu Missverständnissen, da sich Begriffe wie Projekt und Prozess auch akustisch ähnlich sind. Daher ist zu manchen Fragen eine Erläuterung notwendig, die wiederum wertvolle Zeit in Anspruch nimmt.

Die Untersuchungen auf deutscher und internationaler Ebene waren einer Reihe von Restriktionen unterworfen, die durch die Abhängigkeit von bestimmten Rahmenbedingungen in der Evaluationspraxis als alltäglich bezeichnet werden können, z.B. verursacht durch begrenzte Zeit und Ressourcen. Die Evaluierung war zeitlich auf wenige Monate ausgelegt. In dieser Zeit mussten die Interviews in dem jeweiligen Land geführt und dokumentiert sowie in Großbritannien ausgewertet, verglichen und der Bericht verfasst werden. Die Zahl der zu befragenden Akteure war auf den Projektmanager und drei bis vier Akteure begrenzt. Die Erweiterung der Befragung auf 10 Teilnehmer (50%) des Regionalen Arbeitskreises (HWAP Fulda & Diemel) stellt eine Ausnahme dar. Die Auswahl der zu befragenden Akteure basierte zu einem großen Teil auf den Vorschlägen der Projektmanager. Andere Akteure hätten möglicherweise das Meinungsspektrum noch erweitert.

Die verwendeten Fragebögen für die Evaluierung auf internationaler Ebene durchliefen zwei Übersetzungsvorgänge aus dem Englischen in die jeweilige Landessprache und wieder zurück. Es ist nicht ausgeschlossen, dass dabei Feinheiten, Details oder Zwischentöne verloren gingen oder anders interpretiert wurden. Der Evaluierungsrahmen Cuff's Circle, der für die Fallstudien im Kapitel 3 angewendet wurde, bietet mit den 10 Punkten Bewertungskategorien und -kriterien an, aber

keine Bewertungsmaßstäbe. Die Interpretation und Bewertung liegt in der Verantwortung des Gutachters.

Positiv an dem Evaluierungsrahmen Cuff's Circle ist herauszustellen, dass er Prozesswirkungen in den Mittelpunkt der Betrachtung stellt. Die Untersuchung der anderen 9 Aspekte mündet in den Wirkungen, wodurch die Wirkungen in Beziehung zu Zielen und Prozessqualitäten gestellt werden. Diese Beziehung aller Punkte zu dem zentralen Punkt ‚Wirkungen‘ ist deutlich in der Grafik zu erkennen (Abbildung 22), in der sich die 9 Punkte um das Zentrum herum in Form eines Rades gruppieren. Cuff's Circle ist als eine wirkungsorientierte Evaluierungsmethode zu bezeichnen. Evaluierungen in der Planung sind kein Standard, aber auch nicht neu. Wirkungsorientierte Untersuchungen und Bewertungen von Prozessen stellen für die Planungswissenschaften eine neue Perspektive dar.

Im folgenden Kapitel wird nach einer Betrachtung prozessrelevanter, theoretischer Ansätze eine partizipative Vorgehensweise zur Planung und Vorbereitung von Prozessen entwickelt, die vier verschiedene Perspektiven berücksichtigt, darunter den wirkungsorientierten Blickwinkel. Abschließend wird aus der Diskussion der Bedarf einer Wirkungsorientierung von Prozessplanung und –management in der räumlichen Planung abgeleitet.

## **4 Prozessgestaltung als partizipativer Prozess**

### **4.1 Beitrag zur Theoriediskussion**

Auch wenn der Ansatz des Sozialen Lernens den Kontext-Prozess-Wirkungszusammenhang darstellt und durch seine sozialwissenschaftliche Perspektive, im Unterschied zu anderen Theorien der Planungswissenschaften, Wirkungen als Komponente beinhaltet, die sich sowohl auf den Raum als auch auf soziale Aspekte beziehen, so bleibt die theoretische Unterfütterung der Zusammenhänge von Kontext, Prozess und Wirkungen lückenhaft. Für eine sinnvolle Prozessplanung sind zum Grundgerüst aber auch gerade diese Wirkungszusammenhänge von Bedeutung. Daher lohnt ein Blick in die Evaluationstheorie, die verschiedene Ansätze wie Handlungs-, Motivations- und Wirkungstheorie zusammenführt. Sie liefert wertvolle Anregungen für den planungstheoretischen Diskurs.

Hennen (2002:93) fordert eine klare Unterscheidung von wissenschaftlich gestützter Evaluation als angewandte Theorie und Evaluationsforschung, die auf den Bereich der experimentellen Wirkungstheorie beschränkt bleiben sollte. Evaluationstheorien sind etwas anderes als theoretische Rekonstruktionen, die in wissenschaftliche Form gebrachte Alltagstheorien von Prozessbeteiligten darstellen. Die Durchführung und Bewertung von Evaluationsergebnissen muss selbstverständlich auf theoretischem Wissen basieren. Dann liegt eine theoriegestützte Evaluation vor, aber noch keine Theorie im strengen Sinn eines analytisch-empirisch getesteten Wirkungszusammenhangs. Ob dieser überhaupt in allgemeingültiger, formalisierter Form herzustellen ist, wird bezweifelt: „Wir haben es in Evaluationen stets mit Akteuren zu tun, mit Handlungen, mit Programmen, mit Intentionen, Zielen und nicht zuletzt mit stets überraschenden Ergebnissen und Wirkungen. Aber es wäre vermessen zu behaupten, wir könnten in der Praxis auch nur annähernd pure kausal-experimentelle Evaluationsforschung betreiben. Wir haben uns stattdessen ständig mit einer Gemengelage zu befassen, in der die genannten Größen alle vorkommen, aber nur begrenzt in formalisierte Forschungskonzepte überführt werden können“ Hennen (2002:91f).

Für die Zusammenführungen verschiedener theoretischer Grundlagen benutzen Rossi et al. (2004) und Hennen (2002) den Begriff der Programmtheorie. Der Begriff ‚Programm‘ ist sehr unscharf und seine Interpretation wird vom jeweiligen Kontext bestimmt. Im Allgemeinen enthalten Programme übergeordnete inhaltliche und strategische Richtlinien für weitere Vorgehensweisen. Soziale Programme enthalten ausgehend von einer Problemlage Projekte und Maßnahmen, die den sozialen Missstand beheben sollen. Im Kontext des Projektmanagements besteht ein Programm aus einer Reihe miteinander verknüpfter Projekte, die ein gemeinsames strategisches Ziel verfolgen. In diesem Sinne kann man ein Programm auch als eine Art „Meta-Projekt“ bezeichnen<sup>34</sup>. Landschaftsprogramme legen z. B. überörtliche Ziele, Grundsätze und Aufgaben, Handlungsanweisungen und zum Teil Maßnahmen für die zukünftige Landschaftsentwicklung fest. Jedes Programm ist nach Rossi et al. (2004) die Umsetzung einer theoretischen Vorstellung, inwiefern und warum Programmstrukturen, -funktionen und –prozeduren geeignet sind, die angestrebten Ziele bzw. Wirkungen zu erreichen. Auch wenn der Begriff unscharf ist, so wird mit ihm doch immer eine feste Vorgabe verbunden, die man zwar ändern kann, die aber nicht auf Weiterentwicklung im Prozess ausgerichtet ist. Daher ist deutlich zwischen Programm als vorgegebene Handlungsvorschrift und Prozess als flexibler, sich aus sich selbst heraus entwickelnder Ablauf zu unterscheiden.

Um Prozesse vorbereiten und gestalten zu können, sind feste Bausteine, programmatische Elemente notwendig, die in ihrem Ablauf flexibel und iterativ zu handhaben sind, wie z. B. Akteursanalyse, Veranstaltungsformate oder Beteiligungsverfahren. Ein Prozessplan stellt eine abgestimmte Vorgabe für das Vorgehen während des Prozesses dar und zeigt damit programmatische Charakterzüge. Im Unterschied zum Programm stellt dieser Plan ein flexibles Handlungsangebot dar, das auf Entwicklungen im Prozess reagiert und sich während des Prozesses verändern und anpassen kann. In diesem Sinne erscheint die Verwendung des Begriffs ‚Programm‘ im Kontext von Prozessgestaltung und Prozesswirkungen unpassend. Zur Erläuterung der Programmtheorie wird weiterhin der Begriff ‚Programm‘ benutzt. Wird die Theorie auf Prozesse übertragen, ändert sich die Bezeichnung entsprechend.

Wie eng Programm und Prozess in der Evaluationstheorie aber durch handlungstheoretische Zusammenhänge beieinander liegen und wie unscharf die Abgrenzung ist, wird aus den folgenden Ausführungen deutlich. Nach Hennen beinhaltet der Programmbegriff in der Evaluationstheorie die beiden wichtigen Komponenten Handeln und Motivation. Hennen beschreibt Handeln als zweiseitig organisierten Prozess, der einerseits individuell motiviert und gleichzeitig Programm bestimmt ist. „Handlungen weisen stets sozial vorgefertigte Elemente und Bausteine auf. Das ist für die Analyse wie für die Gestaltung oder Umgestaltung von Systemen des Kooperierens und des Wissens von großer Bedeutung“ (Hennen 2002:95). Programme sind überall im sozialen Leben an Handlungsbereitschaft geknüpft, die sich in Motivation ausdrückt. Daher ist nachvollziehbar, wenn Hennen die Benutzung von Handlungsanleitungen, wie sie z.B. auch für informelle Beteiligungsverfahren angewendet werden, grundsätzlich als eine Art Provokation charakterisiert, weil Motivationen anderer berührt werden und Anreize, diese zu verändern, entstehen. Jede gesellschaftspolitische Auseinandersetzung, wie sie in Planungsprozessen stattfinden, ist damit als „Prozess einer Vielzahl von Motivationsinduktionen zu interpretieren, besonders dann, wenn sehr verschiedene Motivationen sich auf ein kompliziertes Zusammenspiel einlassen müssen“ (Hennen 1990:138).

Motivation beruht auf einer besonderen Form der Bindung, einer Art innerer Verpflichtung, die durch innere Antriebskräfte und von Außen herangetragene Erwartungen ausgelöst wird. Programme sind nach Hennen (2002:99) nur dann erfolgreich, wenn sie eine Bindungsqualität errei-

---

<sup>34</sup> [www.projektmagazin.de/glossar](http://www.projektmagazin.de/glossar), 05.09.2008

chen. Auch Beteiligungsangebote setzen Handlungsbereitschaft und Motivation voraus. Da Beteiligungsverfahren und –prozesse auch nur dann Erfolg versprechend sind, wenn sie laufend motivieren und Akteure binden können, werden die vier Dimensionen, die nach Hennen Bindung stabilisieren, auf Verfahren und Prozesse übertragen:

Persönlich – Verfahren/Prozesse können zur eigenen Identität gerechnet werden,

Zeitlich – Verfahren/Prozesse überbrücken die Zeit vom Jetzt zum Später und fordern Moral,

Sachlich – Verfahren/Prozesse überzeugen in der Sache und haben Rationalität

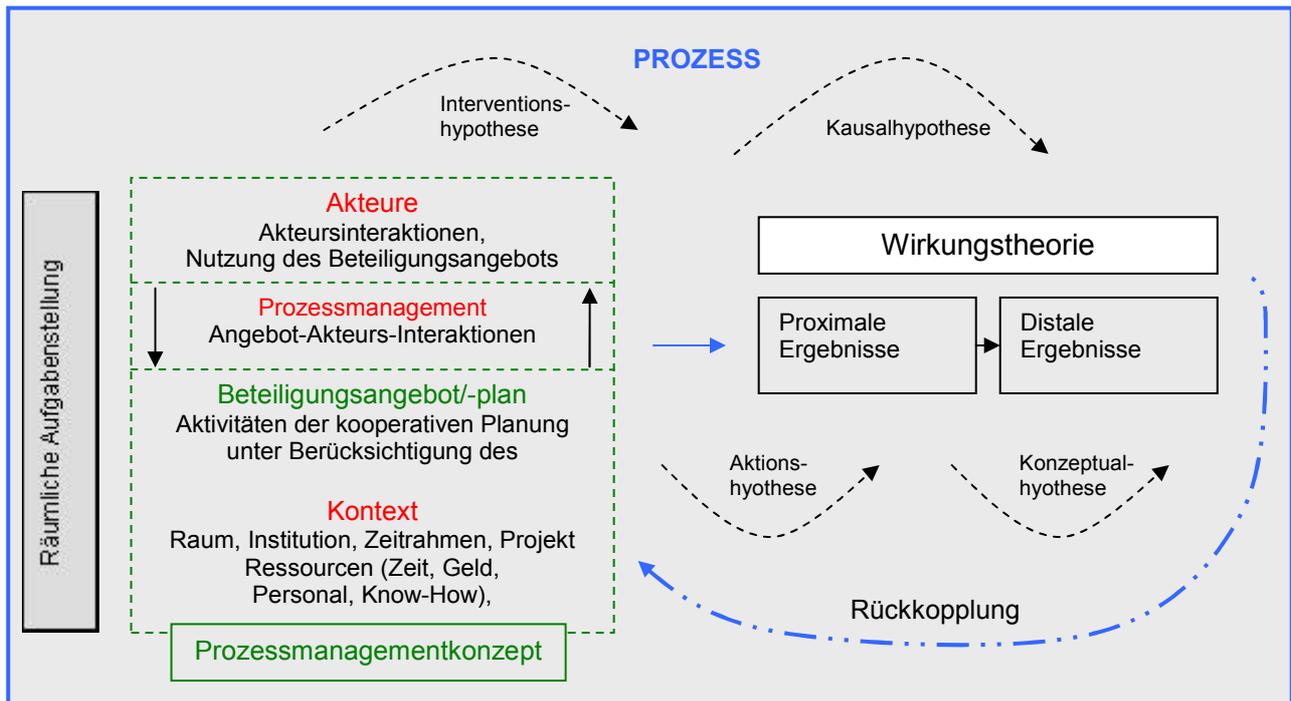
Sozial – Verfahren/Prozesse finden Bindung durch Akzeptanz bei Anderen.

Mit diesen vier Säulen lässt sich begründen, warum besonders die rechtlich-formalisierten Beteiligungsverfahren allenfalls geringe Bindungsqualität besitzen: Sie sind nicht identitätsstiftend; sie überbrücken die Zeit vom Jetzt zum Später nur zu einem kleinen Teil, da sie zu spät einsetzen; sie vermitteln zwar Rationalität, die aber wegen der gefühlten ungleichen Machtverhältnisse kaum wahrgenommen wird, überzeugen selten in der Sache und sorgen nicht für emotionale bzw. soziale Bindung durch Akzeptanz bei Anderen. Beteiligungsangebote sind eben nicht als formalisierte Programme, sondern mehr als offene, soziale Interaktionen zu verstehen. Die Prozessgestaltung hat die vier Dimensionen zu beachten, die hohe Ansprüche an Prozessqualitäten stellt, wenn sie motivierend und bindend wirken sollen.

Rossi et al. (2004:139 ff) führen in ihrer Konzeption einer Programmtheorie verschiedene Theoriekomponenten zusammen. Wesentlich in diesem Konzept ist die Verbindung von Programm-Zielgruppen-Interaktionen mit der Wirkungstheorie. Die Interaktionen bilden zusammen mit der internen Organisation eines Programms die Komponenten einer Prozesstheorie. Wird der Programmbegriff mit Beteiligungsangebot oder –plan übersetzt, ist diese Theorie auf den Zusammenhang von Beteiligungsplanung, Prozess und seinen Wirkungen uneingeschränkt übertragbar.

In diesem systemischen Ansatz werden Beteiligungsangebot-Akteurs-Interaktionen mit der Wirkungstheorie zusammengeführt. Die Aufgabe besteht in der Bewältigung eines räumlich-planerischen Problems, das unter Einbeziehung verschiedener Interessengruppen durch ein vielfältiges Beteiligungsangebot zu lösen ist. Damit gehören nicht nur räumliche, ökologische, technische und ästhetische Lösungen zum Ergebnisspektrum des Planungsprozesses, sondern auch Lerneffekte, Einstellungs- und Verhaltensänderungen der Akteure.

Die Theorie enthält folgende Komponenten: Die räumliche Aufgabenstellung oder Problemlage initiiert einen Lösungsfindungsprozess, der fachplanerische Lösungen erfordert und durch Interaktionen zwischen Akteuren charakterisiert ist. Das Prozess-Modell umfasst dafür zwei wesentliche Komponenten: Eine Angebotsplanung und den dazu gehörigen Organisationsplan. Die Angebotsplanung, entspricht hier dem Beteiligungsplan, ist ein Ablaufdiagramm, das die Möglichkeiten für eine aktive Beteiligung aufzeigt. Die Schlüsselidee dabei ist es zu beschreiben, wie Akteure von ihrer Perspektive aus einbezogen werden können (Israel 2007). Das schließt den ersten Kontakt, Informationen und weitere Aktivitäten, die den Lernprozess voran bringen, ein. Der Beteiligungsplan sollte die Frage beantworten, ob das Angebot in dem Maße die Akteure aktiviert, um angestrebte Wirkungen in zufriedenstellender Weise zu erreichen. Die Beteiligungsaktivitäten werden unter der Berücksichtigung des Kontextes und der zeitlichen, finanziellen und personellen Ressourcen konzipiert. Für die Prozess-Wirkungs-Theorie wird der Organisationsplan als konzeptionelle Klammer um alle Komponenten verstanden und Prozessmanagementkonzept genannt. In diesem Managementplan wird die Grobstruktur des Beteiligungsplans in den Zusammenhang der organisatorischen Rahmenbedingungen und der gewünschten Wirkungen gestellt.

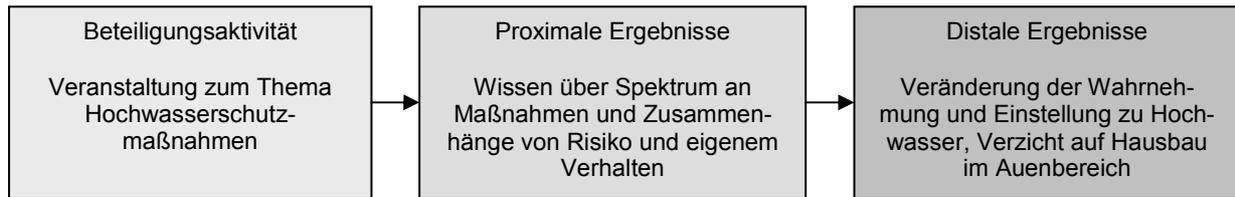


**Abbildung 33: Konzeption einer systemischen Prozess-Wirkungs-Theorie**

Der Überblick über die Struktur des gesamten Prozesses soll die Analyse des Kontexts, der Rahmenbedingungen und der Akteure einerseits und die Formulierung von Zielen und Wirkungen andererseits unterstützen. Der Beteiligungsplan stellt im Weiteren die Konkretisierung und Ausarbeitung der Beteiligungsaktivitäten dar. Damit unterscheidet sich diese Komponente von dem Model von Rossi et al. (2004): Statt einer Trennung von Angebots- und Organisationsplan wird hier das Prinzip unterschiedlicher Maßstabebenen verfolgt. Im kleineren Maßstab werden Akteure identifiziert und Strukturen, Rahmenbedingungen, Zusammenhänge und Rollen geklärt, um mit dem Beteiligungsplan im größeren Maßstab das Beteiligungsangebot im Hinblick auf die gewünschten Wirkungen zu konkretisieren.

Wirkungstheorie ist immer eine Kausaltheorie und beschreibt einen Ursache-Wirkungs-Zusammenhang. Im Partizipationskontext handelt es sich um Annahmen darüber, wie Beteiligungsaktivitäten die angestrebten Wirkungen erreichen sollen. Es kann bezüglich der Hypothesen eine Unterscheidung in Interventionshypothesen und Kausalhypothesen erfolgen. Die Interventionshypothesen stellen den Zusammenhang zwischen dem Beteiligungsplan und den Prozessen her, die von den geplanten Beteiligungsaktivitäten ausgelöst werden. Die Annahmen über die Wirkungen der Prozesse werden durch die Kausalhypothesen ausgedrückt. Eine Subsumierung beider Annahmen unter dem Begriff Kausalhypothese ist möglich.

Die Wirkungen eines Programms differenzieren Rossi et al. (2004) in proximale Ergebnisse (also Ergebnisse, die unmittelbar durch die Aktivitäten entstehen wie z.B. das Anreichern von Wissen, Überprüfen des eigenen Standpunktes und Motivation) und in distale Ergebnisse. Distale Ergebnisse, wie z.B. die Veränderung von Einstellungen und Verhalten, hängen von den proximalen Ergebnissen ab und folgen zu einem späteren Zeitpunkt. Die Kausalkette wird auf den Partizipationskontext wie folgt übertragen und an einem Beispiel des Hochwasserschutzes erläutert.



Die Beteiligungsaktivität in diesem Beispiel könnte in einer Aufklärungskampagne zum Thema Hochwasserrisiko oder auch während eines Beteiligungsverfahrens zu einem Hochwasserschutzplan stattfinden. Die Erwartungen und Annahmen, welche proximalen Ergebnisse durch die Aktivitäten erreicht werden, bezeichnet man als Aktionshypothese. Die Konzeptualhypothese umfasst Erwartungen, welche distalen Ergebnisse den proximalen folgen. Die erzielten Ergebnisse wirken sich letztendlich auf den Kontext und die Akteure und damit auf die Bedingungen weiterer Planungsprozesse aus (Rückkopplung).

Weil von der Programmtheorie auf Logik basierende Prozesse abgeleitet werden konnten, wurde sie in den USA<sup>35</sup> Ende der 1960er Jahre zu dem so genannten ‚Logical Framework Approach‘ weiter entwickelt. Mitte der 1970er Jahre fand der ‚Logical Framework Approach‘ Beachtung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit und diente der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) als Grundlage zur Entwicklung einer Reihe von Instrumenten, die mit der GTZ verbunden werden<sup>36</sup>. Für diesen Bereich wird das Rahmenwerk wie folgt definiert: „The Log Frame helps to clarify the objectives of any project, program, or policy and improve the quality of Management & Evaluation design. It aids in the identification of the expected causal links – the ‘program logic’ - in the following results chain: inputs, processes, outputs, outcomes, and impact. It leads to the identification of performance indicators at each stage in this chain, looks at the evidence needed to verify these indicators as well as the assumptions that underlie them and the risks which might impede the attainment of results“ (IFC 2008:34f).

Die logische Abfolge von Projektkomponenten und ihre Wechselbeziehungen untereinander mit Blick auf Ziele und Wirkungen werden im anwendungsorientierten ‚Logic Model for Program Planning and Evaluation‘ abgebildet, das seit mehreren Jahrzehnten in der Evaluationspraxis eingesetzt wird. Logic Models sind narrative oder graphische Abbildungen von Prozessen, die die Annahmen erkennen lassen, welche Aktivitäten bzw. Prozesse zu welchen Ergebnissen führen, somit also auf dem Ursache-Wirkungs-Prinzip beruhen. Damit illustrieren Logic Models einen systemischen Ansatz, um den Weg zu einem erwünschten Resultat zu kommunizieren. Logic Models verbinden das Problem (situation), mit der Intervention (inputs und outputs) und den Wirkungen (outcomes). Dieses Model wurde von seiner ursprünglichen Evaluationsaufgabe auf die Prozessplanung übertragen, weil erkannt wurde, dass es präzise Kommunikation in der Planungsphase über Projektziele, Projektbestandteile und Aktivitätssequenzen ermöglicht (Israel 2007).

Wie der Blick in unterschiedliche Theorien zeigt, verwenden die Autoren verschiedene englische Begriffe wie ‚results‘, ‚outcomes‘, ‚impacts‘ oder ‚effects‘ für Ergebnisse von Programmen und Prozessen. In ihrer Bedeutung sind sicherlich feine Unterschiede beschreibbar wie z.B. outcomes-was herauskommt oder impacts-was auf etwas wirkt. Da die Begriffe in den folgenden Modellen das zum Ausdruck bringen, was in dieser Arbeit mit Wirkungen bezeichnet wird, werden sie konsequent mit Wirkungen übersetzt.

<sup>35</sup> von Leon J. Rosenberg, USAID

<sup>36</sup> dazu gehören die ‚Zielorientierte Projektplanung‘ und das ‚Project Cycle Management‘.

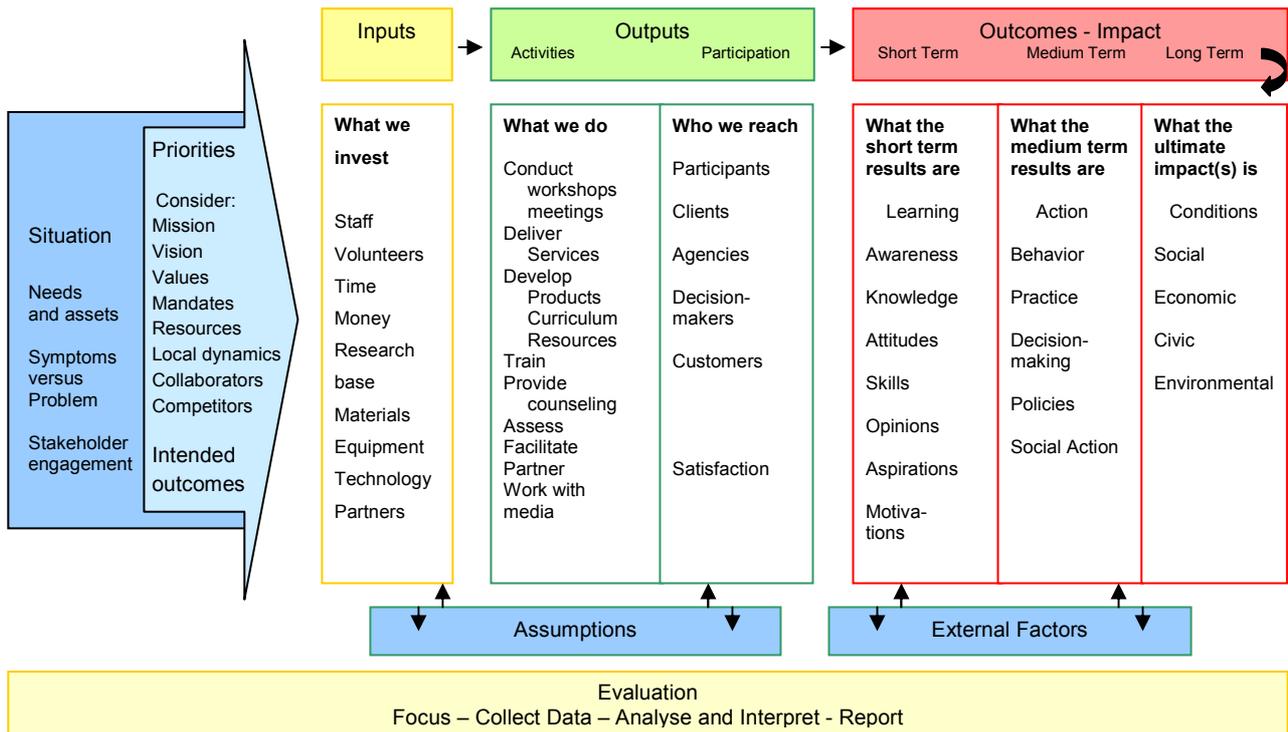


Abbildung 34: 'The Logic Model for Program Planning and Evaluation' (Taylor-Powell & Henert 2008)

„Logic Models“ bilden den Ablauf und die verschiedenen Komponenten von Prozessen ab, mit denen das individuelle „Drehbuch“ für einen kooperativen Planungsprozess geschrieben werden kann. Die Situation umfasst das Problem oder die Aufgabe in ihrem individuellen sozio-politischen, ökologischen und ökonomischen Kontext und ist der Ausgangspunkt eines „Logic Model“. Die Ressourcen wie Personal, Geld, Zeit, Ausstattung, Partnerschaften und Wissens- bzw. Forschungsbasis finden sich unter Inputs. Outputs beziehen sich einerseits auf sämtliche Aktivitäten, Partizipation und Produkte und andererseits auf Zielgruppen der Aktivitäten.

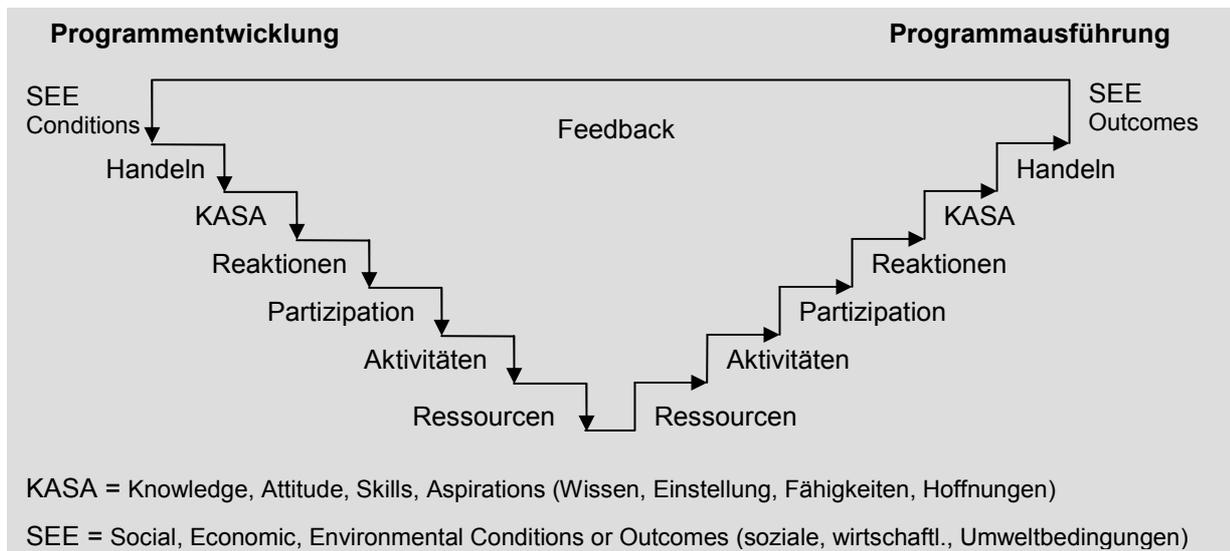
Assumptions sind die theoretischen Annahmen zu dem Programm, den beteiligten Menschen und den Wirkungen. Diese Überlegungen beziehen sich auf die Problemstellung, die Arbeitsweise des Beteiligungsangebots, die möglichen Ziele, das Verhalten der Menschen, Lernprozesse, Motivationen, Ressourcen, den Mitarbeiterstab, die Wissensbasis, die interne und externe Umgebung usw. Unbefriedigende Evaluationsergebnisse resultieren häufig aus fehlerhaften Annahmen (Taylor-Powell & Henert 2008:7).

Als externe Faktoren werden Einflüsse von Außen auf den Verlauf und auch von dem Prozess auf seine Umwelt bezeichnet. Dynamische Systeminteraktionen umfassen z.B. die physische Umwelt, das politische Umfeld, ökonomische Strukturen, Demografie oder Medien. Das „Logic Model“ bildet die Zusammenhänge zwischen den Kernelementen unter Einbeziehung der Annahmen und der externen Faktoren ab. Die kurz- und mittelfristigen Wirkungen werden als Outcomes und Langzeit-Wirkungen als Impacts bezeichnet, wobei die Begriffe „Outcome“ und „Impact“ häufig synonym verwendet werden (vgl. Kapitel 2.1 und weiter oben in diesem Kapitel). Outcomes/Results umfassen im „Logic Model“ z.B. Lernen, Fähigkeiten und Motivation, die nicht nur Ergebnisse eines Prozesses sind, sondern als Wirkungen des Beteiligungsprozesses auf die Akteure (Individuen und

Gruppen) zu verstehen sind. Die ‚ultimate impacts‘ bezeichnen Wirkungen auf die gesellschaftlichen Bedingungen. Mit Wirkungen sind immer Änderungen des ‚Status quo‘ verbunden.

Das Feld der Wirkungen ist genauer zu betrachten. Die Programmtheorie weist darauf hin, dass es eine hierarchische Abfolge von Wirkungen gibt: Wirkungen die kurzfristig erreicht werden können (proximale) und Wirkungen, die den kurzfristigen folgen und sich langfristig einstellen (distale, vgl. vorne in diesem Kapitel). Das Logic Model unterscheidet drei zeitliche Reichweiten der Wirkungen (short term, medium term, long term). Kurzfristig kann ein Lernprozess einsetzen, der Wissen, Bewusstsein, Einstellungen, Meinungen, Motivation und Fähigkeiten verändert. Zu den mittelfristigen Ergebnissen zählen Veränderungen im Verhalten, Handeln, und sozialen Einsatz, bei der Entscheidungsfindung und in den politischen Grundsätzen und Strategien. Letztendliche, langfristige Wirkungsziele sind Veränderung in den sozialen, gesellschaftlichen, ökonomischen und ökologischen Bedingungen, die u. a. auf dem Wandel gesellschaftlicher Werte beruhen. Bei den langfristigen Wirkungen fühlt man sich an die drei Säulen der Nachhaltigkeitsstrategie erinnert. Jede Wirkungsstufe ist von der vorherigen abhängig: Ohne Lernprozess und Einstellungsänderung ist keine Verhaltensänderung möglich, ohne die wiederum nicht die Bedingungen geändert oder beispielsweise die Ziele der Nachhaltigkeit erreicht werden können.

Taylor-Powell und Henert (2008) bezeichnen die Wirkungsstufen unter Bezugnahme auf die häufig in der amerikanischen Evaluationsliteratur zitierte Arbeit von Rockwell und Bennet (1995) als „Hierarchy of effects“. Rockwell und Bennet haben insgesamt sieben Stufen einer wirkungsbezogenen Programmplanung entworfen. Die unteren Stufen bestehen aus Ressourcen, Aktivitäten und Partizipation, also aus den Voraussetzungen und dem Angebot. Die drei oberen Ebenen umfassen die Wirkungsstufen, die denen des Logic Model entsprechen. Als eine weitere Wirkungsstufe wird der Aspekt der Zufriedenheit mit dem Programm und den Vermittlungsmethoden eingeführt (Reaktionen).



**Abbildung 35: Wirkungshierarchie nach Rockwell & Bennet (1995)**

Die Programmentwicklung, die bereits partizipativ unter Einbeziehung verschiedener Zielgruppen stattfinden kann, stützt sich auf Abschätzungen von Bedürfnissen und Möglichkeiten. Aus den Abschätzungen werden Ziele und Indikatoren für die spätere Evaluation abgeleitet. Von der Programmtheorie und den auf ihr beruhenden Modellen ist die Annahme herzuleiten, dass die höhe-

ren Stufen der Wirkungshierarchie höhere Intensitäten bei Inputs (Ressourcen) und Outputs (Aktivitäten und Zielgruppen) erfordern.

Wie bei allen Modellen sind auch für das Logic Model Schwachstellen zu identifizieren: Es unterstellt eine zeitliche Kontinuität; die Einordnung in Kategorien lassen keine Überlappungen zu; die Wirkungen werden erst spät im Prozess angenommen, obwohl sie direkt einsetzen können. Programme oder **Prozesse sind keine linearen Strukturen** (vgl. Abbildung 11). Nicht abgebildet wird die Tatsache, dass die Erstellung des Beteiligungskonzepts selbst auch Wirkungen hat, wenn es mit Schlüsselakteuren bereits partizipativ erarbeitet und damit bereits ein Lernprozess ausgelöst wird. Feedback-Schleifen zwischen verschiedenen Phasen oder Komponenten können abgebildet werden, drohen aber unübersichtlich zu werden. Das ‚Logic Model‘ bildet wie alle Modelle keine Realität ab, unterstützt aber die **Nachvollziehbarkeit der Kette an logischer Begründung** bis zum Ergebnis bzw. zur Wirkung. Es fördert den Prozess der Identifizierung des Problems, der Ressourcen und Hemmnisse und verdeutlicht Komponenten und Aktivitäten des Programms. Zudem bildet es die Grundlage für die Evaluation des Prozesses und seiner Wirkungen. Logic Models können auch als Mehr-Ebenen-Systeme konstruiert werden (Taylor-Powell & Henert 2008).

Inhaltliche und strukturelle Übereinstimmungen des ‚Logic Model‘ mit der Evaluationsmethodik nach Cuff, die in dieser Arbeit zur Untersuchung der Fallstudien angewendet wurde, werden deutlich. Nur die Darstellung als Kreisdiagramm (Cuff’s Circle) unterscheidet sich wesentlich von der Verlaufsform des ‚Logic Model‘. Durch das Kreisdiagramm konnte die zentrale Stellung der ‚Outcomes‘ bildlich betont werden. Der Begriff ‚Output‘ findet eine unterschiedliche Verwendung, im ‚Logic Model‘ als Überschrift für Aktivitäten und beteiligte Akteure, in Cuff’s Circle in erster Linie für Informationsmaterialien und Produkte, die während des Prozesses erstellt wurden. Inhaltlich folgen beide Modelle einer sehr ähnlichen logischen Abfolge. Evaluation und Programmplanung stoßen allerdings deutlich an Grenzen der Standardisierung und brauchen unter Berücksichtigung der individuellen Voraussetzungen und Zielstellungen ein eigenes Design. Die Evaluationsforschung, die sich zentral mit dem Messen von Wirkungen beschäftigt, ist sich einig über die begrenzte Kontrolle von komplexen Wirkungen. Sie geht nicht von einfachen Ursache-Wirkungs-Mechanismen aus, sondern fordert die Überprüfung von Wirkungen in Abhängigkeit zu den verschiedenen Variablen (Wottawa/ Thierau 2003:128). Im Umkehrschluss sind Prozesse nicht derart detailliert zu planen, dass mit Sicherheit die angestrebten Wirkungen erzielt werden können. Prozesse beanspruchen für sich das Prinzip der Offenheit, wodurch sie sich gerade von Programmen unterscheiden, und sie widersetzen sich starrer Vorgaben. Vielmehr sollen durch das Prozessdesign unter den gegebenen Bedingungen (Kontext) gute Voraussetzungen geschaffen werden, um Wirkungspotenziale zu nutzen.<sup>37</sup> Vorbereitende Prozessbausteine wie z. B. aktivierende Befragung oder Akteursanalyse sind zum einen erste Interaktionen mit bzw. zwischen Akteuren und sorgen zum anderen für gute Bedingungen für weitere Aktivitäten, indem viele Informationen gesammelt, Akteure mobilisiert und passende Verfahren für die identifizierten Akteure bestimmt werden. Prozesse entwickeln ein individuelles Maß an Eigendynamik und brauchen dafür Management und keine ‚Fahrpläne‘.

Die Erstellung eines ‚Logic Model‘ ist nach Fear (2007) sowohl ein Planungsprozess als auch eine Methode, um eine Kausaltheorie zu entwickeln. Aus diesem Grunde stellt Fear die Programmtheorie und das ‚Logic Model‘ in enge Beziehung zur **strategischen Planung**. Gemeinsame Schlüs-

<sup>37</sup> Brendle (1999:13) erhebt für seine formulierten „Musterlösungen“ (= Erfolgskomponenten für erfolgreiche Projekte/Prozesse im Naturschutz) den gleichen Anspruch, dass einzelne „Musterlösungen“ nicht den erfolgreichen Projektverlauf garantieren, die Berücksichtigung einzelner oder mehrerer Komponenten die Erfolgswahrscheinlichkeit jedoch deutlich erhöht.

selemente der strategischen Planung und des ‚Logic Model‘ sind die Formulierung klarer Wirkungsaussagen, zielgruppenorientiertes Design, Anwendung von Indikatoren für die Durchführung, partizipative Einbindung der Interessengruppen, Risikoabschätzung und Offenheit. Fear geht noch einen Schritt weiter und argumentiert, dass Programmtheorie und ‚Program Logic Model‘ Theorien aus den unterschiedlichen Disziplinen verbinden und synthetisieren können<sup>38</sup>. Die in diesem Kapitel erläuterten Theorien verbinden Prozesstheorie und Wirkungstheorie. Nach Fear können weitere Theorien wie z.B. die Organisationstheorie oder die Theorie des Wandels integriert werden, weil sie ähnlich aufgebaut sind und das Logic Model sinnvoll ergänzen können. Am Beispiel der ‚theory of change‘ wird deutlich, wie groß die Übereinstimmungen anderer Theorien mit dem Aufbau des Logic Model sein können: „A theory of change is a description of how and why a set of activities – be they part of a highly focused program or a comprehensive initiative – are expected to lead to early, intermediate, and longterm outcomes over a specified period“ (Anderson 2000<sup>39</sup>, zitiert in Taylor-Powell & Henert 2008:29).

Da Lernprozesse eine wichtige Rolle in der Prozess-Wirkungs-Theorie spielen, liegen Überschneidungen mit kognitivistischen Lerntheorien, die sich mit Prozessen des Wahrnehmens, Erkennens, Begreifens, Urteilens und Schließens beschäftigen, auf der Hand. Kognitivistische Lerntheorien gehen davon aus, dass Lernen durch Prozesse und Zustände beeinflusst wird, die zwischen Reiz und Reaktion liegen. Die über die Sinnesorgane wahrgenommenen Reize werden vom Individuum selbstständig und aktiv verarbeitet. Mit Informationsverarbeitungsprozessen, also kognitiven Denk- und Verstehensprozessen, werden Vorgänge wie Auffassung, Lernen, Planung, Einsicht und Entscheidungen erklärt. Als Bild kann man sich eine Black Box vorstellen, in die Inputs hineingehen und Outputs wieder hinaus kommen. Die Lernpsychologie beschäftigt sich mit den Vorgängen, die in der Black Box ablaufen. Ein tieferes Eindringen in dieses spannende Wissenschaftsfeld, das für Planungs- und Beteiligungsprozesse und den währenddessen stattfindenden Lernvorgängen von Bedeutung ist, würde den Rahmen der Arbeit sprengen. Grundlegendes zum Thema Lernen und den Konsequenzen für das Vermitteln von Planungsinhalten wird im Kapitel 4.3.4 angesprochen. Wichtig ist an dieser Stelle die Erkenntnis, wie ähnlich sich die theoretischen Annahmen von Evaluation, Partizipation und Lernen in ihren Strukturen sind.

Ein Ansatz, der Lernen als Dimension in einem System von Aktivität und gesellschaftlich orientiertem Handeln verankert unter Einbeziehung der Wirkungstheorie, ist das ‚Active Citizenship Model‘. Das dreidimensionale Evaluationsmodell („Impact Assessment System“) wurde im Rahmen des internationalen Projekts ACT! in Kooperation von Universitäten und (grass-roots-) Organisationen entwickelt<sup>40</sup>. Grundlegende Annahme ist, dass non-formelles und informelles Lernen Einfluss auf aktives bürgerschaftliches Verhalten haben. Non-formelles Lernen findet außerhalb von Schulsystemen und zertifizierten Trainingskursen am Arbeitsplatz oder durch ehrenamtliches Engagement in Organisationen usw. statt. Informelle Lernprozesse umfassen die mehr oder weniger bewusst ablaufenden alltäglichen Handlungen, die Wissen und Fähigkeiten weiter entwickeln<sup>41</sup>. Ausgehend von Zusammenhängen zwischen dem gesellschaftlichen Leben (Bürgerschaft, Demokratie und Partizipation), aktivem Handeln und Lernprozessen, setzt das Modell die Dimensionen Vorbedingungen, Aktivitäten (Lernprozess) und Wirkungen in ein Beziehungssystem. Ziele von „Active Citi-

<sup>38</sup> „I argue here that program theory and the program logic model can incorporate and synthesise theories from elsewhere that usefully inform and develop program theory and program logic“ (Fear 2007:14)

<sup>39</sup> Anderson, A. (2000). Using theory of change in program planning and evaluation. Aspen, CO: Aspen Institute. Power-Point presentation at the annual meeting of the American Evaluation Association, Honolulu, HI.

<sup>40</sup> „The project ACT (Active Citizenship Training), funded by the European Commission from 2005 to 2007 aimed at evidencing the impact of informal learning on Active Citizenship competences“. Koordination Universität Göttingen, [www.act-eu.org](http://www.act-eu.org), Zugriff 05.08.2008

<sup>41</sup> A Memorandum on Lifelong Learning, [www.bologna-berlin2003.de/pdf/MemorandumEng.pdf](http://www.bologna-berlin2003.de/pdf/MemorandumEng.pdf), S. 8, Zugriff 05.08.2008

zenship“ sind demokratische Kultur, sozialen Zusammenhalt, Solidarität und Verständnis zu fördern, Beteiligung an Entscheidungsprozessen zu stärken und lebenslanges Lernen zu unterstützen. Das Modell beschreibt und strukturiert Zielgruppen in Hinsicht auf ihr Wissen, ihre Einstellungen, Aktivitäten und Fähigkeiten. Darüber hinaus ermöglicht es, die Wirkungen von Lernprozessen durch den Vergleich des anfänglichen und späteren Lernstatus der Zielgruppen zu bewerten.

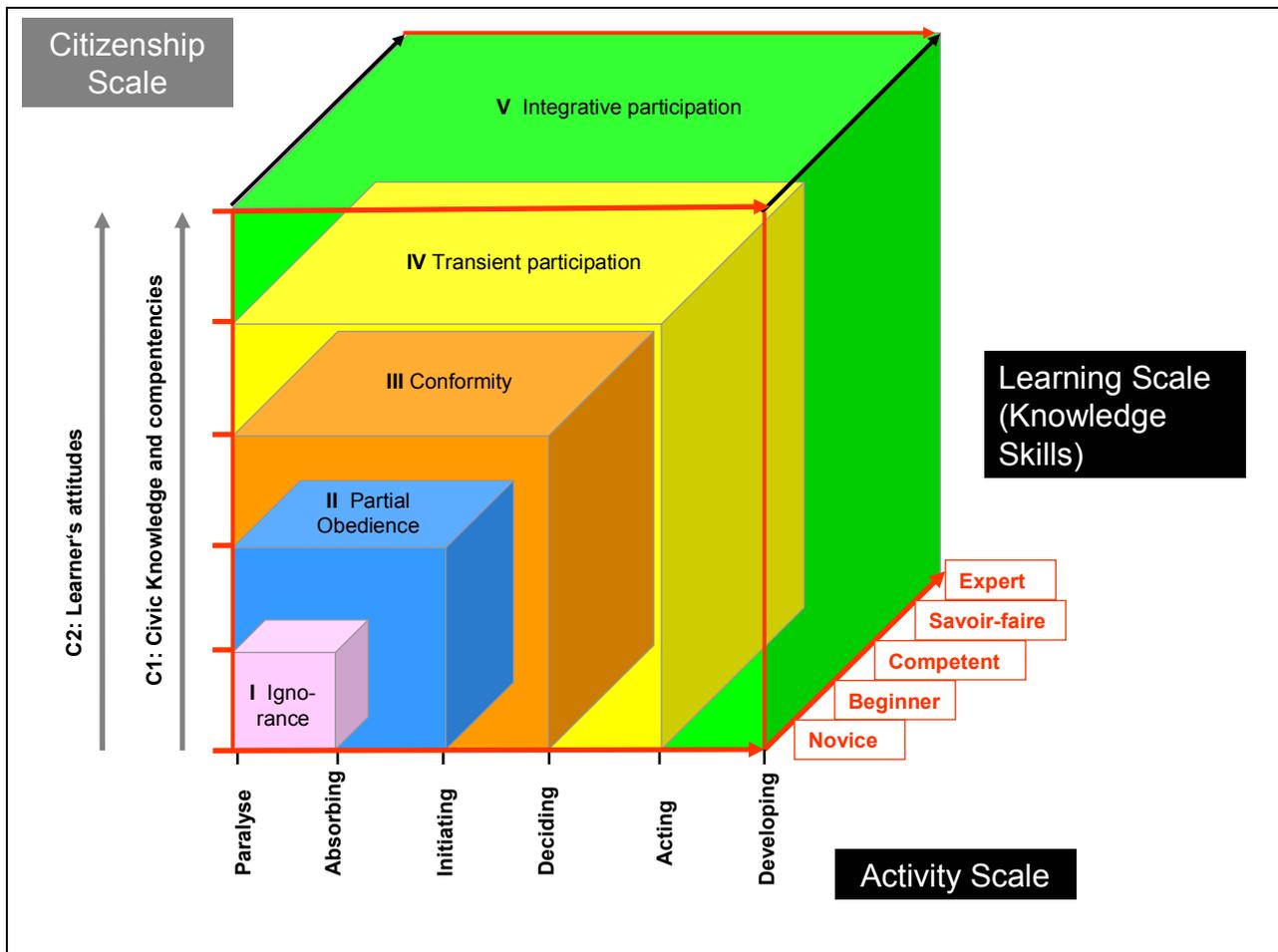


Abbildung 36: Explanatory model for Citizenship levels (ACT! 2007)

Das Modell differenziert fünf Stufen aktiven bürgerschaftlichen Verhaltens. Die unterste Stufe ‚Ignoranz‘ umfasst marginales Wissen, teilweise negative Einstellungen und Fehlverhalten (z.B. Diskriminierung), geringe Aktivität und Lernerfolge. Die Spannbreite reicht bis zum ‚idealen Bürger‘, Stufe der integrativen Partizipation, der über ein reichhaltiges Wissen und Fähigkeiten verfügt (Experte) und neue Strategien und Aktionen entwickeln kann. Dazwischen liegt die Stufe ‚Partielle Abhängigkeit‘, die durch geringes bis mittleres Wissen und nachahmende Aktivitäten charakterisiert ist. Bezüglich der Lernskala werden die Zielgruppen als ‚Anfänger‘ bezeichnet. Daran schließt sich die Stufe ‚Konformität‘ an, die mittlere Kompetenz der Zielgruppen und Aktivität bis zum Entscheiden bedeutet. Personen der Stufe ‚vorübergehende Beteiligung‘ handeln unabhängig, verfügen über großes Wissen und gesellschaftlich förderliche Einstellungen, aber nicht in dem Maße wie in der Stufe der integrativen Partizipation. Der entscheidende Unterschied zu der nächsten Stufe besteht in dem Maß an Aktivität. Sie sind durchaus Fachleute, Projekte und Aktionen für die Gesellschaft werden aber von den integrativ Beteiligten (Experten) initiiert (ACT! 2007).

Dieses Modell stellt den Zusammenhang zwischen bürgerschaftlichem Engagement, Beteiligungsintensität, hier als Grad der Aktivität ausgedrückt, und dem Lern- bzw. Bildungslevel eingehend dar. Die dreistufige Wirkungshierarchie des ‚Logic Model‘ ist in den Dimensionen Lernen, Aktivität und Verhalten, Verantwortlichkeit und gesellschaftliche Rahmenbedingungen ablesbar, wobei sie hier nicht erst nacheinander erreicht werden können, sondern einander bedingen. Dieses Modell kommt der Abbildung von Realität damit etwas näher, dass Wirkungen nicht zeitlich linear oder hierarchisch aufeinander folgen wie im ‚Logic Model‘, sondern eine Entwicklung in allen Wirkungsdimensionen gleichzeitig abläuft. Werden kooperative Planungsprozesse als Lernprozesse verstanden, die durch Aktivitäten initiiert werden und an denen sich Akteure aktiv beteiligen, so können sie einen deutlichen Beitrag zur Entwicklung aktiver und verantwortungsvoller Bürgerschaft leisten.

Der Blick in das Wissenschaftsfeld der theoriegeleiteten und der angewandten Evaluation führt nicht zu einer eigenen Planungstheorie, was auch nicht als notwendig angesehen wird, sondern entspricht dem u.a. von Fürst angesprochenen Vorgehen in der Planungswissenschaft, Erkenntnisse anderer Wissenschaftszweige in den planungswissenschaftlichen Kontext zu integrieren (vgl. Kapitel 2.3). Vielmehr bedarf es des Perspektivenwechsels, der von Planungswissenschaftlern gefordert wird (z. B. von Selle). Wird der Mensch oder Akteur in den Mittelpunkt des Planungsprozesses gestellt, kommt man nicht umhin, sich auf sozialwissenschaftliche Theorien zu stützen. Versteht man den Planungsprozess als soziale Interaktion unter Berücksichtigung der institutionellen, räumlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen und damit als Prozess mit programmatischen Elementen, ist es nicht verwunderlich, wie gut die Prozesstheorie, die Wirkungstheorie, das ‚Logic Model‘ und Lerntheorien in planungstheoretische Prozesszyklen integriert werden können und z. B. den Social Learning Ansatz ergänzen. Sie sind als theoretische Grundlagen für die Erklärung und Entwicklung von kommunikativen Prozessen in der räumlichen Planung geeignet.

## **4.2 Sich ein Bild vom Prozess machen**

### **4.2.1 Prozessbiografien: Von der Prozessabbildung zur Prozessplanung**

Um Prozesse abbilden zu können, ist man zur Reduzierung und Vereinfachung gezwungen. Ziel der Abbildung soll sein, ein nachvollziehbares Bild in den Köpfen der verschiedenen Akteure entstehen zu lassen.

Die Prozessbiografien sind ein grafisches Hilfsmittel, um den Verlauf eines Prozesses entlang einer Zeitachse in seinen Grundzügen visuell nachvollziehen zu können. Synonyme für die Art der Darstellung an Zeitachsen sind ‚Projektverlauf‘ oder ‚Projektchronologie‘. Im englischen Sprachgebrauch wird von ‚Process Mapping‘<sup>42</sup> gesprochen. Anders als bei der Abbildung von Projekten liegt der Schwerpunkt der Prozessbiografie auf dem Nachvollziehen der Beteiligungsaktivitäten: wer wurde wann in welcher Form bzw. mit welcher Intensität beteiligt? Dabei ist der chronologische Ablauf nur ein Aspekt. Deswegen wird der Begriff ‚Chronologie‘ durch den Begriff ‚Biografie‘ ersetzt, der die komplexere Struktur und die Individualität eines Prozesses besser beschreibt<sup>43</sup>. Wenn dieses visuelle Hilfsmittel den Zweck erfüllt, Prozesse rückblickend nachzuvollziehen, kann

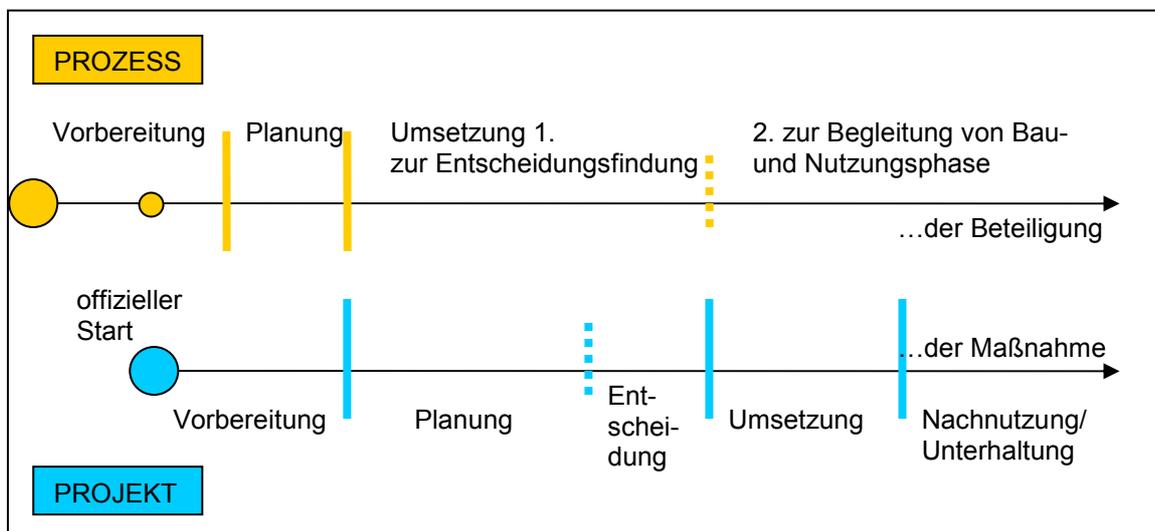
---

<sup>42</sup> „Process Mapping is a systematic/systems approach in documenting the steps/activities and time required to complete a task.“ [www.processmapping.com](http://www.processmapping.com), Zugriff 09.09.08

<sup>43</sup> In Anlehnung an den die Komplexität und Individualität des Entwicklungsprozesses einer Landschaft ausdrückenden Begriff „Landschaftsbiografie“ (van der Knaap, Wim, van der Valk, Arnold (Hrg.) 2006: Multiple Landscape. Merging Past and Present. Wageningen).

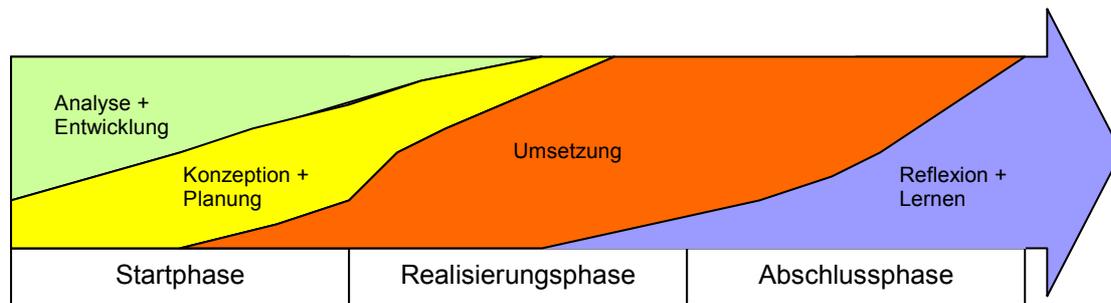
es ebenso den in die Zukunft gerichteten Blick der Planung auf den Prozess unterstützen. Die Übertragung des ‚Logic Model‘ von der Evaluierung auf die Prozessplanung ist nach dem gleichen Prinzip gelungen (vgl. 4.1). Auf dieser Grundlage wird in diesem Kapitel eine Vorgehensweise für eine Prozessplanung mit dem Ziel entwickelt, ein übersichtliches Bild herzustellen, das den Prozess in seinen wesentlichen Bestandteilen wiedergibt.

Die für die Fallstudien entwickelten Prozessbiografien bilden, parallel zu den Projektphasen und ihren Inhalten, die in dieser Zeit stattgefundenen Beteiligungsaktivitäten ab, woraus sich ein Schema der typischen Phasenabfolge ableiten lässt. Abbildung 37 veranschaulicht, dass die Prozessphasen bezüglich der Prozessplanung und des Prozessmanagements versetzt zu den Projektphasen verlaufen, d.h. den Projektphasen immer einen Schritt voraus sind. Entscheidend ist die Prozessvorbereitungs- und planungsphase, die sehr frühzeitig im Projekt beginnen muss, da die Planungs- und Entscheidungsfindungsphase des Projekts bereits die Umsetzung des Beteiligungsplans bedeutet. Die strikte Trennung von Projekt und Prozess dient hier als Konstrukt zur Verdeutlichung der unterschiedlichen Phasen. Diese Vorgehensweise ist vergleichbar mit der Layertechnik, d.h. Informationen unterschiedlicher Kategorien werden auf unterschiedlichen Layern (Ebenen) bearbeitet, die später übereinander gelegt und miteinander verschnitten werden, um ein vollständiges Bild zu erzeugen. In der Praxis greifen die beiden „Layer“ Projekt und Prozess ineinander, sind voneinander abhängig und in der dargestellten Deutlichkeit nicht zu trennen. Wie durch die Befragung (Evaluierung der Fallstudien) deutlich wurde, wird diese Trennung von den meisten Akteuren nicht gemacht. Die Projektmanager unterschieden zwischen Projekt und der dazu durchzuführenden Beteiligung, gewissermaßen der Beteiligungsprozess als Beiwerk zum Projekt. Dieser Arbeit liegt das Verständnis zugrunde, dass das Projekt in einen Prozess eingebettet und damit ein Teil des Prozesses ist.



**Abbildung 37: Schematischer Ablauf von Prozess und Projekt**

In der Praxis fällt die Länge der Phasen individuell sehr unterschiedlich aus, und die Grenzen zwischen den einzelnen Phasen gestalten sich in der Regel fließend bzw. überlappend. Diese fließenden Übergänge, von Projekt- wie von Prozessphasen, bildet Gothe (2006) anschaulich ab.



**Abbildung 38: Projektverlauf nach Gothe (2006:49)**

Der Beginn eines Projekts stellt sich selten als ein fester Punkt dar, sondern ist bereits das Ergebnis eines Prozesses, der durch ein Problem, das einen Veränderungsdruck ausgelöst hat, verursacht wurde. Anders ausgedrückt startet immer erst ein Prozess (soziale Interaktionen) bevor von einem Projekt geredet werden kann. Der Auslöser für den Beginn von Projekten, die i. d. R. auf Veränderungen abzielen, kann mit der Veränderungsformel nach David Gleicher beschrieben werden. Entwickelt wurde die Gleichung im Bereich der Organisationsentwicklung, um Bedingungen und Möglichkeiten von Veränderungsprozessen in Unternehmen zu verdeutlichen. Im Betriebsmanagement hat eine Entwicklung vom „command-and-control“-Ansatz zu der Überzeugung geführt, dass erfolgreiche Veränderungsprozesse in Unternehmen nur unter Einbeziehung und mit dem Engagement eines jeden Angestellten möglich sind. Die Formel kann unabhängig vom Unternehmenskontext in verschiedenen Managementbereichen angewendet werden.

$$D \times V \times F > R$$

$$(\text{Dissatisfaction} \times \text{Vision} \times \text{First Steps} > \text{Resistance to Change})^{44}$$

Die Gleichung sagt aus, dass Veränderungsprozesse in Gang kommen, wenn das Produkt aus Unzufriedenheit mit einem Zustand, Vision von der Zukunft und ersten Schritten größer ist als der Widerstand gegen die Veränderung. Anders herum ausgedrückt: Sind die Widerstände kleiner als der Druck, beginnt der problemlösungsorientierte Veränderungsprozess, der durch ein offizielles Projekt eine Definition erhält. In den beiden Fallstudien Fuldarenaturierung in Rotenburg und Hochwasserrückhalt Katzenmühle ließen Hochwasser mit hohem Schaden den Handlungsbedarf erkennen. Nachdem das Problem erkannt war, nahm es eine gewisse Zeit in Anspruch bis die politische Ebene von dem Handlungsbedarf überzeugt werden konnte und ein konkreter Auftrag an den Planungsträger ging, die für die Veränderung notwendigen Schritte einzuleiten. In Rotenburg war der Druck allein durch das Hochwasserereignis anfänglich nicht ausreichend, um ein Projekt zu initiieren. Erst das Engagement der Bürgerinitiative erhöhte den Druck so stark, dass der Widerstand in Politik und Verwaltung überwunden werden konnte. An diesem Beispiel wird zudem deutlich, dass der Faktor ‚Macht‘ eine Rolle spielt, der in der Formel nicht angeführt wird bzw. sich indirekt in Druck und Gegendruck bemerkbar macht, abhängig davon, wer die Macht hat, Druck zu erzeugen oder Widerstand zu leisten.

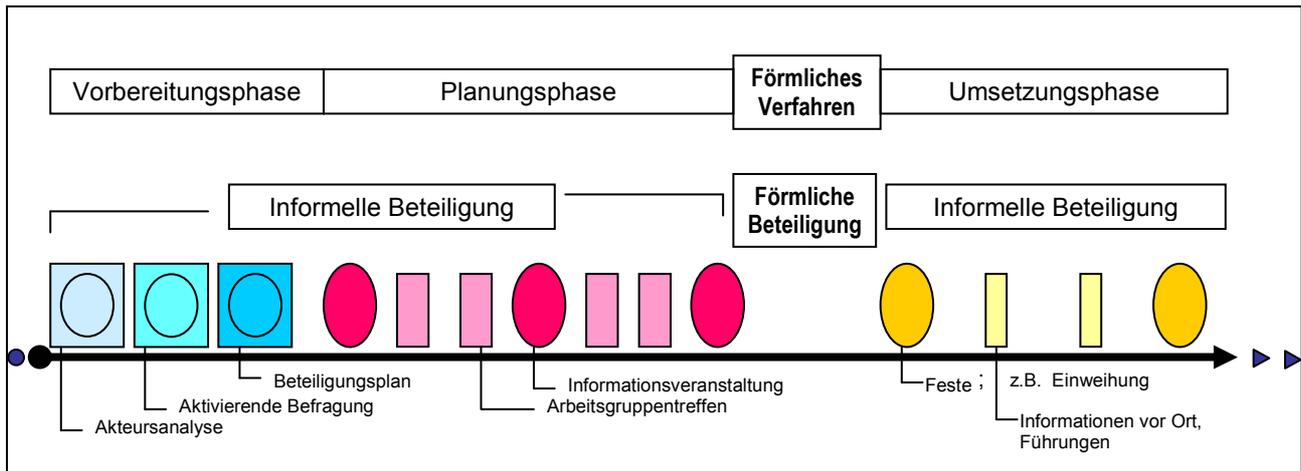
<sup>44</sup> [www.valuebasedmanagement.net/methods\\_beckhard\\_change\\_model.html](http://www.valuebasedmanagement.net/methods_beckhard_change_model.html), 08.04.2008

Der Zeitpunkt, von dem an von einem Planungsprojekt gesprochen werden kann, ist an der politischen Entscheidung, die Situation zu verändern, und an der Bereitstellung der dafür notwendigen Mittel im Haushalt festzumachen. Ab diesem Zeitpunkt besteht ein hohes Maß an Sicherheit, dass das Projekt zustande kommt.

Die Bedeutung der Projektvorbereitung, als Phase der Weichenstellung für den Beteiligungsprozess, konnte durch die Evaluierung herausgestellt werden. Wie die Evaluierung deutlich zeigen konnte, waren Fehlentwicklungen während der Beteiligung meist auf einen Mangel an Konzeption zurückzuführen. Zur Vorbereitung der Beteiligung gehört eine Konzeption des Prozesses, der die Grobstruktur bzw. die Übersicht darstellt. Auf dieser Ebene sind die angestrebten Wirkungen zu definieren und die Notwendigkeiten und Möglichkeiten auszuloten, um das Wirkungspotential unter den gegebenen Rahmenbedingungen nutzen zu können. In einem weiteren Schritt wird die Akteurs- und Öffentlichkeitsbeteiligung in einem Beteiligungsplan konkretisiert. Die Verfeinerung des Beteiligungsplans bis zur Modellierung einzelner Veranstaltungen wird im Weiteren auch als Prozessdesign bezeichnet.

Die Planungsphase bis zur Entscheidung (Entwurf von Lösungsmöglichkeiten, Vorbereitung der verbindlichen Entscheidung über die Maßnahme) ist die erste und intensivste Umsetzungsphase des Beteiligungsplans. In dieser Phase bestehen konkrete inhaltliche Einflussmöglichkeiten: Lokales Wissen fließt ein, Planungsalternativen und -varianten werden diskutiert, Win-Win-Lösungen gesucht usw. Die letztendliche Entscheidung erfolgt bei genehmigungspflichtigen, raumwirksamen Projekten, wozu Hochwasserschutzmaßnahmen in der Regel gehören, durch ein förmliches Verfahren. Die Evaluierung der Fallstudien konnte zeigen, dass sich die Lösung von Interessenkonflikten während der Planungsphase beschleunigend auf das förmliche Verfahren auswirkte. Die Beteiligung während des förmlichen Verfahrens erfolgt nach den rechtlichen Vorgaben. In diesen Verfahren beschränken sich die Vorhabensträger auf den gesetzlich vorgeschriebenen Mindeststandard, um das Verfahren nicht zu verzögern, was sich spürbar in den Kosten niederschlagen würde, und um gerichtlich anfechtbare Verfahrensfehler auszuschließen. Kommunikative Beteiligungsformen sind daher vordringlich in den informellen Beteiligungsphasen zu erwarten. Viele Beteiligungsprozesse enden mit der formellen Beschlussfassung bzw. Genehmigung. In den Fallstudien wurde die Umsetzung der Maßnahmen, und in Rotenburg auch die Nachnutzung, mit Beteiligungsangeboten begleitet. In diesen Phasen spielt die Entscheidungsfindung keine Rolle mehr, sondern es stehen vielmehr identifikationsfördernde Veranstaltungen und Informationen zur Maßnahme im Vordergrund.

Auch wenn jeder Prozess seine ganz individuelle Biografie schreibt, so lässt sich doch aus allen Prozessen ein prinzipielles Muster heraus lesen. Dieses Muster ergibt sich aus den verschiedenen Prozessphasen und bildet die Grundstruktur eines Beteiligungskonzeptes (Abbildung 39).



**Abbildung 39: Analysemethode Prozessbiografie: Grundstruktur eines Prozesses**

Durch das Ablaufdiagramm wird bildhaft u. a. deutlich, wie spät die förmliche Beteiligung stattfindet. Eine Beteiligung erst im förmlichen Verfahren muss zu diesem späten Zeitpunkt und Planungsstand unweigerlich die Gefühle hervorrufen, die Lotty Rosenfeld mit ihrer Kunstaktion zur documenta 12 offen gelegt hat (vgl. Kapitel 1.1.). Die frühen informellen Phasen haben entscheidende Bedeutung für echte Mitwirkung an der Entscheidungsfindung.

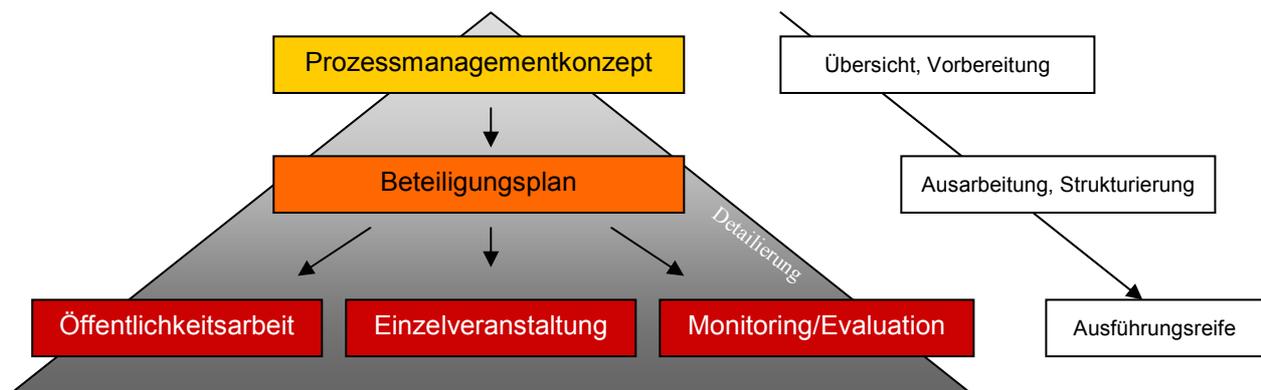
Zur Planung eines Beteiligungsverfahrens sind in der Regel drei Verfahrensschritte notwendig. Analyse und Auswahl, Planung und Durchführung des Verfahrens sowie die Umsetzung und Auswertung (Benighaus et al. 2005:702). Zwei Aspekte von kommunikativen Planungsprozessen werden häufig unterschätzt: Zum einen ist es notwendig, Kommunikation und Vermittlung im Planungsprozess als eigenständige Aufgaben zu verstehen, wenn wirkliche Beteiligung stattfinden soll, und zum zweiten ist zu bedenken, „dass bei Beteiligungsprozessen die Hauptarbeit in der Vorbereitung und nicht in ihrer Durchführung liegt“ (Kotzke 1996:306).

In den deutschen Floodscape-Projekten fanden diese Aspekte noch zu wenig Berücksichtigung. Die Evaluierung der Fallbeispiele konnte verdeutlichen, dass Mängel an der Prozesskonzeption und Fehler in der Durchführung Prozesswirkungen behindern. Dagegen haben sich vor allem in den englischen Projekten die Vorbereitung und Planung der Vorgehensweise im Prozess in einer interdisziplinär besetzten Steuerungsgruppe, in der mit Vorhabensträgern (Behörde), Planern, Beteiligungsfachleuten und einzelnen Schlüsselakteuren sich ergänzendes Wissen und unterschiedliche Perspektiven vertreten waren, als ein erfolgreiches Modell erwiesen. Hennen (2002) stellt die hohe Bedeutung von Kommunikation, Dialog und Sprache als Werkzeuge der Evaluation heraus. Die gleiche Bedeutung haben sie bei dem Vorgang des Planens, wenn man die Prozessplanung selbst als kommunikativen und partizipativen Prozess mit Auftraggebern und Schlüsselakteuren versteht: „The process design is also the outcome of a process“ (de Bruijn et al. 2002:57). Akteure repräsentieren einen Teil der Rahmen setzenden Bedingungen und unterstützen durch ihre Einbindung die Beschreibung von Kontext, Grenzen und Möglichkeiten. Durch die intensive Auseinandersetzung mit der Vorgehensweise und Abstimmung von Zielen und Inhalten wird eine gute persönliche und inhaltliche Basis für die Zusammenarbeit geschaffen, die im weiteren Verlauf Evaluation und Intervention zur Prozessoptimierung zulässt<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Im Verfahren der Umweltverträglichkeitsprüfung hat sich das Scoping unter Einbeziehung aller relevanten Akteure als gemeinsame Festlegung von Inhalt und Umfang der Untersuchung in der Landschaftsplanung bewährt.

In diesem Verständnis liegt nach Hennen (2002:106) die **Zukunft der Evaluation einschließlich der Prozessplanung**: „Das Ringen um Darstellung der Lage und um Zuspitzung der offenen Fragen und ungelösten Probleme erfordert *Partnerschaft* als Voraussetzung für Akzeptanz und Respekt. Partnerschaft zumindest bei einigen zentralen Prozessbeteiligten ist unverzichtbar.“ Werden in einer partnerschaftlichen Atmosphäre Interventionen aufgrund von Evaluationsergebnissen ernsthaft und entschieden zugelassen, befindet sich die reine Evaluation im Übergang zur Beratung. „Die Erzeugung angemessener Vielfalt von Entscheidungsperspektiven unter Einschluss von Qualitätsvorstellungen aller Art ist vielleicht das Geheimnis der Beratung. Beratung ist die glaubhafte Herstellung der Transparenz von Handlungsfolgen, weil sich dahinter Skepsis, Angst und Hoffnungen gleichermaßen verbergen“ (Hennen 2002:111).

Ein Schwerpunkt dieser Arbeit ist eine Handlungsempfehlung zur Prozessgestaltung, die der Vorbereitung und Durchführung von Prozessen als Grundlage dient, um erwünschte Prozesswirkungen erzielen zu können. Die Handlungsempfehlung bezieht drei Maßstabsebenen ein: Das Prozessmanagementkonzept zur Strukturierung des Gesamtprozesses, den Beteiligungsplan zur Konkretisierung der Beteiligungsaktivitäten in Hinblick auf die gewünschten Wirkungen und die genaue Ausarbeitung von Veranstaltungen und Aktivitäten. Werden die Handlungsanleitungen partnerschaftlich mit Auftraggebern, Projektverantwortlichen und weiteren Schlüsselakteuren erarbeitet und Weiterentwicklungen während des Beteiligungsprozesses abgestimmt, nimmt der (Prozess-) Planer die Rolle des Beraters ein.



**Abbildung 40: Drei Bearbeitungsmaßstäbe der Prozessplanung**

#### 4.2.2 Prozessmanagementkonzept

Das Projektmanagementkonzept dient dem Überblick über den gesamten Prozessverlauf, der über einen größeren Zeitraum geplant wird. Im Konzept wird einerseits dieser Zeitraum mit Hilfe der Phasen und ‚Eckdaten‘ strukturiert, Rahmenbedingungen mit Grenzen und Potenzialen analysiert und Ziele und Wirkungen des Prozesses diskutiert. Weiteren Klärungsbedarf erfordern organisatorische Fragen, Rollenverständnis und Zuständigkeiten.

Folgende Zusammenstellung ist als Agenda für die gesamte Prozessplanung im Überblick zu verstehen. Auf der konzeptionellen Ebene stellt die Vorbereitung die entscheidende Phase dar, in der die wesentlichen Weichen für den weiteren Prozess gestellt werden. Zu diesem Zeitpunkt sind Fragen zum Inhalt und zur Organisation auf der Grundlage breiter Informationen zu beantworten.

Die folgende Abbildung zeigt die grundlegenden Strukturen eines gesamten Prozesskonzeptes. Sie kombiniert den Zeitstrang des Prozesses mit den in Stichworten aufgeführten Aspekten, die in der jeweiligen Phase zu analysieren sind. Die Agenda der Fragen, die für die Prozessplanung zu beantworten sind, orientiert sich an der Abfolge der graphischen Darstellung.

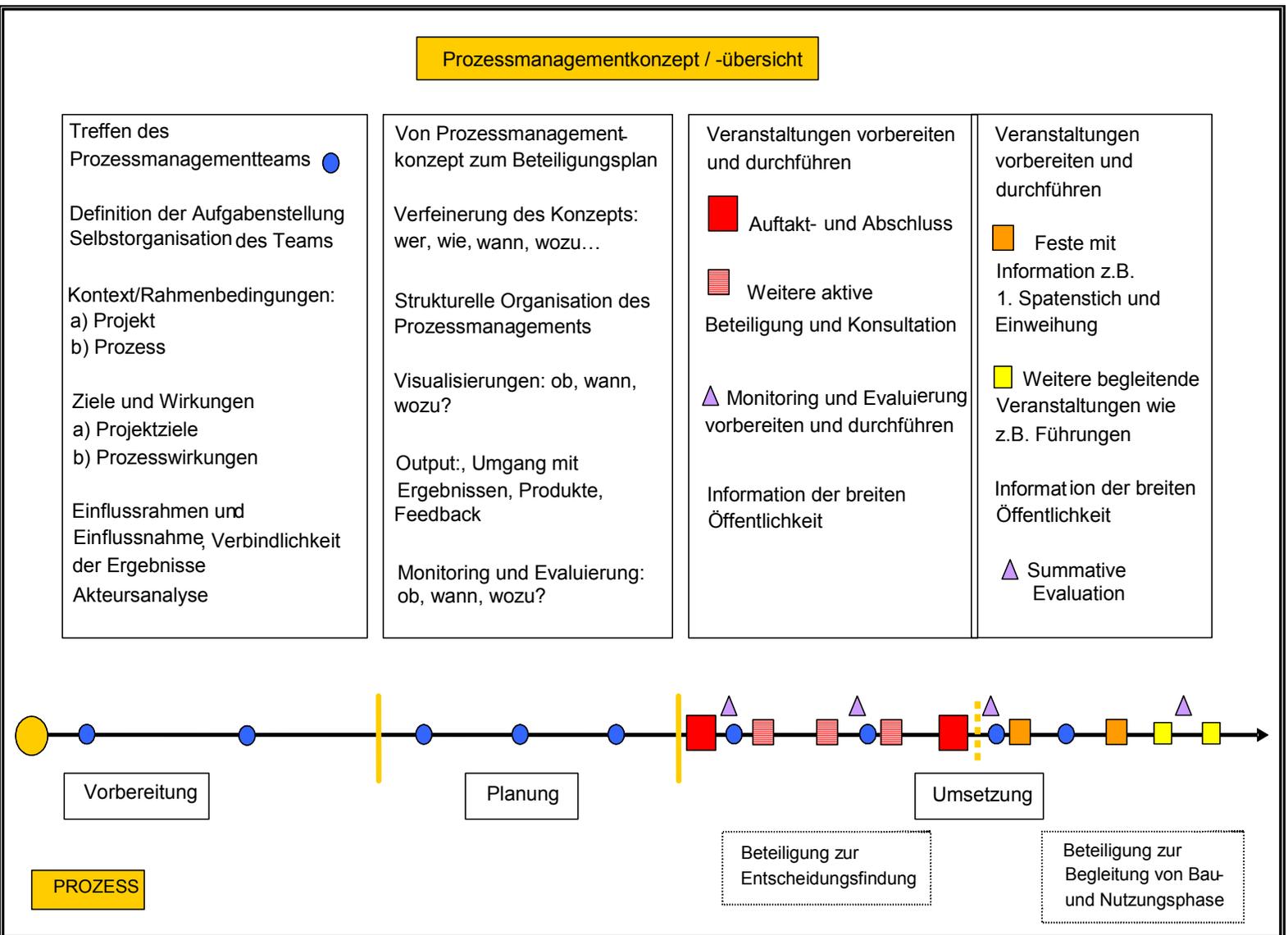


Abbildung 41: Schema eines Prozessmanagementkonzeptes

## Vorbereitung: Rahmenbedingungen und Marschrichtung klären

Mit welchen wesentlichen Fragen sollte sich das Prozessmanagementteam<sup>46</sup> in der Vorbereitungsphase beschäftigen?

Teamorganisation:

Wer ist in diesem Team? Wie organisiert sich das Managementteam? Welche Rolle nimmt jeder Einzelne ein, wer ist wofür zuständig? Wie wird die interne Kommunikation organisiert? In welcher Regelmäßigkeit trifft sich das Team? Wie werden die Ergebnisse festgehalten?

Kontext/Rahmenbedingungen:

a) Raum: Um welchen Raum handelt es sich? Welches sind wesentliche räumliche Rahmenbedingungen? Welche Raum- und Umweltdaten liegen vor? Wie wird der Untersuchungsraum abgegrenzt?

b) Projekt: Wie lautet die Aufgabenstellung? Wie lauten übergeordnete Zielstellungen z.B. aus Rahmenplanungen? Mit welchen Maßnahmen ist zu rechnen? Welches Genehmigungsverfahren ist notwendig? Welche limitierenden Faktoren spielen eine Rolle? Welche rechtlichen Vorgaben sind zu beachten? Welche Ressourcen, personell und finanziell, stehen dem Projekt zur Verfügung? Welches Potenzial an nutzbaren Synergien gibt es?

c) Prozess: Wie wird der geografische Beteiligungsraum bzw. die Reichweite der Prozesswirkungen definiert? Welche Netzwerke existieren und können genutzt werden? Welche Beteiligungsgewohnheiten bestehen in der Kommune oder Region? Welche Erfahrungen wurden mit Beteiligung auf Behördenseite und in der Zivilgesellschaft und Bürgerschaft gemacht (gibt es emotionale Vorbelastungen oder „Planungs- bzw. Prozessleichen“)? Welche Ressourcen, personell und finanziell, stehen der Beteiligung zur Verfügung? Welche Grenzen sind gesetzt? Welches Potenzial an Win-Win-Situationen ist nutzbar? Welche potenziellen Kooperationspartner kommen z.B. für Patenschaften, Lernprojekte, Aktionen usw. in Frage? (Konkretisierung bei der Akteursanalyse)

Akteursanalyse: Wer, wann, wozu, in welcher Form, mit welcher Intensität? (vgl. Kapitel 4.3.2)

Ziele und Wirkungen:

a) Projektziele: Was soll durch die Maßnahme/n erreicht werden? (vgl. Kapitel 4.3.1.1)

b) Prozesswirkungen: Welche Wirkungen sollen in welcher Intensität und mit welcher Reichweite durch den Prozess erzielt werden? (vgl. Kapitel 4.3.1.2)

Einflussrahmen und Einflussnahme:

Was ist Gegenstand der Beteiligung bezüglich Maßnahme und Prozessdesign? Was ist während der Entscheidungsfindung konkret verhandelbar und was ist nicht verhandelbar?

Wie verbindlich ist das Beteiligungsergebnis und für wen? In welcher Form werden die Ergebnisse dokumentiert? Wie fließen sie in die Entscheidungsfindung ein? In welcher Weise wird die politische Ebene und Entscheidungsträger eingebunden?

---

<sup>46</sup> Die Bezeichnung Prozessmanagementteam vermittelt die Vorgehensweise und Aufgaben der Gruppe deutlicher als der klassische Begriff der Steuerungsgruppe.

## Planung der Beteiligung

Die folgenden Aspekte ergänzen die Agenda des Projektmanagementkonzeptes. Sie sind im Laufe der Prozessplanung zu konkretisieren. Folgende Zusammenstellung umfasst die Aufgaben zur Erarbeitung des Beteiligungsplans.

### Verfeinerung des Konzepts

Welche Beteiligungsformen und –methoden werden auf den verschiedenen Intensitätsebenen und für die verschiedenen identifizierten Akteure eingesetzt? Welche Form von Öffentlichkeitsarbeit wird unter welchem Medieneinsatz durchgeführt? Welche Veranstaltungen und Aktionen sollen durchgeführt werden? Wie wird die politische Ebene eingebunden? Wie werden die verschiedenen Interessengruppen angesprochen, informiert und eingeladen?

### strukturelle Organisation des Prozessmanagements

Wer und wo ist die zentrale Anlaufstelle, die Anfragen entgegen nimmt, Informations- und Kommunikationsfluss aufrecht erhält, Öffentlichkeitsarbeit koordiniert, Feedback dokumentiert und ggf. kommentiert, Veranstaltungen vorbereitet, die Webseite pflegt? Wer ist der Prozessmotor?

### Visualisierungen<sup>47</sup>

Sollen aufwendige Visualisierungen wie 3 D (interaktive) Simulationen in Veranstaltungen oder der weiteren Öffentlichkeitsarbeit eingesetzt werden, wann und wozu? Wer wird beauftragt?

### Output

In welcher Form werden die Ergebnisse dokumentiert? Wie fließt Feedback an die Akteure zurück? Welches Material und welche Veranstaltungen werden eingesetzt?

### Monitoring/Evaluierung

In welcher Form soll der Prozessverlauf überprüft werden? Sollen einzelne Veranstaltungen evaluiert werden? Zu welchen Zeitpunkten sollen Evaluierungen stattfinden? Was sind die Inhalte des Monitorings? Welche Maßstäbe (Indikatoren) werden gesetzt?

## Durchführung der Beteiligung

Die aufgeführten Punkte für die Durchführung von Beteiligungsaktivitäten werden für die konkrete Ausarbeitung des Beteiligungsplans relevant.

### a) Beteiligung zur Entscheidungsfindung

#### Aktivierende Befragung vorbereiten und durchführen

#### Einzelne Veranstaltungen vorbereiten und durchführen

Organisatorisches: Ort, Zeit, Einladungen, Technik, Getränke usw.

Inhaltliches: Ziele der Veranstaltung, Informationen, Inhalte, Einflussrahmen

Methodisches: Methoden und Techniken, Interne oder externe Moderation

---

<sup>47</sup> Der Punkt Visualisierungen wird besonders hervorgehoben, da aufwendige graphische evtl. auch interaktive Darstellungen, die am Computer erstellt werden, je nach Datenqualität einen hohen Aufbereitungsaufwand verursachen und je nach Datenmengen enorme Rechenzeiten in Anspruch nehmen können. Daher ist die frühzeitige Planung und Beauftragung wichtig, um sie zum geplanten Zeitpunkt in Veranstaltungen oder im Internet einsetzen zu können.



Die kleinen Tabellenfelder lassen nur sehr wenig Information zu, so dass vielfach mit Kürzeln gearbeitet wird. Querbezüge werden durch Pfeile sichtbar gemacht. Die Form der Tabellenkonstruktion führt im konkreten Anwendungsfall im TRUST-Projekt zu häufigen Mehrfachnennungen, andererseits blieben ganze Zeilen frei, weil z.B. bestimmte Teilnahmeverfahren und -methoden nicht zum Einsatz kamen. Die Abbildung in Tabellenform bedeutet einen weiteren Schritt der Abstraktion, der klassischen (technokratisch geprägten) Projektmanagementplänen nahe kommt und die Entstehung eines Prozessbildes im Kopf eher hemmt.

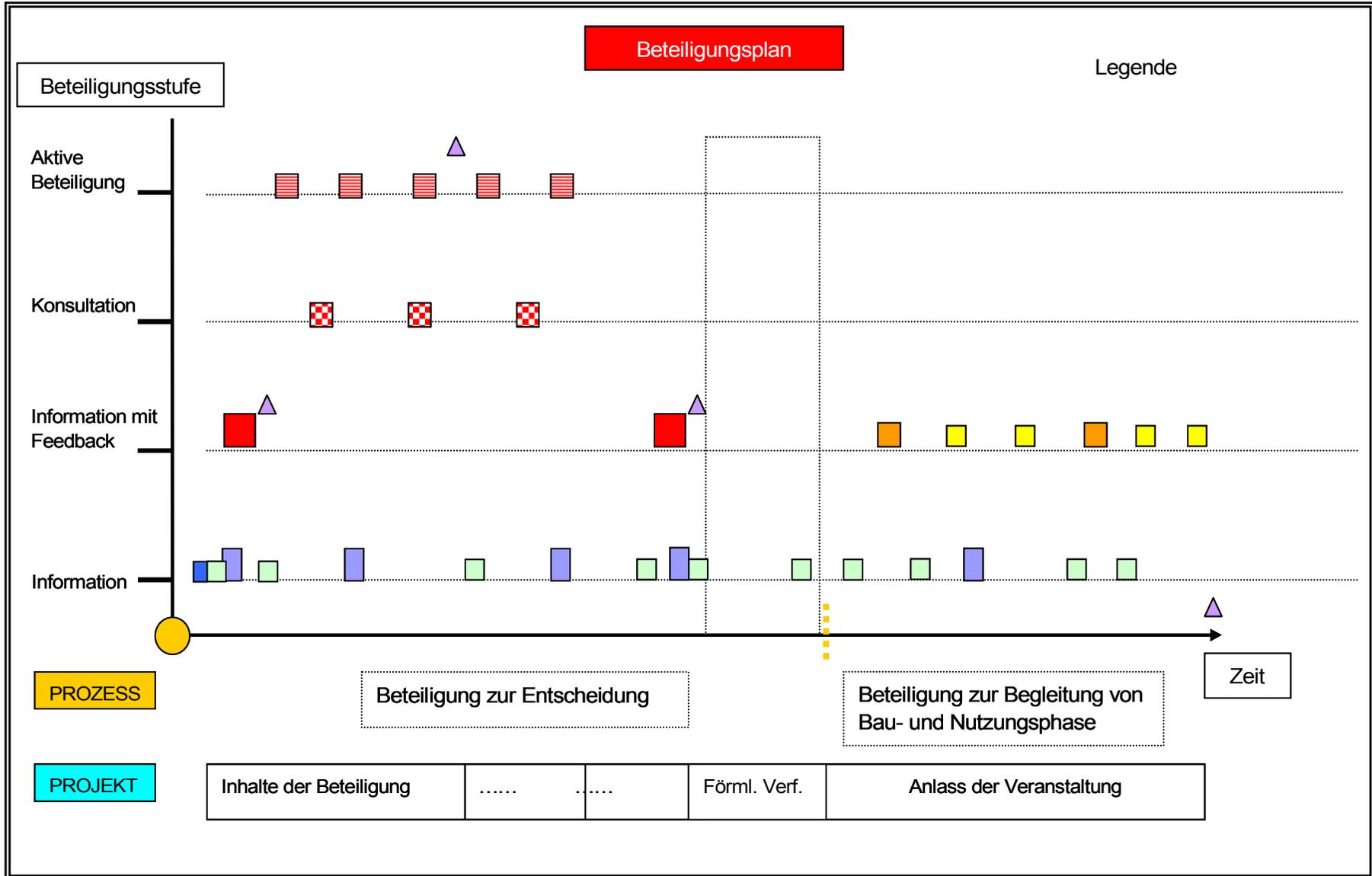
Für den Teilnahmeplan in dieser Arbeit wird das Darstellungsprinzip des Prozessmanagementkonzepts weiter verfolgt. Die eindimensionale Darstellungsweise des Prozessmanagementkonzepts entlang einer Zeitachse wird um die zweite Dimension der Teilnahmestärke erweitert. Auf der Zeitachse (x-Achse) sind die Teilnahmephasen bis zur Entscheidung und zur Begleitung von Bau und Nutzung aus der Gesamtübersicht herausgelöst. Zwischen diesen Phasen findet das förmliche Verfahren statt, das in der Abbildung und der weiteren Betrachtung nicht weiter ausgestaltet wird, weil die Vorgehensweise durch Verwaltungsvorschriften eindeutig strukturiert ist, die wenig Spielraum zulassen. Die Prozessarchitektur bezieht sich somit ausschließlich auf die informellen Phasen. Die y-Achse stellt die vier Intensitätsstufen der Teilnehmung nach IEMA dar (2002, vgl. Kapitel 2.4), die bereits in der Evaluierung der Fallstudien (Kapitel 3) Anwendung gefunden haben.

Auf jeder Ebene werden die Teilnehmungsformen abgebildet, die passend zur Aufgabenstellung, Akteurskonstellation und den Rahmenbedingungen bestimmt wurden. Die Symbole in der Abbildung stehen stellvertretend für jeweils geeignete Teilnehmungsformen. Auf der Informationsebene stellen Presseartikel in den meisten Fällen die wichtigste Vermittlungsform zur Information der breiten Öffentlichkeit dar. Darüber hinaus können Flyer oder Newsletter gezielt an Akteure und Haushalte verteilt werden. Eine Internetseite mit weiteren Informationen und Download-Angeboten, z.B. des Flyers oder Newsletters, ergänzt sinnvoll diese Informationswege. Gibt es im Internet zudem die Möglichkeit, direkt eine Stellungnahme oder Feedback per Mail an die zuständige Behörde bzw. die Stelle, die die Internetseite betreut, zu schicken, ist diese Form der wechselseitigen Kommunikation der zweiten Teilnehmungsstufe ‚Information mit Feedback‘ zuzuordnen.

Auf dieser Ebene bietet es sich an, einen Prozess mit einer aktivierenden Befragung potenzieller Akteure zu beginnen, um Informationen zu streuen, ein Meinungsbild zu skizzieren, erste Anregungen aufzunehmen und Möglichkeiten der Mitwirkung aufzuzeigen. Mit einer öffentlichkeitswirksamen Veranstaltung, die mit Informationen zum Vorhaben und Möglichkeiten, sich direkt dazu zu äußern, den Prozess offiziell eröffnet, kann eine Einladung zur Mitwirkung an der Entscheidungsfindung ausgesprochen werden. Das Ende des intensiven Teilnehmungsprozesses wird mit einer ähnlichen Veranstaltung markiert, die Ergebnisse vorstellt, über den weiteren Umgang mit den Ergebnissen informiert und Feedback-Möglichkeiten eröffnet. Ist eine Teilnehmung an der Umsetzung vorgesehen, dient diese Veranstaltung als Einladung für den fortlaufenden Prozess. Diese größeren Veranstaltungen bieten sich zur Erfassung eines Meinungsbildes oder Monitorings an. Zu der Intensitätsstufe gehören auch Feste und Führungen durch das Planungsgebiet, die vorrangig der Information dienen und Gespräche motivieren, die Informationsverarbeitung, Reflexion und Verständnis bei den Teilnehmern fördern. Geländebegehungen z.B. mit Vertretern der Fachbehörden zur Klärung fachlicher Fragen sind der Stufe Konsultation oder Aktiven Teilnehmung zuzuordnen. Konsultationen können als Gespräche organisiert oder in schriftlicher Form durchgeführt werden. Wesentliches Merkmal ist, dass zu Planungsvorschlägen Kommentare und Stellungnahmen eingeholt werden, die im Weiteren berücksichtigt werden können. Aktive Teilnehmung hingegen bietet mehr Raum für kreative Lösungsmöglichkeiten. Entscheidend ist, dass sie Möglichkeiten des



Abbildung 44: Schema eines Beteiligungsplans



### 4.3 Das Bild gemeinsam ausgestalten

Hat sich das Projektmanagementteam ein Bild von der Struktur des Prozesses gemacht und die Agenda mit den zu klärenden Fragen abgestimmt, so wird im nächsten Schritt dieses Bild mit Inhalt gefüllt. Das gradlinige ‚Abarbeiten‘ der Agenda (oder das Ausgestalten des Bildes von links nach rechts) erscheint wenig Erfolg versprechend. Vielmehr geht die Arbeit davon aus, dass eine diagnostische Annäherung von verschiedenen Seiten das Gesamtbild plastischer erscheinen lässt. Durch die Annäherung an die Prozessgestaltung aus verschiedenen Richtungen (Aspekten und Fragestellungen) werden unterschiedliche Perspektiven und Werthaltungen, aber auch Zusammenhänge deutlich. Die verschiedenen Analyseergebnisse sind miteinander abzustimmen, d.h. es ist zu überprüfen, inwieweit die Zielsetzungen des Projekts die Wirkungsziele unterstützen, ob die geplanten oder üblichen Verfahren Wirkungen fördern usw. Dieser Annäherungs- und Abstimmungsprozess kann als iterative und strategische Prozessplanung bezeichnet werden.

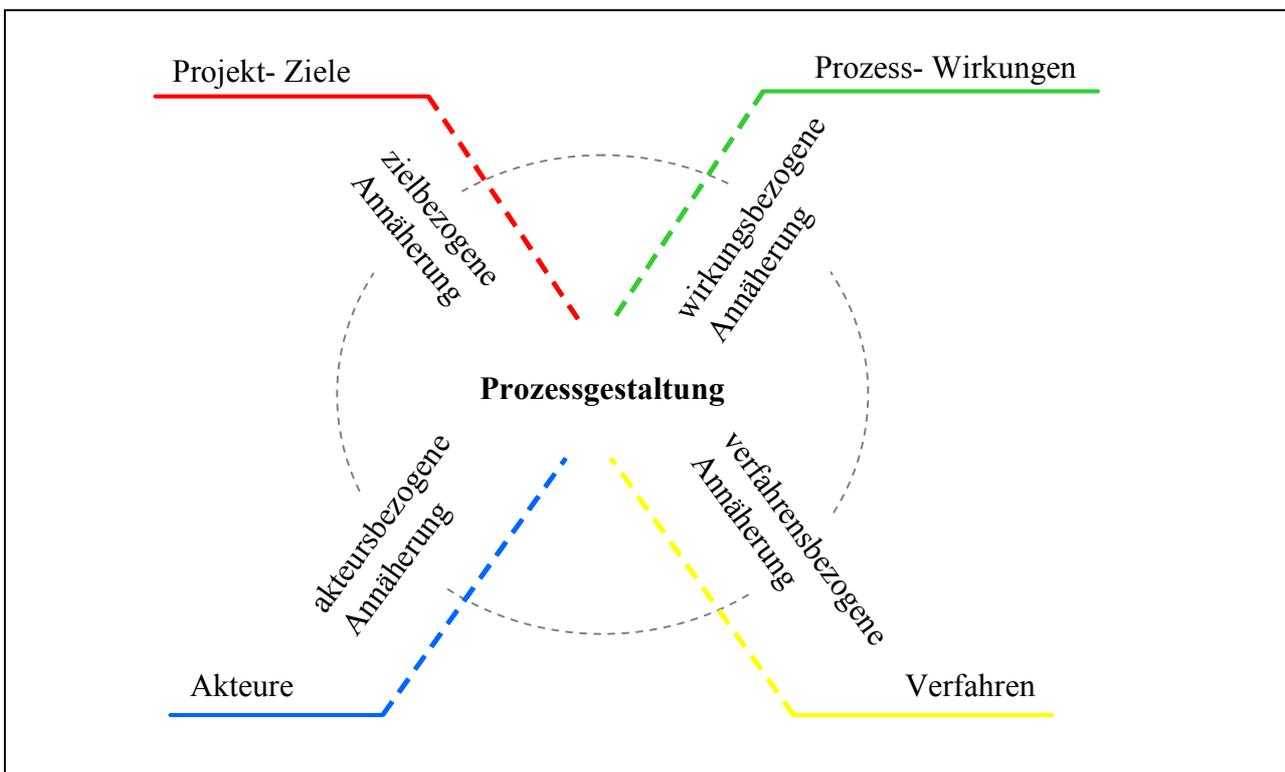


Abbildung 45: Diagnostische Annäherung an Prozessgestaltung

Der Vorschlag für eine Annäherung an die Prozessgestaltung enthält vier Perspektiven, aus denen Rahmenbedingungen diagnostiziert und die Gestaltung konkretisiert werden kann. Dabei handelt es sich nicht um Bausteine einer Methode, die nacheinander stringent bearbeitet werden. Vielmehr nähert man sich aus den verschiedenen Perspektiven der Prozessgestaltung iterativ an. Die Methoden, die im Weiteren erläutert werden, sind für eine partizipative Anwendung konzipiert und sollen die Vorgehensweise für die an der Prozessgestaltung Beteiligten verständlich und nachvollziehbar machen. Es wurden Methoden gewählt, auf deren Grundlage Gespräche oder Workshops moderiert werden können und die durch grafische Darstellungen die Entstehung von Bildern in den Köpfen fördern.

### 4.3.1 Marschrichtung festlegen

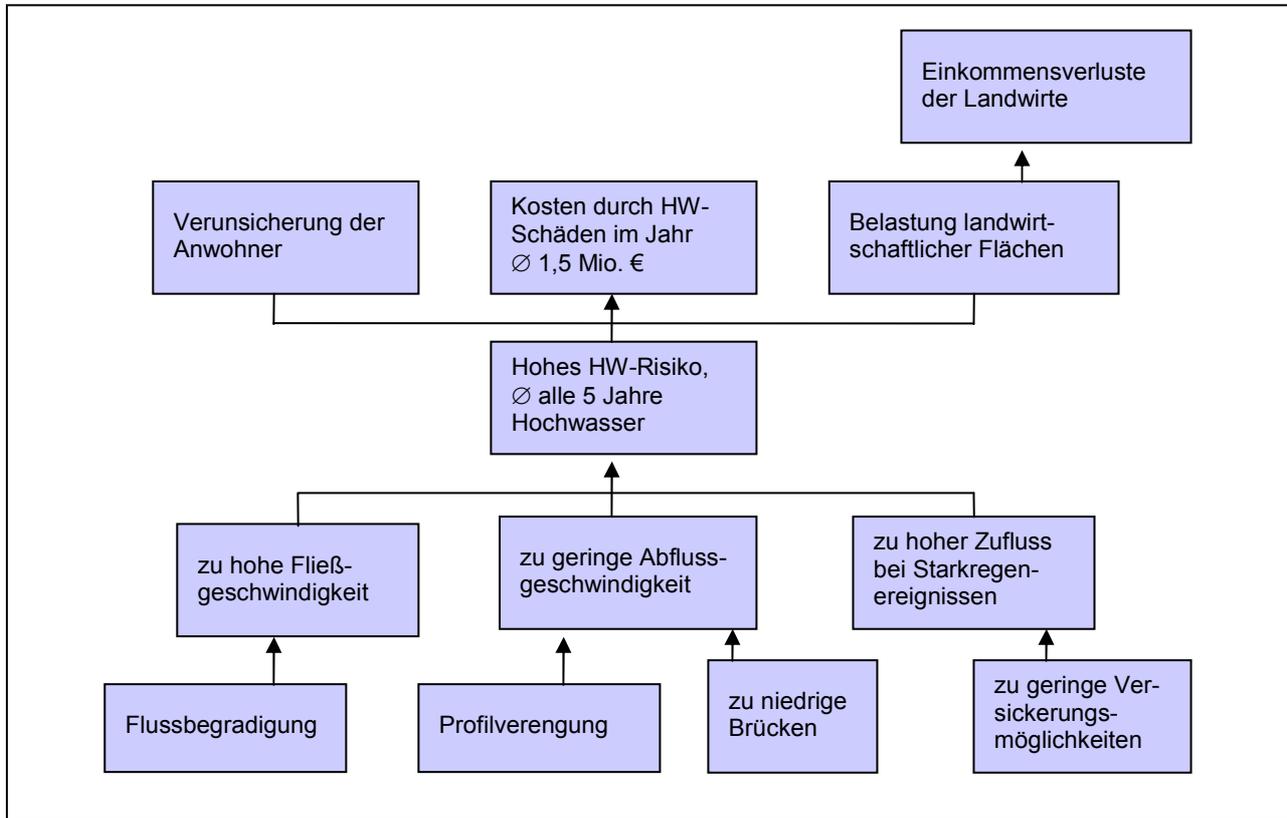
„Wer nicht weiß, wo er hin möchte, muss sich nicht wundern, wenn er ganz woanders ankommt“ (geflügeltes Wort, Urheber unbekannt). Erst wenn eindeutig ist, wo man ungefähr ankommen möchte, kann man den Weg dorthin bestimmen. Um die Marschrichtung angeben zu können, sind zum einen der Ausgangspunkt und zum anderen Projektziele und Wirkungsziele des Prozesses zu formulieren. Es geht nicht um die Definition absoluter Ziele, die mit allen Mitteln zu erreichen sind, komme was wolle, sondern es geht um Orientierung, um die Einschätzung der Entfernung und die Formulierung gemeinsamer Erwartungen an Projekt und Prozess. In weiteren Schritten ist zu prüfen, inwiefern die gewünschten Ziele und Wirkungen unter den gegebenen Rahmenbedingungen, personellen und finanziellen Ressourcen, Konstellationen und Zeitvorgaben realistisch sind.

#### 4.3.1.1 Eine zielorientierte Annäherung - Projektziele formulieren

Zu einer zielorientierten Vorgehensweise gehört als erster Schritt die Analyse der Problemlage einschließlich der Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge zwischen einzelnen Problemen. Probleme existieren, weil Menschen Situationen als solches empfinden. Aus verschiedenen Perspektiven kann eine Problemsituation sehr unterschiedlich wahrgenommen und bewertet werden. Aus diesem Grunde empfiehlt es sich, bereits bei der Problemanalyse verschiedene Perspektiven einzubeziehen. In diesem Kapitel wird der „Problem-Baum“ (European Commission 2004) als eine mögliche Analyseverfahren vorgestellt. Diese Methode unterstützt visuell die Definition der Probleme und ihrer Wirkungszusammenhänge, indem in acht Schritten ein Baumdiagramm erstellt wird.

1. Schritt: Brainstorming und Prioritätenliste: Das Brainstorming kann offen oder unter Anwendung einer konkreten Frage gestaltet werden.
2. Schritt: Aus der Problemliste wird ein Problem als Start für das Baumdiagramm gewählt, z.B. das wichtigste Problem, das grundlegende Problem.
3. Schritt: Es werden ähnliche und in Beziehung stehende Probleme zugeordnet.
4. Schritt: Es wird begonnen, eine Hierarchie von Ursachen und Wirkungen zu erstellen.
  - Probleme, die das Start-Problem direkt verursachen, werden darunter angeordnet.
  - Probleme, die direkte Wirkungen des Start-Problems sind, werden darüber angeordnet.
5. Schritt: Alle anderen Probleme werden auf gleiche Weise zugeordnet. Die führende Frage lautet: Was verursacht/bewirkt es? Gibt es zwei oder mehr Ursachen für ein Problem, sind sie auf gleicher Höhe im Diagramm zu platzieren.
6. Schritt: Die Wirkungszusammenhänge werden mit Pfeilen visualisiert, um Schlüsselbeziehungen herauszustellen.
7. Schritt: Das Diagramm wird auf Gültigkeit und Vollständigkeit geprüft. Ergänzungen werden in das Diagramm eingeordnet.
8. Schritt: Das Diagramm dient als Niederschrift der Problemlage und wird unter den Beteiligten zur Information und für weitere Kommentare verteilt.

Die Problemdiagnose ist in vieler Hinsicht von besonderer Bedeutung. Ist das Problem nicht ausreichend oder gar falsch definiert, geraten alle weiteren Analyse- und Planungsschritte unter Umständen auf Abwege. Ein Problem-Baum ist eine bildliche Zusammenfassung der komplexen Problemsituation. Für das Beispiel ‚Hochwasserrisiko‘ könnte ein Problem-Baum wie folgt aussehen:

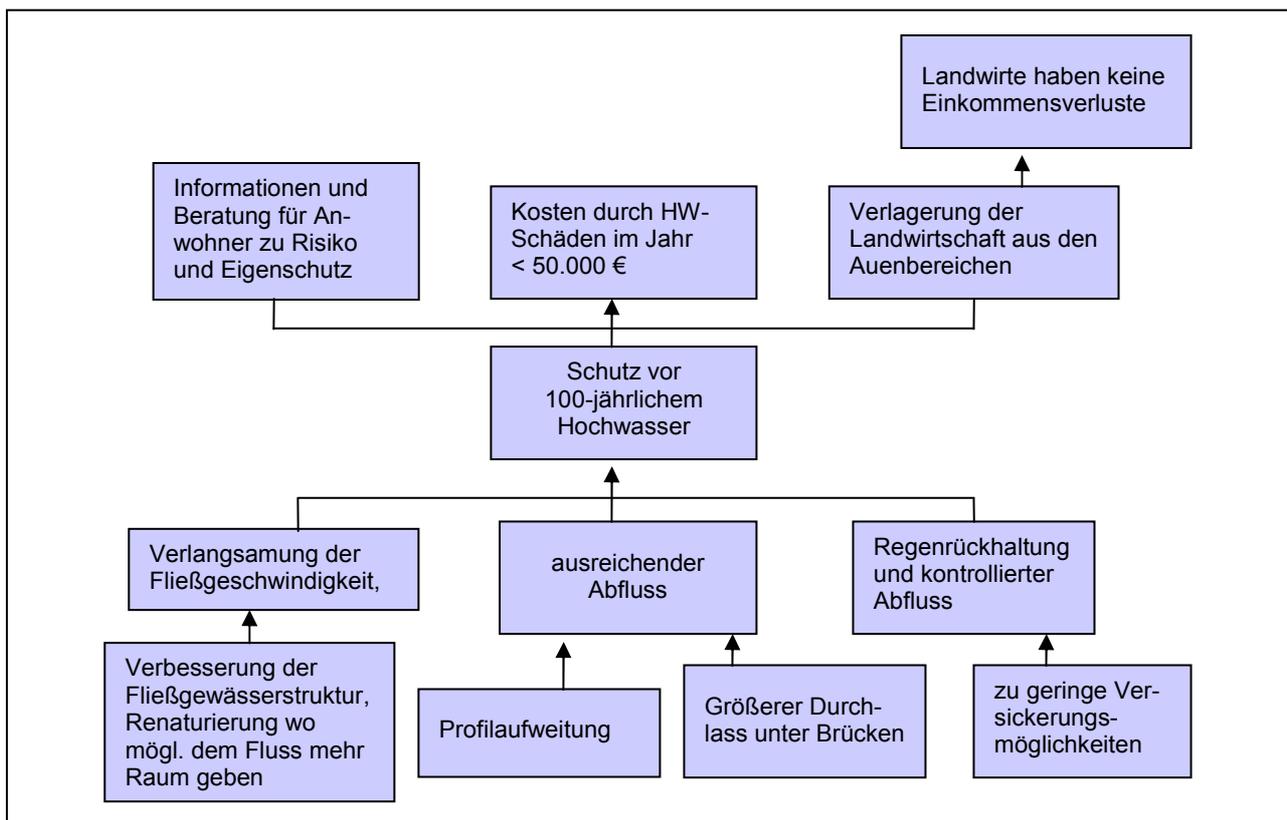


**Abbildung 46: Beispiel für einen Problem-Baum**

Der Problemanalyse werden die Zielformulierungen gegenübergestellt, wie es aus Defizit- und Potenzial-Analysen bekannt ist. Ziele sind nicht nur zur Orientierung der Projektverantwortlichen und später für die Evaluierung notwendig, sondern auch grundlegend für den Einstieg in einen Partizipationsprozess. Ohne eine nachvollziehbare Skizzierung der angestrebten Situation, also wohin die „Reise“ gehen soll, ist mit breiter Beteiligungsbereitschaft nicht zu rechnen. Die Beteiligungsbereitschaft ist potenziell zu erhöhen, wenn die vorüberlegten Ziele von Akteuren beeinflussbar sind. Gemeinsame Zielvereinbarungen finden oftmals breite Akzeptanz und Unterstützung, weil von den Beteiligten für die Ziele Verantwortung übernommen wird. Bei der Formulierung der Ziele wird in ähnlicher Weise vorgegangen wie bei der Problemdiagnose. Zur Absicherung der Relevanz und Umsetzbarkeit ist die kooperative Zielfindung mit Akteuren zu empfehlen (European Commission 2004).

1. Schritt: Alle Problempunkte werden positiv umformuliert in wünschenswerte Situationen und realistisch erreichbare Situationen.
2. Schritt: Die Ursache-Wirkungs-Zusammenhänge werden in Mittel-Zweck-Verknüpfungen umformuliert. Diese werden auf Gültigkeit und Vollständigkeit geprüft.
3. Schritt: Sofern notwendig
  - ☐ sind die Aussagen zu überarbeiten.
  - ☐ sind neue Ziele hinzuzufügen, soweit sie relevant und notwendig zur Erreichung des Ziels auf der nächsten Ebene erscheinen.
  - ☐ sind Ziele zu streichen, soweit sie nicht relevant und notwendig erscheinen.

Die Stärke dieser Vorgehensweise zur Zielformulierung ist, dass potenzielle Projektziele, begründet durch Problemdiagnose und Prioritätensetzung, als Justierung der Marschrichtung und zur Orientierung festgehalten werden. Dieses geschieht wiederum in einem übersichtlichen Ziel-Baum, hier dargestellt am Beispiel Hochwasserschutz.



**Abbildung 47: Beispiel für einen Zielbaum**

Für die Abschätzung der Relevanz und Umsetzbarkeit der Projektziele sind übergeordnete politische und strategische Zielsetzungen zu beachten (3-stufige Zielhierarchie). Im Kontext des Hochwasserrisikomanagements handelt es sich um europäische, nationale und regionale Programme zum Hochwasserschutz, zu Fließgewässern, zum Naturschutz, zur Biodiversität usw. Die strategi-

schen Ziele beinhalten Vereinbarungen zwischen Projektverantwortlichen und Schlüsselakteuren zur Ausrichtung des Projektes und zur Vorgehensweise, wie die Ziele erreicht werden sollen. Strategische Ausrichtungen sind beispielsweise die Priorisierung von Maßnahmentypen oder die Verknüpfung von Maßnahmen des Hochwasserschutzes mit Auenentwicklung oder Naherholungsfunktionen.

Damit Ziele nicht nur auf dem Papier stehen, sondern wirklich Orientierung geben, gelten folgende Kriterien (GTZ 1997):

- Ziele sind nicht endgültig.
- Ziele kommen von „unten“ und von „oben“ (bottom-up und top-down).
- Ziele sollen realistisch, verständlich und akzeptabel für die Akteure sein.
- Jeder Akteur übernimmt Verantwortung für die Zielsetzung und Zielerreichung.

Problem- und Zieldiskussion können im kleinen Kreis der Projektmanager durchgeführt und die Ergebnisse mit Akteuren diskutiert und ggf. angepasst werden. Ein anderer Weg ist der Dialog in Workshopform unter Einbeziehung von Schlüsselakteuren (Managementteam). Diese partizipative Vorgehensweise ist zur Erfüllung der Zielkriterien Erfolg versprechender als die Festlegung der Ziele in kleinem Kreise. Abgeleitet von einer fundierten Problemanalyse, werden Ziele verständlicher formuliert und erreichen eine höhere Akzeptanz, wenn sie unter Mitwirkung verschiedener Akteure abgestimmt werden. Wenn Akteure sich mit den Zielen als den „ihren“ identifizieren können, ist eher damit zu rechnen, dass sie Verantwortung für deren Umsetzung übernehmen. Die vereinbarten Ziele sind im Laufe des Prozesses zu überprüfen und ggf. an die Entwicklungen anzupassen.

#### **4.3.1.2 Eine wirkungsorientierte Annäherung - Wirkungsziele formulieren**

Werden durch Ziele Erwartungen an das Projekt ausgedrückt, so beschreiben die gewünschten Wirkungen Erwartungen an den Prozess. Im Kapitel 2.5 wurde die Vielfalt an Kriterien für „gute“ Prozesse und Perspektiven aufgezeigt, welche Kriterien ein idealer Prozess erfüllen sollte. Die darin beschriebenen und zum Teil gegensätzlichen Erwartungshaltungen sind in der Prozessplanung nicht alle zu berücksichtigen oder gar zufrieden zu stellen. Projektkontext und -ziele setzen zusätzlich dem Erwartungsspielraum für den Prozess in der Regel bestimmte Grenzen. Als Ausgangspunkt ist es für Projektmanager und Prozessarchitekten wichtig, dass diese Vielfalt an Kriterien und Perspektiven bei der Planung bewusst ist. Um die Marschrichtung festlegen zu können, sind Leitkriterien notwendig. Kriterien für Beteiligungsprozesse stehen in einem komplexen Beziehungsgefüge, wie im Kapitel 2.5 anhand einiger Beispiele erläutert wurde. Im Umgang mit Komplexität ist man häufig gezwungen, zugunsten der Verständlichkeit und Übersichtlichkeit Komplexität zu vereinfachen oder zu reduzieren, wodurch in der Regel die Vielfalt an Aussagemöglichkeiten eingeschränkt wird. In der Phase der Richtungsbestimmung wird der Richtungssicherheit der Vorrang vor der Detailgenauigkeit gewährt. Um die Übersichtlichkeit zu erleichtern, ist eine Strukturierung der Kriterien erforderlich, die meist hierarchisch gegliedert in Kategorien und Kriterien erfolgt, wie die in den Kapiteln 2.5 (Kriterien für gute Prozesse) und 3.2.2 (Evaluierungsmethodik) aufgeführten Beispiele zeigen. Im Folgenden wird eine Methode vorgestellt, die die Prozesskomplexität anhand von sechs Dimensionen charakterisiert. Grundsätzlich lassen sich Methoden, die für die Evaluierung entwickelt wurden, auch für die Planung eines Prozesses anwenden. Die im Rahmen

des Interreg-Projekts TRUST eingesetzten Netzdiagramme, die den Charakter eines Prozesses abbilden, können in der Vorbereitung eines Prozesses die Diskussion darüber unterstützen, welche Art von Prozess angestrebt wird und welche Wirkungen erreicht werden sollen. Auf der Grundlage der Intensitätsdiagramme wurde z. B. der Partizipationsprozess „Untere Dhünn“ des Wupperverbandes systematisch geplant und umgesetzt (Speil et al. 2008:36ff). Zuerst werden die sechs Dimensionen nach Rasche et al. (2006), die bereits im Kapitel 2.4 kurz vorgestellt wurden, und die drei Intensitätsstufen erläutert. Darauf folgend wird ihre Anwendbarkeit an den Fallstudien dieser Arbeit überprüft. In Übertragung auf den wirkungsbezogenen Ansatz werden Dimensionen von Wirkungsintensitäten definiert, wie sie in der Evaluierung der Fallstudien des Hochwasserrisikomanagements identifiziert werden konnten, und die Intensitätsstufen durch Kurzbeschreibungen erläutert. Rasche et al. beschreiben die Stufen der sechs Intensitätsdimensionen wie folgt.

Dimension	Stufe	niedrig	mittel	hoch
Aktivierung		Akteure sind nur informiert	Konsultation: Akteure werden nach ihrer Meinung zur Planung gefragt	Aktive Beteiligung findet statt. Akteure mit unterschiedlichen Interessen treffen sich, um über Planungen zu diskutieren.
Gleichheit		Einige betroffene Akteure oder Gruppen sind vom Prozess ausgeschlossen	Alle Akteure sind persönlich beteiligt oder durch eine geeignete Person repräsentiert, aber mit einem unterschiedlichen Grad an Einfluss auf das Ergebnis	Alle Akteure haben den gleichen Einfluss auf das Prozessergebnis. Sie nehmen persönlich teil oder werden durch eine geeignete Person vertreten. Alle Beteiligte haben Zugang zu den gleichen Informationen und ihre Stimmen haben das gleiche Gewicht.
Transparenz		Relevante Information wird Akteuren absichtlich vorbehalten	Akteure sind gut informiert, auch wenn es kleine Defizite gibt, z.B. wenn Informationen nicht frühzeitig herausgegeben wurden, nicht neutral sind oder nicht leicht verständlich.	Intern: Akteure werden zu einem frühen Zeitpunkt über alle relevanten Aspekte des Projekts und des Prozesses informiert in einer Weise, dass sie effektiv ihre eigenen Interessen vertreten können. Extern: Die Öffentlichkeit wird über den Fortschritt und das Beteiligungsergebnis informiert.
Machtteilhabe		Meinungen der Stakeholder können möglicherweise von der Behörde ignoriert werden	Die Meinungen der Akteure haben einen offiziellen Status und haben ein vordefiniertes Gewicht bei der Entscheidung. Die Behörde erklärt die Gründe, wenn die Entscheidung von den Vorschlägen der Akteure abweicht.	Akteure und Behörde treffen gemeinsam die Entscheidung.
Flexibilität		Akteure werden erst beteiligt, nachdem alle relevanten Entscheidungen getroffen wurden	Akteure werden früh genug beteiligt, um signifikante Fragen des Projektdesigns zu beeinflussen.	Akteure werden frühzeitig beteiligt und können grundsätzliche Fragen beeinflussen, wie z.B. die Standortfrage, ob die geplante Maßnahme überhaupt notwendig ist usw.
Reichweite		Nur eine kleine Gruppe von Akteuren, z.B. Repräsentanten, ist beteiligt.	Eine Reihe von Akteuren kann nicht persönlich teilnehmen.	Alle bekanntlich relevanten Akteure – bei der Öffentlichkeitsbeteiligung auch Personen der breiten Öffentlichkeit eingeschlossen – haben Gelegenheit persönlich teilzunehmen.

**Tabelle 17: Sechs Intensitätsdimensionen nach Rasche et al (2006)**

Die Dimensionen schließen somit eine Reihe von Kriterien ein, die an dieser Stelle als Stichworte für eine bessere Übersicht zusammengefasst werden.

Aktivität	Interaktionsmöglichkeit (Ein-Weg-Kommunikation, Dialog, multilaterale Interaktion)
Gleichheit	Inklusivität, gleicher Zugang zu gleichen Informationen, gleicher Einfluss auf das Ergebnis
Transparenz	Frühzeitige, neutrale, verständliche Informationen
Machtteilhabe	Machtverteilung, definierter Einfluss, transparenter Umgang mit Ergebnissen
Flexibilität	Frühzeitigkeit, Ergebnisoffenheit, Einflussrahmen (Einfluss auf grundsätzliche Fragen)
Reichweite	Zahl der relevanten Akteure, ggf. breite Öffentlichkeit

Auch wenn in der Literatur diese Intensitätsdimensionen häufig als Kriterien normativ verwendet werden, wollen Rasche et al. diese Einstufung der Intensität nicht als qualitative Bewertung verstanden wissen. Es ist nicht davon auszugehen, dass ein Prozess mit hoher Intensität erfolgreicher oder besser ist als ein weniger intensiver. Mit Hilfe der Intensitätsdimensionen definieren Rasche et al. sechs Klassen von Beteiligungsprozessen. Die dicken Linien zeigen den charakteristischen Prozess und die gestrichelten Linien mögliche Varianten.

Horizontale Partizipation	Vertikale Partizipation	Fokussierte Konsultation
<p>Die horizontale Partizipation ist durch Konsultation vieler Akteure gekennzeichnet. In Projekten mit Bezug zu öffentlichen Gütern bedeutet das die Beteiligung der breiten Öffentlichkeit.</p>	<p>Vertikale Partizipation bezieht eine ausgewählte Gruppe von Interessenvertretern in intensiver Weise hinsichtlich Aktivität, interner Transparenz, Flexibilität und Machtteilhabe ein. Die Mehrzahl der Akteure wird über das Ergebnis nur informiert.</p>	<p>Mit minimalem Aufwand werden die wichtigsten Akteure bilateral beteiligt, um Unterstützung oder notwendige Informationen zu bekommen.</p>

Abbildung 48: Klassifizierung von Prozessen (Rasche et al. 2006) - 1

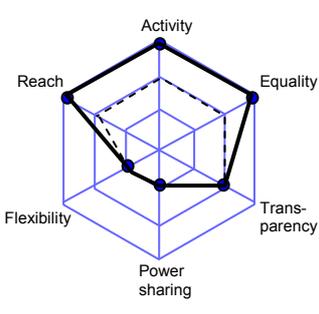
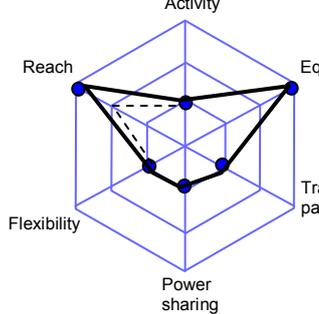
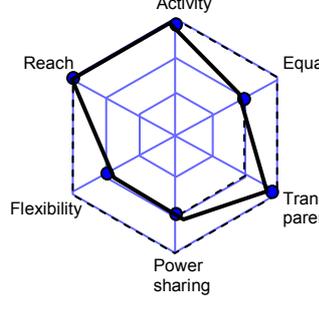
Symbolische Partizipation	Entscheiden-Verkünden-Verteidigen (DAD-Modell)	Intensive Partizipation
		
<p>Symbolische Participation beschreibt einen scheinbar intensiven Prozess, in den viele Akteure aktiv involviert sind und der mit vielen Informationen unterstützt wird. Das Partizipationsergebnis hat aber keinen Einfluss auf die Entscheidung.</p>	<p>Diese häufig kritisierte Art eines Prozesses ist auf die Absicht beschränkt, die Unterstützung der Akteure für eine bereits gefallene Entscheidung zu bekommen.</p>	<p>Intensive Partizipation ist geprägt von direktem Dialog zwischen Vertretern aller Interessengruppen, um Wissen, Meinungen etc. auszutauschen. Beteiligte haben Zugang zu relevanten Informationen und das Ergebnis wird bei der Entscheidungsfindung berücksichtigt.</p>

Abbildung 49: Klassifizierung von Prozessen (Rasche et al. 2006) - 2

Die Einstufung in die Intensitäten der hier verwendeten Dimensionen erfolgt nun für die drei Fallstudien des Hochwasserschutzes, um ihre Anwendbarkeit und Aussagekraft für diese bereits umfassend evaluierten Beispiele zu erproben.

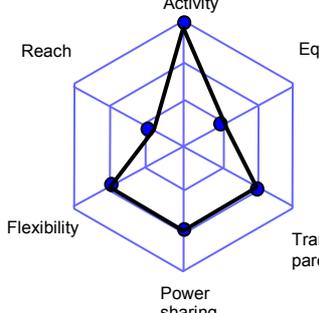
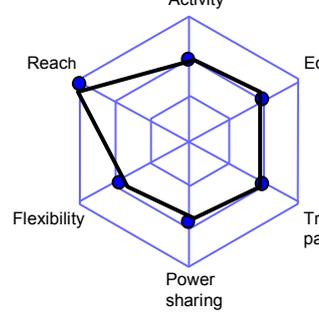
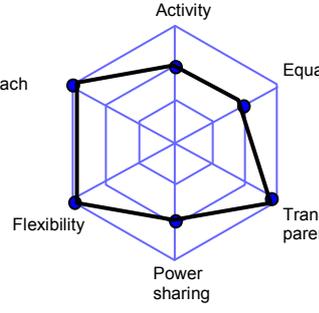
HWAP Fulda & Diemel	HW-Rückhalt Katzenmühle	Fuldarenaturierung Rotenburg
		
<p>Vertikale Partizipation</p>	<p>Horizontale bis Intensive Partizipation</p>	<p>Horizontale bis Intensive Partizipation</p>

Abbildung 50: Netzdiagramme der drei Fallstudien

Der Prozess während der Vorstudie zum Hochwasseraktionsplan für Fulda und Diemel stellt sich eindeutig als Vertikale Partizipation dar. Zum einen wurde eine ausgesuchte Gruppe von Akteuren intensiv beteiligt, zum anderen weitere Interessenvertreter auf den Fulda-Diemel-Konferenzen über das Projekt und die Zwischenergebnisse informiert. Insgesamt wurde räumlich eine große Reichweite erzielt (Flusseinzugsgebiet), in Relation dazu aber nur eine sehr kleine Personenzahl mit hoher Aktivität beteiligt. Die Akteure dieser kleinen Gruppe hatten zwar gleichen Zugang zu Informationen und Einflussmöglichkeiten, aber nicht alle Interessengruppen des gesamten Einzugsgebietes hatten in dieser Phase des Projekts die Möglichkeit sich zu äußern. Die eindeutige Zuordnung lässt sich zudem auf die relativ einfache Prozessstruktur mit einer Akteursgruppe und einer Beteiligungsform zurückführen.

Die beiden anderen Prozesse lassen sich nicht so eindeutig in eine der Klassen einordnen. Umfangreiche Prozesse über lange Zeiträume und mit verschiedenen Akteursgruppen können nicht nur mit einem Diagramm charakterisiert werden. Häufig werden verschiedene Akteure in unterschiedlicher Form und Intensität beteiligt. So wurden sowohl bei der Katzenmühle als auch in Rotenburg vor allem zur Klärung der Flächenverfügbarkeit bilaterale Gespräche geführt, darüber hinaus einzelne Gruppen intensiv beteiligt und die Öffentlichkeit in Bürgerversammlungen konsultiert. Daher wäre in diesen Fällen für jede Gruppe ein Diagramm zu erstellen, das der jeweiligen Klasse zugeordnet werden könnte. Ein Prozess besteht selten aus homogenen Intensitäten, ganz im Gegenteil variieren Intensitäten sehr stark nach Interessengruppen und Phasen.

Die Dimension Gleichheit (Equality) ist kritisch zu betrachten. Wird die Dimension auf den gleichen Zugang aller Akteure zu Informationen und gleiche Möglichkeiten der Artikulation beschränkt, so ist das in der Regel zu erfüllen und überprüfbar. Sollen zudem gleiche Einflussmöglichkeiten auf die Ergebnisse gewährleistet werden, gestaltet sich eine Bewertung dieses Kriteriums als schwierig. Generell ist es fraglich, ob in Anbetracht unterschiedlicher Betroffenheiten, Beteiligungsintensitäten und Machtverteilung eine gleichberechtigte Einflussnahme wirklich gewährleistet werden kann oder ob es sich dabei nicht um einen **Prozessmythos** handelt, von dem man sich scheinbar nur schwer trennen kann. Bestimmte Interessengruppen verfügen bekanntermaßen über eine stärkere Lobby als andere. Nichtsdestoweniger sollten sich die Prozessverantwortlichen und Entscheidungsträger um Gleichheit in Prozessen im Sinne von Gleichberechtigung bemühen.

Die Kriterien Frühzeitigkeit und Ergebnisoffenheit, soweit es die Rahmenbedingungen zulassen, sind Voraussetzungen für ‚echte‘ Beteiligungsprozesse, die keine Alibifunktion ausfüllen sollen. Sind diese Kriterien nicht erfüllt, wird es als wenig sinnvoll erachtet, für derartige Prozesse weitere Bewertungskriterien heranzuziehen. Welche Aussage kann dann noch über einen Prozess getroffen werden? Aussagen wie: ‚Es konnten viele Akteure aktiviert werden und die Informationen waren für alle zugänglich‘, haben für die Bewertung einer Prozessqualität keinen Wert, wenn die Beteiligung zu einem Zeitpunkt stattfand als keine Ergebnisoffenheit mehr bestand. Frühzeitigkeit und Ergebnisoffenheit sind somit als Voraussetzung zu betrachten und zu überprüfen, aber nicht für eine Prozessbewertung heranzuziehen.

Reichen sechs Dimensionen aus, um einen Prozess zufriedenstellend zu charakterisieren? Die hier angebotenen Dimensionen und Intensitätsstufen sind durch die Erläuterungen in Tabelle 17 anwendbar und bezüglich des Prozesscharakters aussagekräftig, wobei es auch Mischformen geben kann, die eine klare Zuordnung erschweren. Die Diagramme geben einen ersten visuellen Eindruck des Prozesscharakters: Je mehr Fläche er einnimmt, umso größer ist die Intensität. Verständlich werden sie aber erst durch weitere Erläuterungen.

Die Darstellung in den Netzdiagrammen eignet sich, um Prozessziele oder Prozesscharaktere in groben Zügen zu visualisieren.<sup>48</sup> Zum einen lassen sich verschiedene Perspektiven sichtbar machen, wenn z.B. Akteure andere Prozessziele verfolgen als Projektmanager oder verschiedene Akteursgruppen unterschiedliche Erwartungen an den Prozess stellen. Zum anderen können die bei der Prozessplanung geäußerten Ziele mit den tatsächlich erreichten Zielen verglichen werden. Konnte sich der Prozess so entwickeln wie er geplant war? Eine weitere Möglichkeit ist, die chronologische Entwicklung der Prozessintensität von der Prozessplanung über die verschiedenen Prozessphasen hinweg (Monitoring) bis zur abschließenden Evaluierung nachzuzeichnen. Die Anwendung im Rahmen eines Monitorings unterstützt ggf. die Identifizierung von Intensitätsdefiziten hinsichtlich der sechs Dimensionen, um im weiteren Prozess darauf reagieren zu können.

Die Klassifizierung von Prozessen wird als wenig nutzbringend bewertet. Indem Prozesse in eine vermeintlich passende ‚Schublade‘ gesteckt werden, besteht die Gefahr, ihnen einen Stempel aufzudrücken, der individuellen Ausprägungen nicht gerecht wird. Individuelle Komplexität wird durch Klassifizierung nicht nur durch eine geringe Zahl an Kriterien reduziert, sondern durch die induzierten Abgrenzungen und Vorurteile gegenüber einer Klasse womöglich verfälscht. Überzeugend sind allerdings die Definition von Intensitätsstufen und die Abbildung in einem Netzdiagramm. Über diese Vehikel kann das Projektmanagementteam miteinander ins Gespräch kommen und die eigenen Zielsetzungen bezüglich der Prozessintensitäten klären. Prozesse sollen sich im Sinne dieser Forschungsarbeit an ihren Wirkungen messen lassen. Zu diesem Zweck werden die Intensitätsdimensionen durch Wirkungsdimensionen ersetzt, also durch Beschreibungen der Wirkungen, die mit dem Prozess erzielt werden sollen.



**Abbildung 51: Zusammenhang von Wirkung und Aufwand**

Wie die Evaluierung der Fallstudien zeigen konnte, haben Beteiligungsprozesse eine Reihe von Wirkungen. Dabei ist entscheidend in welcher Intensität und mit welcher Reichweite der Prozess Wirkungen zeigen soll. Je intensiver und weitreichender Wirkungen sein sollen, desto höher gestaltet sich der Aufwand an aktiver Beteiligung. Im Netzdiagramm werden die Intensität und der damit verbundene Aufwand durch die Größe der Fläche sichtbar. Sollen z.B. durch den Prozess möglichst viele und sich verfestigende Kontakte geknüpft werden, um ein breites Netzwerk und eine Vertrauensbasis für weitere Projekte aufzubauen, erfordert das eine Folge von aktivierenden und kooperativen Veranstaltungen mit zahlreichen Teilnehmern. In der weiteren Diskussion ist abzustimmen, inwieweit die angestrebten Wirkungsstufen durch die Rahmenbedingungen (Kontext) gestützt werden, ob z.B. ausreichend personelle Ressourcen vorhanden sind oder inwieweit die Zielsetzung in dem Zeitrahmen realistisch ist.

Tabelle 18 auf Seite 150 erläutert einen Vorschlag für Intensitätsstufen der Prozesswirkungen. Für alle drei Intensitätsstufen wird Aktive Beteiligung vorausgesetzt, aufbauend auf Information und Konsultation. Daher ist Aktivierung an sich kein Kriterium, sondern Quantität und Reichweite der Aktivierung. Intensivere Wirkungen verlangen einen höheren Aufwand an Informationsmaterial,

<sup>48</sup> Die „Environment Agency“ bildet in einem „Spider-Diagramm“ (Netzdiagramm) z.B. 8 Kriterien für organisatorische Kapazitäten ab (European Commission 2004:66). Denkbar wären auch Darstellungen mit 12 Kriterien.

Medien, Aktivitäten, Zeit und Personal. Somit beschreibt die Stufe der geringen Wirkungsintensität einen niedrigen Aufwand und entsprechend die hohe Stufe einen hohen Aufwand. Die Stufen sind auf der jeweils unteren Stufe aufbauend zu verstehen, d.h. die jeweils höhere Stufe beinhaltet mindestens die Aussagen der vorherigen und führt auf, was darüber hinaus erzielt werden kann. Die entscheidenden Kriterien für die Beschreibungen sind Reichweite, Quantität und Qualität. Folgende Kurzübersicht stellt die Wirkungen und die angewendeten Kriterien für die Stufung vor:

Nutzen	Quantität und Reichweite des Nutzens
Lernprozess	Reichweite und didaktische Qualität der Vermittlung
Kontakte/Netzwerke	Reichweite bzw. Quantität an Kontakten, Kontinuität, Langfristigkeit
Transparenz	Qualität der Informationen und der Vermittlung, Reichweite
Akzeptanz	Reichweite, Quantität und Qualität von Informationen und Aktivitäten
Machtteilhabe	Quantität und Qualität der Einflussnahme, Grad an Verbindlichkeit
Motivation	Kontinuität, Langfristigkeit (zeitl. Reichweite)

Die Kriterien sollen im Gespräch im Projektmanagementteam angewendet werden, um die Erwartungen an den Prozess und seine Wirkungen ermitteln zu können. Die Anwendung kann in Form von Fragen erfolgen. Die Tabelle 18 bietet dazu eine Orientierung, in welche Stufe die eigene Antwort eingeordnet werden kann. Anhand welcher Leitfragen durch das Gespräch geführt werden kann, offeriert folgende Zusammenstellung:

Kriterium	Anwendung für Wirkungseinschätzung
Reichweite (Zahl der Beteiligten [soziale Reichweite], räumliche und zeitliche Reichweite der Wirkungen)	Sollen Wirkungen auf aktiv beteiligte Akteure beschränkt bleiben oder soll auch eine breitere Öffentlichkeit erreicht werden? Wie groß soll der Wirkungsradius sein (lokal, kommunal, regional)? Über welche Zeiträume sollen die Wirkungen andauern, kurz-, mittel- oder langfristig (z.B. Motivation)?
Quantität / Qualität	Wie groß soll der Nutzen aus der Beteiligung für Planung, förmli. Verfahren und Umsetzung sein? Wie umfangreich soll gelernt werden? Welche Qualität der Vermittlung soll erreicht werden? Wie viele Kontakte sollen aufgebaut werden? Wie transparent für wie viele Leute soll der Prozess sein? Wie breit sollen die Maßnahmen Akzeptanz finden (Anzahl + Reichweite)? Wie viel Machtteilhabe / Einflussnahme soll zugelassen werden? Wie groß ist die Verbindlichkeit der Beteiligungsergebnisse? Für welche Dauer sollen die Akteure motiviert werden? Wie hoch soll die Bindungswirkung des Prozesses sein?

Wirkungen	↗ Intensitätsstufen der informellen Beteiligung ↗		
<b>Nutzen</b>	Der Prozess erzielt Gewinn an lokalem Wissen und an Ideen durch aktiv beteiligte Akteure und trägt zur Akzeptanz bei.	Der Prozess bedeutet Informations- und Akzeptanzgewinn. Er wirkt sich spürbar beschleunigend auf das formelle Verfahren aus.	Der Prozess erzielt: Informations- und Akzeptanzgewinn, Beschleunigung des Verfahrens, Beitrag zur Planungsqualität, Unterstützung bei der Umsetzung und Unterhaltung.
<b>Lernprozess</b>	Kenntnis- und Kompetenzgewinn der Akteure findet in Gremien mit aktiver Beteiligung statt.	Kenntnis- und Kompetenzgewinn der Akteure wird gezielt angestrebt über die aktiv beteiligten Gremien hinaus.	Kenntnis- und Kompetenzgewinn wird sowohl für alle Akteure als auch für die interessierte/breite Öffentlichkeit durch breit gestreute Informationen und verschiedene Formen der Vermittlung angestrebt.
<b>Kontakte/ Netzwerke</b>	Bestehende Kontakte werden genutzt und intensiviert. Neue Kontakte werden geknüpft.	Kontakte werden intensiviert mit dem Ziel, eine langfristige Vertrauensbasis aufzubauen bzw. zu festigen. Politische Ebene wird aktiv einbezogen.	Bestehende und neue Kontakte werden zu stabilen (institutionell / strukturell unterstützten) Netzwerken aufgebaut. Vertrauen zwischen Akteuren und Behörde, sowie zwischen den Akteuren ist die Basis für langfristige Kooperationen unter aktiver Einbeziehung der Politik.
<b>Transparenz</b>	Alle aktiv beteiligten Akteure haben Zugang zu Informationen. Die Informationen sind verständlich. Der Prozess der Entscheidungsfindung und der Umgang mit den Ergebnissen sind für die Akteure nachvollziehbar.	Aktiv beteiligte Akteure werden verständliche Informationen, der Prozess der Entscheidungsfindung und der Umgang mit den Ergebnissen aktiv vermittelt. Die breite Öffentlichkeit hat Zugang zu diesen Informationen. Die Informationen sind verständlich. Aktive Information findet zu geeigneten Zeitpunkten über die Presse statt.	Sowohl aktiv beteiligten Akteuren als auch weiteren Interessierten und der breiten Öffentlichkeit werden die Informationen auf verschiedene Art und Weise verständlich vermittelt. Zudem besteht für alle gleicher Zugang zu Informationen. Die Entscheidungsfindung und Umgang mit den Ergebnissen sind für alle im Wesentlichen nachvollziehbar durch aktive Information und Feedback.
<b>Akzeptanz</b>	Kenntnisse und Beteiligung führen zu Akzeptanz der Maßnahmen bei aktiv beteiligten Akteuren.	Über den Kreis der aktiv Beteiligten hinaus finden die Maßnahmen Akzeptanz bei weiteren Interessierten.	Die Maßnahmen finden eine breite Akzeptanz bei Akteuren, Öffentlichkeit und Politik.
<b>Verbindlichkeit und Machtteilhabe (Übernahme von Verantwortung)</b>	Die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses haben beratenden Charakter. Die Behörde muss sie nicht berücksichtigen.	Die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses bekommen formellen Charakter und werden bei der Entscheidung durch die Behörde berücksichtigt. Die Nichtberücksichtigung ist zu begründen.	Die Beteiligungsergebnisse sind für die Behörde verbindlich. Abweichungen sind zu begründen und den Akteuren zu erläutern. Akteure haben Möglichkeiten, Details aktiv und direkt mit zu entscheiden (z.B. bei Gestaltung oder Umsetzung)
<b>Motivation</b>	Das Engagement der Akteure zielt auf diesen Prozess und diese Maßnahmen.	Die Akteure werden motiviert, sich weiter an kommunalen Prozessen zu beteiligen.	Prozess leistet einen Beitrag, nachhaltiges bürgerschaftliches Engagement in der Kommune zu motivieren.

Tabelle 18: Wirkungsdimensionen und -intensitäten

Die in Tabelle 18 beschriebenen Wirkungsintensitäten beinhalten Wirkungen wie kognitives und soziales Lernen, Einstellungs- und Verhaltensänderungen, die in der Wirkungshierarchie als kurz- und mittelfristige Ziele bezeichnet werden. Gesellschaftspolitische Veränderungen werden in den Intensitätsbeschreibungen als nicht vorrangige Wirkungsziele von Planungsprozessen nahezu ausgeklammert. Es wird allerdings davon ausgegangen, dass jeder Planungsprozess einen kleinen Beitrag zur gesellschaftlichen Entwicklung leisten kann. Nur bei der Motivation finden langfristige Wirkungen in Form eines ‚nachhaltigen bürgerschaftlichen Engagements‘ Berücksichtigung.

Wenn sich Prozesse an ihren Wirkungen messen lassen müssen, so sind die Intensitätsstufen durchaus mit einer qualitativen Einstufung gleichzusetzen. Eine Bewertung allein auf dieser Basis wäre allerdings wenig aussagekräftig. Entscheidend ist, welche Wirkungsintensität unter welchen Bedingungen und Zielsetzungen, mit welchen Ressourcen und in Abhängigkeit von der Qualität der Durchführung erreicht werden sollen (Vorbereitung) bzw. konnten (Evaluation). Als oberstes Wirkungsziel ist ‚Vertrauensbildung‘ zu betrachten. Einerseits muss eine gewisse Vertrauensbasis oder ein Vertrauensvorsprung vorhanden sein, andererseits müssen Prozesse zur Vertrauensbildung beitragen, wenn eine stabile und belastbare Vertrauensbasis für weitere Beteiligungsprozesse entstehen soll. Die beschriebenen Wirkungen tragen letztendlich zu gegenseitigem Vertrauen bei. Ihnen liegen Wirkungshypothesen zugrunde, die bei der gemeinsamen wirkungsorientierten Prozessplanung zu diskutieren sind. Wirkungsintensitäten können in Netzdiagrammen, wie sie von Rasche et al. entwickelt wurden, dargestellt werden. Je größer die Fläche des Netzes, desto intensiver die gewünschten Wirkungen. Tabelle 18 enthält sieben Wirkungen, so dass für die Darstellung im Netzdiagramm, in Abstimmung mit den Projektverantwortlichen, die jeweils sechs wichtigsten ausgesucht werden müssten. Analog zu der Darstellungsweise der Baumdiagramme kann für eine bildhafte Darstellung auch ein Wirkungsbaum erstellt werden. Die Auseinandersetzung mit den einzelnen Wirkungen fördert die Verständigung darüber, was überhaupt unter den Wirkungen verstanden wird und welche Wirkungszusammenhänge gesehen werden. Das folgende Diagramm zeigt eine Darstellungsmöglichkeit für die Wirkung ‚Transparenz‘.

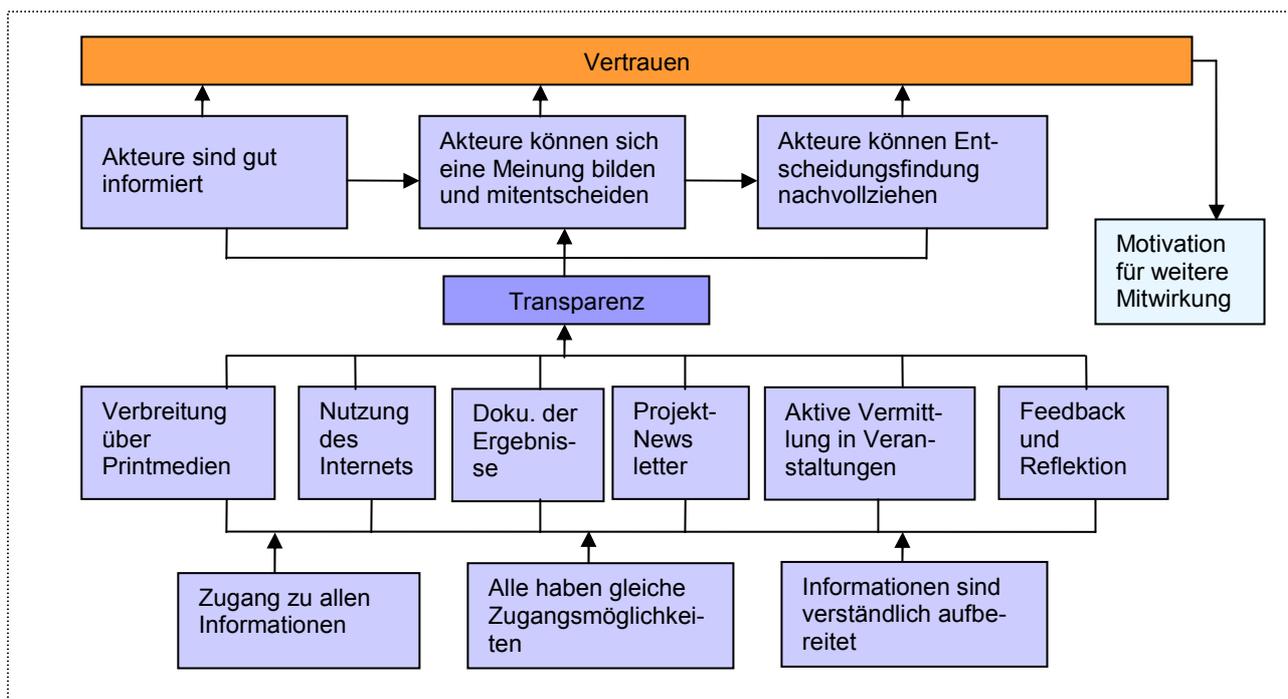


Abbildung 52: Beispiel für einen Wirkungsbaum

In einem weiteren Schritt ist der Aufwand an Zeit, Geld, Material und Aktivitäten (Aufwandsanalyse) zu skizzieren, der mit der gewünschten Wirkungsintensität verbunden ist. Diese Zusammenstellung ist nur als grobe Abschätzung des Partizipationsaufwands zu verstehen, der erst für den Einzelfall wirklich zu bestimmen ist. Auch ist nicht auszuschließen, dass geringem Aufwand intensive Wirkungen folgen und umgekehrt ein hoher Aufwand nur geringe Wirkungen verursacht. Es hängt i.d.R. von den Akteuren ab, denen man in den Prozessen begegnet.

Grobkizzierung des Partizipationsaufwands		
<i>geringe Wirkungsintensität</i>	<i>mittlere Wirkungsintensität</i>	<i>hohe Wirkungsintensität</i>
<p>Aktive Beteiligung einer kleinen Gruppe relevanter Akteure, mehrere moderierte Treffen, Nachvollziehbarkeit wird intern durch Protokolle abgesichert, notwendige Konsultation von Fachbehörden und Sachverständigen, evtl. gelegentliche Information der breiten Öffentlichkeit (Presse), Zugänglichkeit der Informationen wird sichergestellt (passiv), Ergebnisse werden protokolliert und Letztentscheidern übergeben Informeller Beteiligungsprozess endet mit dem Ergebnisprotokoll.</p>	<p>Beteiligung der Betroffenen und relevanten Interessen, notwendige Abstimmung, Konfliktlösung und Interessenausgleich, mehrere moderierte Gruppengespräche, mehrere Vier-Augen-Gespräche (Verhandlungen), Konsultationen von Fachbehörden, Sachverständigen und Interessengruppen, Einbeziehung der politischen Gremien durch Zusendung von Protokollen oder mündlichen Informationen, regelmäßige aktive Information der breiten Öffentlichkeit über Presse, evtl. Bürgerversammlung und Internet, Zugänglichkeit der Informationen wird sichergestellt. Informationen werden bei Bedarf erläutert. Nutzerfreundliche Aufbereitung der Information Konstanter Informationsfluss und Kontakt mit Akteuren Ergebnisse werden ansprechend aufbereitet und Interessengruppen, politischen Gremien und Letztentscheidern erläutert. Informeller Beteiligungsprozess endet mit der Publikation der Ergebnisse.</p>	<p>Beteiligung aller Betroffenen, Interessenvertretern und weiterer Interessierter, umfangreiche Abstimmung, Konfliktlösung und Interessenausgleich, zahlreiche Gespräche umfangreiche aktive Beteiligung verschiedener Interessengruppen mit unterschiedlichen Verfahren und Methoden (Bandbreite von begleitendem Gremium, Konferenz, Fahrradexkursion bis Kinder-Ralley u.Ä.) mehrere Vier-Augen-Gespräche (Verhandlungen), Konsultationen von Fachbehörden, Sachverständigen und Interessengruppen, Gespräche mit den politischen Gremien konstante aktive Information der breiten Öffentlichkeit über Presse, Veranstaltungen, Ausstellungen Newsletter und Internet, das auch interaktive Angebote hat (z.B. Möglichkeit zur direkten Stellungnahme). Zugänglichkeit der Informationen wird sichergestellt. Informationen werden bei Bedarf erläutert. Netzwerke und Kontakte werden institutionell unterstützt, ein dauerhaftes Kooperationsmanagement eingerichtet. Aufbereitung der Informationen nach didaktischen Gesichtspunkten (Ansprechen mehrerer Sinne, Methodenwechsel, Verständlichkeit usw.) Umfangreiche Feedbackmöglichkeiten in Veranstaltungen, über das Internet, postalisch und telefonisch. Ergebnisse werden ansprechend aufbereitet und Interessengruppen, politischen Gremien und Letztentscheidern erläutert. Informationsfluss und Kontakte werden während der Maßnahmenumsetzung aufrechterhalten. Informeller Beteiligungsprozess endet nach der Umsetzung.</p>

**Tabelle 19: Grobskizze des zu erwartenden Aufwands für die jeweilige Wirkungsintensität**

Diese Grobskizzierung kann nur eine erste Abschätzung erleichtern, ob der Aufwand für die gewünschte Beteiligung mit den zur Verfügung stehenden Mitteln und Personen leistbar ist. Für den konkreten Fall stellen sich folgende Fragen: Wie viel Zeit und wie viel Personalstunden stehen für den Beteiligungsprozess zur Verfügung? Wie groß ist das Budget? Welche Prioritäten hinsichtlich

der Wirkungen sollen gesetzt werden, wenn die zur Verfügung stehenden Ressourcen nicht alle Wünsche an Prozesswirkungen ermöglichen?

Beteiligungsprozesse laufen nicht nebenbei ab und verursachen erheblichen Aufwand, wenn sie eine hohe Qualität und große Reichweite (viele Akteure) erreichen sollen.

#### **4.3.2 Akteure identifizieren: eine akteursorientierte Annäherung**

Die entscheidende Frage zur Vorbereitung einer akteursbezogenen Prozessgestaltung ist: Wer sind die Akteure? Um die Akteure zu ermitteln, kann je nach Größe des Projekts bzw. des Plangebietes und nach zur Verfügung stehenden Informationen unterschiedlich vorgegangen werden. In den Behörden existieren häufig Listen von den „üblichen“ Akteuren, die für gewöhnlich an Projekten beteiligt werden, u.a. auf der Grundlage von Gesetzesvorgaben. Diese Liste sollte kritisch überprüft werden, ob alle möglichen Interessengruppen vertreten sind. Als übergeordnete Gruppen, die an dem Entscheidungsfindungsprozess teilhaben sollten, werden in der Literatur folgende vier genannt (de Bruijn et al. 2002:48):

1. Gruppen, die die Entscheidung blockieren können
2. Gruppen, die produktive Kräfte besitzen, z.B. für die Umsetzung
3. Gruppen, die ein Interesse an der Entscheidung haben
4. Besondere oder benachteiligte Gruppen

Um die Gruppen zu identifizieren, können Kartenmaterial, Vereinsregister, verfügbare Sozialdaten und andere Grundlagen ausgewertet werden, die Hinweise auf weitere potenzielle Akteure enthalten. Erfolgt, wie in dieser Arbeit empfohlen, die Vorbereitung des Prozesses bereits partizipativ, so tragen das vorhandene lokale Wissen über Akteure und bestehende Kontakte zur Analyse bei. Die existierende Liste der „üblichen Verdächtigen“ kann so schrittweise ergänzt werden.

In dem Projekt „Untere Dhünn“ (Speil et al. 2008:38) wurden mit einer Befragung und Interviews Informationen zu Interessen, Problemwahrnehmung, Lösungsansätzen und Erwartungen gesammelt. Auf der Grundlage dieser Informationen wurden Akteure für die anschließende aktive Beteiligung in Workshops nach folgenden Kriterien ausgesucht: 1. Betroffenheit, 2. Relevanz und Kompetenz für Diskussion und Umsetzung, 3. Interesse an einer Teilnahme, 4. Koordination der Interessenvertretung mit anderen Teilnehmern und 5. ausgewogenes Verhältnis der vertretenen Interessen. Darüber hinaus geben Befragungen Anhaltspunkte für wichtige Diskussionspunkte, Konfliktbereiche und Ansprüche an die Prozessgestaltung. Aktivierende Befragungen eignen sich sowohl zur Erstellung eines breiteren Meinungsbildes, z.B. in einem Wohngebiet, als auch für die gezielte Ansprache relevanter Akteure in einer Region. Wie Akteure in einem großen Einzugsgebiet und darüber hinaus über Staatsgrenzen hinweg identifiziert und analysiert werden können, erläutert das folgende Beispiel einer transnationalen Akteursanalyse.

#### **4.3.2.1 Die Methode einer systematischen Akteursanalyse**

Die TU Berlin hat im Rahmen eines Forschungsvorhabens die Methode einer systematischen Akteursanalyse entwickelt, die in moderierten Workshops angewendet werden kann. Dabei geht die Analyse weit über die reine Ermittlung von Gruppen und Ansprechpartnern hinaus. Dieses Beispiel wurde in gleicher Weise wie die Fallstudien im Hochwasserschutz mit der 10-Punkte-Evaluierungsmethode (Cuff's Circle) untersucht. Daher folgt der Methodenbeschreibung die zusammenfassende Auswertung der Evaluierung.

Diese Methode wurde im Rahmen des Projekts „Pilothafte Ermittlung und Analyse von Zielgruppen für die Information und Anhörung der Öffentlichkeit nach Art. 14 EG Wasserrahmenrichtlinie in einer Flussgebietseinheit“ entwickelt und erprobt (Hartje et al. 2006). Die Vorgehensweise ist nicht auf die Erfordernisse und Zeitplanung der WRRL beschränkt, vielmehr ist sie grundsätzlich für Prozesse in Flussgebietseinheiten bzw. im Landschaftsmanagement anwendbar. Die Methode geht über die reine Beantwortung der Frage nach dem ‚Wer‘ weit hinaus und folgt den Empfehlungen des EU-Leitfadens zur Beteiligung der Öffentlichkeit (Europäische Kommission 2003, 34): „Die wichtigste Frage ist, für jedes in der Richtlinie angesprochene Problem die passende Kombination, aus Ebene, Interessengruppe, Art der Öffentlichkeitsbeteiligung und Methoden zu finden.“

Die Methode der Akteursanalyse wurde für eine kooperative Vorgehensweise z. B. in einem Workshop konzipiert. Die Schritte für die Projektverantwortlichen zur Vorbereitung des Workshops entsprechen den Schritten, die im Prozessmanagementkonzept aufgeführt wurden, da ein Workshop als ein Prozess im Kleinen die gleichen Vorbereitungsschritte erfordert wie der Gesamtprozess im Großen. Es ist somit zu überlegen, wer zum Workshop eingeladen wird, welche Ziele in welchem Kontext verfolgt werden und welche Vorgehensweise gewählt wird. Die grenzüberschreitende Analyse erfordert zudem eine Einigung auf Auswahlkriterien für die Teilnehmer, die jeweils national zu ermitteln sind. Die Akteursanalyse in Workshops bietet die Möglichkeit, sich direkt auszutauschen und Unklarheiten effizient aus dem Weg zu räumen. Der persönliche Kontakt in Workshops fördert das Verständnis und die Zusammenarbeit über institutionelle und staatliche Grenzen hinweg. Erscheint der Aufwand zunächst vergleichsweise groß zu sein, so bieten Workshops das Potenzial, effizient und transparent zu verbindlichen Ergebnissen zu gelangen.

Durch die systematische Akteursanalyse sollen alle Akteure identifiziert werden, deren Interessen von einer Planung oder Entscheidung betroffen sind, die über Informationen, Ressourcen und Expertise verfügen und die die Umsetzung maßgeblich beeinflussen können. Die Methode zur Ermittlung der Akteure beinhaltet drei Schritte, die an dieser Stelle in ihren Grundzügen dargestellt werden. Detaillierte Informationen zur Vorgehensweise, wie z.B. Checklisten, sind dem Forschungsbericht (Hartje et al. 2006) oder dem speziell auf Anwender zugeschnittenen Leitfaden für die Praxis (Muro et al. 2006) zu entnehmen.

#### **1. Schritt: Akteure identifizieren**

Es wird eine erste Akteursliste mit allen Nutzern und potenziellen Betroffenen und Interessierten erarbeitet. Hilfreich ist dabei, zunächst das Flusssystem, seine Funktionen und Nutzungen als Ausgangspunkt heranzuziehen. Daraus ergeben sich potenzielle institutionalisierte und private Interessengruppen.

Handlungsfelder – Interessen	Mögliche Interessengruppen
Landwirtschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fach- und Vollzugsbehörden</li> <li>• Interessensverbände</li> <li>• Berufsverbände</li> <li>• Nichtregierungsorganisationen (NGO)</li> <li>• Nutzer und Eigentümer</li> <li>• Unternehmen und Betriebe</li> <li>• lokale oder regionale Entscheidungsträger, bspw. Bürgermeister</li> <li>• NGO-Netzwerke (Lebendige Flüsse etc.)</li> <li>• Regionale Projekte</li> <li>• Interessengeleitete Gemeinschaften, bspw. Bürgerinitiativen, Vereine, Erholungssuchende etc.</li> <li>• Örtliche Gemeinschaften, bspw. Anwohner, Grundstücksbesitzer etc.</li> <li>• Soziale Gruppen, bspw. Jugendliche, ältere Menschen etc.</li> </ul>
Fischereiwirtschaft	
Forstwirtschaft	
Tourismus und Erholung (inkl. Freizeit und Sport)	
Hochwasser	
Schifffahrt	
Wasserver- und -entsorgung	
Energie/Wasserkraft	
Industrie und Handel Siedlungsentwicklung	
Umwelt- und Naturschutz	
Übergreifende Initiativen, Netzwerke	
Wissenschaft, Forschung und Bildung	
Medien	
politische Repräsentanten	
Kommunen/Landkreise	

**Tabelle 20: Handlungsfelder und mögliche Akteure (Muro et al. 2006:20)**

Auf der Grundlage dieser Zusammenstellung kann reflektiert werden, welche Gruppen im eigenen Gebiet betroffen sein könnten, welche nicht vertreten sind oder um welche Handlungsfelder die Liste noch erweitert werden muss. In einem weiteren Schritt ist zu klären, inwieweit die Interessen dieser Handlungsfelder durch Organisationen oder andere Interessenvertreter repräsentiert werden. Bei der weiteren Konkretisierung werden Untergruppen und Ansprechpersonen benannt. Wenn diese Liste der Interessensgruppen und –vertreter behördenintern oder durch externe Berater erarbeitet wird, ist es hilfreich, bereits bekannte Akteure zur Vervollständigung der Liste hinzuzuziehen.

## **2. Schritt: Stärken und Schwächen der Interessensgruppen analysieren**

Die Analyse von Stärken und Schwächen der jeweiligen Akteure verdeutlicht ihre themenspezifische Relevanz, ihre Interessen und Kapazitäten. Die Methode der Akteursanalyse geht davon aus, dass dadurch die passenden Beteiligungsverfahren und -methoden besser bestimmt werden und die Gruppen sich effektiver beteiligen können. Mögliche Defizite, z.B. fehlende Kapazitäten, können durch unterstützende Maßnahmen ausgeglichen werden. Folgende Tabelle enthält mögliche Merkmale zur Beschreibung der Interessensgruppen, die individuell für den jeweiligen Beteiligungsprozess zu erarbeiten ist.

<b>Bezug zur Flussgebietsplanung</b>	Nutzer, Verbraucher, Eigentümer, Lobbyist
<b>Potenzielle Betroffenheit</b>	objektiv betroffen, ideell bzw. subjektiv betroffen
<b>Organisationsgrad und Kapazitäten</b>	Organisationsgrad; Vernetzung mit anderen Organisationen; vertretene Interessen; Legitimation der Vertreter; finanzielle und personelle Ressourcen
<b>Räumlicher Wirkungskreis</b>	Lokal, regional, national, grenzüberschreitend; Nähe zu potenziellen Maßnahmen
<b>Wissen</b>	Expertise, lokale Kenntnisse, Erfahrungswerte
<b>Engagement und Interesse</b>	Potenzielle Gegner oder Befürworter; vorhandenes Interesse; Kooperationsbereitschaft; Bereitschaft, Zeit zu investieren

**Tabelle 21: Merkmale zur Beschreibung der Akteure (Muro et al. 2006:23)**

Akteure sind besonders auf regionaler und lokaler Ebene unter Umständen nicht immer eindeutig nur einer Interessengruppe zuzuordnen. Auch können sich während des Planungsprozesses Zuständigkeiten, Zugehörigkeiten oder Interessen ändern. Das Analyseergebnis ist daher während des Prozesses möglichen Veränderungen in der Interessens- oder Akteurskonstellation anzupassen.

### 3. Schritt: Beteiligungsintensitäten und –formen auswählen

Der dritte Analyseschritt dient der Zuordnung einer Beteiligungsintensität zu jedem Interessenvertreter. Die Zuordnung kann nach der dreistufigen Einteilung ‚Informieren, Konsultieren, Aktiv Beteiligen‘ erfolgen, die im Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit im Rahmen der WRRL empfohlen wird. Der Leitfaden für die Praxis (Muro et al 2006) bietet fünf Stufen der Beteiligung an, wobei die Stufe der Aktiven Beteiligung differenziert ist in drei Kategorien Beteiligen, Kooperieren und Delegieren. Welche weiteren Intensitätsstufen gewählt werden können, wird in Kapitel 2.4 anhand verschiedener Stufenmodelle erläutert. Für die Auswahl der geeigneten Beteiligungsmethode wird empfohlen, die Ziele der Beteiligung für jede Intensitätsstufe zu spezifizieren. Die Ziele der Beteiligung umfassen Aspekte, die in dieser Arbeit als Prozesswirkungen bezeichnet werden.

Beteiligungsintensität	Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung
Informieren	Die Öffentlichkeit sensibilisieren und Akzeptanz für die zukünftigen Maßnahmen schaffen. Öffentlichkeit für weitergehende Formen der Beteiligung aktivieren
Anhören	Neue Informationen gewinnen und ein besseres Verständnis für unterschiedliche Perspektiven, Ansprüche und betroffene Gruppen entwickeln.
Beteiligen	Eine informierte und umfassend abgewogene Entscheidung treffen.
Kooperieren	Neue, innovative und abgestimmte Lösungen entwickeln. Öffentlichkeit für die Übernahme von Aufgaben der Umsetzung gewinnen.
Delegieren	Verantwortung der Öffentlichkeit stärken und dadurch die Umsetzung der Ziele verbessern.

**Tabelle 22: Beteiligungsintensität und Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung (Muro et al. 2006:24)**

## Ergebnis

Im Ergebnis führen diese drei Analyseschritte zu einer Grundlage für einen Beteiligungsplan als flexible Handlungsanleitung. Folgende Aspekte sind in diesem Plan enthalten:

Beteiligungsziele	Interessengruppe	Vertreter	Intensität	Methode	Stärken / Schwächen
...	...	...	...	...	...
...	...	...	...	...	...

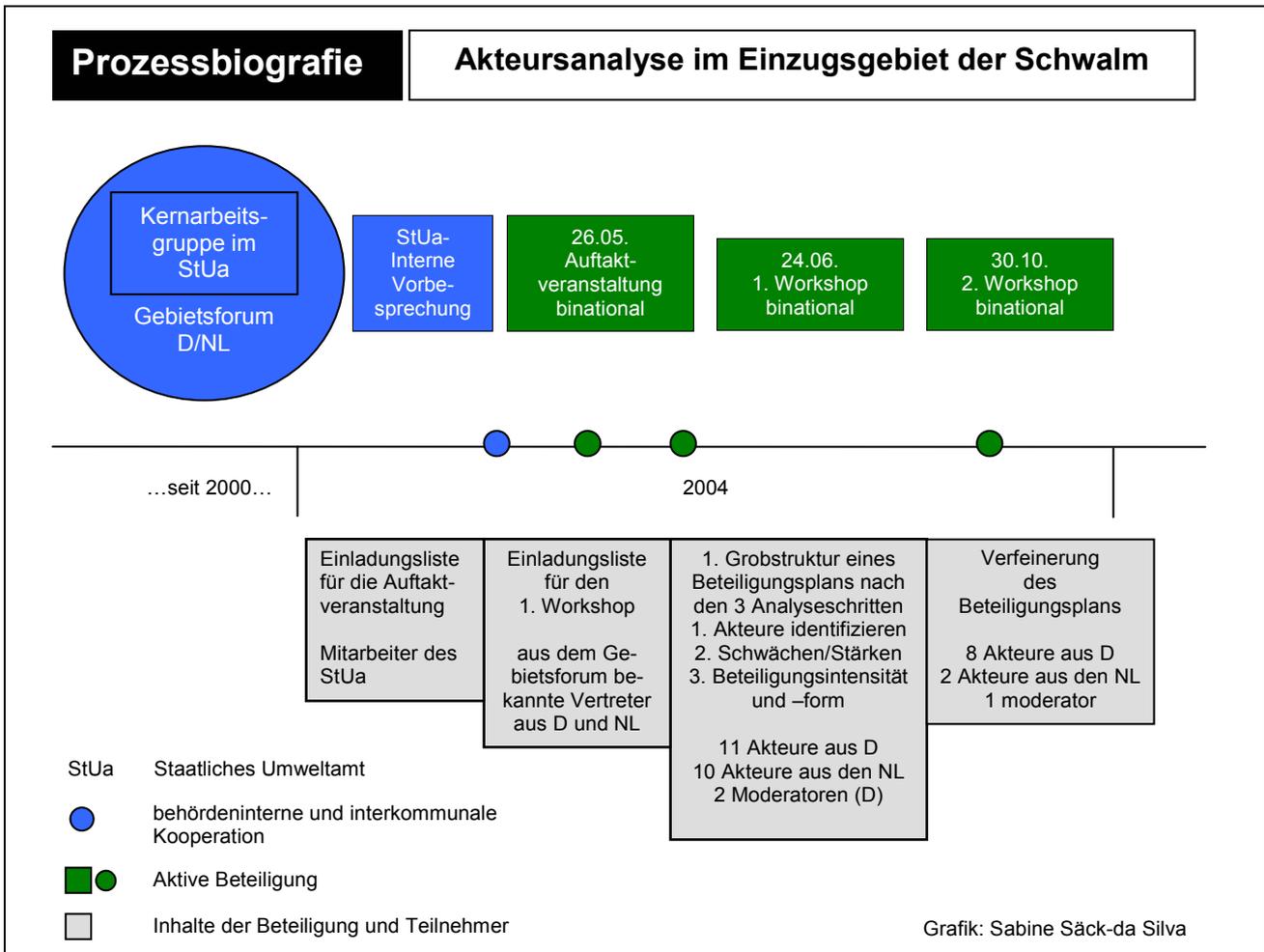
Um diese Analyseergebnisse zu einem Beteiligungsplan weiter zu entwickeln ist eine Zeitplanung erforderlich. Diese kann in die Tabelle integriert werden. Zur Veranschaulichung kann auch das Zeitleistenprinzip der Projektbiografien herangezogen werden.

### 4.3.2.2 Akteursanalyse als kooperatives Verfahren für ein Einzugsgebiet

Die im vorherigen Kapitel erläuterte 3-Schritt-Methode wurde bei der Akteursanalyse im Rahmen des Bewirtschaftungsplans (WRRL) für das Einzugsgebiet der Schwalm in der Praxis erprobt. Für dieses Einzugsgebiet, das sich von Nordrhein-Westfalen bis in die Niederlande erstreckt (273 km<sup>2</sup>), wurde im Jahr 2004 für die Phase der Maßnahmenplanung (bis Dezember 2009) pilothaft eine grenzüberschreitende Akteursanalyse in zwei Workshops mit Teilnehmern aus beiden Ländern organisiert. Dieses Projekt wurde als vierte deutsche Fallstudie im Rahmen des Floodscape-Projekts evaluiert. Die Bewertung der Akteursanalyse schließt sich an dieses Kapitel an.

Die Akteursanalyse begann mit einer internen Vorbesprechung beim Projektträger (Staatliches Umweltamt), wer zu der Auftaktveranstaltung einzuladen ist. Bei dieser Auftaktveranstaltung, zu der bekannte Akteure aus Deutschland und den Niederlanden gekommen waren, wurde eine Liste erarbeitet, wer zu dem Workshop eingeladen werden sollte. Eine weitere Vereinbarung wurde bezüglich Deutsch als Workshopssprache getroffen, da alle niederländischen Akteure im grenznahen Bereich über gute Deutschkenntnisse verfügen.

Das Kernstück der Akteursanalyse bildete der Workshop 1, an dem 11 Akteure aus Deutschland und 10 niederländische Akteure teilnahmen (vgl. Abbildung 53: Prozessbiografie). Die Diskussion wurde von zwei deutschen Moderatoren begleitet. Neben grundlegenden Entscheidungen für den Beteiligungsplan wurden in mehreren Schritten die Stakeholderkategorien verfeinert, Akteursgruppen und ihre Repräsentanten zugewiesen, Potenziale und Defizite beschrieben, Beteiligungsintensitäten zugeordnet und erste Methoden entwickelt. Da die beiden letzten Schritte im ersten Workshop nicht ausreichend bearbeitet werden konnten, einigte man sich auf die Durchführung eines zweiten Workshops. Es wurden alle Teilnehmer des ersten Workshops erneut eingeladen, von denen 8 deutsche und 2 niederländische Akteure kamen. Die Zahl der Moderatoren wurde auf einen reduziert. Im Ergebnis gelang es eine umfangreiche Grobstruktur des Beteiligungsplans zu erarbeiten, die über die „üblichen Verdächtigen“ hinaus geht, in Details noch lückenhaft blieb und eine gute Grundlage für eine Konkretisierung im weiteren Prozess darstellt.



**Abbildung 53: Prozessbiografie der Akteursanalyse im Einzugsgebiet der Schwalm**

Im folgenden Kapitel werden die wesentlichen Evaluierungsergebnisse zusammengefasst, die auf der persönlichen Befragung des Projektmanagers und fünf weiterer Akteure am Telefon basieren.

### 4.3.2.3 Evaluierung der Akteursanalyse für das Einzugsgebiet der Schwalm

Die Evaluierung dieser Fallstudie erfolgte methodisch auf die gleiche Weise wie die Untersuchungen der Fallstudien des Hochwasserrisikomanagements.

Befragt wurden:

Prozessmanager / -koordinator (persönliches Gespräch)	Sonstige Akteure (telefonische Befragung) Jeweils ein Vertreter
Ein Dezernatsleiter des Staatlichen Umweltamts Krefeld	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kreis Viersen, Untere Wasserbehörde</li> <li>• Schwalmverband</li> <li>• Landwirtschaftskammer NRW</li> <li>• Staatlichen Umweltamt Aachen</li> <li>• Biologische Station Krickenbecker Seen/NGO</li> </ul>

## **Ziele**

Ziel der Akteursanalyse war es, die Grobstruktur eines Beteiligungsplans zu erarbeiten, der in erster Linie Interessengruppen und Akteure im Einzugsgebiet der Schwalm identifiziert und beschreibt. Zusätzlich sollten Intensität und Form der Beteiligung benannt werden. Ob es gelungen ist, die wesentlichen Interessengruppen und ihre Vertreter zu identifizieren und zu beteiligen, wird sich erst im Laufe der Maßnahmenplanung beurteilen lassen können. Die befragten Akteure waren überwiegend mit den Zielen zufrieden. Diejenigen, denen die Ziele der Beteiligung nicht deutlich wurden, bewerteten den Beteiligungsprozess und das Ergebnis mit deutlicher Unzufriedenheit.

## **Methode und Ergebnis**

Die Beteiligungsform des moderierten Workshops wurde von allen Beteiligten als förderlich bewertet. Die Intensität der aktiven Beteiligung, ohne besonders zeitaufwendig eingebunden zu sein, beurteilten die Akteure als sehr zufriedenstellend. Die entwickelte Methode für die Akteursanalyse konnte erprobt werden und hat sich, auch grenzüberschreitend, als anwendbar und zielführend erwiesen. Die 3-Schritt-Analysemethode ist recht umfangreich und braucht daher relativ viel Zeit, um die verschiedenen Punkte zu bearbeiten, abhängig vom jeweiligen Diskussionsbedarf. Im Einzugsgebiet der Schwalm wurde der ursprünglich eintägige Workshop um einen weiteren halben Tag ergänzt, da das Ergebnis nach dem ersten Tag noch nicht zufriedenstellend war. Zum einen wurde das mit langen Diskussionen erklärt, die durch die Moderation hätten gestrafft werden sollen, zum anderen gab es offensichtlich viele offene Punkte zu besprechen. Der Diskussionsbedarf ist umso größer, je mehr Unklarheiten bestehen z.B. bezüglich Zuständigkeiten, Interessengruppen oder weiterer Vorgehensweise im Projekt (in diesem Beispiel betraf es die Umsetzung der WRRL). Aber gerade bei der Akteursanalyse, die möglicherweise die erste aktive Zusammenarbeit in der Vorbereitungsphase eines Projektes ist, sollte ausreichend Raum für das gegenseitige Kennenlernen und Diskussion zur Verfügung stehen. Auf der anderen Seite war in diesem Fall der akzeptierte Zeitrahmen mit eineinhalb Tagen ausgeschöpft. Daher ist bei der Vorbereitung der Akteursanalyse zu überlegen, welche Punkte in einem größeren Kreis besprochen werden sollten und welche in einer kleinen Arbeitsgruppe vorbereitet und weiterbearbeitet werden können. Inhaltliche Diskussionen zur Umsetzung der WRRL, die nicht unbedingt förderlich für die Akteursanalyse sind, sollten zurückgestellt bzw. auf eine speziell dafür konzipierte Veranstaltung verwiesen werden. Im zweiten Workshop kam die Diskussion an einen Punkt, an dem das Wissen der Teilnehmer ausgeschöpft zu sein schien. Es blieben einige Punkte des Beteiligungsplans offen, die zu diesem Zeitpunkt wegen der offenen Vorgehensweise in der Maßnahmenplanung und der unklaren politischen Rahmenbedingungen nicht beantwortet werden konnten. Abschließend sollte mit den Teilnehmern die weitere Vorgehensweise vereinbart werden: Z. B. wer holt die fehlenden Informationen ein? Wer vervollständigt den Plan und informiert die anderen Akteure über das Ergebnis?

Auch in kleinen Projekten, bei denen eine Identifizierung weiterer Akteure von einer intensiveren Akteursanalyse nicht zu erwarten ist, da alle Akteure bekannt sind, können die weiteren Analyse-schritte für einen Beteiligungsplan angewendet werden. Besonders interessant ist die 3-Schritt-Analyse und die Einbindung von bekannten Akteuren in Workshops bei Projekten auf der regionalen Ebene und grenzüberschreitend.

Das Analyseergebnis wurde von den befragten Akteuren sehr unterschiedlich wahrgenommen, was auf die differierenden Voraussetzungen und Erwartungen zurückzuführen ist. Diejenigen, die davon ausgingen, alle Akteure im Einzugsgebiet zu kennen, waren von dem Ergebnis überrascht: „Es lohnt sich über den Tellerrand hinaus zu schauen.“ Es konnten mehr Akteure identifiziert wer-

den als während der Bestandserfassung beteiligt wurden. Ein Ergebnis der Workshops war, dass ‚die Politik‘ stärker beteiligt werden muss. Akteure, denen es nicht gelang, den Bezug zum eigenen Tätigkeitsbereich herzustellen, konnten keinen Gewinn in dem Ergebnis erkennen. Für Vertreter z.B. aus der Landwirtschaft wird der Prozess erst interessant, wenn konkrete Maßnahmen Gegenstand der Diskussion sind. Zudem war eine dauerhaft skeptische Grundhaltung bei den Beteiligten zu spüren, die sich als Teilnehmer an einem Experiment wahrgenommen haben und einen weiteren Zusammenhang oder Nutzen nicht erkennen konnten.

### **Wirkungen**

Bestehende Kontakte konnten durch die Veranstaltungen intensiviert und neue, vor allem in das jeweilige Nachbarland, aufgebaut werden. Die Transparenz der Entscheidungsfindung wurde für die Beteiligten erhöht. Nicht von allen Akteuren wurde diese Vorgehensweise als Lernprozess wahrgenommen. Herausgestellt wurden als Lerneffekte, die Kenntnis, wer alles ein Akteur sein kann (eine niederländische Teilnehmerin erkannte erst auf dem Workshop, dass sie selbst eine Akteurin ist), wo die Zuständigkeiten bei der Umsetzung der WRRL liegen und wie Beteiligung funktionieren kann. Die Erfahrung mit der Akteursanalyse konnte zur Motivation für weitere Beteiligung beitragen.

### **Qualitäten: Prozessmanagement, Netzwerke**

Die Akteursanalyse stellt einen Ausschnitt aus der Vorbereitungsphase zum Gesamtprozess dar, der bezüglich der Umsetzung der WRRL in NRW zum Zeitpunkt der Befragung noch unklar war. Die Akteursanalyse selbst war methodisch sehr genau vorbereitet und konnte erfolgreich durchgeführt werden. Dabei zeigte das Konzept die nötige Flexibilität: Nachdem der 1. Workshop den Beteiligungsplan nicht soweit vorantreiben konnte wie erhofft, wurde in dem Teilnehmerkreis spontan ein weiterer Workshop vereinbart. Das Management und die Aufgabenteilung, die grenzüberschreitend organisiert wurde, funktionierten für diesen kurzen Prozess der Akteursanalyse sehr gut. Im Einzugsgebiet der Schwalm besteht u.a. mit dem grenzüberschreitenden Gebietsforum bereits eine bewährte Kooperationsform, deren Kontakte für die Akteursanalyse genutzt werden konnten. Die befragten Akteure bestätigten die gute Zusammenarbeit im Einzugsgebiet auch mit den niederländischen Kollegen. Die Kontakte konnten durch die Akteursanalyse ausgebaut werden, indem z.B. Ansprechpartner auf dem Workshop kennengelernt wurden. Das Netzwerk und das Vertrauen zum Projektmanager waren die Basis für die Bereitschaft der Akteure, an der Erprobung der grenzüberschreitenden Akteursanalyse teilzunehmen, auch wenn das Ausprobieren neuer Wege im Nachhinein unterschiedlich bewertet wurde. Vom Vorbereitungstreffen bis zum 1. Workshop wurde das Prinzip verfolgt, unter Einbeziehung einer zunehmenden Zahl an Akteuren den Kreis der potenziellen Akteure für die Maßnahmenplanung zu vergrößern. Es gelang, Akteure über die üblichen hinaus zu identifizieren und erste Abstimmungen zu treffen, zu welchen Themen und in welcher Form der jeweilige Interessenvertreter beteiligt werden soll. Die Workshopform der Akteursanalyse fördert dabei den Kontaktaufbau zwischen den Akteuren, die Ideenfindung und die Diskussion und sie schafft Transparenz in der Entscheidungsfindung.

### **Qualitäten: Prozessmotor, Einflussrahmen, Einflussnahme**

Die Koordinierung der Akteursanalyse oblag dem für die Umsetzung der WRRL verantwortlichen Dezernatsleiter. Es gelang ihm die Akteursanalyse über einen kurzen Zeitraum von wenigen Wo-

chen bis zum 1. Workshop zu organisieren. Der daraufhin vereinbarte 2. Workshop konnte vier Monate später stattfinden. Das Vertrauen in seine Person ist ein wichtiger Faktor dafür, dass sich die Akteure auf dieses Pilotprojekt und die damit neue Form der Vorgehensweise eingelassen haben. Im Einzugsgebiet der Schwalm hat man mit einem moderierten Workshop eine Form gewählt, die von der intensiven Mitarbeit der Akteure lebt. Die Ziele des Workshops - die gemeinsame Identifizierung der Akteure und der Entwurf eines Beteiligungsplans - und die Ergebnisoffenheit ermöglichen ein hohes Maß an aktiver Mitgestaltung und Einflussnahme. Dieser große Einfluss wurde aber von einigen Akteuren nicht erkannt bzw. konnte nicht eingeschätzt werden. Offensichtlich erklären sich Einflussmöglichkeiten und Ergebnisoffenheit nicht von selbst. Sie sollten zu Beginn des Workshops deutlich dargestellt und nach der Entscheidungsfindung reflektiert werden. Bleibt der eigene Beitrag zum Ergebnis unbewusst, wird es nicht als Erfolg wahrgenommen. Darüber hinaus ist die Verbindlichkeit der Ergebnisse von Bedeutung, um davon ausgehen zu können, dass sie nicht im weiteren Projektverlauf „versickern“.

### **Qualitäten: Beteiligungsintensität, Moderation, Visualisierung**

Mit beiden Veranstaltungen wurde die Stufe der Aktiven Beteiligung einschließlich des Mitentscheidens erreicht. Die Bedeutung der externen Moderation wurde sehr unterschiedlich wahrgenommen. Wurde sie von den begleitenden Wissenschaftlern als wichtig herausgestellt, so wurde sie von dem überwiegenden Teil der Akteure im konkreten Fall als überflüssig angesehen. Das kann an der Qualität der Moderation gelegen haben (die hohen Erwartungen konnten nicht erfüllt werden) oder an dem bestehenden Netzwerk mit seinen reichen Erfahrungen an gemeinsamen Besprechungen und Abstimmungen, so dass man sich die Moderation auch selbst zugetraut hätte. Viele verbinden mit Moderation einen Schlichtungsbedarf in Konfliktsituationen. Als hilfreich und entlastend wurde die sehr gute Vorbereitung der Workshops durch eine wissenschaftliche Mitarbeiterin der TU Berlin empfunden. Die Unterstützung der Diskussion durch visuelle Hilfsmittel kam im Rahmen der Moderation zum Einsatz. Visualisierung ist ein Bestandteil der im Workshop angewandten Moderationstechnik (Metaplan), die mit Hilfe von beschrifteten Karten und Papierwänden die Diskussion strukturiert und nachvollziehbar macht.

### **4.3.3 Eine verfahrensorientierte Annäherung: Verfahren auswählen**

Nach Abschluss der Akteursanalyse liegt die Grobstruktur eines Beteiligungsplans vor, der Aussagen über die Zeitplanung, die Beteiligungsintensität und die verschiedenen Interessengruppen enthält. In einem weiteren Schritt sind nun die Verfahren bzw. Methoden und Werkzeuge zu wählen, die passend zu Kontext, Aufgabenstellung und Akteuren für die nötige Schnelligkeit, sichtbare Fortschritte und inhaltliche Qualität sorgen. Zusammenstellungen und Beschreibungen von Beteiligungsinstrumenten, gibt es mittlerweile reichlich in der Literatur und im Internet. (Bischoff et al. 2005., iema 2002, Burow et al. 2002, Tapsel, Werkzeugkoffer online der Uni-Kassel<sup>49</sup>, European Commission 2003, Ley & Weitz 2003) Welche Beteiligungsmethode aus dieser großen Auswahl eignet sich für eine konkrete Aufgabenstellung? Für diese Fragestellung wurde eine Meta-Methode, die so genannte „Meta-Matching-Method©“ entwickelt<sup>50</sup> (Fuhrmann 2003a). Davon aus-

---

<sup>49</sup> <http://www.uni-kassel.de/fb6/kommlab/werkzeuge.html>

<sup>50</sup> Die Entwicklung der Methode erfolgte im Rahmen der Forschungsgruppe „Procedural Approaches to Conflict Resolution: Designing Analytical Support for Interactive Group Decision Making“ am Zentrum für interdisziplinäre Forschung (ZiF) der Universität Bielefeld

gehend, dass für jede Entscheidungsfindung und jeden Kontext, ein idealtypischer Problemlösungs- bzw. Beteiligungsprozess entworfen werden kann, besteht die Aufgabe darin, Verfahren prozess-funktional zuzuordnen. Dafür werden mit Hilfe einer Relationierungsmatrix drei Dimensionen zueinander ins Verhältnis gesetzt: das Wie (Verfahren/Methode), das Was (Inhalt/Sachproblem) und das Wer (Akteure). Nach Fuhrmann ist zu beobachten, dass die Bereitschaft, sich neuen Themen oder neuen Akteuren zu öffnen, größer ist als neue Verfahren kennen zu lernen. In den Fallstudien wurde nur eine überschaubare Methodenauswahl eingesetzt, die alt bekannte Verfahren wie z.B. Bürgerversammlung, Arbeitskreis und Anhörungstermin umfasst. Der Mut zu Innovation und Kreativität im Verfahrensbereich, zu dem meist auch das Know-How und Erfahrungen fehlen, ist seitens der Koordinatoren und Entscheidungsträger wenig ausgeprägt.

Die Meta-Matching-Methode leitet mit 4 Schritten durch die Verfahrensanalyse:

1. Mapping  $\Rightarrow$  2. Profiling  $\Rightarrow$  3. Matching  $\Rightarrow$  4. Re-Designing

Im ersten Schritt verschaffen sich Prozessmanager und Berater (Prozessarchitekten) einen gemeinsamen Überblick über das Thema, die Aufgabenstellung und seine Komplexität und die möglichen Vorgehensweisen. Das Gespräch wird mit Hilfe von Leitfragen geführt. Dieses gemeinsame Definieren der Ausgangssituation und der Marschrichtung unterstützt eine hohe Umsetzungsbereitschaft seitens der Prozessverantwortlichen. Das konkrete Anforderungsprofil des Falles wird im Profiling anhand von Fragen ermittelt, die sich auf die Beschreibung des inhaltlichen Gegenstandes, der Akteurskonstellation, der Verfahrensoffenheit, Verbindlichkeitsbedarf, Ressourcenverfügbarkeit und Zeit beziehen. Das Anforderungsprofil lässt sich in einem Netzdiagramm visualisieren. Nach den gleichen Kriterien werden Leistungsprofile der Beteiligungsverfahren erstellt und dem Anforderungsprofil des Projekts gegenübergestellt. Durch Übereinanderlegen und Diskutieren der Profile kann das passende Verfahren für die Problemlösung ausgewählt werden (Matching) (Krämer 2005). Zur Verdeutlichung der Vorgehensweise wird im folgenden Diagramm die Aufgabenstellung einer Akteursanalyse, wie im Beispiel des Einzugsgebiets der Schwalm, der Open-Space-Methode gegenübergestellt.

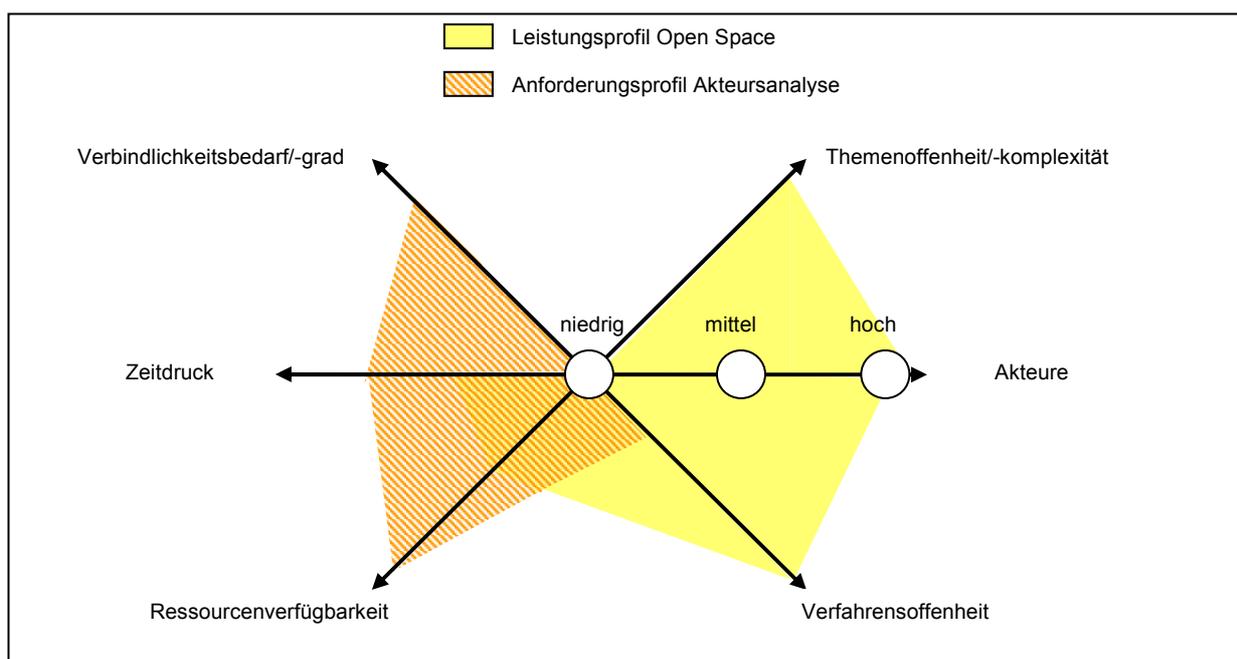


Abbildung 54: Matching des Anforderungs- und Leistungsprofils (nach Fuhrmann 2003a)

Die Überlagerung macht bildhaft deutlich, dass ein Open Space nicht das passende Verfahren für die Akteursanalyse an der Schwalm gewesen wäre. Mit der Aufgabenstellung, Akteure in einem Einzugsgebiet zu identifizieren, ist die Themenoffenheit sehr niedrig. Die Identifizierung und Analyse der Akteure selbst ist durchaus komplex, nicht aber die Bandbreite an Themen. Die Zahl der aktiven Akteure bei der Akteursanalyse war begrenzt und die Akteure zu einem großen Teil auch bekannt. Daher war die Akteursoffenheit bewusst gering gehalten. Die Aufgabenstellung dient in diesem speziellen Fall dazu, für den weiteren Prozess die Akteurskomplexität zu erhöhen. Die Verfahrensoffenheit ist für eine Akteursanalyse zwar grundsätzlich gegeben, im Fall der Schwalm aber sollte eine bestimmte Vorgehensweise erprobt werden. Da auf Wünsche und Erfordernisse noch während des Verfahrens eingegangen werden konnte (z.B. Vereinbarung eines weiteren Workshops), wird das Maß an Verfahrensoffenheit als ‚mittel‘ eingestuft. Ressourcen wie Räume, Organisation und Moderation waren u.a. durch die Unterstützung der TU Berlin in ausreichendem Maße und kostengünstig verfügbar. Zeitdruck bestand insofern, als der Aufwand für die beteiligten Akteure in einem akzeptablen Rahmen bleiben musste. Das gilt für ehrenamtlich Engagierte genauso wie für Professionelle, die für die Akteursanalyse frei gestellt werden mussten. Zeitdruck innerhalb der Umsetzung der WRRL bestand nicht, da die Akteursanalyse frühzeitig vor der Maßnahmenplanung durchgeführt wurde. Der Verbindlichkeitsbedarf für das Ergebnis war sehr groß. Ansonsten wäre der Sinn der Akteursanalyse in Frage gestellt. Dementsprechend hohe Erwartungen wurden von einigen Akteuren an die Verbindlichkeit und den weiteren Umgang mit den Ergebnissen gestellt. Zudem verlöre der gesamte weitere Prozess an Glaubwürdigkeit, wenn am Anfang des Prozesses das Vertrauen auf den eigenen Einfluss und die Verbindlichkeit der Ergebnisse verspielt würde.

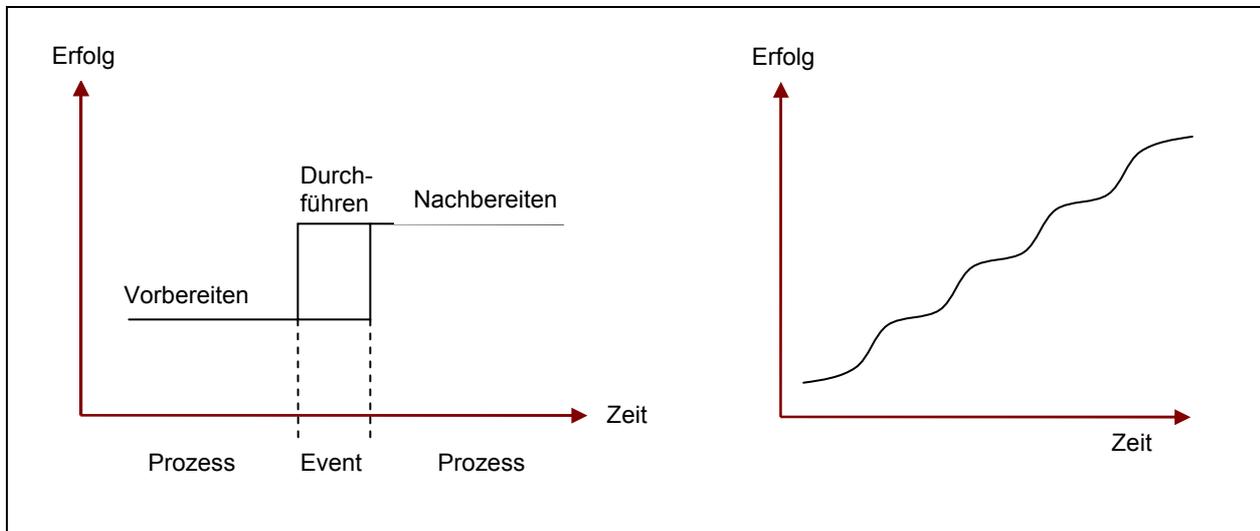
Die geringfügigen Überlappungen zeigen, dass das Leistungsprofil des Open-Space-Verfahrens andere Zielsetzungen verfolgt als die Aufgabenstellung verlangt. Open Space bietet eine Themen- und Akteursoffenheit, die für die Akteursanalyse gar nicht notwendig ist. Ergebnisse von Open-Space-Veranstaltungen sind in der Regel mehr ein Ideenkatalog als verbindliche Vereinbarungen<sup>51</sup>. Die Akteursanalyse braucht aber Letzteres. Die gewählte Form des moderierten Workshops, der in der Grafik nicht dargestellt ist, würde mit dem Anforderungsprofil weitgehend übereinstimmen. Das Matching am Beispiel der Akteursanalyse wurde in diesem vorliegenden Fall nach Beendigung des Projekts erstellt. Diese Methode eignet sich daher auch zur Evaluierung eines Verfahrens, inwieweit das verwendete Verfahren für den vorliegenden Fall Hilfestellung bei der Problemlösung leisten konnte. Sie kann Aufschluss darüber geben, wo Ursachen für Fehlentwicklungen während der Problemlösung zu suchen sind.

Wenn die einvernehmliche Wahl auf ein Verfahren gefallen ist, wird im nächsten Schritt, dem Re-Designing, der Verfahrensablauf an die spezifischen Anforderungen angepasst. Ziel des Re-Designing ist es, die Problemlösungs- oder Entscheidungsfindung zu optimieren und nachvollziehbar für Projektträger oder Auftraggeber darzustellen. Die Detaillierung der Vorgehensweise erfolgt bei der Planung der konkreten Veranstaltung, in der die Beteiligungsmethode angewendet wird. Zu beachten sind dabei die Phasen: Vorbereiten, Durchführen und Nachbereiten. Eine einzelne Veranstaltung ist immer eine Komponente in einem ganzen Prozess, wobei Veranstaltung und Prozess als sich wechselseitig bedingende aber wesensunterschiedliche Elemente beschrieben werden. Während sich der Prozess als Kontinuum präsentiert, in dem organisiert, angestoßen, entschieden und umgesetzt wird, stellen Veranstaltungen konzentrierte Aktivitäten dar, die dem Prozess einen vertikalen Schub geben können. Wie die folgende Grafik verdeutlicht besteht der Pro-

---

<sup>51</sup> Die Open-Space-Methode ist bekannt für ihr Potenzial, Ideenvielfalt freizusetzen (Markt der Möglichkeiten). In weiteren Bearbeitungsschritten kann aber auch diese Methode zu verbindlichen Vereinbarungen führen.

zess aus einer horizontalen und einer vertikalen Kraft: Einer Kraft, die den Prozess voran treibt und einer Kraft, die ihn auf ein immer höheres Erfolgsniveau bringt. Die Balance von vertikaler und horizontaler Kraft unterstützt den Erfolg eines Prozesses.



**Abbildung 55: Prozessdesign als Stufenmodell und als S-Kurven-Dynamik (Fuhrmann 2003a)**

Es besteht ein hohes Risiko, dass nach einer aktivierenden Veranstaltung die nächste Stufe an Wissen, Motivation und Aktivität bis zum nächsten aktivierenden Input nicht gehalten werden kann. Daher nimmt die Nachbereitung von Veranstaltungen eine entscheidende Rolle ein, damit die Dynamik nicht verpufft. Es ist wichtig, die Ergebnisse aufzubereiten, Informationen zu verbreiten und die Umsetzung oder eine Folgeveranstaltung anknüpfend vorzubereiten. Insgesamt stellt sich der Gesamtprozess als S-Kurve dar, die verdeutlicht, dass mit dem Schwung aus den Veranstaltungen der Prozess stabilisiert und vorangebracht wird.

#### 4.3.4 Methoden und Techniken

In diesem Kapitel wird ein kleiner Ausschnitt an Methoden und Techniken für die Unterstützung von Beteiligungsprozessen vorgestellt, die sich als wesentlich oder geeignet erwiesen haben. Für Informationen über die zahlreichen Methoden und Techniken, die zur Unterstützung von kommunikativen und aktivierenden Prozessen zur Verfügung stehen, muss auf die reichhaltige Literatur verwiesen werden. Vier als wesentlich erachtete Punkte, die in diesem Kapitel grundlegend diskutiert werden, sind (1) die Unterstützung von Lernprozessen durch aktivierende Methoden und (2) der Einsatz von Visualisierungen, die in der aktuellen Weiterentwicklung interaktiv gestaltet werden, (3) die Unterstützung von konkreten Entscheidungsabläufen und (4) das Lernen aus den Prozessen durch Monitoring und Evaluation. Die Ausführungen in den folgenden vier Kapiteln haben den Charakter von ‚Blitzlichtern‘: Sie sollen die Bedeutung für die Prozessplanung verdeutlichen und sind als Hinweise und Inspiration für eine weitere Vertiefung zu verstehen. Eine wissenschaftlich tiefgehende Diskussion der Inhalte erfolgt in diesen Kapiteln nicht. Vielmehr ist die Intention, Grundlegendes bewusst zu machen, alt bewährte und neue Methoden inklusive praktischen Erfahrungen vorzustellen und die Konsequenzen für die Prozessplanung anzusprechen. Der Einsatz der besten Methoden verfehlt allerdings seine Wirkung, wenn die Grundsätze guter Kommunikation

und Beteiligung (Wertschätzung, Verständlichkeit, gleicher Zugang zu Informationen, Vertrauen, sinnvolle Interaktionen durch wirkliche Einflussmöglichkeiten usw.), wie sie an den Fallstudien dieser Arbeit herausgestellt werden konnten, nicht erfüllt sind. Eine Veranstaltung, in der „gute“ Kommunikation praktiziert wird, aber nur wenige oder konventionelle Methoden zum Einsatz kommen, kann mehr bewirken als ein schlecht angewendetes „Methodenfeuerwerk“.

#### 4.3.4.1 Aktivieren und Lernen

Beteiligungsprozesse sind Lern- und Vermittlungsprozesse. In Beteiligungsprozessen ist es von entscheidender Bedeutung, inwieweit es den Prozessmanagern gelingt, Lernprozesse bei den Beteiligten einschließlich sich selbst zu unterstützen. Um Lernen und Vermittlung fortlaufend zu optimieren, ist Prozessmanagern und Moderatoren die Auseinandersetzung mit aktivierenden Vermittlungsmethoden und darüber hinaus mit Innovationen der Lernforschung zu empfehlen.

Durch Fortschritte in der Hirnforschung hat sich das Verständnis vom Lernen stark gewandelt. Ging man im traditionellen Lernverständnis von rezeptiven Lernvorgängen und regelhafter und steuerbarer Informationsverarbeitung aus, demzufolge Wissen in die Köpfe der Lernenden hinein kopiert werden kann, so beruft sich das heutige Verständnis auf Erkenntnisse, wie das menschliche Gehirn funktioniert. Perkins (1995) beschreibt Wissensnetze, die individuell konstruiert sind. Neue Informationen können immer nur mit bereits verankertem Wissen verknüpft werden. Sind die Maschen des Netzes noch grob, fällt noch viel Wissen durch. Je enger und feiner die Netzstruktur, desto mehr Wissen bleibt schneller und einfacher im Netz hängen.

Lernprozesse sind komplexe Vorgänge, an denen der ganze Körper beteiligt ist. Die Sinne sind zu unterschiedlichen Anteilen in die Lernprozesse involviert, wobei die Prozentzahlen nur als ungefähre Gewichtung zu verstehen sind, weil bei jedem Individuum die Sinne bzw. Lernkanäle mit unterschiedlicher Intensität ausgeprägt sind:

Wir lernen 1% durch Schmecken,  
2% durch Tasten,  
3% durch Riechen,  
11% durch Hören und  
83% durch Sehen (European Commission 2004).

Ebenso spielt Bewegung (Motorik) beim Lernen eine wichtige Rolle. Der Mensch (vorausgesetzt, er verfügt über alle Sinne) ist ein vor allem auf visuelle Reize ausgerichtetes Wesen. Wissen gilt aber erst als verankert, also gelernt, wenn es gelingt, die Informationen im Langzeitgedächtnis abrufbar zu konservieren. Diese Verankerung hängt von der aktuellen und subjektiven Wichtigkeit der Information, von der aktuellen Motivation des Lernenden, seiner Aufmerksamkeit und Konzentration, von positiven und negativen Emotionen und von vorhandenen Anknüpfungspunkten im Wissensnetz ab. Wissensverankerung hängt darüber hinaus von der Aktivierung des Lernenden ab. Aktives Lernen braucht aktive Beteiligung am Prozess, Passivität dagegen blockiert die Wissensverarbeitung und die Entwicklung intrinsischer Motivation.

Der starke Zusammenhang von Aktivität und Lernen (Abbildung 56) weist auf die förderliche Wirkung von visuellen Angeboten hin, die das Gesagte in Bildform unterstützen, und von „learning by doing“, wenn viele Lernkanäle und Sinne angesprochen und die Lernenden emotional stärker in-

volviert werden. Ein weiterer wichtiger Aspekt ist die Reflexion über das Gelernte, d.h. sich mit anderen über die Inhalte auszutauschen, Gelerntes mit eigenen Worten auszudrücken und im Gespräch mit anderen zu ergänzen. Aktivierende Beteiligungsverfahren in Kombination mit dem passenden Mix an Methoden und Techniken haben ein großes Potenzial, intensive Lernprozesse zu initiieren, an denen die unterschiedlichen Akteure mitwirken können, weil sie Menschen zum Mit-Denken anregen und in Aktion bringen. Dabei fließt Wissen nicht in eine Richtung (von den vermeintlich Wissenden zu den Unwissenden), sondern ist durch Voneinander und Miteinander lernen charakterisiert, weil jeder wertvolle Informationen und Erfahrungen einbringt.

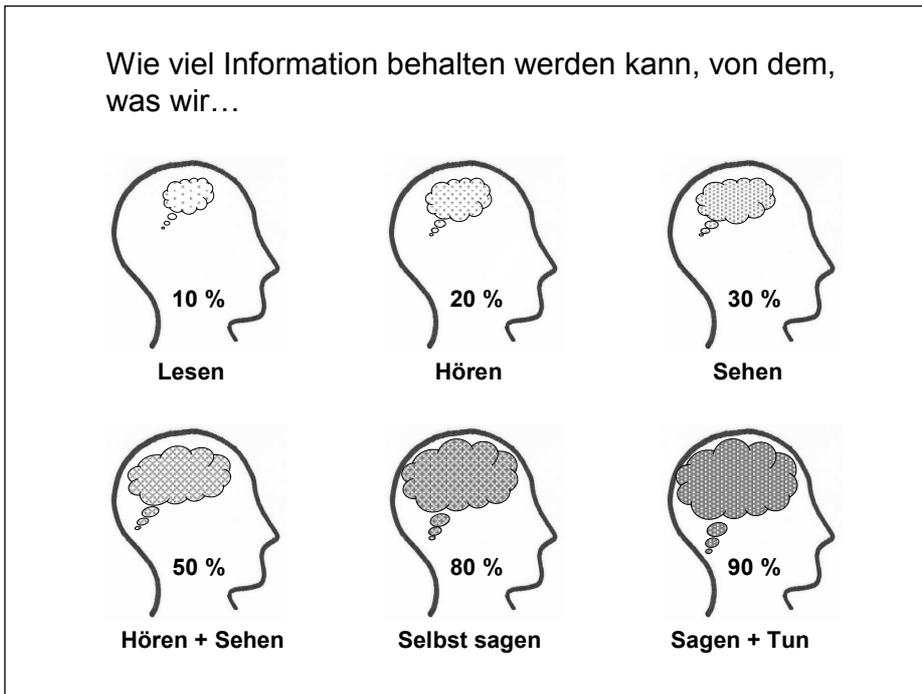


Abbildung 56: Wissensverankerung (Zahlen aus European Commission 2004)

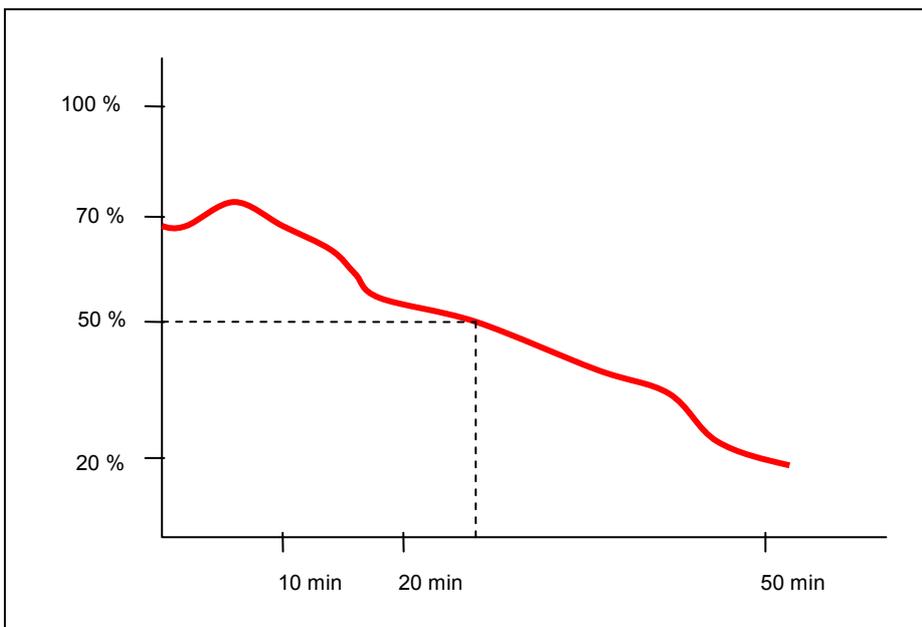


Abbildung 57: Behaltenswahrscheinlichkeit nach McKeachie (2002)

Darüber hinaus zeigt die Abbildung 56 wie ineffektiv Frontalveranstaltungen (Vorträge, Präsentationen, Monologe) sind, die die Zuhörer in einer passiven Rolle belassen. Diese Art der Informationsvermittlung ist z.B. auf klassischen Bürgerversammlungen üblich. Zudem lässt die Aufnahmefähigkeit nach überraschend kurzer Zeit nach, wenn nicht Pausen oder neue Anregungen erfolgen. Nach McKeachie (2002) steigt die Behaltenswahrscheinlichkeit anfangs etwas an (ca. 70%) nimmt dann aber kontinuierlich ab, bis nach etwa 25-30 Minuten die Wahrscheinlichkeit bei 50% und nach 50 Minuten noch gerade bei 20 % liegt Die Informationen müssen erstmal „verdaut“ werden und das braucht Anwendung, Reflexion oder Pause und vor allem etwas Zeit.

Aus diesen kurzen Ausführungen zur Aufnahme und Verankerung von Informationen lassen sich für die Gestaltung von Veranstaltungen folgende grundlegenden Prinzipien ableiten: Damit das Potenzial von Beteiligungsprozessen, Lerneffekte zu erzielen (Inhaltlich-fachliches Lernen, methodisch-strategisches Lernen, sozial-kommunikatives Lernen und affektives Lernen), möglichst intensiv genutzt wird, sollten in den Veranstaltungen die verbalen Informationen immer mit unterstützendem Bildmaterial ergänzt werden, Akteure möglichst selbst handeln können, nach spätestens 20 bis 30 min ein Methodenwechsel bzw. eine Pause erfolgen und Reflexionsphasen berücksichtigt werden. Viele der Beteiligungsinstrumente, ohne an dieser Stelle auf einzelne einzugehen, wenden diese Prinzipien an, indem Visualisierungstechniken eingesetzt werden und verschiedene Arbeitsphasen einander abwechseln. Die Teilnehmer werden aktiviert, mit Fragen gezielt ins Gespräch gebracht und übernehmen z. B. als Moderatoren der Kleingruppenarbeit Verantwortungsrollen. Mit Bezug auf diese methodischen Prinzipien von aktivierenden Beteiligungsverfahren - in der Literatur wird auch von Großgruppenverfahren wie z.B. Open Space oder Zukunftskonferenz gesprochen (> 30 bis 3000 Teilnehmer) – formuliert Weber (2007:11) fünf Dimensionen des Lernens, wie sie in und mit Beteiligungsverfahren möglich sind:

Dimension	Erläuterung
„Personal Mastery“	„Die Dimension ‚Personal Mastery‘ bedeutet, persönliche Fähigkeiten zu entwickeln und ermutigende Organisationskontexte für persönliche Entwicklungen zu schaffen. In den Prozess- und Strukturannahmen der Großgruppenverfahren ist dieses Prinzip verankert, indem Eigenverantwortlichkeit und Selbstorganisation der Teilnehmenden in das Zentrum des Prozesses gestellt wird.“
„Mentale Modelle“	„Die Dimension ‚Mentale Modelle‘ zielt auf die Reflexion innerer Bilder der Welt und auf die Erkenntnis, wie sie unsere Handlungsweisen und Wünsche prägen. Diese Dimension wird in den Verfahren methodisch-didaktisch aufgegriffen. Großgruppenverfahren methodisieren Mehrperspektivität, indem die mentale Modelle implizit oder explizit zum Gegenstand dialogisch-reflexiver Prozesse machen, sie kommunikativ adressieren und bearbeiten.“
„Geteilte Vision“	„Die Dimension ‚Geteilte Vision‘ bezieht sich auf den Aufbau innovativer kollektiver Zukunftsbilder, die von allen geteilt werden können. Das gemeinsame leitende Bild soll in die Zukunft weisen sowie kollektive Verantwortung für die Zukunft wecken. Die partizipativ organisierten Interventionsdesigns der Großgruppenverfahren zielen auf die Artikulation gemeinsamer Anliegen, Hoffnungen und Erwartungen. Spielerisch-experimentierende Praxen schließen Informalität und Emotionalität nicht aus, sondern erheben sie zum produktiven Gestaltungsmittel für einen kreativen Umgang mit möglichen Zukünften.“
„Teamlernen“	„Die Dimension ‚Teamlernen‘ zielt auf kollektive Denk- und Reflexionsfähigkeiten durch die Einbeziehung von Unterschiedlichkeit. In zirkulär angelegten dialogischen Rückkopplungsschleifen soll die Haltung der Offenheit, des forschenden Erkundens und der Authentizität praktiziert werden, um so ein differenziertes Bild entstehen zu lassen.“

Dimension	Erläuterung
„Systemdenken“	„Die Dimension des ‚Systemdenkens‘ zielt auf die Förderung neuer Wege des Denkens und Sprechens über das Verhalten von Systemen. Möglich werden soll die effektive Veränderung von Systemen im Gleichklang mit den natürlichen und ökonomischen Prozessen. Der zukunfts- und prozessorientierte Austausch des gesamten Systems soll alle Betroffenen in Verantwortung einbinden, Glaubwürdigkeit und Akzeptanz schaffen und durch Prozesse der Selbstorganisation ‚simultanen Wandel‘ ermöglichen.“

**Tabelle 23: Dimensionen des Lernens in Beteiligungsverfahren (Weber 2007)**

Die Anwendung eines passenden Beteiligungsverfahrens aus dem reichhaltig ausgestatteten Werkzeugkoffer unterstützt die Gestaltung einer aktivierenden Veranstaltung, ist aber keine zwingende Notwendigkeit, um Akteure aktiv zu beteiligen. Das Einbauen aktivierender Sequenzen in eine gewohnte Besprechungsform kann ein erster Schritt zur Verbesserung von Kommunikation und Beteiligung sein. Für die Planung einer Veranstaltung wird eine ziel- und wirkungsorientierte Vorgehensweise empfohlen: Sind die Ziele und Wirkungsziele einer Veranstaltung bestimmt, kann die Veranstaltung - auf diese bezogen - mit unterstützenden Methoden gestaltet werden. Grundsätzlich kann das ‚Logic Model‘ zur Vorbereitung einer Veranstaltung genutzt werden, da jede Veranstaltung, als Teil eines Gesamtprozesses, ein in sich geschlossener Prozess ist, in dem alle Komponenten des ‚Logic Model‘ vorhanden sind. Es gibt einen Kontext, Rahmenbedingungen und Akteure, auf die eine Veranstaltung abzustimmen ist. Die Inhalte der Veranstaltung und der Einflussrahmen sind festzulegen. Mit Hinblick auf die Wirkungsziele werden aktivierende Methoden und Techniken ausgesucht. Für einen reibungslosen Ablauf ist ausreichend Material zur Verfügung zu stellen. Der Ablauf der Veranstaltung ist mit einer realistischen Zeitplanung zu strukturieren.

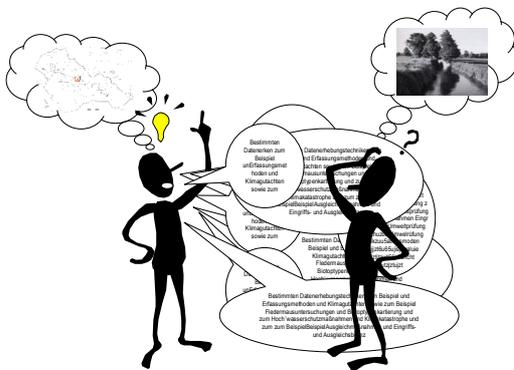
Akteure: Wer kommt zur Veranstaltung?				
Tagesziele: Was soll am Ende der Veranstaltung erreicht sein?				
Einflussrahmen: Was kann beeinflusst werden?				
Ziele/Wirkungsziele	Inhalte	Methoden (Wie)	Material	Zeit/Dauer
...	...	...	...	...

Für das Ende einer aktivierenden Veranstaltung sollte ausreichend Zeit für Reflexion und Feedback eingeplant werden, damit das Tagesergebnis zusammengefasst und reflektiert werden kann und im Gedächtnis verankert wird, um Informationsverluste bis zur nächsten Veranstaltung zu minimieren. Die Ergebnisse sind ebenfalls schriftlich festzuhalten und den Akteuren zur Verfügung zu stellen. Ein Feedback ist notwendig, um die Art von Veranstaltung auf der Grundlage der Anmerkungen zu verbessern und eventuelle Missstimmungen, die sich negativ auf den weiteren Prozess auswirken können, zu beseitigen.

#### 4.3.4.2 Visualisieren

Wie im voran gegangenen Kapitel deutlich herausgestellt wurde, ist der Mensch überwiegend ein „Augentier“, das seine Umwelt vor allem visuell wahrnimmt, auch wenn neuere Forschungen zeigen, dass es unterschiedliche Wahrnehmungs- und Lerntypen gibt, abhängig vom bevorzugten Eingangskanal. „Da Bilder kommunikativen Primärcharakter tragen, sind Worte, Sprache der Versuch, Bilder sekundär durch vereinbarte Zeichen zu beschreiben. Bilder sind ursprünglicher als Wortsprache, sie sind kommunikativ schneller, dynamischer als Buchstabenreihen“ (Schmidt 2002 S. 1). Das menschliche Gehirn kann Informationen besser aufnehmen und speichern, wenn die Bereiche für Wort- und Bildverarbeitung gleichzeitig angesprochen werden und mehrere Sinnesorgane die Informationen aufnehmen.

Visualisieren bedeutet, etwas für das Auge sichtbar bzw. bildhaft darzustellen. Bilder sollen das gesprochene Wort nicht ersetzen, sondern sinnvoll unterstützen: Bilder sollen generell



**Abbildung 58: Können Sie sich nun ein Bild machen?**

- die Aufmerksamkeit der Empfänger konzentrieren
- den Betrachter einbeziehen
- den Redeaufwand verkürzen
- dem Publikum Orientierungshilfe geben
- Informationen leichter erfassbar machen
- Wesentliches verdeutlichen
- Gesagtes erweitern und ergänzen
- das Behalten fördern
- zu Stellungnahmen ermuntern

(Seifert 1997:14)

Für die räumliche Planung stellen Bishop & Lange (2005:3) drei Gründe für Visualisierungen heraus:

1. Visualisierungen geben uns die Gelegenheit, Umweltveränderungen zu sehen und zu verstehen bevor sie eintreten.
2. Indem diese visuelle Erfahrung und die Erkenntnisse geteilt werden, können Visualisierung Konsensfindung und Entscheidungen für die Zukunft unterstützen.
3. Visualisierungen unterstützen das Gespräch mit Menschen über ihre Beziehungen zu ihrer Umwelt, die einen Schlüsselfaktor für umweltrelevante Entscheidungen darstellen.

Visualisierungen, die in der Landschaftsplanung zum Einsatz kommen, sind sehr vielfältig. Unterscheiden kann man grob zwischen analogen und digitalen Visualisierungen. In der vorliegenden Arbeit wurde eine Reihe von Visualisierungen eingesetzt, um die Informationen des Textes zu verdeutlichen, z.B. Diagramme, Fotos und Karikaturen. Die Methoden, die zur Planung von Beteiligungsprozessen vorgestellt wurden, beziehen jeweils eine Form der grafischen Darstellung ein, wie Netz- oder Baumdiagramme. Der Beteiligungsplan wurde als Zeit-Intensitäts-Diagramm entwickelt, damit sich die Beteiligten im wahrsten Sinne des Wortes ein Bild vom Prozess machen kön-

nen. In den Fallstudien wurden zur Veranschaulichung und Unterstützung der Entscheidungsfindung zudem Fotomontagen, historische Karten und Vor-Ort-Visualisierungen eingesetzt. Mit einer weiteren Form der Visualisierung, einem Mind Map, hat Däne (2003) verschiedene Formen der Visualisierung übersichtlich zusammengestellt.

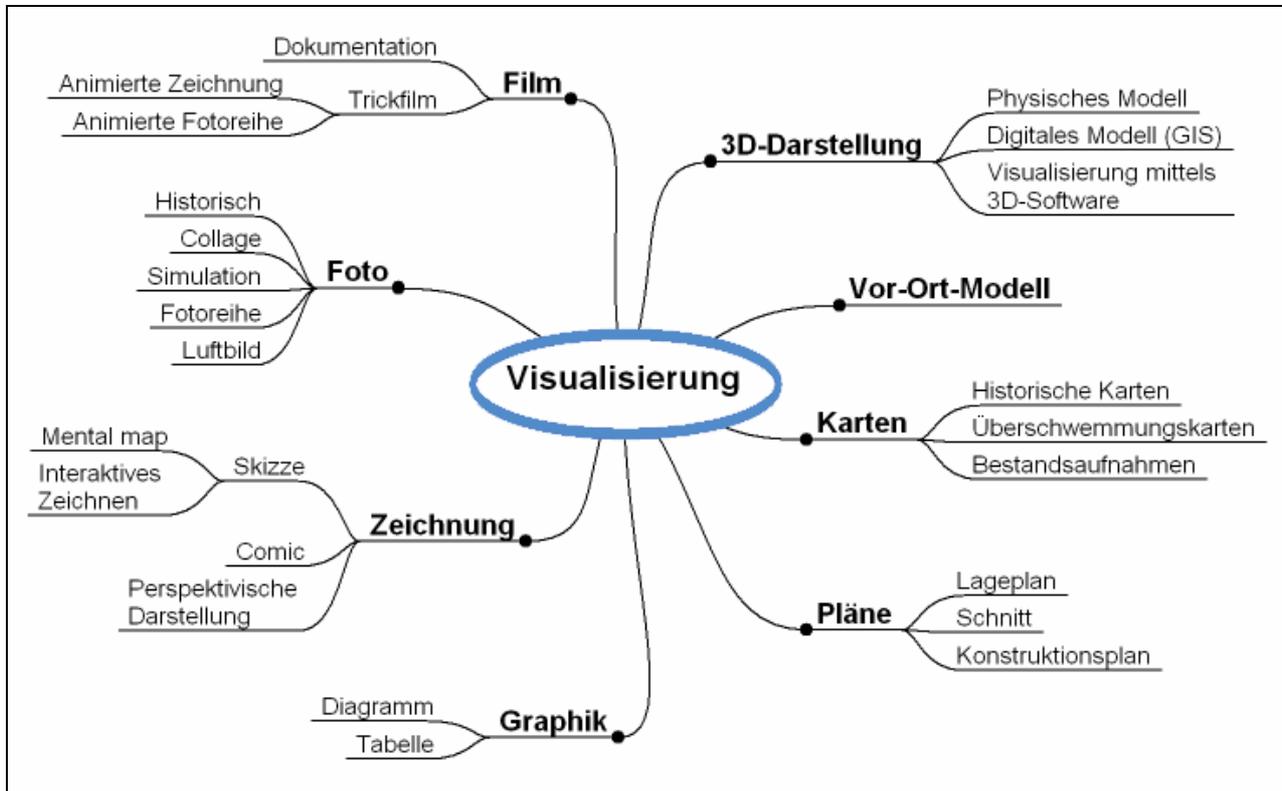


Abbildung 59: Formen von Visualisierungen (Däne 2003)

Fotos, Zeichnungen, Grafiken, Karten und Pläne können in Texten und Vorträgen oder in Originalgröße in Veranstaltungen verwendet werden. In der Regel sehr viel aufwendiger sind Filme, Vor-Ort-Modelle und 3D-Visualisierungen als visuelle Veranschaulichungen zu produzieren. Dieser erhebliche Aufwand ist bei der Planung des Beteiligungsprozesses zu beachten, wenn die Produktion rechtzeitig zum geplanten Einsatz fertig sein soll.

Einsatzmöglichkeiten für diese Visualisierungsformen werden an Beispielen erläutert: Für den Hochwasserschutz in Nordhessen wurde ein informativer Film über die Hochwasserproblematik und die verschiedenen Zusammenhänge produziert, in dem Möglichkeiten des Hochwasserschutzes beschrieben wurden, wie er an der Bauna (Katzenmühle) und in Rotenburg an der Fulda umgesetzt wurde. Der Film wurde auf größeren Veranstaltungen z.B. bei der Weltausstellung EXPO 2000 und bei Bürgerversammlungen gezeigt. Darüber hinaus wurden CDs unter den Akteuren und weiteren Interessierten verteilt.

Die Produktion eines Filmes als „Spiegel“ hat sich in einem Planungsfall bewährt, in dem es aufgrund gravierender Kommunikationsfehler zu erheblichen Konflikten gekommen war. Der Prozess war geprägt durch unpersönliche Kommunikation über Fax und Telefon, ausschließlich durch Einzelgespräche, eine Reihe von Missverständnissen und Fehlinformationen. Die Situation war letztendlich durch Verärgerungen und Schuldzuweisungen blockiert und eine Lösung nicht in Sicht. Eine Gruppe von Studierenden der Stadt- und Landschaftsplanung der Universität Kassel haben

im Rahmen ihrer Ausbildung diesen Planungsfall „autopsiert“, indem sie jeden Schlüsselakteur vor laufender Kamera interviewt haben. Im Film hatte jeder Beteiligte die Möglichkeit, ungestört seine Meinung zu dem Fall zu äußern. Die Stellungnahmen wurden sehr sachlich formuliert und vorgelesen. Persönliche Eindrücke kamen als eine eigene Perspektive und nicht als Schuldzuweisung zum Ausdruck. Abschließend wurde der Fall von einem neutralen Außenstehenden kommentiert. Sehr deutlich kam in dem Film heraus, dass das Stocken des Projekts weniger an inhaltlichen Fakten als an Kommunikationsstörungen lag.

Der Film, den alle interviewten Akteure zu sehen bekamen, war für jede Partei die erste Möglichkeit zu erfahren, wie die anderen den Fall erlebt hatten. Es entwickelte sich ein Verständnis für die Perspektiven Anderer und es wurde allen deutlich, woran das Scheitern gelegen hatte. Nachdem sich alle den Film angeschaut hatten, kam eine sehr angeregte und lösungsorientierte Diskussion bei einer gemeinsamen Veranstaltung in Gang (initiiert und organisiert von den Kasseler Studierenden als neutrale Außenstehende). Das Medium Film bot jedem Beteiligten seine ungestörte Redezeit und regte jeden Interviewten an, sich sachlich und verständlich zu äußern, wodurch Emotionen in den Hintergrund rückten. Zudem schaffte dieses Medium eine Distanz, indem es den Beteiligten die Möglichkeit bot, quasi von Außen den Fall zu betrachten. Wie diese zwei Beispiele zeigen, eignet sich das Medium Film sowohl zu breiter Information, die flexibel einsetzbar ist, als auch zur konkreten Analyse.

Vor-Ort-Modelle geben einen Eindruck von der Maßnahme in der Landschaft direkt an dem Ort, an dem sie umgesetzt werden soll. Sie können in Hochwasserschutzprojekten z.B. zur Verdeutlichung von Dammhöhen eingesetzt werden, wobei Bänder oder Latten aber nicht die Massivität der Bauwerke darstellen können. Auf den Bildern wird eine Fußgängerbrücke über die Fulda im Stadtgebiet von Kassel mit grünen Luftballons simuliert. Die Luftballons geben die ungefähre Position des Bauwerks wieder, vermitteln aber weniger die Gestalt. Diese Art der Visualisierung unterstützt es, sich eine konkrete Maßnahme in der Landschaft vorzustellen, aktiviert Interessierte, bei der Aktion tatkräftig mit anzupacken und regt Diskussionen mit den Interessierten und Schaulustigen an.



**Abbildung 60: Vor-Ort-Visualisierung einer Brücke über die Fulda in Kassel (Bilder von Alma Klein)**

Computergestützte Visualisierungen und das Internet als Informations- und Kommunikationsmedium in Planungsprozessen nehmen stetig an Bedeutung zu (Sinning 2005, Lipp 2007). In den letzten Jahren war eine rasante Entwicklung bei computergestützten 2 D- und 3 D-Visualisierungen zu beobachten, die an wenigen Beispielen kurz erläutert wird. Für die Fallstudie Vorstudie HWAP für Fulda & Diemel wurden dreidimensionale Modelle und Visualisierungen erarbeitet und z. T. in den Veranstaltungen eingesetzt. Die Produkte umfassten Standbilder, die einen Vorher-Nachher-Vergleich ermöglichten, Simulationen von natürlichen Maßnahmen z.B. einer Auwaldanpflanzung und ihrer Entwicklung in den nächsten Jahrzehnten (4D) und einen Flug über das Fuldataal, der die Landschaft und potenzielle Maßnahmen aus der Vogelperspektive zeigte (Stemmer 2005). Der

3D-Flug und computergestützte Karten kamen im Rahmen der 2. Fulda-Diemel-Konferenz zum Einsatz. Eine Befragung der Teilnehmer zu den Visualisierungen zeigte, dass diese Visualisierungen ebenso wie konventionelle Formen zur Verdeutlichung der Planungsinhalte beitragen konnten (vgl. Kapitel 3.4.2.3).

Ein weiteres Beispiel, der „Interaktive Landschaftsplan Königslutter“ (von Haaren et al. 2005), bei dem verschiedene Visualisierungen in Veranstaltungen und im Internet eingesetzt wurden, konnte zeigen, dass Visualisierungen aktiv in der Diskussion genutzt werden, um eigene Beiträge zu verorten und zu veranschaulichen. Die Teilnehmer waren angeregt, ihr Wissen und ihre Meinung spontan zu äußern. Wenn Vorschläge von den Beteiligten gleich in Bilder umgesetzt und diskutiert bzw. Visualisierungen gemeinsam erarbeitet werden können, trägt das zur Akzeptanz der Planung bei (von Haaren et al. 2005:165). Dagegen hat sich die Befürchtung, dass die Visualisierungen und ihre Qualität die Diskussion dominieren und von den Planungsinhalten ablenken könnten, nicht bestätigt. Interaktive Karten und Panoramabilder wurden zudem auf einer Internetplattform angeboten, die somit jederzeit zugänglich waren. Die Nutzung des Internetangebotes erfolgte spürbar intensiver nach Anregung in den Veranstaltungen, um sich Bilder und Informationen noch mal in Ruhe anzuschauen. Jeder Nutzer konnte sich selbst bestimmt und im eigenen Tempo mit den Informationen beschäftigen. Dieses Angebot hat zu keiner quantitativen Steigerung von Akteuren und Stellungnahmen geführt, aber zu einer Qualitätssteigerung der Beiträge. Die Stellungnahmen, teilweise mit Plänen, waren präziser ausgearbeitet als es sonst oftmals der Fall ist, und dadurch konnte Zeit in der weiteren Bearbeitung gespart werden.

2D Visualisierungen wie Karten und Luftbilder erwiesen sich als wichtige Unterstützung für die Orientierung in den 3D-Modellen, die den Akteuren trotz Ortskenntnissen durch mehrfache Standortwechsel schwer fiel. Landmarken oder Verortung auf einer Karte sind für die Orientierung notwendig (von Haaren et al. 2005:166). Realitätsnahe Darstellungen, wie sie von Visualisierungsprogrammen wie z.B. Visual Nature Studio (VNS) erreicht werden, ermöglichen dem Betrachter, sich Planungsinhalte vorzustellen. Dagegen werden fotorealistische Darstellungen, die einen hohen Anspruch an die Realitätsnähe und an die Korrektheit in Details erheben, eher skeptisch betrachtet und als unstimmig kritisiert (von Haaren et al. 2005:168, Warren-Kretzschmar & Tiedtke 2005:9, Warren-Kretzschmer et al. 2005:178). Dieser Effekt kann von einer inhaltlichen Diskussion ablenken. Die Akteure wünschten sich mehr Interaktivität, um sich selbst den Raum und die Visualisierungen spielerisch erschließen und nach eigenem Wunsch Ansichten oder Darstellungen beeinflussen zu können. Interaktivität ist dann gegeben, wenn auf Zuruf Perspektiv- oder Standortwechsel vorgenommen, Vorschläge in einfache Visualisierung (z.B. Fotomontagen) eingearbeitet werden oder der Akteur selbstständig Perspektive oder Visualisierung am Computer ändern kann. Eine einfache und begrenzte Form der Interaktivität ist z. B. das Ein- und Ausblenden von Maßnahmen in der Landschaft (Vorher-Nacher-Vergleich). Interaktivität unterstützt das Verständnis räumlicher und zeitlicher Prozesse in der Landschaft (von Haaren 2004:444). Der von den Akteuren geäußerte Wunsch, Inhalte stärker interaktiv in der Planung zu visualisieren, ist eine Zukunftsaufgabe für die Software-Entwicklung. Die Rechenvorgänge für statische oder interaktive Visualisierungen betragen je nach Realitätsnähe und Detailgenauigkeit mehrere Tage oder Wochen. Dieser zeitliche Aufwand ist bei der Planung des Beteiligungsprozesses zu beachten, wenn 3D-Visualisierungen eingesetzt werden sollen.



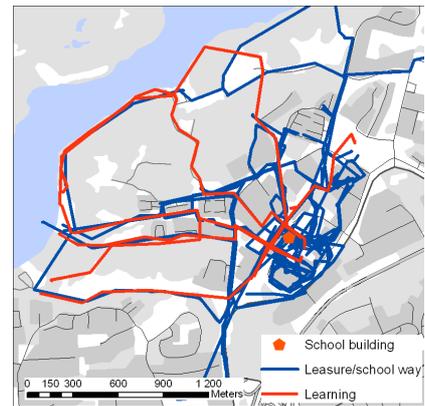
**Abbildung 61: 3D-Vorher-Nachher-Visualisierung einer Geländeaufschüttung (VNS, Mülder 2006)**

Mülder hat in seiner Diplomarbeit (Universität Kassel 2006) untersucht, wie sich „normale“ Visualisierungen (statisch, gerechnete Bilder, VNS) im Vergleich zu interaktiven Visualisierungen (Echtzeitmodell, Spiele-Software) auf die Diskussion in Veranstaltungen auswirken. In beiden Visualisierungsarten wurden die gleichen Planungsinhalte aus der Fußgängerperspektive dargestellt. Das Echtzeitmodell ließ auf Zuruf Standort- und Perspektivenwechsel zu und ermöglichte eine Veränderung der Wegeführung. Beiden Visualisierungsarten gelang es, die Diskussion anzuregen, Planungsinhalte zu verdeutlichen und das Verständnis zu erleichtern. Die Beteiligten fühlten sich überwiegend sachlich informiert. Es konnten trotz ständiger Einblendung einer 2D-Karte mit Standortmarkierung Orientierungsprobleme vor allem im Echtzeitmodell festgestellt werden, insbesondere bei Computer-Ungeübten und älteren Personen. Als weiterer Aspekt wurde in der Untersuchung deutlich, dass die Einstellung gegenüber den Planungsinhalten eine bestimmte Erwartungshaltung gegenüber den Visualisierungen erzeugte. Projektgegner zeigten Zweifel und Enttäuschung, dass die Auswirkungen auf das Landschaftsbild in den Visualisierungen nicht so drastisch waren, wie sie angenommen hatten. Auffallend war, dass die Möglichkeit der Interaktivität, die Akteure anders als bei der nicht beeinflussbaren Visualisierung dazu anregte, umgehend Wünsche hinsichtlich von Perspektiven anzumelden und Kommentare abzugeben. Damit wird die übliche Strukturierung einer Veranstaltung in Input und anschließender Diskussion aufgehoben. Das stellt neue Herausforderungen an die Konzipierung von Veranstaltungen und den Planer bzw. Moderator.

Das Medium Computer ist darüber hinaus geeignet, Jugendliche zur Beteiligung zu motivieren. Jugendliche sind zum überwiegenden Teil mit diesem Medium sehr vertraut. Für ein Forschungsprojekt zur Beteiligung von Jugendlichen an Planungsprozessen wurde an der Schwedischen Universität für Landwirtschaft (SLU) eine Methode auf der Basis eines Geografischen Informationssystems (GIS) entwickelt („Children’s Maps in GIS“). Ziel der Forschungen war es, eine direkte Kommunikation zwischen Planern und Kindern bzw. Jugendlichen über ihre Belange herzustellen, ohne dass Eltern oder andere Erwachsene als Vermittler auftraten. Unter technischer Anleitung durch einen Planer oder GIS-kundigen Lehrer zeichneten die Jugendlichen selbständig ihre Schulwege, Freizeitrouten, Plätze zum Lernen und für ihre Freizeitaktivitäten ein (Berglund & Nordin 2007 u. 2008). Diese Informationen könnten ebenso auf analogen Karten eingezeichnet werden, allerdings stellt die Anwendung von GIS und digitalen Karten für Jugendliche einen zusätzlichen Reiz dar, sich zu beteiligen. Nach den Ergebnissen von Berglund & Nordin sollten für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen drei wesentliche Kriterien erfüllt sein: Die Beteiligung muss aus ihrer Perspektive sinnvoll, nicht langweilig oder frustrierend sein, und Jugendliche brauchen Feedback.

Diese Kriterien unterscheiden sich nicht von denen für die Beteiligung von Erwachsenen. Die Computernutzung leistet einen Beitrag dazu, dass die Beteiligung nicht langweilig für die Jugendlichen wird. Als zusätzlicher Effekt entstehen auf diese Weise effizient digitale Datenbanken und Karten, die direkt weiter bearbeitet werden können.

Der Einsatz von GIS, 3D Visualisierungen in Veranstaltungen und Internet und damit erweiterte Möglichkeiten der Beteiligung ergänzen die herkömmlichen Mittel und Wege und sprechen weitere potenzielle Akteure an, z.B. Jugendliche. Zusätzliche Informationen und Möglichkeiten, eine Stellungnahme über das Internet abzugeben, machen Akteure unabhängig von Öffnungs- oder Veranstaltungszeiten. Die Untersuchungen haben aber auch gezeigt, dass der persönliche Kontakt und die Einbindung durch eine Veranstaltung Voraussetzung für die aktive Internetnutzung waren. Interaktivität, die eine selbst bestimmte Informationserarbeitung oder ein ‚Mitmachen‘ bei der Herstellung des Endprodukts (Skizze, Modell, Fotomontage usw.) ermöglicht, spielt für den Einsatz von Visualisierungen in Beteiligungsprozessen eine zunehmende Rolle. Im Bereich der computer-gestützten interaktiven Visualisierungen sind dynamische Entwicklungen zu beobachten und weiterhin zu erwarten. Der technische Fortschritt wird weitere Nutzungsmöglichkeiten eröffnen. Von Haaren et al. (2005:166) weisen darauf hin, dass „der Wunsch, Planungsvorschläge für die Bürgerbeteiligung zu visualisieren auch in Konflikt treten kann mit modernen prozessorientierten Ansätzen der Landschaftsplanung.“ Die Herausforderung liegt darin, die Möglichkeiten computergestützter Visualisierungen so in den Planungs- und Beteiligungsprozess einzubauen, dass die Kriterien guter Kommunikation und Beteiligung erfüllt werden. “The challenge for the development of such media is not so much the creation of the 3D models or the interactivity within them but ensuring that communication is genuinely two-way and that the model is not just used as a vehicle for the presentation of a *fait accompli* on behalf of the planners. [...] distributed virtual reality environments have great potential to contribute to enabling stakeholder participation and mutual learning in the planning context” (Ball et al. 2007).



**Abbildung 62: Children’s Maps in GIS (Berglund & Nordin 2008)**

Visualisierungen sind für eine effiziente Kommunikation und den Lernprozess unerlässlich. Es ist aus der Fülle der Visualisierungsformen für das jeweilige Vermittlungsziel die geeignete auszuwählen und der erforderliche Aufwand der Produktion gegen den Nutzen abzuwägen. Ein intelligenter Medienmix aus Internet, Presse und persönlicher Interaktion, unterstützt durch Visualisierungen, verspricht den größten Nutzen für die Beteiligung und den Planungsprozess (Warren-Kretschmar et al. 2005:179). Wie dieser intelligente Medienmix aussieht, ist prozess- und zielgruppenbezogen immer wieder neu zusammenzustellen und ist damit Inhalt der individuellen Prozessplanung.

#### **4.3.4.3 Entscheiden**

Der gesamte Beteiligungsprozess läuft auf Entscheidungen hinaus, d. h. sämtliche Analyse- und Bewertungsschritte, Ermittlung von Zielen und Kriterien, Entwicklung von Planungsalternativen usw. sind Teil der Entscheidungsfindung bzw. beinhalten Teilentscheidungen. Wie können diese Entscheidungsprozesse, die auf der Abwägung vielfältiger Informationen und Diskussionsergebnisse beruhen verständlich und nachvollziehbar gestaltet werden? In der englischen Fallstudie North Kent Marshes hat sich die Methode des Entscheidungsbaumes in der Gestaltung der Prozessmanagerin Capita Simmons (London) zur strukturierten Entscheidungsfindung in Workshops bewährt, wie die Evaluierung herausstellen konnte (Sorensen et al. 2006).

Mit dem Entscheidungsbaum wird allgemein ein mehrstufiger Entscheidungsprozess samt der gegebenen Entscheidungsalternativen dargestellt. Die Darstellung dient als Denkhilfe, indem sie, ähnlich einer Landkarte, einen Überblick über die Entscheidungslage ermöglicht. Grundsätzlich kann diese Methode sowohl zur Problemanalyse (vgl. Kapitel 4.3.1.1) als auch zur Entscheidungsfindung dienen. Der Entscheidungsbaum bietet eine systematische und strukturierte Beschreibung von alternativen Entscheidungsmöglichkeiten und eine übersichtliche Darstellung unterschiedlicher Wege zur Lösung eines Problems an. In der Darstellung kann ein Wirkungsbezug hergestellt werden, indem mögliche Konsequenzen der Entscheidung ergänzt werden. Entscheidend für die Qualität eines Entscheidungsbaumes ist die Qualität der Fragen, die durch den Entscheidungsprozess führen. Gute Antworten auf unpräzise gestellte oder irrelevante Fragen bringen den Entscheidungsprozess nicht weiter oder führen ihn gar in eine falsche Richtung. Entscheidungen sind zu diskutieren und auszuhandeln, aber auch ohne bei jeder Entscheidung einen Konsens erzielen zu müssen kann der Prozess fortgesetzt werden.

Die Methode kann in jeder Phase des Hochwasserrisikomanagements angewendet werden, eignet sich aber weniger für detaillierte Gestaltungsfragen. Am Beispiel von North Kent wird eine mögliche Vorgehensweise im Rahmen des Hochwasserrisikomanagements erläutert. Die Akteure wurden zu einem Entscheidungsworkshop eingeladen, dessen Ziele es waren, (1) eine Auswahl an Entscheidungen festzulegen, die während der Planungsphase zu treffen sind, (2) akzeptable Maßnahmen zu bestimmen, (3) inhaltlich zu diskutieren und (4) zu untersuchen, wie und warum Entscheidungen getroffen werden. Einführend bekam jeder Teilnehmer eine Erläuterung des Workshopablaufs und wesentliche Informationen zum Projekt. Die Diskussionen und Entscheidungen fanden in drei Kleingruppen statt, in denen verschiedene und zum Teil konfligierende Interessen vertreten waren. Zusätzlich waren in jeder Gruppe ein Moderator und ein Vertreter des Managements, der Fachfragen beantworten und Hintergrundwissen zur Verfügung stellen konnte. Die 2-stündige Diskussion in den Gruppen orientierte sich an fünf geschlossenen Fragen (Antwortmöglichkeiten Ja und Nein). Geschlossene Fragen zielen auf Entscheidungen im Gegensatz zu offenen Fragen (W-Fragen), die der Informationsbeschaffung dienen. Die Akteure bekamen zudem

Hintergrundinformationen und mögliche Wirkungen einer Ja- oder Nein-Entscheidung zur Hand, die in dem voran gegangenen Prozess gesammelt worden waren. Die Akteure waren aufgefordert, nach jeder Frage ihre Standpunkte zu diskutieren. Entscheidungen führten zu einem „toten Ende“, wenn vorherigen Entscheidungen widersprochen oder jede Art von Hochwasserschutz unmöglich wurde (vgl. Abbildung 63). Die Rückführung auf konstruktive Entscheidungspfade war Aufgabe des Moderators. Ziel der Kleingruppenarbeit war es, nach Möglichkeit Konsens zu den einzelnen Fragen zu erreichen und letztendlich eine akzeptierte Rangfolge an möglichen Hochwasserschutzmaßnahmen zu identifizieren. Nach der Kleingruppendiskussion sollte je ein Vertreter die Ergebnisse, Kompromisse und Meinungsverschiedenheiten in der Gesamtgruppe präsentieren. Auch sollten Prozessphasen, die zu „toten Enden“ geführt hatten, und der Weg zu konstruktiven Lösungen erläutert werden. Die Informationsblätter, die die Akteure in die Hand bekommen haben, waren nach folgendem Muster gestaltet:

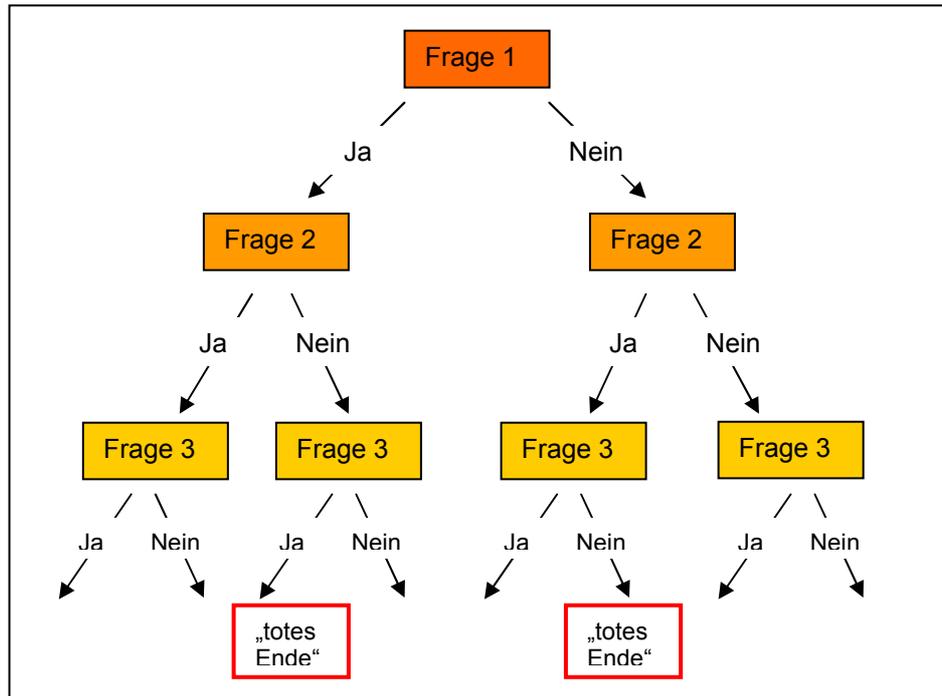
Thema	Frage	
	Ja	Nein
Hintergrundinformationen		
<input type="checkbox"/> .....	Mögliche Wirkungen	Mögliche Wirkungen
<input type="checkbox"/> .....	<input type="checkbox"/> ...	<input type="checkbox"/> ...

Die fünf in diesem Beispiel formulierten Themen und Fragen lauteten:

1. Nutzung des Marschlandes: Ist der Zugang zu dem gesamten Marschland ständig erforderlich?
2. Landschaft: Denken Sie, dass der heutige Landschaftscharakter und der ökologische Wert des Marschlandes durch Entwicklung in einen „natürlicheren“ Zustand verbessert werden könnte?
3. Beweidung: Ist das existierende Weideland der North Kent Marschlandes eine wichtige Resource, die in diesem Zustand für zukünftige Generationen erhalten werden soll?
4. Entwicklungsdruck: Sollte erlaubt werden, den heutigen Hochwasserschutz des Marschlandes zu vermindern, wenn in diesem Bereich aufgrund der Wirkungen des Klimawandels die Möglichkeit zukünftiger Entwicklung ausgeschlossen ist?
5. Ökonomische Betrachtung: Ist es nachhaltig, die Schutzdämme zu erhöhen angesichts des Klimawandels?

Die Fragen sind nicht unabhängig voneinander zu betrachten. Sie beinhalten zum Teil mehrere Aspekte, die unterschiedlich beantwortet werden könnten, z.B. könnte für Frage 1 die Antwort lauten: a) Zugänglichkeit *ja*, b) zum gesamten Marschland *nein*, c) ständig *nein*. Diese Differenzierung muss bei der Gestaltung des Entscheidungsbaums berücksichtigt oder die Fragen vereinfacht werden. Komplexe Fragen wie diese im Beispiel, resultieren aus einem laufenden Diskussionsprozess und fassen bereits abgestimmte Aspekte zusammen. Die Informationsblätter mit den Hintergrundinformationen und den möglichen Wirkungen geben eine Übersicht über den Stand der Diskussion. Eine zielorientierte Entscheidungsfindung wird dadurch erleichtert, aber Möglichkeiten einer gezielten Steuerung oder Beeinflussung der Entscheidung durch Formulierung oder Auswahl von Informationen und Argumenten werden gleichzeitig deutlich. Die parallelen Diskussionen in unterschiedlich besetzten Kleingruppen können diesbezüglich als Regulativ wirken, wenn die Argumente aus den unterschiedlichen Perspektiven kritisch diskutiert werden. Folgende Abbildung

zeigt den schematischen Aufbau des Entscheidungsbaumes (Ausschnitt), der im Fall von North Kent insgesamt 32 Entscheidungswege ermöglichte.



**Abbildung 63: Struktur eines Entscheidungsbaumes aus dem Beispiel North Kent Marshes**

Dieses Vorgehen förderte die Betrachtung der Perspektiven aller Akteure, unterstrich die Notwendigkeit von Kompromissen, deckte Widersprüche in Argumentationen auf und zeigte den Wert von neutraler Moderation in konfliktreichen Diskussionen. Ein fester Zeitrahmen und zielorientiertes Zeitmanagement führten zu effizienter Entscheidungsfindung. Das Prinzip der Visualisierung zur Veranschaulichung und Nachvollziehbarkeit des Entscheidungspfades wird bei der Methode des Entscheidungsbaumes angewendet. Kritische Stimmen äußerten in der Evaluation, dass durch dieses Werkzeug die von Beginn an vertretenen Meinungen nicht geändert wurden, sondern dass der Entscheidungsbaum diese nur bestätigt habe. Damit ist eine wichtige Aufgabe des Werkzeugs erfüllt: Die Meinungen und Argumente wurden für alle transparent. Und die Bestätigung der eigenen Argumentation ist ein akzeptables Ergebnis; entscheidend ist letztendlich die Einigung auf ein Ergebnis. Eine essentielle Wirkung dieser Methode ist die Erfahrung der Akteure, wie schwierig Abwägungs- und Entscheidungsprozesse tatsächlich sind. Es wird Verständnis für diejenigen gefördert, die als Letztentscheider die Verantwortung zu tragen haben. Die Entscheidungen finden eine größere Anerkennung und Akzeptanz.

Im Bereich der Kinder- und Jugendbeteiligung wurde ein ähnliches Werkzeug - der Entscheidungskreis - entwickelt<sup>52</sup>. Vom Prinzip funktioniert er genauso wie der Entscheidungsbaum, indem durch ausschließende Fragen der Prozess zu einer Entscheidung geführt wird. Weil er in seinem Aufbau nicht so komplex gestaltet werden kann, wie der vorher beschriebene Entscheidungsbaum im Beispiel von North Kent, eignet er sich vor allem für die Auswahl von Ideen nach bestimmten Kriterien. In dem Beispiel einer partizipativen Schulhofgestaltung sammelten die Schüler nach einer Schulhofforschung (Bestandsaufnahme) ihre Ideen für die Gestaltung ihres Schulhofes. Da nicht

<sup>52</sup> Beschreibung unter <http://www.kinderpolitik.de/methodendatenbank/funktionen/methode.php?ID=505&print=true>,

alle Ideen umgesetzt werden konnten, war eine Auswahl oder Rangliste zu erstellen. Dazu wurde ein Entscheidungskreis wie eine Zielscheibe mit ineinander liegenden Kreisen auf eine große Plakatwand gemalt, die auf den Boden gelegt wird. Die limitierenden Kriterien (z.B. Spassfaktor, Platzbedarf, auf dem Schulhof erlaubt) werden mit den Schülern durch geschlossene Fragen formuliert, von denen je eine in einen der Kreise des Entscheidungskreises gelegt wird. Alle Ideen durchlaufen nun die Stufen in Richtung Zentrum und bei jeder Frage werden Ideen aussortiert, die in dem Kreis liegen bleiben, deren Frage nicht positiv beantwortet werden konnte. So wird den Kindern deutlich wann und warum welche Idee heraus gefallen ist. Im Zentrum kommen nur die Ideen an, für die alle Fragen mit ja beantwortet werden konnten.



**Abb. 64: Der Entscheidungskreis (Bilder von Katharina Homann)**

Mit dieser Ideenprüfung entsteht eine Rangliste der Gestaltungsideen, deren Umsetzung zusätzlich zeitlich sortiert werden kann. Darüber hinaus werden offene Punkte deutlich, die zur Entscheidung über eine Idee noch geklärt werden müssen. Der Entscheidungskreis ist für Kinder besonders geeignet, weil Kinder häufig lieber am Boden agieren als an Tafeln. Wichtig bei den Entscheidungsfindungen ist die Einigung auf Entscheidungsregeln, nach denen Entscheidungen getroffen werden, z. B. nach dem Mehrheitsprinzip (einfache Mehrheit, bestimmte Mehrheitsverhältnisse). Nicht immer einfach ist die Bestimmung eines günstigen Zeitpunktes für Entscheidungen. Dauern Diskussionen zu lange, droht ein Thema „zerredet“ zu werden und der Prozess verliert an Dynamik. Wird zu schnell auf Entscheidungen gedrungen, weil der Prozess unter Zeitdruck steht, könnten Entscheidungen auf unzureichender Informationsgrundlage getroffen werden, die im weiteren Prozess nicht zu halten sind. Die Strukturierung von Kriterien und Argumenten für Entscheidungen und die Visualisierung des Entscheidungsprozesses unterstützen eine effiziente und nachvollziehbare Entscheidungsfindung.

#### 4.3.4.4 Beobachten und Evaluieren

Monitoring und Evaluation von Beteiligungsprozessen erfolgen in der Regel im Rahmen wissenschaftlicher Begleitung von ausgewählten Projekten, gehören aber nicht zur Palette der Standardleistungen, wenn Prozesse aktiver Beteiligung durchgeführt werden. Monitoring umfasst Beobachtungen und Datenerhebungen während des Prozesses, während die abschließende Untersuchung und Bewertung als (summative) Evaluation bezeichnet wird. Werden diese Instrumente in einem Beteiligungsprozess von vornherein eingeplant, sind wichtige Reflexions- und Feedbackschleifen vorgesehen, können Prozessentwicklungen festgestellt und ggf. korrigiert werden, wird der Prozess bewusster wahrgenommen und Ziele und Wirkungen können überprüft werden. Folgende Grafik (IFC/GTZ/DFID 2008:88) gibt einen generellen Überblick über den Einsatz von Monitoring und Evaluation im Prozessverlauf auf der Grundlage des ‚Logic Model‘. Es werden Untersuchungsschwerpunkte von wesentlichen Zusammenhängen in Verbindung mit den Kernkriterien dargestellt: Überprüfungs- und Bewertungsinhalte umfassen für das **Monitoring**

- ❑ die Relevanz der Zielstellung für die Inputs (Personal, Kosten, Zeit usw.) und umgekehrt,
- ❑ den Nutzwert der Inputs für die Ergebnisse,

und für die **Evaluation**

- ❑ die Wirksamkeit des Prozesses durch den Vergleich von Zielen und Ergebnissen/Wirkungen,
- ❑ das Management der Partizipationsaktivitäten in Bezug auf die Inputs.

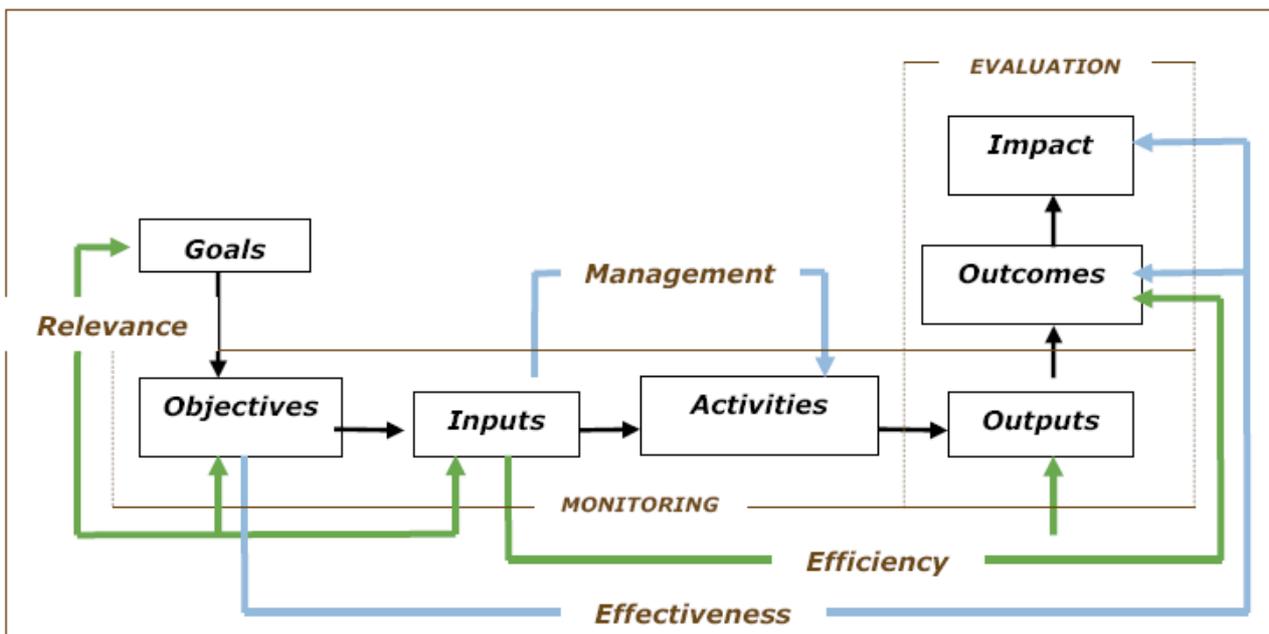


Abbildung 65: Monitoring und Evaluation im Prozess (IFC/GTZ/DFID 2008:88)

Evaluation besitzt in dieser Dissertation eine zentrale Bedeutung, nicht nur als angewandte Methodik für die empirische Untersuchung, sondern als theoretische Grundlage für die Prozessplanung. Mit der Prozessplanung werden die Kriterien für die Evaluation bestimmt bzw. mit Blick auf bestimmte Evaluationskriterien wird der Prozess geplant: Prozessplanung und Prozessbewertung stehen in untrennbarem Zusammenhang. Methodische Ansätze wie das ‚Logic Model‘, Cuff’s Circ-

le, TRUST-Methode oder die Meta-Matching-Method© lassen sich dementsprechend sowohl für die Planung als auch für die Evaluierung von Beteiligungsprozessen anwenden. Für beide Prozessphasen können Visualisierungen erarbeitet werden, wie z.B. Netzdiagramme. In der obigen Abbildung wurden die Kernkriterien von Monitoring und Evaluation am Beispiel des ‚Logic Model‘ dargestellt. Zum Vergleich werden die Kriterien der weiteren Ansätze, die bereits in anderen Kapiteln vorgestellt wurden, zusammenfassend ergänzt.

‚Logic Model‘	Cuff’s Circle	TRUST	Meta-Matching-Method
Relevanz	Ziele	Aktivität	Verbindlichkeit
Effizienz/Nutzwert	Kontext	Gleichheit	Verfahrensoffenheit
Wirksamkeit	Intensitätsstufen	Transparenz	Themenoffenheit
Managementqualitäten	Akteursanalyse/Inklusivität	Machtteilhabe	Zeitdruck
	Verfahren/Methoden/Techniken	Flexibilität	Ressourcenverfügbarkeit
	Innovation	Reichweite	Akteure
	Verbindlichkeit/Umgang mit Ergebnissen		
	Input (Zeit, Geld, Ressourcen)		
	Output/Produkte		
	Wirkungen/Ergebnisse		

Der Bereich der Wirkungen, die in der vorliegenden Arbeit mit der Methode Cuff’s Circle identifiziert wurden, wurde weitergehend differenziert in die unten aufgeführten sieben Wirkungen. Um diese Wirkungen beschreiben zu können, werden die Kernkriterien Qualität, Quantität, zeitliche und räumliche Reichweite herangezogen.

Nutzen	Quantität und Reichweite des Nutzens
Lernprozess	Reichweite und didaktische Qualität der Vermittlung
Kontakte/Netzwerke	Reichweite bzw. Quantität an Kontakten, Kontinuität, Langfristigkeit
Transparenz	Qualität der Informationen und der Vermittlung, Reichweite
Akzeptanz	Reichweite, Quantität und Qualität von Informationen und Aktivitäten
Machtteilhabe	Quantität und Qualität der Einflussnahme, Grad an Verbindlichkeit
Motivation	Kontinuität, Langfristigkeit (zeitl. Reichweite)

Offen bleiben Maßstäbe und Indikatoren für die genannten Kriterien, die vermutlich aufgrund unterschiedlicher Rahmenbedingungen und Zielstellungen für jeden einzelnen Prozess festzulegen sind. Die Frage, inwieweit es allgemeingültige Kriterien und Indikatoren für Beteiligungsprozesse und ihre Wirkungen gibt, wird in Kapitel 5.4 als Forschungsbedarf formuliert. Um Wirkungen von sozialen Interaktionen wie z. B. Kompetenzgewinn oder Vertrauen „messen“ zu können, sind in der Regel Befragungen vor und nach dem Prozess erforderlich. Ohne eine Einschätzung des (sozialen) Ausgangszustands als Referenz, liegt für die Bewertung nur die rückblickende, subjektive Einschätzung der Befragten als Grundlage für die Bewertung vor. Eine aktivierende Befragung zu Anfang des Prozesses könnte Fragen zur Einschätzung des Wissensstandes oder der bestehen-

den Vertrauensbasis oder Motivation zusätzlich zu problem- und zukunftsbezogenen Fragen beinhalten. Bei der durchgeführten Evaluierung in dieser Arbeit stellte sich die Frage, welches Urteil maßgeblich für die Bewertung des Prozesses ist: Das Urteil der Akteure oder des außen stehenden Evaluators. Welche Rolle spielt der Aspekt der Zufriedenheit? Die Akteure drückten z. B. ihre Zufriedenheit mit der Anwendung einer Beteiligungsmethode aus, die nach der Einschätzung der Evaluatorin nicht zufrieden stellend angewendet wurde. Die Zufriedenheit wurde auf Unkenntnis der Methode und fehlende bessere Erfahrungen zurückgeführt. Auf der anderen Seite ist die Zufriedenheit der Akteure eine wesentliche Bewertungsgröße und ein Prozess als gelungen zu bewerten, wenn die Erwartungen der Akteure zufrieden gestellt wurden. Die Zufriedenheit der Akteure ist die Basis für weitere positive Wirkungen des Prozesses. Diese Ausführungen sind ein weiteres Beispiel dafür, dass es „im Auge des Betrachters liegt“, ob ein Prozess gelungen ist oder nicht (vgl. Kapitel 2.5). In einer Evaluation sind die verschiedenen Perspektiven darzustellen und zu interpretieren. Ein Evaluator ist gut beraten, seine Einschätzungen nicht über die der Akteure zu stellen. Seine Aufgabe ist es, aus der Vielfalt an Einschätzungen, Qualitäten herauszustellen und Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen.

Ein Problem der Identifizierung und Bewertung von Wirkungen liegt in der Nachweisbarkeit. Sind kurzfristige direkte Wirkungen noch recht einfach und plausibel zu erkennen und zu erklären, so sind indirekte und langfristige Wirkungszusammenhänge in einem komplexen Wirkungsgefüge kaum eindeutig herzustellen. Wirkungsketten sind nicht linear bis zu ihrem Impuls zurück zu verfolgen. Monitoring und Evaluierung sind Instrumente, die nicht nur den Prozess auf einem erfolgreichen Kurs halten und eine abschließende Bewertung liefern sollen, sondern für Qualitätssicherung und Motivation der Akteure sorgen können. Den Wert dieser Instrumente beschreibt Hennen (2002:91) wie folgt: „Vielleicht liegt hier das Geheimnis eines Verfahrens mit dem Namen Evaluation darin, ein Prozess der außerordentlichen, außerplanmäßigen extern veranlassten Introspektion der Qualität von Leistungen zu sein. Evaluation soll und kann nicht trivial kontrollieren, aber sie kann es nach meinem Verständnis, wenn sie professionell gemacht ist, in einer mobilisierenden und Interesse und Verantwortung auslösenden Weise als *nicht-triviale Aktivierung* tun.“ Evaluation ist dann angewandte Theorie im Sinne einer Handlungs- und Motivationstheorie im praktischen Interventionsvollzug (S. 93). Die bewusste Wahrnehmung von Erfolgen und bestehenden Defiziten kann motivieren und Willen und Verantwortung mobilisieren, Defizite zu beheben. Die Planbarkeit und Steuerbarkeit von Beteiligungsprozessen durch Monitoring und Evaluation darf andererseits aber nicht überschätzt werden. Letztendlich spielt Kommunikation eine große Rolle in den Transaktionen zwischen Evaluation und Prozessmanagement.

#### **4.4 Wirkungsorientierung im Prozessmanagement**

Die Vorbereitung von Prozessen mit den Fragen des ‚woher?‘, ‚wohin?‘, ‚mit wem?‘ und ‚wie?‘ erweist sich als wesentliche und aufwendige Phase des Prozessmanagements. Der Erfolg von Prozessen und Projekten hängt von der „richtigen“ Weichenstellung ab. Aber gute Planungsqualität, termingerecht erbrachte Leistungen und günstige Kosten-Nutzen-Verhältnisse allein reichen nicht aus, um Prozesse letztendlich als erfolgreich zu bewerten. Kooperative Planung und damit zusammenhängende Beteiligungsprozesse müssen sich an ihren erreichten Zielen und Wirkungen messen lassen. Um gewünschte Wirkungen erzielen zu können, bedarf es einer wirkungsorientierten Prozessplanung, die mehrere Diagnose- und Abschätzungsschritte (assessment) umfasst, um Wirkungsziele in Abhängigkeit von Projektzielen, Verfahren und Akteuren planen zu können.

Wirkungsorientierte Prozessplanung braucht ein ineinander greifendes Instrumentarium. In den vorherigen Kapiteln wurden vier Vorgehensweisen zur Bestimmung von Problemen und Projektzielen, Wirkungszielen, Akteuren und geeigneten Verfahren beschrieben. Die Methoden sind in ihrem Ergebnis jeweils auf einen bestimmten Aspekt fokussiert (z. B. Akteure), vereinen aber mehrere unterschiedliche Schritte. Zum Beispiel geht die Akteursanalyse über die reine Identifizierung von Betroffenen und Interessierten hinaus und diagnostiziert Stärken und Schwächen der Akteursgruppen, stellt Wirkungsziele auf und schlägt geeignete Verfahren vor. Die Meta-Matching-Method© braucht für die Bestimmung eines geeigneten Verfahrens eine Problemdiagnose, eine Ressourcenabschätzung und eine Akteursanalyse. Bei beiden Methoden wird die Grobstruktur eines Beteiligungsplans erarbeitet. Werden die analytischen Schritte in der Vorbereitungsphase kooperativ vollzogen, setzen bereits Wirkungen, wie Lernprozess im Prozessmanagementteam, Transparenz oder Vertrauensbildung, in der frühen Prozessphase ein. Die kooperative Prozessplanung führt zu einem abgestimmten und breit getragenen Beteiligungsplan, der auf dieser Basis leichter umzusetzen ist. Der Konzeption des Beteiligungsprozesses liegen Annahmen über den Zusammenhang von Beteiligungsaktivitäten und Wirkungen (Wirkungshypothesen) zugrunde. Die kooperative Vorgehensweise lässt eine Optimierung der Ziel- und Wirkungsbestimmung erwarten, da sie aus verschiedenen Perspektiven und Interessenlagen formuliert und bewertet werden.

Wirkungsabschätzung (impact assessment) ist in erster Linie ein Instrument der Evaluation, das auch in der Planung sozialer Programme und Projekte eingesetzt wird. „Social impact assessment includes the processes of analysing, monitoring and managing the intended and unintended social consequences, both positive and negative, of planned interventions (policies, programs, plans, projects) and any social change processes invoked by those interventions its primary purpose is to bring about a more sustainable and equitable biophysical and human environment“ (IAIA 2003). Im Bereich der Landschaftsplanung beschränken sich Wirkungsabschätzungen auf das Feld der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Die UVP basiert auf einer Umweltfolgenabschätzung, die die potenziellen Wirkungen bestimmter Maßnahmen auf verschiedene Schutzgüter (Boden, Wasser, Klima/Luft, Gesundheit des Menschen und Erholung, Landschaftsbild, Tiere und Pflanzen) beschreibt, um die Planung im Sinne der Umwelt zu optimieren (negative Wirkungen vermeiden, minimieren und ausgleichen). Diese Arbeit stellt Wirkungen in den Zielfokus, um Prozessplan und -management so zu gestalten, dass die Wirkungen unter Beachtung von Akteurskonstellation und Kontext möglichst erreicht werden.

**Die wirkungsorientierte Perspektive versteht sich als integrative Planung des Prozesses mit Bezug auf Akteure und geeignete Verfahren, um die gesetzten Wirkungsziele zu erreichen. Diese Perspektive ist für die Planungswissenschaft im Allgemeinen neu.** Entwicklungen im Risikomanagement wie z.B. dem Hochwasserrisikomanagement zeigen aber Tendenzen der Wirkungsorientierung. Projekte aus den letzten Jahren haben sich nicht nur mit geeigneten Strategien und Maßnahmen für den Hochwasserschutz beschäftigt, sondern Risikowahrnehmung, Bewusstseinsbildung und Verhaltensänderungen (z. B. private Vorsorge) wurden zunehmend in den Vordergrund gerückt (z.B. die Interreg IIIB Projekte FLOWS und Floodscape).<sup>53</sup>

Ein Blick in andere Projektplanungsbereiche zeigt, dass in den letzten Jahren die Instrumentarien verstärkt prozess- und wirkungsorientiert ausgerichtet wurden. Ein Bereich, in dem diese Entwicklung deutlich ablesbar ist, ist die Entwicklungszusammenarbeit (EZ). Grundlage des Projektplanungsinstrumentariums ist der „Logical Framework Approach (LFA)“. Der in den 1960er Jahren

<sup>53</sup> Heiland nimmt in seiner Arbeit „Voraussetzungen erfolgreichen Naturschutzes. Individuelle und gesellschaftliche Bedingungen umweltgerechten Verhaltens, ihre Bedeutung für den Naturschutz und die Durchsetzbarkeit seiner Ziele.“ (1998) eine Perspektive zum Naturschutz ein, die man als wirkungsorientiert bezeichnen kann.

entwickelte LFA steht für einen Analyseprozess und ein Angebot an Instrumenten für Planung, Management und Evaluation von Projekten. Es bietet eine Reihe von verzahnten Konzepten an, die als Teile eines iterativen Prozesses zur strukturierten und systematischen Vorbereitung und Durchführung von Projektideen genutzt werden können.

Analyseschritte	Planungsschritte	Input
- Vorbereitende Analyse	- Intervention	- Aktivitäten
- Akteursanalyse	- Annahmen	- Ressourcen
- Problemanalyse	- Indikatoren	- Kosten
- Zielanalyse	- Verifizierung	
- Strategieanalyse		

“The LFA is a very effective analytical and management tool when understood and intelligently applied. However, it is not a substitute for experience and professional judgment and must also be complemented by the application of other specific tools (such as Economic and Financial Analysis and Environmental Impact Assessment) and through the application of working techniques which promote the effective participation of stakeholders” (European Commission 2004:18).

Ausgehend vom LFA entwickelte die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) in den 1980er Jahren die Zielorientierte Projektplanung (ZOPP). Die Erfahrungen bis zu dieser Zeit hatten gezeigt, dass Projekte nicht zufrieden stellend umgesetzt und bewertet werden können, wenn die Ziele unklar oder nicht von den Zielgruppen akzeptiert werden. Im Mittelpunkt der ZOPP steht ein Drei-Ebenen-Modell, auf dessen höchster Ebene der Entwicklungsprozess zwischen Ausgangssituation und dem Entwicklungsziel steht. Die Leistungen der Technischen Zusammenarbeit sind als Unterstützung und die Programme der Partnerorganisationen vor Ort als Mittler auf den beiden anderen Ebenen angeordnet. Damit änderte sich die dominante Rolle der Geberländer radikal, indem die Partnerländer mehr Verantwortung und Selbstbestimmung übernahmen. Gleichzeitig entwickelte sich die Teamarbeit in interdisziplinären und interkulturellen Gruppen und eine Hierarchie übergreifende partizipative Arbeitsweise setzte sich durch. Die Visualisierung der Arbeitsschritte und Ergebnisse wurde fester Bestandteil und es entstand das neue Berufsbild des ZOPP-Moderators. ZOPP versteht sich als ein Instrument für eine umfassende Projektplanung. In den 1990er Jahren geriet dieses Instrument in seiner Anwendung zunehmend in die Kritik und wurde zu dem stärker prozessorientierten Rahmenwerk ‚Project Cycle Management‘ (PCM) weiterentwickelt (European Commission 2004): 1: Programming, 2: Identification, 3: Formulation, 4: Implementation + Monitoring, 5: Evaluation, 6. Audit. Grundsätzlich bestand in diesem Rahmenwerk aber nach wie vor eine Zielorientierung, die vor allem Projektleistungen plante und diese danach bewertete, inwieweit sie erbracht werden konnten.

Offiziell wurde die ZOPP-Strategie<sup>54</sup> 2003 von der GTZ-Policy für das Auftragsmanagement abgelöst. „Dieses Verständnis löst die Orientierung des ‚Project Cycle Management‘ ab. Die ‚Zielorientierte Projektplanung‘ (ZOPP) verliert damit ihre Allgemeingültigkeit und wird zu einem von mehreren möglichen Planungsansätzen.“<sup>55</sup> Das Auftragsmanagement dient als grundlegende Orientierung für die Arbeit der GTZ, um die Wirksamkeit und Effizienz ihrer Arbeit zu erhöhen.

<sup>54</sup> Alternativ zu ZOPP wurde ein methodischer Instrumentenkasten mit 12 Schritten zur Entwicklung von Handlungsstrategien in komplexen Systemen kreiert (SINFONIE®)

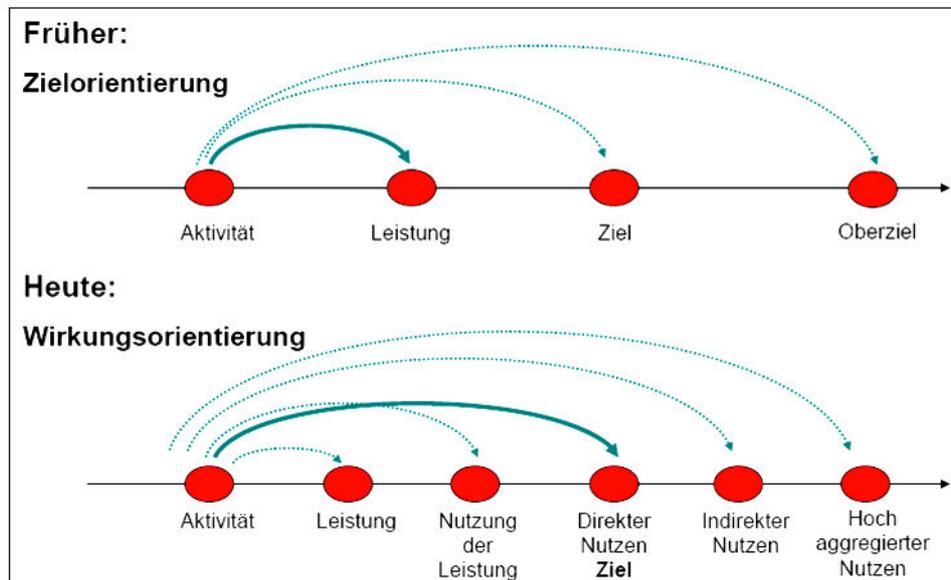
<http://www.denkmodell.de/dmmedia/a/d/5ee6a2c63e1a41e7a8ec6bbd866f15.pdf>, 06.10.2008

<sup>55</sup> [www.gtz.de](http://www.gtz.de), 06.10.2008

Es umfasst ein Instrumentarium zu den Themenfeldern

- ❑ Wirkungsorientierung,
- ❑ Verantwortung/Partnerschaft und Ownership,
- ❑ Interventionsebenen, Leistungsarten und Wirtschaftlichkeit,
- ❑ Planung und Steuerung sowie
- ❑ Qualitätsmanagement.

Damit änderte die GTZ 2003 grundlegend ihr Verständnis von Entwicklungszusammenarbeit, von Projektdurchführung und vom eigenen Unternehmen und richtete es wirkungsorientiert aus. Mit dieser Neuorientierung standen nicht mehr Angebote und Leistungen (Inputs) im Mittelpunkt, sondern das Erreichen von Zielen und Wirkungen (Outcomes). Daraus ergeben sich neue Anforderungen an das Instrumentarium für Planung und Monitoring.



**Abbildung 66: Wandel von der Ziel- zur Wirkungsorientierung (GTZ 2007:3)**

Wirkungsorientierung kommt vor allem in sozial ausgerichteten Projekten zum Tragen. Wenn Raum bzw. Landschaft als Abbild physischer und kultur-sozialer Prozesse zu verstehen ist, braucht die räumliche Planung zunehmend Wirkungsorientierung, um soziale Prozesse im Raum durch Wirkungen auf Einstellungen und Handeln der Akteure zu verstehen und positiv zu beeinflussen. Wirkungen beziehen sich auf alle Akteure, nicht nur auf beteiligte Interessenvertreter, sondern auch auf Planer und Prozessmanager. Erzielte Wirkungen sind nicht immer die gewünschten und „geplanten“. Sie können erwartet und unerwartet, beabsichtigt und unbeabsichtigt, positiv und negativ sein. Daher braucht das Prozessmanagement wirkungsorientiertes Monitoring, um Wirkungen, Wirkungsbedingungen und Wirkungszusammenhänge zu überprüfen.

Die GTZ (2004:14ff) schlägt dafür sechs Schritte vor, die zu einem großen Teil bereits in der Prozessplanung zu berücksichtigen sind: 1. Systemgrenzen zwischen Projekt und Kontext identifizieren, 2. Ziele und Vorgehen beim wirkungsorientierten Monitoring vereinbaren, 3. Wirkungsbereiche und Wirkungshypothesen vereinbaren, 4. Indikatoren überprüfen und Meilensteine festlegen, 5. Datenerhebung durchführen und 6. Monitoringergebnisse nutzen. Die Überschneidungen zum Konzept der wirkungsorientierten Prozessplanung sind deutlich. Prozessplanung und Monitoring/Evaluation lassen sich nicht getrennt voneinander behandeln. Wirkungsorientierte Prozessplanung und Methoden bilden einen integrativen, iterativen und partizipativen Ansatz zur Vorbereitung von Beteiligungsprozessen.

Wirkungsorientierte Prozessplanung heißt auch, der Aktivierung, Interaktionen und dem „Selber machen“ eine hohe Bedeutung und viel Platz einzuräumen. Wirkungen treten in und nach aktiven Prozessen ein, d.h. zuviel an „Vorgedachtem“, Standards und „für allgemeingültig Erklärtem“ wirken sich häufig mehr als Prozessblockierer aus denn als Förderer. Es soll aber auch nicht jedes Mal von Null angefangen werden. Dazwischen ist eine sinnvolle Balance zu suchen.

Eine Standardfrage zu Beteiligungsprozessen lautet „Was bringt Beteiligung?“. Die Frage lässt die Erwartung eines monetär bezifferbaren Mehrwerts vermuten. Beteiligung hat einen Mehrwert, der nicht abgemessen oder ausgerechnet werden kann. Der Mehrwert sind Wirkungen, wie sie in dieser Arbeit beschrieben wurden. Wirkungsorientierte Beteiligung bedeutet gesellschaftliche Wertschöpfung. Die bessere Frage ist demnach: „Was kann Beteiligung bewirken?“.

## 5 Mit Wirkung mitwirken

### 5.1 Woran hängt's?

Die vorliegende Forschungsarbeit konnte darlegen, dass in der Wissenschaft ein Bedarf an prozessorientierter und kooperativer Planung geäußert wird, das Wirkungspotenziale benannt werden können, eine Reihe von positiven Wirkungen in Fallbeispielen identifiziert werden konnten und Richtlinien und Leitfäden der EU Impulse in Richtung zu mehr aktiver Beteiligung gesetzt haben. Oppermann begründet den Abstimmungsbedarf schon allein aus dem deutschen Planungssystem heraus, weil es, hierarchisch und sektoral stark gegliedert, ständig Konflikte zwischen den verschiedenen Ebenen provoziert, da jede Entscheidung innerhalb einer Ebene faktisch auch in das Handlungssystem einer anderen Ebene greift. Daraus ist ein großer Bedarf an horizontaler und vertikaler<sup>56</sup> Abstimmung und Kooperation innerhalb des Planungssystems mit seiner Vielzahl an Interessenvertretern abzuleiten (Oppermann 2001:27). Sinning (2002:98) sieht den Grund dafür, dass traditionelle Planungsverfahren langwierig und unflexibel sind, in ihrer linearen Gestaltung.

Die Governance-Debatte beschreibt eine wachsende Zahl an relevanten Akteuren bei kommunalen und regionalen Entscheidungs- und Steuerungsprozessen. Leuchtturm-Projekte überzeugen durch ihre positiven Wirkungen und geben zahlreiche Hinweise und Empfehlungen für „die gute fachliche Praxis“ von kooperativen Planungsprozessen. Beteiligungsprojekte genießen häufig den Status des Besonderen, den man gerne zur Eigenwerbung offensiv nach Außen trägt. Partizipation, Kooperation, Teilhabe und Mitwirkung sind aber noch weit entfernt von alltäglicher Selbstverständlichkeit und Flächendeckung in Kommune und Region.

---

<sup>56</sup> Innerhalb einer Ebene und über verschiedene Ebenen hinweg



Woran hängt es, dass der partizipative Anspruch an die moderne Gesellschaft, der u.a. im Planungsrecht und in der Nachhaltigkeitsstrategie zum Ausdruck kommt, nicht in die Tat umgesetzt und zum „alltäglichen Geschäft“ wird? Warum verhält sich der Aufbruch zu „mehr Partizipation wagen“ wie ein störrischer alter Esel? Alles Zerren und Schieben setzen ihn nicht so richtig in Gang, noch sind die Widerstände größer als der Veränderungsdruck (vgl. Veränderungsformel nach Gleicher, Kapitel 4.2). In der Literatur werden eine Reihe von Hemmnissen identifiziert, die hier im Kurzüberblick vorgestellt

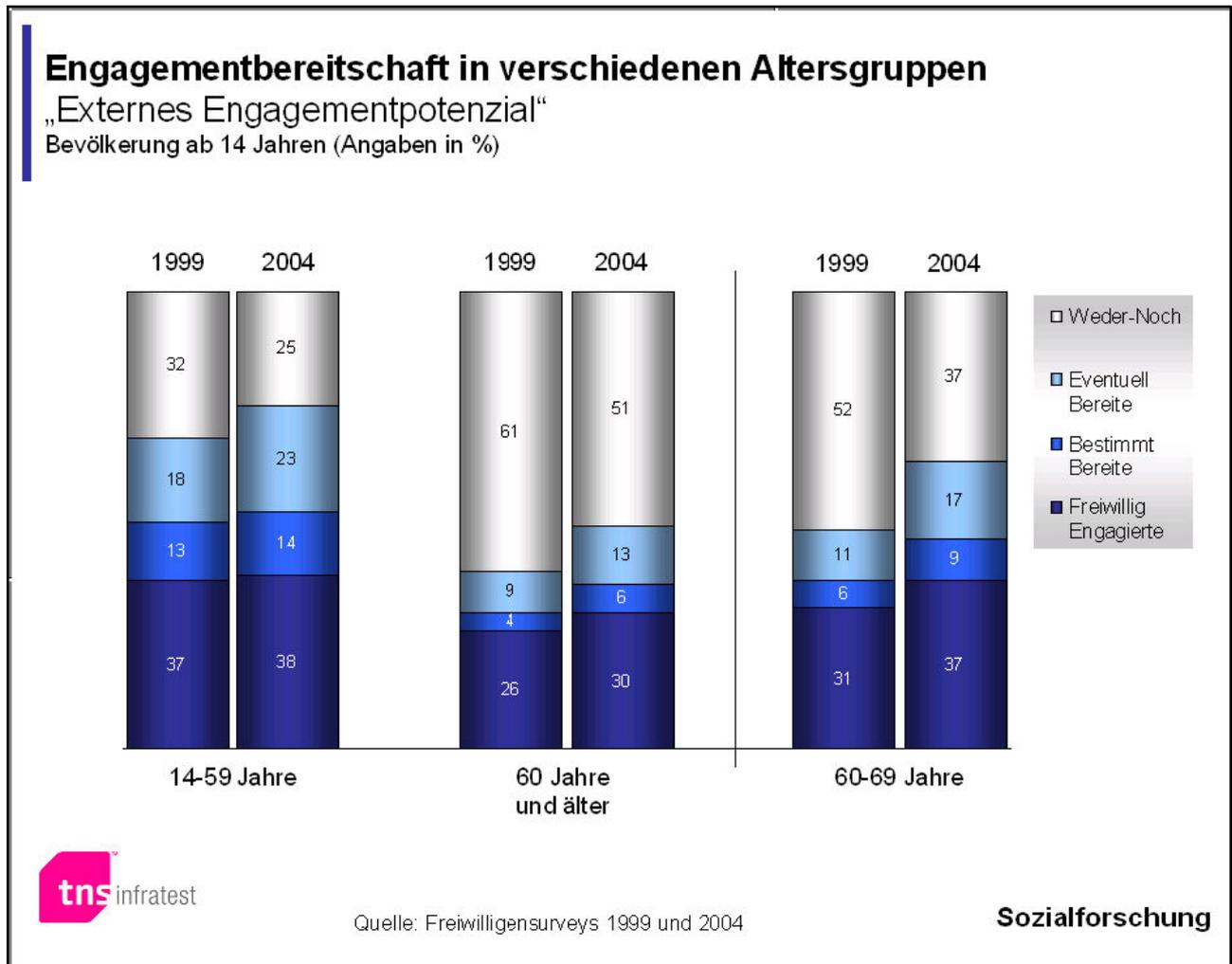
werden. Vorab soll aber noch ein Argument beleuchtet werden, das gerne zur Erklärung negativer Erfahrungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung genannt wird: Die Öffentlichkeit sei an Beteiligung nicht interessiert.

Klages et al. (2008:6) stellt diesem Argument die These eines umfangreichen, latenten Beteiligungspotenzials in der breiten Öffentlichkeit (Bürger) gegenüber: „Zwar ist die Beobachtung einer defizitären Bürgerbeteiligung keineswegs von der Hand zu weisen. Sie ist, mit anderen Worten, empirisch fundiert. Der dargestellte Erklärungszusammenhang, der an diese Beobachtung anknüpft, baut jedoch, grob gesagt, auf einer Fehlinterpretation auf, deren Aufdeckung sehr wichtig erscheint, weil in ihrem Schatten fehl laufende Vorurteile eine allzu bequeme, das politische Handeln in die Irre leitende Ausbreitungschance finden. Die realistische Interpretation, die an dieser Stelle der resignativen Deutung entgegengestellt werden soll, baut auf der These auf, dass es – entgegen dem alltäglichen Anschein – in breiten Teilen der Bevölkerung, d.h. also keineswegs nur bei den politisch Interessierten, ein sehr umfangreiches latentes Potenzial der Bürgerbeteiligung gibt. Empirische Belege zur Unterbauung dieser These finden sich in einem hinlänglichen Maße, sofern man sich nur die Mühe macht, sie aufzusuchen und mit der nötigen Aufmerksamkeit zur Kenntnis zu nehmen“.

Erhebungen des Freiwilligensurveys (zitiert im Fortschrittsbericht der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie 2008<sup>57</sup>) zeigen, dass mehr als ein Drittel der Deutschen über 14 Jahre in einem gesellschaftlichen Bereich engagiert waren. Darüber hinaus stellten sie in allen untersuchten Altersgruppen zwischen 1999 und 2004 wachsendes Engagement und zunehmende Bereitschaft fest, sich zu engagieren. Das Potenzial an bürgerschaftlichem Engagement ist demnach groß. Betrachtet man allerdings die Verteilung auf die 14 Engagementbereiche (1999), so sind die 2% im Bereich der lokalen Bürgerbeteiligung ernüchternd. Engagement findet vor allem im Sport (22%), in der Freizeit (11%), in der Kultur (10%), in der Schule (12%) und in der Kirche (11%) statt. Somit ist von einem deutlichen Defizit im Bereich der lokalen Bürgerbeteiligung zu sprechen. Eine häufig ausgesprochene Interpretation führt dieses Ergebnis auf weit verbreitetes politisches Desinteresse und mangelnde Gemeinwohlorientierung zurück (Klages et al. 2008:2). Befragungen aus dem Jahr 2004 ergaben aber bei 80% der Bevölkerung ein starkes bis mittleres politisches Interesse und nur 10% der Befragten bezeichneten ihr politisches Interesse als geringfügig (Klages 2007:12). Als Motiv für ihr Engagement in den 14 erfassten Bereichen (2004) gaben fast 70 % der Befragten an, „die Gesellschaft zumindest im Kleinen“ mitgestalten zu wollen. Politisches Interesse lässt sich von der vollen (21%) und der teilweisen (27%) Zustimmung ableiten, dass das Engagement für die Befragten „eine Form von politischem Engagement“ sei (Klages 2007:12). An einem Defizit an politischem Interesse und Gemeinwohlorientierung mögen die mageren 2% an lokaler Beteiligung

<sup>57</sup> [www.bundesregierung.de](http://www.bundesregierung.de), 01.10.2008

demnach nicht liegen. Aus diesem Defizit leitet Klages (2007:13) eine „Hemmungsthese“ und eine sie ergänzende „Umleitungsthese“ ab: „Das empirisch feststellbare Defizit der Bürgerbeteiligung findet danach seine Erklärung u.a. darin, dass ‚eigentlich‘ vorhandene Bereitschaften zu einer lokalen Bürgerbeteiligung diesem Engagementbereich verloren gehen, weil sie aufgrund von Hemmnissen, die für diesen Bereich typisch sind, in Bereiche abfließen, in denen diese Hemmnisse nicht oder zumindest nur in einem deutlich geringerem Maße anzutreffen sind.“



**Abbildung 67: Externes Engagementpotenzial (Fortschrittsbericht zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie 2008:178)**

Welche Barrieren und Hemmnisse stehen lokaler Bürgerbeteiligung im Weg? Folgende Übersicht wurde aus der Literatur und aus Beiträgen bei Tagungen zusammengestellt (<sup>a</sup> Klages 2007, <sup>b</sup> Henzen 2007, <sup>c</sup> Tagung in Loccum 6.-8. Februar 08, Tagungsbericht [www.procedere.org](http://www.procedere.org), <sup>d</sup> Sinning 2002, <sup>e</sup> Tagung „Bedingungen gelingender Beteiligung“, Loccum 25.-28.09.2008, Stiftung Mitarbeit). Die Barrieren sind in vier Bereichen zu suchen: (1) bei den Institutionen, die für die Durchführung von Beteiligung verantwortlich sind, (2) im Bereich der Beteiligung bzw. bei den Beteiligungsverfahren selbst, (3) bei den Interessenvertretern sowie (4) bei den professionellen Anwendern und Beratern.

## **Menschen in Institutionen, ihre Einstellungen und Handlungsweisen**

1. Ein pessimistisches Menschenbild vom desinteressierten und egozentrischen Bürger hemmt die positive Einstellung zu offenem Dialog und Einbeziehung verschiedener Interessen.<sup>a</sup>
2. Es sind Vorbehalte und Reserviertheit gegenüber Bürgerbeteiligung und eine daraus resultierende Widerstandsneigung in der Verwaltung<sup>a</sup> und auch in der Politik<sup>c</sup> vorhanden. Manche wollen nicht, dass andere mitreden. Es mangelt an Bereitschaft und Offenheit für Beteiligungsprozesse.<sup>c</sup>
3. Es besteht Zweifel an der Legitimation von Beteiligungsergebnissen<sup>a</sup> Es besteht Unsicherheit darüber, inwieweit Ergebnisse die gesellschaftliche Vielfalt und nicht nur dominante Einzelinteressen abbildet. In einer repräsentativen Demokratie sind Entscheidungen durch gewählte Volksvertreter legitimiert. Inwieweit bringt kooperative oder direkte Beteiligung einen Mehrwert?
4. Es besteht Misstrauen gegenüber Interessengruppen, vor allem Bürgern, und Beteiligungsinstrumenten.<sup>e</sup>
5. Es sind Defizite im Sozialmanagement in Institutionen vorhanden. Es fehlt an Kooperationsleistungen, Entscheidungsleistungen, Überzeugungsleistungen und an Motivationsleistungen. Verwaltungen und Organisationen sind häufig durch „steuerungsresistente Funktionsbereiche“ charakterisiert. Dabei sind es weniger technische oder administrative als vielmehr soziale Defizite, die die Steuerungsresistenz ausmachen. In der Praxis heißt das, nicht Fehlentscheidungen oder ineffiziente Strukturen sind das eigentliche Problem, sondern die fehlende Wahrnehmung bzw. deren Hinnahme und das Ausbleiben notwendiger Reaktionen und Maßnahmen. Häufig ist es aber gar nicht möglich, herrschende Missstände von innen heraus anzusprechen und zu beheben: „Wer ärgerliche Tatsachen der mangelnden Koordination, Absprachen und Verständigung zur Sprache bringt, muss damit rechnen, als Störenfried oder Nörgler gebrandmarkt zu werden.“<sup>b</sup>
6. Nach hoffnungsvollen Initialphasen setzten Ermüdungserscheinungen ein. Nach dem Motto: „wir machen mal etwas Besonderes“ werden innovative Beteiligungsmethoden eingesetzt. Dieser Effekt verbraucht sich bereits nach dem ersten Mal. Verstetigung oder Standardisierung der Anwendung findet nicht statt, ganz im Gegenteil ist die Entwicklung eher rückläufig.<sup>a, c</sup>
7. Nach Luz (1996:81f) stellt die „Arroganz der Wissenden“ eine Quelle akzeptanzhemmender Kommunikationsprobleme dar. Es werden Wahrnehmungsdifferenzen als Grundlage für Missverständnisse, Grüppchenbildung von „Wissenden“ und „Unwissenden“ durch Zurückhalten von Umweltwissen sowie Unverständnis und Akzeptanzmangel durch Vermittlungsschwächen der Planer genannt.
8. Es fehlt an Professionalität, Kompetenz und Handwerkskunst im Umgang mit Beteiligungsverfahren und kommunikativen Methoden.<sup>c</sup>
9. Es fehlt an Zeit, Geld, Macht und Strukturen zur Durchführung umfassender Beteiligung.<sup>c, d</sup>
10. Zu vieles wird intern vorab entschieden (Vorentscheider-Problematik).<sup>d</sup> Damit wird zum einen der Einflussrahmen für außen stehende Akteure zunehmend eingeengt und zum anderen mangelt es an Transparenz, wie und warum die internen Vorentscheidungen zustande gekommen sind. Zu viele Vorentscheidungen, so gut begründet sie auch sein mögen, können die Vertrauensbasis belasten.

11. Es besteht eine Dominanz von Institutionen bzw. institutionalisierten Interessen.<sup>d</sup> Vertreter institutionalisierter Interessen, die mit Inhalten und Strukturen sehr vertraut sind, können häufig fundierter argumentieren als so genannte „Laien“. Dadurch entsteht ein Gefühl der Ungleichheit, das sich demotivierend auswirken kann. Das Gefühl verstärkt sich durch das bestehende Machtgefälle und dem damit verbundenen Eindruck, dass Verwaltungen letztendlich doch „am längeren Hebel“ sitzen.
12. Es herrscht projektorientiertes Denken statt prozess-, akteurs- und damit wirkungsorientiertem Denken. Der Unterschied in der Denkweise wird an folgendem Beispiel erläutert: Ein kommunales Projekt wird vorbereitet, die partizipative Prozessplanung hat begonnen und regelmäßige Treffen des Managementteams finden statt. Für einen Teil des Projektes sind Mittel im eigenen Haushalt bereit gestellt. Parallel werden EU-Fördermittel beantragt. Nach dreimonatiger Vorbereitungszeit schickt die EU-Genehmigungsstelle den Antrag zur Optimierung zurück. Unverzüglich wird die partizipative Prozessplanung unterbrochen mit der Ankündigung, dass weitere Treffen stattfinden werden, wenn der Antrag nach einem halben Jahr erneut eingereicht werden wird. Das Projekt stockt: Weitere Vorbereitungen vorerst einstellen und erstmal den Antrag überarbeiten, ist die Reaktion aus der projektorientierten Perspektive. Dagegen ordnet die prozess-/aktors-/wirkungsorientierte Sichtweise diese Entwicklung bei veränderten Rahmenbedingungen ein, stellt aber fest, dass sich an der Notwendigkeit der Prozessplanung nichts ändert. Möglicherweise erstellt man vorerst einen Minimal-Prozessplan, der finanziell abgesichert ist, und eine Variante für die potenzielle volle Förderung. Wesentlich ist, dass Informationsfluss, soziale Interaktionen und Motivation im Fluss gehalten werden. Die Verzögerung ist unter Umständen sogar von Vorteil, weil Zeitdruck aus der Prozessplanung genommen wird und man tiefer gehend über Werte, Kriterien usw. diskutieren könnte. Mit der langen Unterbrechung des Prozesses riskiert man den Verlust an Energie und Motivation.

### **Bereich der Beteiligung und Beteiligungsverfahren selbst**

13. Der Bereich der lokalen Beteiligung ist nicht attraktiv genug im Vergleich zu den anderen Bereichen. Erfolgreiche Engagementbereiche haben „Wettbewerbsvorteile“ gegenüber der lokalen Beteiligung.<sup>a</sup>
14. Es besteht ein erhöhtes Risiko in diesem Bereich, Machtlosigkeit, Erfolglosigkeit, Frustration und Demotivation zu erleben, da die Bedingungen i.d.R. von Letztentscheidern abhängen.<sup>a</sup>
15. Die zahlreich verfügbaren Beteiligungsformen werden zu wenig empirisch nachweisbar angewendet (z.B. Planungszelle etwa 16 Beispiele in 20 Jahren, Bürgerbegehren von 1956-2005 ca. 20 pro Jahr in Deutschland, insgesamt nur 1.763 Bürgerentscheide zwischen 1956-2005).<sup>a</sup>
16. Es existiert ein gravierender Mangel an Beteiligungsmöglichkeiten auf kommunaler Ebene im Vergleich zu anderen Bereichen (z.B. Sportvereinen oder Kirchengemeinden).<sup>a</sup> Es ist eine zu geringe „engagementfördernde Infrastruktur“ wie Bürgerbüros oder Freiwilligenagenturen vorhanden. Die Entwicklung stagniert und eine infrastrukturelle Förderung der lokalen Bürgerbeteiligung ist bis auf wenige Ausnahmen nicht vorhanden.<sup>a</sup> Interessen bündelnde und Beteiligung fördernde Einrichtungen wären wichtige Adressen für die Identifizierung relevanter Akteure (Akteursanalyse).
17. Es fehlt eine „natürliche Integrationshilfe“, also das Hineinwachsen und die Bindung an diesen Engagementbereich durch Eltern, Geschwister und Freunde, wie es z.B. im Sportbereich funktioniert.<sup>a</sup> Beteiligung an Planungsprozessen und andere Möglichkeiten, aktiv an der Gestaltung

der eigenen Umwelt teilzunehmen, haben keine Tradition wie vergleichsweise die in Familien verankerte Aktivität bei der Freiwilligen Feuerwehr.<sup>c</sup>

18. Die Attraktivitätskriterien für Beteiligungsformen sind nicht ausreichend erfüllt: Offenheit des Zugangs, Kontinuität der Tätigkeitsübung, Chance zur Realisierung und Entwicklung „intrinsischer“ Motivation (Zufriedenheit, Erfüllung), Chance des Einsatzes und der Entwicklung eigener Kompetenzen, Selbstgestaltungschance (Spielraum für eigenständiges Handeln), Eigenverantwortungschance (Wahrnehmung einer Verantwortungsrolle), Erfahrung eigener Wirksamkeit/Effektivität/Erfolgsgewissheit (Feedback, selbst gesteuerter Lern- und Entwicklungsprozess), individuell dimensionierter und kontrollierter Zeiteinsatz, Flexibilität des Zeitrahmens, Niederschwelligkeit.<sup>a</sup>
19. Beteiligungsverfahren besitzen eine zu geringe Bindungsqualität (vgl. Kapitel 4.1). Sie werden kaum zur eigenen Identität gerechnet, überzeugen nur wenig in der Sache, scheinen nicht ausreichend rational, finden wenig Akzeptanz bei Anderen (dementsprechend findet das Engagement in den Verfahren keine Anerkennung) und vermögen auch nur Wenige konstant über einen bestimmten Zeitraum hinweg an sich zu binden.<sup>b</sup>
20. Bürgerbeteiligung fehlt es an „Marketing“.<sup>c</sup> Es wird nicht für Beteiligung geworben und Interessenvertreter und Bürger werden nicht umworben. Das schlechte Image, geprägt durch Vorurteile, Vorbehalte und schlechte Erfahrungen wird nicht aktiv verbessert.
21. Es besteht eine Inkompatibilität der kommunikativen Instrumente mit Förderinstrumenten.<sup>d</sup> Der Einsatz kommunikativer Instrumente wird meist nicht gesondert gefördert oder der zeitliche Rahmen der Förderung lässt einen aufwändigen Kommunikationsprozess nicht zu.
22. Es besteht häufig eine Instabilität der Arbeits- und Organisationsformen.<sup>d</sup> Zum einen ist eine große Fluktuation innerhalb der Gruppe bzw. Arbeitsform charakteristisch und zum anderen lösen sich viele Gruppen nach intensiven Anfangsphasen auf oder reduzieren sich auf wenige „Hartnäckige“.
23. Eine weitere Barriere ist in der niedrigen gesellschaftlichen Wertschätzung zu suchen. Die Teilnehmer an Problemlösungs- und Entscheidungsprozessen oder ehrenamtliches Engagement ernten nur wenig Anerkennung in der Gesellschaft. Es ist verbreiteter, sich für Engagement, besonders wenn es unbezahlt ist, zu rechtfertigen als für das unterlassene Mitwirken. Während für Übungen der Feuerwehr oder des Technischen Hilfswerks, die als gemeinwohlorientierte Engagementbereiche traditionell verankert sind, Freistellungen von der Arbeit üblich sind, findet ein Antrag auf Freistellung zur Teilnahme an einer Planungszelle oder Zukunftskonferenz sicherlich nur vereinzelt Anerkennung, aber dafür umso mehr Unverständnis.<sup>e</sup>

### **Interessengruppen, Akteure, Bürger**

24. Es existieren große Unterschiede in Werthaltung, Wahrnehmung und Sprache zwischen den Interessengruppen (Kommunikationsprobleme).<sup>c, d</sup> Das könnte aber auch als gesellschaftliche Vielfalt bezeichnet werden. Unterschiede können nur durch Kommunikation verstanden und überwunden werden.
25. Es herrscht mangelnde Organisation von Interessengruppen auf regionaler Ebene.<sup>d</sup>
26. Es besteht eine große Diskrepanz zwischen haupt- und ehrenamtlich Tätigen.<sup>d</sup> Die Diskrepanz bezieht sich einerseits auf die Tiefe, mit der man im Thema steckt aufgrund unterschiedlicher

zeitlicher Ressourcen und die Vertrautheit mit Inhalten und Strukturen. Andererseits beruht sie auf unterschiedlicher Wertschätzung von bezahltem und unbezahltem Engagement.

27. Beteiligung ist keine Alltagskultur, daher fehlt es an Übung, die eigenen Interessen zu vertreten, kommunikative Verfahren zu gestalten oder zwischen verschiedenen Perspektiven abwägend zu entscheiden.<sup>e</sup>
28. Es bestehen Misstrauen und Vorbehalte gegenüber Politik und Verwaltung. Es gibt eine belegbare Vertrauenslücke.<sup>a, e</sup>
29. Bürger halten sich von „Spielwiesen“ fern, weil sie ihre Zeit nur in sinnvolle und echte Einflussnahme investieren wollen. Bürger haben häufig Gefühle der Machtlosigkeit („die da oben machen sowieso was sie wollen“).<sup>e</sup>
30. Bürger sind viel zu sehr in eine Passivrolle gedrängt.<sup>e</sup> Ihre Rolle ist mehr als reagierend zu charakterisieren denn als gestaltend.
31. Viele Bürger sind sich ihrer Rechte auf Beteiligung und Mitwirkung nicht bewusst.
32. Vielen Bürgern fehlt es an Zeit durch andere Verpflichtungen wie Berufstätigkeit und Familienaufgaben. Zum Teil mangelt es an Kompetenzen für eine aktive Beteiligung.<sup>c</sup>

### **Professionelle Anwender/Berater**

33. Teile der „Participation Community“ genießen ihr Nischendasein und fürchten Konkurrenz. Daher sind sie nicht an einer einbeziehenden Alltagskultur interessiert. Gruppierungen von „Methodensektierern“ identifizieren sich über eine bestimmte Methode und vermitteln ihren Mitgliedern eine exklusive Zugehörigkeit. Von Außen werden sie als „geschlossene Gesellschaften“ wahrgenommen.<sup>c</sup>
34. Die Kompetenz der Berater konzentriert sich auf Beteiligungsverfahren. Darüber hinaus fehlt es aber an demokratischer Kompetenz, die nötig ist, um Beteiligung breiter zu etablieren.<sup>c</sup>
35. Es bestehen Kompetenzdefizite bei den Beratern, wenn nur wenige Verfahren beherrscht werden oder die Möglichkeiten und Grenzen von Verfahren nicht ausreichend bekannt sind. Dann kann es passieren, dass Problem und Verfahren nicht zusammen passen: „Wer als Werkzeug nur den Hammer kennt, sieht in jedem Problem einen Nagel“ (Paul Watzlawick). Der Mangel an Handwerkskunst bei der Anwendung von Beteiligungsinstrumenten erzeugt schlechte Erfahrungen und Widerstand gegen ihren Einsatz.<sup>c</sup>
36. Nicht jeder Anwender von Beteiligungsverfahren ist ein guter Manager von Konfliktsituationen oder ausreichend kommunikativ kompetent.<sup>c</sup>
37. Es bestehen Vermittlungsschwächen bei Beratern und Planern. Dadurch entstehen Missverständnisse oder Unverständnis, das sich wiederum hemmend auf die Akzeptanz von Prozessen und Entscheidungen auswirkt (Luz 1996). Es fehlt an didaktischen Kompetenzen.

Viele Hemmnisse in der Partizipation gehen, wie die Zusammenstellung zeigt, auf Kommunikationsprobleme zurück, so dass folgende Karikatur aus dem Jahr 1993 nichts an ihrer Aktualität verloren hat. Nach wie vor ist zu bemängeln, dass Informationen und Bemühungen von oben versickern und Aktivitäten von unten „die von oben“, und hier müsste noch die Politik ergänzt werden, nicht erreichen.

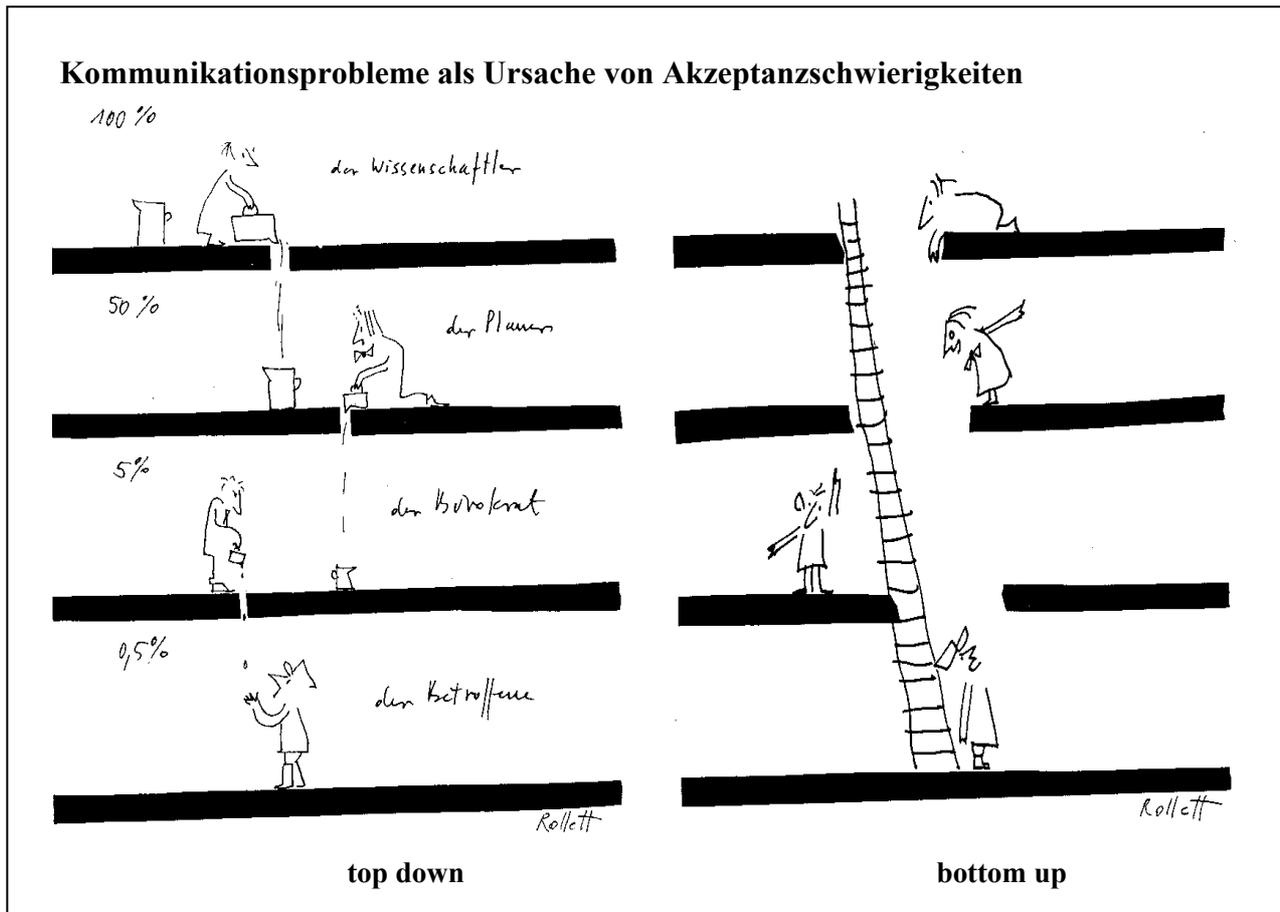


Abbildung 68: Kommunikation in der Landschaftsplanung (Luz 1993 und 1996)

Darüber hinaus gibt es Hemmnisse und rechtliche Einschränkungen für die Beteiligung im Umweltbereich, weil die Aarhus-Konvention in Teilen unzureichend in die deutsche Gesetzgebung überführt wurde. Das betrifft das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz und das Umweltrechtsbehelfsgesetz, die im Dezember 2006 als Umsetzung der EU-Richtlinie zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland beschlossen wurden, kurz bevor ein Vertragsverletzungsverfahren auf der EU-Ebene drohte. Die beiden Gesetze bleiben nach Meinung des Unabhängigen Instituts für Umweltfragen (UfU e.V.) jedoch weit hinter den Intentionen der EU-Richtlinie zurück. In einer Stellungnahme erklärt das UfU, dass das Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz dem Ziel, die Beteiligung bürgerfreundlicher zu gestalten, nicht umfassend gerecht wird: „[...] die Intention der Aarhus-Konvention ist in diesem Gesetz kaum noch zu erkennen.“<sup>58</sup>

Noch stärker ist die Kritik am Umweltrechtsbehelfsgesetz. Wird der Rechtsweg als letztes aller Mittel eingeschlagen, hat man sich bereits von lösungsorientierter Beteiligung und konstruktiver Kommunikation verabschiedet. Dieser Weg sollte dann aber auch uneingeschränkt offen stehen. Die Beschränkung der Verbandsklage auf die Verletzung von Vorschriften, die Rechte Einzelner begründen (§ 2 Abs. 1, Nr. 1) hatte den Protest der Umweltverbände zur Folge. Auf der eigenen Webseite<sup>59</sup> spricht das Unabhängige Institut für Umweltfragen von einer „EU-rechtswidrigen Umsetzung der Öffentlichkeitsrichtlinie (2003/35/EG)“. In der Kritik steht die verfehlte Umsetzung eines weiten Zugangs zu Gerichten für die breite Öffentlichkeit, indem die Zugangshindernisse für Umweltverbände und Vereinigungen verankert wurden. Der Kläger muss eine subjektive Betroffenheit

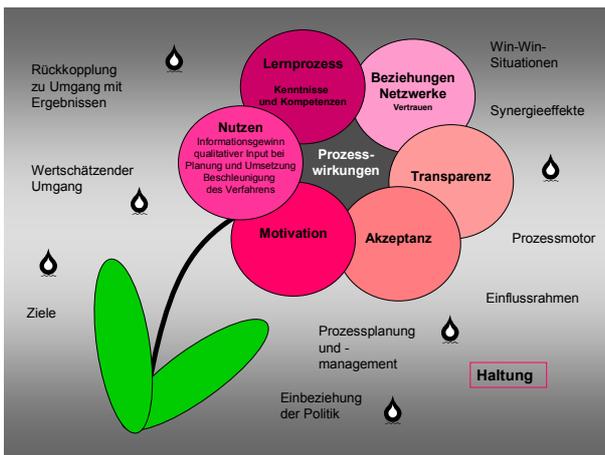
<sup>58</sup> [www.aarhus-konvention.de](http://www.aarhus-konvention.de), 05.04.2007

<sup>59</sup> [www.ufu.de](http://www.ufu.de), 05.04.2007

geltend machen, um überhaupt ein Klagerecht in Umweltangelegenheiten in Anspruch nehmen zu können. Damit geht der deutsche Gesetzgeber nicht über bereits geltendes Recht hinaus. „Das steht der Auslegung der EU-Öffentlichkeitsrichtlinie entgegen, die als „betroffene Öffentlichkeit“ gemäß Art. 3 Abs. 1 unstreitig von umweltbezogenen Entscheidungsverfahren betroffene Einzelpersonen und die Umweltverbände als deren Vertreter einschließt. Diese setzen sich für Belange des Gemeinwohls ein, welches über die subjektive Betroffenheit hinausgeht.“ Bei der Überführung in das Umweltgesetzbuch (Entwurf) wurden die Umsetzungsmängel nicht nachgebessert (vgl. Kapitel 5.3.2).

## 5.2 Was braucht's?

Die lange Liste der Hemmnisse zeigt bereits eine Reihe von Ansatzpunkten auf, an denen Verbesserungen notwendig sind. Nicht jedes genannte Hemmnis soll in diesem Kapitel mit einer Anforderung oder Empfehlung beantwortet werden. Vielmehr werden hier die Punkte angesprochen, die aus der Evaluierung der Projekte des Hochwasserrisikomanagements (Kapitel 3) deutlich wurden und in der aktuellen Diskussion von Wissenschaftlern und Praktikern genannt werden. Dafür wurden u. a. eine Publikation der Friedrich Ebert Stiftung (Klages 2007<sup>a</sup>) ein Vortrag von Prof. Helmut Klages<sup>b</sup> vom 26.09.2008, Workshopergebnisse und Diskussionsbeiträge der Tagung „Bedingungen gelingender Beteiligung“<sup>c</sup> der Stiftung Mitarbeit 26.-28.09.2008 in Loccum und Empfehlungen aus einer wissenschaftlichen Arbeit, die „politische Bausteine für erfolgreiches Handeln“ im Naturschutz zusammengestellt hat (Brendle 1999<sup>d</sup>), ausgewertet. Die Anregungen werden unterschieden in Prozessmerkmale (Innenfaktoren) und Rahmenbedingungen (Außenfaktoren), wobei die Gemeinsamkeiten groß sind, da letztendlich immer Menschen mit ihren Einstellungen und Verhaltensweisen den Prozess und die Rahmenbedingungen bestimmen. Kriterien, die sich auf den Umgang miteinander, Kommunikation und Kompetenzen beziehen, sind für beide Kategorien relevant, werden hier aber unter Prozessmerkmalen aufgeführt. Für Entscheider besonders relevante Faktoren werden als dritte Kategorie genannt. Neben rechtlichen und strukturellen Rahmenbedingungen



und Defiziten bei Verfahren und ihrer Anwendung sind es **vor allem menschliche Verhaltensweisen**, die die Entwicklung einer lebendigen Beteiligungskultur und zufrieden stellender Mitwirkung blockieren oder eben erfolgreich fördern (Leuchtturmprojekte). Der Bereich der **Kommunikation und Emotion** ist als wesentlich für eine Partizipationskultur herauszustellen.

Abbildung 69: Prozesswirkungen brauchen günstige Bedingungen

### Prozessmerkmale

1. Beteiligung braucht eine **Haltung**. Nur wenn der Mitwirkung grundsätzlich eine positive Einstellung entgegen gebracht wird, besteht die Chance einen effektiven Beteiligungsprozess zu initiieren, der auch schwierige Phasen übersteht. „Damit Mitwirkung effektiv ausfällt, muss sie gewollt, ernst genommen und auf die jeweilige Situation ‚maßgeschneidert‘ werden“ (Brüning & Ganter 2008:113).

2. Beteiligung braucht allseitiges **Vertrauen**. Vertrauen setzt das Einhalten von Grundregeln des fairen Umgangs miteinander, gemeinsame Zielvereinbarungen und eine Reihe der Kriterien voraus, die im Weiteren für „gute“ Prozesse angeführt werden. Es braucht das Bewusstsein, dass Vertrauen bei ungleichen Machtverhältnissen sehr leicht zu verspielen ist.
3. Beteiligung braucht die gegenseitige **Wertschätzung** der Akteure. Unzufriedenheit oder Zufriedenheit mit dem Beteiligungsprozess wurde bei der Evaluierung der Hochwasserschutzprojekte zum einen mit den Ergebnissen zum anderen aber mit Emotionen begründet, wie folgende Beispiele zeigen:

Positive Gefühle	Beteiligung braucht	Negative Gefühle
„Mir wurde zugehört.“	Anerkennung	„Ich fühlte mich vor vollendete Tatsachen gestellt.“
„Ich fühlte mich ernst genommen“	Teilhabe	„Ich fühlte mich über den Tisch gezogen.“
„Es hat sich gelohnt über den Tellerrand zu schauen.“	Einfluss, den man sieht	„Die Wahrheit wurde doch immer nur stückchenweise auf den Tisch gelegt.“
„Ohne das Engagement der Bürger wäre nichts passiert.“	Nutzen	„Es war doch nur ein Spiel und hatte keine Bedeutung“
„Ich habe dazu gelernt.“	Vertrauen	„Dem Herrn K. traue ich nicht so ganz.“
Der Herr B. ist einer von uns, der spricht unsere Sprache.“	Wertschätzung	

4. Akteure wollen wahr- und ernst genommen werden und für ihren Input Gehör finden. <sup>b</sup>
5. Akteure brauchen faire Wirksamkeitschancen und Erfolgsgewissheit, eine **Verantwortungsrolle** (Wert/Bedeutung) und eine Chance zur Realisierung und Entwicklung „intrinsischer“ Motivation (Zufriedenheit, Erfüllung). Der „Spaßfaktor“ darf nicht unterschätzt werden. <sup>a, b</sup>
6. Akteure brauchen die Chance, eigene **Kompetenzen** einzusetzen und zu entwickeln. Sie brauchen Spielräume für eigenständiges Handeln und Gestalten. <sup>a</sup>
7. Akteure brauchen leicht zugängliche und verständlich aufbereitete Informationen. Das Verfahren, der Einflussrahmen einschließlich der Mitbestimmungsrechte und die Entscheidung müssen für sie nachvollziehbar sein (Transparenz). Sie sind auf dem Weg der Entscheidungsfindung von Beginn an mitzunehmen.
8. Akteure brauchen Sicherheit, dass die Grundwerte der Akteure geschützt werden. Prozesse verlangen ein gewisses Maß an Risikobereitschaft von den Akteuren einerseits und Akteure verlangen ein Mindestmaß an Sicherheit im Prozess andererseits (de Bruijn et al. 2002).
9. Die Forschungsarbeiten von Webler & Tuler konnten vier allgemeingültige Kriterien für „gute“ Prozesse identifizieren, die für alle identifizierten Perspektiven von Bedeutung sind (vgl. Kapitel 2.5): „Gute“ Prozesse beteiligen die Menschen an sinnvollen Interaktionen, erreichen alle Interessenvertreter, teilen offen und verständlich Informationen und berücksichtigen die vielfältigen Interessen.

10. Prozesse brauchen eine möglichst unbelastete Atmosphäre. „Planungsleichen“ und emotionale Vorbelastungen sind aus dem Weg zu räumen, soweit sie neue Prozesse belasten. Häufig können sie allein durch gegenseitiges Zuhören und Verstehen relativ leicht abgebaut werden (Luz 1994).
11. Prozesse setzen ein Mindestmaß an Problemdruck und Lösungsbereitschaft voraus, wobei die subjektive Problemwahrnehmung der Menschen entscheidend dafür ist, ob sie handeln<sup>d</sup> (vgl. Veränderungsformel nach Gleicher, S. 128).
12. Prozesse brauchen Übersichtlichkeit, Klarheit in der Zielstellung, Nachvollziehbarkeit und somit Verständlichkeit für die Akteure. Wird der Sinn der eigenen Beteiligung nicht erkannt, ist Motivation zur Beteiligung nicht zu erwarten. Ob Überschaubarkeit durch möglichst einfache Strukturen und Ziele in Projekten erreichbar ist, wie Brendle (1999) es für den Naturschutz empfiehlt, scheint angesichts der zunehmenden Komplexität der Aufgabenstellungen und unterschiedlichen Projektebenen (z.B. Flusseinzugsgebiete) unwahrscheinlich. Vielmehr brauchen Prozesse Mehrebenenstrukturen, die themenbezogene Fokusgruppen auf lokaler und regionaler Ebene ermöglichen und die Kommunikation innerhalb und zwischen den Ebenen nachvollziehbar organisieren.
13. Prozesse brauchen gemeinsame Klärung und Vereinbarung von Erwartungen und Zielen, Einflussrahmen und –möglichkeiten, Verfahrensabläufen, ggf. Arbeitsregeln, Verbindlichkeit der Ergebnisse und weiteren Umgang damit (Transparenz, Verständlichkeit, Nachvollziehbarkeit).
14. Prozesse brauchen **Planung** und **Management**, die zu definierenden **Qualitätsstandards** entsprechen. Darüber hinaus brauchen Projektträger nach Brendle<sup>d</sup> Prozesskompetenz, zu der er Managementfähigkeiten (z.B. angemessen auf situative Veränderungen reagieren, analysieren und reflektieren), Strategiefähigkeit, gesellschaftlich-politisches Wissen und taktisches Geschick zählt.
15. Prozesse brauchen **Wirkungsorientierung** in Planung und Management inklusive Monitoring.
16. Prozesse in der Planung brauchen „komplexe Innovationsstrategien“ (Ganser et al. 1993), die auf Kreativität des Entwerfens, Mobilisieren der Öffentlichkeit, Zusammenbringen von engagierten Persönlichkeiten und intelligentes Kombinieren von Förderprogrammen und Verfahrenswegen (von Brendle als Anschlussfähigkeit bezeichnet<sup>d</sup>) basieren.
17. Prozesse brauchen „Prozessmotoren“ (vgl. Fallstudien). Das sind engagierte Persönlichkeiten, die breites Vertrauen genießen, den Informationsfluss in Gang halten, klare Zuständigkeit besitzen, kommunikative Kompetenzen haben und zielstrebig den Prozess zum Ergebnis führen. Brendle (1999) spricht für den Naturschutz von „ökologischen Unternehmern“ oder Zugpferden. Darüber hinaus sieht er einen Erfolgsfaktor in „starken Akteuren“, die Naturschutzziele „politisch“ und „materiell“ unterstützen können. Einerseits sind Wissen, Kompetenz, Geld und Personal notwendig, um sich als Interessengruppe in einen Prozess einzubringen, wenn Prozessmanager aber prioritär auf die starken Akteure setzen, besteht andererseits die Gefahr, den Fokus auf die „üblichen Verdächtigen“ zu richten und den „Lauten und Mächtigen“ das Wort zu überlassen (vgl. hierzu kritisch Hahne 2002).
18. Prozesse brauchen obligatorisch keinen Konsens. Viel größere Bedeutung liegt darin, unterschiedliche Perspektiven und Konflikte offen zu legen, Meinungsvielfalt darzustellen und Argumente auszutauschen, die die Letztentscheider bei ihrer Entscheidung unterstützen.

19. Beteiligung braucht strukturelle Offenheit<sup>a</sup>, Offenheit des Zugangs, praktische Zugänglichkeit und Niederschwelligkeit.<sup>b</sup>
20. Beteiligung braucht Freiwilligkeit und das Recht auf Nicht-Beteiligung, d.h. die Einladung zur Beteiligung darf abgelehnt werden.<sup>c</sup>
21. Beteiligung braucht breite Akzeptanz bei Funktionsträgern und Institutionen, die auf Freiwilligkeit und Überzeugung basiert.<sup>a</sup>
22. Beteiligung braucht einen flexiblen Zeitrahmen und Möglichkeiten des individuell dimensionierten und kontrollierten Zeiteinsatzes.<sup>c</sup>
23. Beteiligung braucht „(Rollen-)Kontinuität“.<sup>a</sup> Kontinuität der Tätigkeitsausübung und Einflussnahme muss einerseits innerhalb eines Projektes gewährleistet sein und andererseits als verankerte Alltagskultur in der Kommune.<sup>c</sup>
24. Beteiligung braucht eine didaktisch sinnvolle Gestaltung. Es sind Lernprozesse, die methodisch zu unterstützen sind. Dafür sind Vermittlungskompetenzen notwendig, die in der Ausbildung (Hochschulen) oder durch Schulung zu erwerben sind.
25. Beteiligung und Engagement braucht Anerkennung, vor allem durch **zeitnahe Umsetzung** der Ergebnisse „Die echte Wertschätzung der Mitwirkung an einem solchen Planungsprozess ist der überzeugendste Dank für das Engagement. [...] Entscheidend ist aber letztlich die zeitnahe Umsetzung der Planung. Das ist es, wofür sich viele Menschen in ihrer Freizeit engagiert haben“ (Brüning & Ganter 2008:115).
26. Beteiligung braucht Verfahrenskompetenz des Prozessmanagers. Der „Werkzeugkoffer“ für Beteiligungsverfahren hat mittlerweile eine so große Auswahl an guten und kreativen Werkzeugen zu bieten, dass Anwender vor einer aufwendigen Suche nach dem passenden Werkzeug zurückschrecken. Daher sind anwenderfreundliche Verfahrensprofile notwendig.<sup>c</sup>
27. Beteiligung braucht nicht unbedingt ein „innovatives“ Verfahren. Prozesse gelingen auch mit einfachen und herkömmlichen Vorgehensweisen (vgl. Fallstudien). Entscheidender scheinen Faktoren wie wertschätzender Umgang miteinander, die Möglichkeit, seine Meinung zu äußern, wirkliche Teilhabe, kommunikative Fähigkeiten usw. zu sein. Verfahren sind Werkzeuge und Hilfsmittel, um Kommunikation effizient und wirksam zu strukturieren und ergebnisorientiert zu führen, aber kein Selbstzweck.
28. Weiterentwicklung von Beteiligung braucht **Evaluierung** und den Mut sowohl aus guten, aber vor allem aus schlechten Prozessen zu lernen. Die Evaluation sollte sich nicht nur auf die Beteiligung und ihre Rahmenbedingungen beschränken, sondern soziale Interaktionsprozesse und interne Kommunikationsabläufe einbeziehen. In der Regel empfiehlt sich das Hinzuziehen neutraler Außenstehender, um diese Art von Defiziten anzusprechen und an ihnen zu arbeiten. Selbstkritische Erfahrungsanalyse in der eigenen Kommune und die Offenheit, daraus zu lernen, konnten enorm zur Vertrauensbildung und konstruktiven Zusammenarbeit innerhalb der Verwaltung beitragen (Beispiel Filderstadt).<sup>c</sup>

## Rahmenbedingungen/Gesellschaft

29. Beteiligung braucht einen Perspektivenwechsel: Weg von den einzelnen Instrumenten hin zu Beteiligungsansätzen, die die Potenziale der einzelnen Verfahren operativ verbinden.<sup>b</sup>
30. Beteiligung braucht und fördert offene Netzwerke und Kooperationen, die funktionierende Kommunikationswege und eine erprobte Vertrauensbasis bieten. In der Literatur wird auch von mehr oder weniger projektbezogenen Gewinnerkoalitionen und „personellen Unterstützernetzwerken“ gesprochen. Akzeptanz und Unterstützung wird durch kontinuierliche Kommunikation und Betreuung gefördert, auch als aktives Umfeldmanagement bezeichnet.<sup>d</sup>
31. Informelle Beteiligung braucht Mindeststandards der Formalisierung. Ein Vorschlag beinhaltet eine kommunale Verfahrensordnung (Gemeindesatzung) zur Absicherung der Öffentlichkeitsbeteiligung, die z.B. Verfahrensschritte zwischen Rat, Verwaltung und Öffentlichkeitsbeteiligung koordiniert, Anwendungsregeln für Instrumente enthält und den Umgang mit der Bürgerrolle und der Rechenschaftslegung festschreibt. Kommunale Leitfäden, wie sie z.B. Filderstadt erarbeitet hat, erweisen sich als erfolgreich. Die Tatsache, dass die Stadt Baunatal Kinder- und Jugendbeteiligung in der Gemeindeordnung festgeschrieben hat, vereinfacht die stadtteil- oder projektbezogene Beteiligung dieser Altersgruppen.<sup>c</sup>
32. Beteiligung braucht die Unabhängigkeit von Mehrheitsverhältnissen im Parlament.<sup>c</sup> Im Fallbeispiel der Katzenmühle hat sich die interkommunale Zusammenarbeit in einem Wasserverband und die gemeinsame Festsetzung von Hochwasserschutzzielen für die Stadt Baunatal und die Gemeinde Schauenburg (Nordhessen) unabhängig von politischen Mehrheiten bewährt. So ist es gelungen, kontinuierlich seit Mitte der 1990er Jahre Maßnahmen des Konzeptes für dezentralen Hochwasserschutz umzusetzen.
33. Beteiligung braucht Unabhängigkeit von Zufälligkeiten und stattdessen sichergestellte Anwendung. Beteiligung braucht Übung im Alltag, um selbstverständlich zu werden. Statt theoretisch über Beteiligung zu reden, sollte Beteiligung unter Anwendung einfacher Verfahren geübt werden. Nach der Lerntheorie sind die Lerneffekte beim „Selber Machen“ am größten. Beteiligung und Beteiligungsverfahren gehören als Alltagserfahrung in Kindergarten, Schule, Organisationen, Stadtteile usw.<sup>c</sup>
34. Beteiligung braucht Qualifizierung der Anwender in Verwaltung und auf dem freien Markt. (Die Stadt Essen macht gute Erfahrungen mit einem verpflichtenden Weiterbildungsprogramm für Führungskräfte in der Verwaltung.)<sup>c</sup>
35. Beteiligung als Alltagskultur braucht Entwicklungen von beiden Seiten, sowohl top-down als auch bottom-up. Es braucht politische Signale durch Programme, Richtlinien, Gesetze, Leitfäden und Vorbildverhalten der politischen Klasse einerseits und praktische Erfahrungen durch konkrete Projekte in der Planung, in Kinder- und Jugendeinrichtungen, Verwaltung, Bildungseinrichtungen und anderen kommunalen oder regionalen Lebenswelten andererseits. Kommunale Beteiligung muss stärker eingefordert werden.
36. Beteiligung braucht Visionäre in Machtpositionen, eine positiv eingestellte Verwaltungsspitze und „schlitzohrige“ und frustresistente Umsetzer in der Verwaltung (Beispiel Filderstadt).<sup>c</sup> Es hängt von Menschen ab, weniger von Systemen.
37. Beteiligung braucht eine „intermediäre Instanz“, die zwischen allen Stühlen sitzt und vermitteln kann.<sup>c</sup> Darüber hinaus fordert Hennen (2000:123) „institutionalisierte Dialoginstanzen“.<sup>c</sup> Beteiligung braucht Menschen, die breites Vertrauen genießen, als „Beteiligungsmotoren“ fungieren

und Kommunikationsstrukturen und Dialogkultur pflegen. Erfahrungsberichte aus Organisationen und Verwaltungen zeigen, dass trotz großer Zustimmung zur „neuen“ Kommunikationspraxis die Menschen in ihre „alten“ Verhaltensweisen (Gewohnheiten) zurück fielen, sobald sich der Prozessmotor (Kommunikator) zurückzog. Der Informationsfluss verlor an Dynamik und die neuen Kommunikationsstrukturen wurden nicht selbständig aufrechterhalten. Existiert eine klar zuständige Stelle, so sorgt das für Kontinuität von Beteiligung als Querschnittsaufgabe.

38. Beteiligung braucht einen ausreichenden finanziellen/personellen Rahmen<sup>d</sup> und Transparenz bei den Kosten. Das Argument, Beteiligungsverfahren seien zu teuer, ist schwer überprüfbar und damit kaum widerlegbar, weil Kosten informeller Beteiligung nur selten als selbständiger Posten ermittelt werden. In der Regel sind keine Abrechnungsposten dafür vorhanden und die Kosten „verschwinden“ an anderen Stellen. Ein gewisses Budget fördert die Umsetzung umfassender Beteiligung. In Dänemark ist es zum Beispiel bei Projekten des Straßenbaus üblich 5-10% der gesamten Planungskosten für den Beteiligungsprozess im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung zu kalkulieren. Dieser finanzielle Rahmen sichert zum einen ein frühzeitiges und aufwendiges Beteiligungsangebot ab, das z.B. eine Steuerungsgruppe mit Verbandsvertretern, Bürgerversammlungen, Ausstellungen und Informationsmaterial umfasst, zum anderen ermöglicht es so viele „Beteiligungsdurchgänge“ bis wirklich eine gute und breit abgestimmte Lösung gefunden wurde.<sup>60</sup> Es stehen damit Beteiligungsziele wie Einbindung aller relevanter Akteure und breiter Öffentlichkeit, hohe Akzeptanz und nicht ökonomische Zielsetzung (möglichst kostengünstig, möglichst wenig Aufwand) im Mittelpunkt.
39. Weiterentwicklungen in der Partizipation brauchen Orientierung an guten Beispielen. Man kann von ihnen lernen und „Erfolgsgeschichten“ motivieren.<sup>c</sup> Erfolge im Prozess sollten zur weiteren Motivation relativ schnell erzielt und nach außen kommuniziert werden. Durch Teilerfolge entstehen „Erfolgsketten“, die den Gesamterfolg befördern.<sup>d</sup>
40. Planung umfasst einen nicht unwesentlichen kommunalen und regionalen Entscheidungsbereich und hat gesellschaftliche Relevanz. Sie kann, partizipativ verstanden und praktiziert, ihren Beitrag zu kooperativer Demokratie (Mitgestalten und Mitentscheiden auf lokaler Ebene) leisten. Planer übernehmen dafür Mitverantwortung.
41. Der Beteiligungsbereich und die Planungsdisziplin brauchen ‚**shared mental models**‘ (Selle 2007), die Handeln und Mitwirken von unterschiedlichen Akteuren von Beginn eines Planungsprozesses an als selbstverständliche und notwendige Komponente einbeziehen.
42. Letztendlich geht es um **Macht**: Experten müssen ihre Wissensmonopole öffnen und Verwaltungen/Politik Mitwirkung zulassen.
43. Entwicklungen im Bereich der Beteiligung brauchen Zeit und langen Atem.

### **Beteiligung ist darüber hinaus für Entscheider attraktiv, wenn**

1. Entscheider sich nicht in ihrer Amts- und Machtausübung bedroht oder gehindert fühlen, sondern darin unterstützt werden<sup>b</sup>. Letzte Entscheidungen, z.B. über Planwerke, bleibt den demokratisch Legitimierten vorbehalten, aber Mitwirkung durch die Öffentlichkeit (Bürger, Zivilgesellschaft, Unternehmen etc.) braucht einen angemessenen Platz in der Entscheidungsfindung, zu

---

<sup>60</sup> Henriksen, B. (2005): Public participation/consulting in road projects in Denmark. Vortrag auf der bdla-Tagung 17.11.2005

der die Öffentlichkeit einen wichtigen Beitrag leistet. „Schließlich wird die Planung für sie gemacht“ (Brüning & Ganter 2008:115).

2. Beteiligung eine Transparenz- und Bündelungsfunktion leistet<sup>b</sup>.
3. Beteiligung eine verlässliche und möglichst stabile Abbildung der Bürgermeinung, der Erwartungen und Wünsche darstellt<sup>b</sup>.
4. Beteiligung eine Unterstützung der Entscheidungsentwürfe durch Bewertung und konkrete Mitarbeit darstellt<sup>b</sup>.
5. Beteiligung realisierbare Vorschläge hervorbringt<sup>b</sup>.
6. eine bürgerbezogene Wirkungsprognose erbracht wird<sup>b</sup>.
7. eine Erfolgskontrolle erfolgt<sup>b</sup>.
8. Konflikte frühzeitig erkannt und geklärt werden können.
9. förmliche Verfahren beschleunigt werden können.

Wie Webler & Tuler mit ihren Befragungen von Akteuren zeigen konnten, gibt es gerade mal vier Kriterien für „gute“ Prozesse die als allgemeingültig bezeichnet werden können (vgl. Kapitel 2.5). An gelungene Beteiligung werden aus den verschiedenen Perspektiven sehr unterschiedliche Erwartungen gestellt. Die in diesem Kapitel aufgeführten Kriterien und Bedingungen für Beteiligung beanspruchen für sich weder Vollständigkeit noch Allgemeingültigkeit. Die Auflistung bildet allenfalls einen Ausschnitt aus der aktuellen Diskussion ab, die von Wissenschaftlern, Kommunalvertretern und anderen Praktikern geführt wird. Auf die Forderungen nach Beteiligungskonzepten, die verschiedenen Verfahren und Methoden operativ zusammenführen und nach Wirkungsprognosen bzw. abschätzung wurde in der vorliegenden Arbeit mit Vorschlägen der kooperativen Prozessplanung und Wirkungsanalyse eingegangen. Jede einzelne Prozessvorbereitung wird sich neben vielen anderen Notwendigkeiten im Kern um die Vereinbarung von Zielen und Kriterien drehen, die wiederum im Prozess (in der Durchführungsphase) von weiteren Akteuren beeinflusst werden können. Es gibt kein Patentrezept für gute Beteiligung, das universell einsetzbar ist. Die Herausforderung besteht vielmehr darin, für die Kommune oder ein Projekt ein individuelles Rezept (Handlungsanleitung) für die Beteiligung unter den jeweiligen Rahmenbedingungen zu kreieren. Dieses individuelle Rezept gelingt am besten, wenn es bereits partizipativ erstellt wird, das Rezept also bereits ein Beteiligungsergebnis ist, wie es einige Kommunen erfolgreich praktiziert haben. In Leitfäden und Handlungsempfehlungen findet die Vereinbarung von Kriterien, Zielen und Kommunikationsformen eine Formalisierung, die mit jeder Neuauflage flexibel an die Entwicklung angepasst werden kann. Partizipative Prozessplanung erzielt Wirkungen, die den Nährboden für weitere Beteiligungsaktivitäten bilden. Voraussetzung ist prozessorientiertes Denken.

Während sich die beschriebenen Kriterien und Bedingungen über den Planungsbereich hinaus auf kommunale bzw. regionale Beteiligung bezogen, wird im folgenden Kapitel auf Entwicklungen hinsichtlich Beteiligung im Bereich von Landschaft und Umwelt eingegangen.

## 5.3 Beteiligung als Promotor für Landschaft und Nachhaltige Entwicklung

### 5.3.1 Europäische Landschaftskonvention

Die Europäische Landschaftskonvention, 2004 in Kraft getreten, wurde vom Europarat im Rahmen seiner Aufgaben für natürliches und kulturelles Erbe, Raumplanung, Umwelt und Selbstverwaltung verfasst. Landschaft wird in der Debatte zur Nachhaltigen Entwicklung als ein zentraler Begriff betrachtet, da in ihr ein Gleichgewicht zwischen dem Schutz des natürlichen und kulturellen Erbes als Spiegelbild europäischer Identität und Diversität und Nutzungsinteressen, die Landschaft als ökonomische Ressource betrachten, auszubalancieren ist. Die Konvention ergänzt Landschaftsschutz, -management und -planung mit dem Konzept der „Landschaftsqualitätsziele“. Die Europäische Landschaftskonvention ist die Grundlage zukünftiger Landschaftsentwicklung in Europa. 35 europäische Staaten haben bisher die Konvention unterschrieben und 29 davon ratifiziert (Stichtag 15.10.2008). Damit haben sie sich mit den Inhalten einverstanden erklärt. Eine Überführung in nationales Recht ist möglich, aber nicht erforderlich.

Die Europäische Landschaftskonvention wird in diesem Kapitel hinsichtlich ihres Verständnisses und ihres Beitrages zur Förderung von Beteiligung betrachtet. Weitere Inhalte sind dem Text der ELK<sup>61</sup> zu entnehmen. Die Umsetzung der Konvention wird umfassend in einem Leitfaden des „Committee of Ministers“ von Februar 2008 erläutert<sup>62</sup>, dessen Aussagen zu Partizipation im Folgenden vorgestellt werden. Gründe für eine Unterzeichnung der Konvention sind in einem Positionspapier<sup>63</sup> und in einem Memorandum<sup>64</sup> von Vertretern aus Wissenschaft und Praxis zu finden.

Die Landschaftskonvention definiert Landschaft als Raum, wie er von Menschen wahrgenommen wird und dessen Charakter das Ergebnis des Wirkens und der Wechselwirkungen natürlicher und/oder menschlicher Faktoren ist (Artikel 1). Dabei wird der Raum als Ganzes betrachtet, der über seinen Charakter definiert wird. Landschaft umfasst urbane, peri-urbane, ländliche und natürliche Räume. Landschaft oder Umwelt wird von den Menschen über die Sinne Sehen, Hören, Riechen, Tasten und Schmecken und darüber hinaus emotional wahrgenommen. Die Wahrnehmung zusammen mit dem Bewusstsein von Vielfalt, Geschichte und Kultur einer Landschaft sind wesentlich für den Respekt und die Sicherung individueller und gesellschaftlicher Identität. Jeder Mensch ist davon betroffen, wenn etwas in „seiner“ Landschaft passiert, und ist als Betroffener oder Interessierter in Diskussions- und Entscheidungsprozesse zu involvieren: „Landscape is an issue which affects the whole population and care for the landscape requires collaboration between a wide range of individuals and organisations“ (Artikel 5).

Damit umfasst das Landschaftskonzept der Konvention übergreifend die vielfältigen Qualitäten der Umwelt, in der die Menschen leben, im Gegensatz zu einem Verständnis von Landschaft als in erster Linie Teil des physischen Raumes. Landschaftsqualität ist eine Bedingung für das individuelle und soziale Wohlbefinden des Menschen in physischem, physiologischem, psychologischem und intellektuellem Sinne. Das Landschaftskonzept beruft sich auf die ganzheitliche Denkweise der Nachhaltigen Entwicklung, die ökologische, kulturelle, soziale und ökonomische Dimensionen auf übergreifende und integrierende Weise im Raum versteht. In diesem Sinne wird in Artikel 1 der Begriff des Landschaftsmanagements aus der Perspektive der Nachhaltigen Entwicklung definiert mit den Zielen, Landschaft zu pflegen und Veränderungen, ausgelöst durch soziale, wirtschaftliche

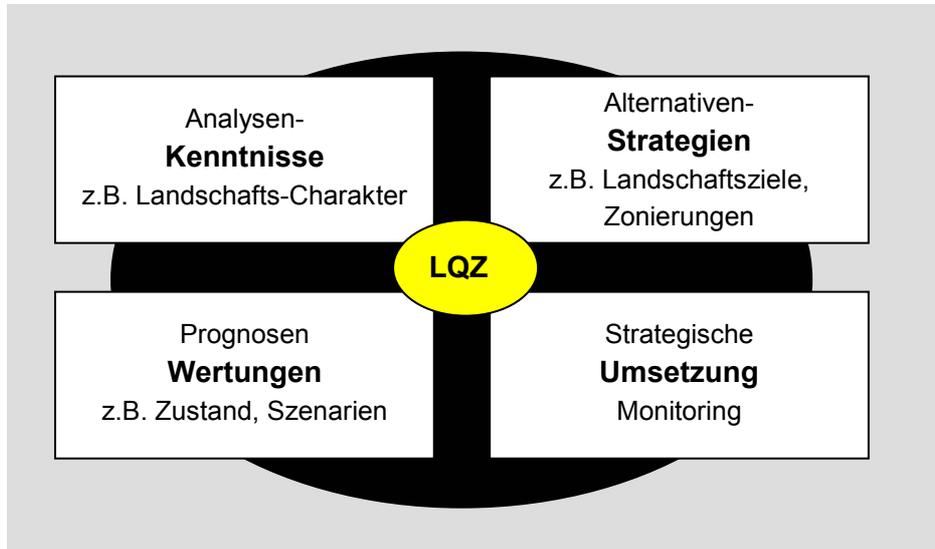
<sup>61</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=176&CM=8&CL=ENG>

<sup>62</sup> <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1246005,01.10.2008>

<sup>63</sup> <http://www.na-hessen.de/downloads/dfv2006positionspapierelc.pdf> (Stand 01.08.2005), 06.10.2008

<sup>64</sup> [http://www.bdla.de/pdf/memorandum\\_elc\\_bdla\\_12.07.2007.pdf](http://www.bdla.de/pdf/memorandum_elc_bdla_12.07.2007.pdf), 06.10.2008

und ökologische Prozesse, zu lenken und miteinander in Einklang zu bringen. Landschaftsmanagement versteht Öffentlichkeitsbeteiligung in Entscheidungen, Umsetzung und Management nicht als formalen Vorgang, sondern als integralen und aktivierenden Bestandteil von Planung und Management.



**Abbildung 70:**  
Handlungsorientierte  
Methoden-Bausteine der  
ELK (Bruns 2008)

Beteiligung ist nach dem Verständnis der Landschaftskonvention auf den verschiedenen Ebenen zu fördern. Nach Artikel 5c ist jeder Vertragsstaat aufgerufen, die allgemeine Öffentlichkeit, lokale und regionale Behörden und weitere Interessierte an der Konkretisierung und Umsetzung der Grundsätze Landschaftsschutz, Management und Planung zu beteiligen: "Each Party undertakes: ... c. to establish procedures for the participation of the general public, local and regional authorities, and other parties with an interest in the definition and implementation of the landscape policies [...]."

Partizipation wird in der Europäischen Landschaftskonvention als wichtiges Instrument zur Stärkung der Identität der Bevölkerung, die sich in ihrer Umwelt wahrnimmt, angesehen. Zudem wird der enge Zusammenhang zur Strategie der Nachhaltigen Entwicklung betont: Der gesamte Prozess der Landschaftsstrategiedefinition wird durch die Tatsache beeinflusst, dass die Stärkung der Beziehung zwischen Bevölkerung und Lebensumwelt die Ziele der Nachhaltigen Entwicklung untermauert.

Die Konvention erfordert ausdrücklich die Konkretisierung und Anwendung neuer Formen der Zusammenarbeit (Collaboration) zwischen verschiedenen Institutionen und administrativen Ebenen von der Regierung bis zur Kommunalverwaltung. Diese Zusammenarbeit soll durch vertikale und horizontale Konsultationen gekennzeichnet sein. Konsultationen - gemeint ist, nicht förmliche Stellungnahmen, sondern Informationen und Meinungen im Dialog einzuholen - sollen generelle Strategien und operationale Entscheidungen unterstützen. Mit dieser Vorgehensweise ist es nach dem Leitfaden möglich, Partikularinteressen zu überwinden und das Risiko unterschiedlicher oder gar gegensätzlicher Strategien zu vermeiden.

Der Leitfaden empfiehlt eine komplexe und vielfältige Kommunikationsstruktur, die den Austausch zwischen verschiedenen Zuständigkeiten, Fachgebieten und Entscheidungsebenen fördert. Auf der nationalen Ebene sollen dauerhafte Konsultationsprozesse, Beteiligungsverfahren und regelmäßige Gespräche zwischen Institutionen mit zentraler Verantwortlichkeit etabliert werden, um Strategien abzustimmen und Konsultationsformen vorzubereiten, wie z.B. regelmäßige

abteilungs- und fachgebietsübergreifende Konferenzen. Auch vertikal können Ministerien mit regionalen und lokalen Verwaltungen in Konferenzform ins Gespräch kommen. Zusätzlich zu den permanenten Gremien empfiehlt der Leitfaden Verfahren für die Zusammenarbeit spezialisierter öffentlicher oder privater Institutionen, z.B. von Fachbehörden zur Behandlung nationaler oder lokaler Fachfragen. Beratende Gremien, besetzt mit Repräsentanten aus Verwaltungen, Wissenschaft und Praxis, werden als weitere nützliche Einrichtungen empfohlen.

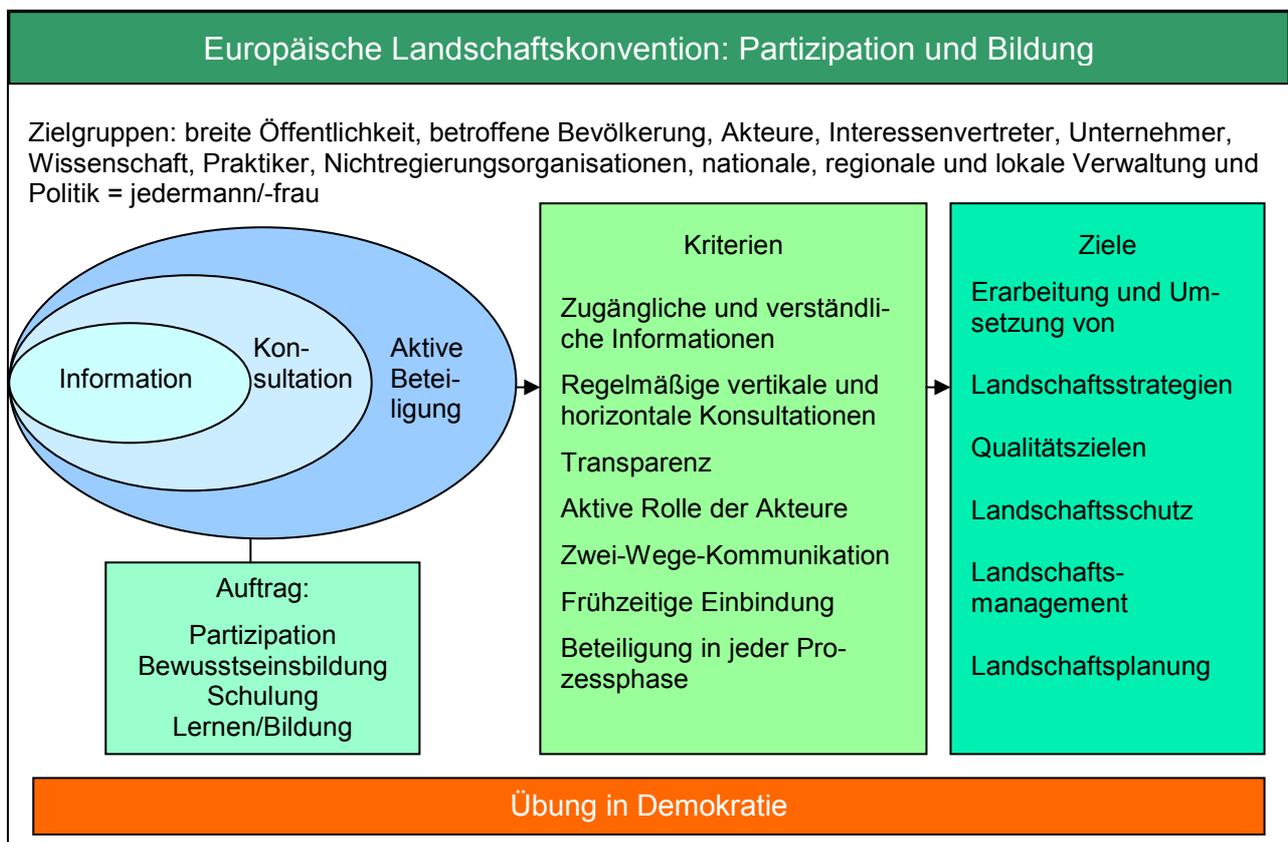
Jeder Vertragsstaat soll in seiner für Landschaft zuständigen Verwaltungsstruktur Kriterien für die Öffentlichkeitsbeteiligung und ihre Organisationsformen definieren. Im Text des Leitfadens werden an verschiedenen Stellen Kriterien für die Beteiligung und den Dialog genannt, an denen herrschende Vorstellungen eines Mindeststandards ablesbar sind:

- Informationen sollen zugänglich, verständlich strukturiert, aufbereitet und präsentiert sein,
- regelmäßige vertikale und horizontale Konsultationen sollen eingerichtet werden,
- Institutionen/Organisationen sollen transparent sein,
- Interessenvertreter und die breite Öffentlichkeit sollen eine aktive Rolle in der Entscheidungsfindung, in der Planung und im Management einnehmen,
- Partizipation bedeutet Zwei-Wege-Kommunikation,
- Partizipation soll in jeder Prozessphase der Ausarbeitung und Umsetzung von Landschaftsstrategien stattfinden, besonders bei Landschaftsbewertung, bei der Definition von Landschaftsqualitätszielen, in Entscheidungsprozessen und in der Umsetzung von Maßnahmen,
- Beteiligung soll frühzeitig beginnen.

Die Landschaftskonvention plädiert für eine Sichtweise, die die Einbeziehung der Öffentlichkeit als bereichernd und als Gelegenheit zur Validierung von Wissen, Zieldefinitionen und Handeln betrachtet, auch wenn diese Widersprüche nach sich zieht, die auf die vielfältigen Wertesysteme unterschiedlicher sozialer Gruppen zurückzuführen sind. Die Bevölkerung verfügt über lokales und lebensnahes Wissen, das die Kenntnisse der Spezialisten sinnvoll ergänzen und in den örtlichen Zusammenhang stellen kann. Das spielt auch für Bewertungsvorgänge eine große Rolle, die als dialektischer Vergleich von Einschätzungen und Wertesystemen unterschiedlicher Akteure (Bevölkerung und Fachleute) verstanden werden kann, in dem Bewusstsein, dass tief verwurzelte und im Wandel befindliche Werte, wissenschaftlich oder volkstümlich begründete Wertesysteme, qualifizierbare, aber nicht quantifizierbare und manchmal gegensätzliche Werte existieren. Das Beteiligungskonzept berücksichtigt soziale Wahrnehmung der Landschaft und jeweils aktuelle Sehnsüchte in der Kommunikation über Landschaft.

Die Konvention begreift die Kommunikation über Qualitätsziele, Management und Planung von Landschaft als breiten Lernprozess, der durch Bewusstseinsbildung, Training, Bildung und Beteiligung charakterisiert ist. Es sollen Aktivitäten initiiert werden, um das Bewusstsein der Menschen für den Wert von Landschaften, für ihre Bedeutung und für Landschaftsveränderungen zu schärfen (Artikel 6). Bewusstseinsbildung, die auf persönlichem Austausch zwischen Betroffenen und Experten basiert, soll die Beziehungen zwischen dem Lebensumfeld, den darin stattfindenden täglichen Aktivitäten und den Charakteristiken der natürlichen Umwelt, Bebauung und Infrastruktur auf beiden Seiten verdeutlichen. Dafür nennt der Leitfaden verschiedene Methoden und Techniken wie Publikationen, Kunst- und Foto-Ausstellungen, Simulationen, Broschüren, Vorträge, audiovisuelle Präsentationen, Diagramme und 3 D-Darstellungen, Fernsehwerbung oder Ortsbesichtigungen als

Beitrag zu einer Debatte über die Zukunft von Landschaft. Bewusstseinsbildung ist im Sinne der Konvention als „wissensstreuender Prozess“ wechselseitig und in alle Richtungen zu verstehen. Landschaftsforschung soll multidisziplinär und in internationalen Kooperationen erfolgen. Es wird empfohlen, mehr „Aktionsforschung“ zu betreiben, die die enge Beziehung zwischen Grundlagenforschung und öffentlichen Maßnahmen fördert. Davon verspricht man sich wertvolle theoretische, methodische und operationale Ergebnisse für Schutz, Management und Planung von Landschaft. Unter dem Aspekt Bildung werden konkret Schulen und Universitäten angesprochen, in verschiedenen Unterrichtsfächern und Studiengängen Themen zur Landschaft, ihren Werten, ihrem Schutz, Management und Planung anzubieten. Hervorgehoben wird die Bewusstseinsbildung, indem man lernt, Landschaft zu lesen und Zusammenhänge zwischen Lebensumfeld und Landschaft, zwischen Ökologie und Problemen in der Landschaft hinsichtlich sozialer und ökonomischer Fragen zu erkennen. Es werden Weiterbildungsprogramme für Politik und Verwaltung genauso wie für Praktiker und Interessenvertreter empfohlen. Damit ergänzt die Landschaftskonvention den Bereich, der bisher mit Umweltbildung und Bildung zur Nachhaltigen Entwicklung überschrieben war.



**Abbildung 71: Europäische Landschaftskonvention: Partizipation und Bildung**

Die Europäische Landschaftskonvention beinhaltet eine ganze Reihe der im vorherigen Kapitel aufgeführten Empfehlungen für effektive Mitwirkung. Sie tritt für eine positive Einstellung gegenüber Öffentlichkeitsbeteiligung ein, die die Einbeziehung verschiedener Interessen als Bereicherung empfindet. Sie vertritt nicht nur die Überzeugung, dass Bewusstseinsbildung, Lernen und Beteiligung die wesentlichen „Instrumente“ zur Stärkung der Mensch-Umwelt-Beziehung und damit zur Umsetzung der erklärten Ziele sind, sondern definiert das Landschaftskonzept als „Übung in

Demokratie“: „In this sense, the concept of landscape proposed by the convention implies an exercise in democracy whereby differences are accepted, common characteristics found and operational compromises eventually reached; these represent an alternative to the drawing up by experts of hierarchical classifications of landscape qualities“ (Committee of Ministers 2008).

Landschaft wird zum integrativen Vehikel, um komplexe gesellschaftliche Aufgaben (sozial, wirtschaftlich, ökologisch usw.) im Sinne der Nachhaltigen Entwicklung kollaborativ zu bewältigen und damit einen breiten demokratischen Prozess in Bewegung zu setzen. Einerseits bleibt dieses Selbstverständnis allgemein, weil z.B. die Art der Demokratie nicht weiter definiert wird und damit die Spannbreite der Interpretation groß ist. Andererseits transportieren diese Leitideen ein Umdenken zu einem dialog- und prozessorientierten Denken und einen enorm hohen Anspruch an die gesellschaftliche Auseinandersetzung mit Landschaft in ihrer ganzen Komplexität. Die Potenziale, die im Landschaftsbegriff stecken, wurden erkannt. Die Komplexität und der Anspruch des Allumfassenden scheinen das Landschaftsverständnis aber zu überfrachten und damit nicht mehr greifbar zu machen. Die Landschaftskonvention gibt keine Hinweise darauf, wie Landschaft konkret operationalisiert werden kann, um über sie reden zu können. Die Konvention überlässt ausdrücklich die Konkretisierung der Konventionsinhalte den einzelnen Vertragsstaaten. Es ist davon auszugehen, dass jeder Vertragsstaat die ihm vertraute Operationalisierung weiter führen wird, die eine länderübergreifende Charakterisierung, Kategorisierung und vergleichende Bewertung bisher erschwert hat. Wie eine „europäische Vorgehensweise“ oder ein „europäisches Gesamtkonzept“ als Ergebnis eines europäischen Annäherungsprozesses aussehen könnte, lässt sich aus der Konvention nicht ablesen.

In der Schwäche, in großen Teil unkonkret und breit interpretierbar zu sein, liegt gleichzeitig die Stärke, der Vielfalt an kulturellen Bedingungen, Kommunikationskulturen, Kommunikationsformen und Organisationsstrukturen ausreichende Gestaltungsmöglichkeiten einzuräumen. Aus den verschiedenen Empfehlungen ist der Auftrag herauszulesen, möglichst vielfältig, kreativ und für den jeweiligen Kontext passend miteinander lokal, regional, national und transnational zum Thema Landschaft ins Gespräch zu kommen. Politik und Verwaltung sind konkret aufgefordert, Prozesse z.B. zur Ziel- und Kriteriendefinition zu initiieren. Neuere und aktivierende Beteiligungsverfahren (procedures) werden von dem Leitfadens explizit zur Umsetzung der Konvention empfohlen.

Die Konvention formuliert analog zur Strategie der Nachhaltigen Entwicklung einen deutlichen Beteiligungs- und Bildungsauftrag zum „Dreh- und Angelpunkt“ *Landschaft*.

### **5.3.2 Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltgesetzbuch - Stand der Diskussion**

In diesem Kapitel werden Vorschläge von Seiten der Umweltverbände zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung im deutschen Planungsrecht dargestellt, die über das hinausgehen, was in der bisherigen Diskussion zum Umweltgesetzbuch berücksichtigt wurde, um rechtliche Entwicklungsperspektiven als eine Grundlage für günstige Beteiligungsbedingungen aufzuzeigen.

Die Bemühungen in den 1990er Jahren, das deutsche Umweltrecht in einem Umweltgesetzbuch neu zu ordnen, wurden als Ziel in den Koalitionsvertrag vom 11.11.2005 aufgenommen. Ziel des Umweltgesetzbuches (UGB) ist, die große Anzahl an Vorschriften und Gesetzen vor allem auf Länderebene in einem Gesetzeswerk zu vereinen, zu konsolidieren und damit den aktuellen und zukünftigen Anforderungen an einen integrierten Umweltschutz gerecht zu werden. Im Zuge der Föderalismusreform 2006 wurde die Rahmengesetzgebung abgeschafft, so dass der Bund nun

auch im Bereich des Naturschutzes und des Wasserrechts Vollregelungen treffen kann. Das Regelungspaket besteht aus fünf Büchern<sup>65</sup> und einem Einführungsgesetz mit Folgeanpassungen anderer Gesetze und Übergangsvorschriften. Allerdings wurden den Ländern so genannte Abweichungsrechte in erheblichen Umfang gewährt, wodurch sie ohne Begründung von Vollregelungen des Bundes abweichen können. Das Naturschutz- und das Wasserrecht sind in vollem Umfang von der Abweichungsregelung betroffen. Im Frühsommer 2008 wurde das Verfahren zur Anhörung von Ländern und Verbänden zum Referentenentwurf eingeleitet. Im Zuge dieses Anhörungsverfahrens wurden von Seiten der Umweltverbände Stellungnahmen abgegeben und im Internet veröffentlicht. Kommentare und Vorschläge von den Umweltverbänden zur Verbesserung von Kommunikation und Beteiligung werden in diesem Kapitel vorgestellt, um die aktuelle Diskussion zur geregelten Beteiligung in Deutschland zu skizzieren.

In einer gemeinsamen Stellungnahme vom 16.06.2008<sup>66</sup> zum UGB begrüßen das Öko-Institut, die Deutsche Umwelthilfe (DUH) und das Unabhängige Institut für Umweltfragen (UfU), dass die integrierte Vorhabensgenehmigung eine Öffentlichkeitsbeteiligung mit mündlicher Erörterung vorsieht und dass die Möglichkeiten eines frühzeitigen Konfliktmanagements durch partizipative Verfahren im Rahmen des Scopings gestärkt werden. Die Umweltverbände halten weitergehende Regelungen allerdings für wünschenswert. Sie fordern, z. B. die Nutzung des Internets als Medium mit hohem Verbreitungspotenzial und mit geringem Aufwand konsequent umzusetzen und zu erweitern. Für eine moderne Öffentlichkeitsbeteiligung, die die Beteiligung von Akteuren nicht als „lästiges Übel“ betrachtet, sondern im Sinne einer aktivierenden Beteiligung den Dialog mit ihnen sucht, sollten folgende Punkte im künftigen UGB berücksichtigt werden:

- ❑ Die Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung (Informationsbeschaffung, frühzeitige Erkennung von Problemen, Optimierung der Planung, Interessenschutz, Transparenz, Akzeptanz und Interessenausgleich) sind klar zu benennen, um zu verdeutlichen, dass Beteiligung kein Hemmnis, sondern Unterstützung der behördlichen Arbeit darstellt. Zudem dient sie der Wahrung bürgerlicher Rechte.
- ❑ Die Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie sowie des Artikels 9 der Aarhus-Konvention in das deutsche Recht wird der Verpflichtung, ein weitreichendes Verbandsklagerecht zu verankern, nach wie vor nicht gerecht. Die Umweltschutzverbände können nur gegen die Verletzung solcher Vorschriften klagen, die „Rechte Dritter“ begründen. Zahlreiche Vorschriften zum Schutz von Natur und Umwelt fallen nicht hierunter. Für die Übernahme ins UGB sollten die Rechte gemäß der Aarhus-Konvention erweitert werden.
- ❑ Die Kann-Bestimmung der Einbeziehung von anerkannten Verbänden und Standortgemeinden (§ 84) während des Scopings sollte zu einer Verpflichtung umgewandelt werden.
- ❑ Es soll möglich sein, förmlichen Verfahrenselementen weitere Verfahrensschritte zum Interessenausgleich, zur Lösungsfindung und Konfliktschlichtung hinzuzufügen (z.B. Planungsworkshops, Mediation). Der UGB-Entwurf weist bereits auf die Möglichkeit freiwilliger Dialogverfahren hin (§ 84), diese sollten nach Ansicht der Umweltorganisationen aber im Instrumentarium weiter gefasst werden. Die ggf. informellen Beteiligungsergebnisse sollen schriftlich festgehalten und bei der Genehmigung berücksichtigt werden.

<sup>65</sup> Buch I: allgemeine Vorschriften und vorhabenbezogenes Umweltrecht, Buch II: Wasserwirtschaft, Buch III: Naturschutz und Landschaftspflege, Buch IV: Nichtionisierende Strahlung, Buch V: Emissionshandel

<sup>66</sup>

- ❑ Die Orientierung für die Bürger über für sie relevante Unterlagen sollte durch eine Übersicht über entscheidungserhebliche Unterlagen verbessert werden.
- ❑ Die öffentliche Auslegung an „geeigneter Stelle im voraussichtlichen Auswirkungsbereich“ sollte mit dem Ausdruck „Standortgemeinde“ konkretisiert werden.
- ❑ Der Antrag des Vorhabensträgers soll in schriftlicher und elektronischer Form abgegeben werden, die für eine Veröffentlichung im Internet geeignet ist und die zusätzlich zu den Unterlagen zu veröffentlichen ist.
- ❑ Die Einwendungsfrist sollte auf bis zu 8 Wochen verlängert werden können, wenn die Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung durch die kürzeren Fristen gefährdet sind. Somit geht es nicht nur um das Einhalten von Formalien, sondern auch um qualitative Anforderungen an das Verfahren und seine Ergebnisse.
- ❑ Der Erörterungstermin soll nicht nur geordnet ablaufen, sondern konstruktiv und sachgerecht durchgeführt werden. Erst wenn dieser Zweck erfüllt ist, soll der Erörterungstermin beendet werden.

In einer Vorschlagssammlung von 2007<sup>67</sup> waren zudem weitere Punkte (*kursiv*) aufgeführt, die zum aktuellen Zeitpunkt nicht weiter diskutiert werden, aber für eine Stärkung und Professionalisierung der Beteiligungsverfahren diskussionswürdig sein können.

- ❑ *Anhörungs- und Genehmigungsbehörde sollten bundesweit getrennt werden.* Mit der Rollentrennung könnte die Interessendominanz der Genehmigungsbehörde entscheidend abgebaut werden.
- ❑ *Durchführung, Moderation und die Dokumentation der Öffentlichkeitsbeteiligung sollen verpflichtend einer anderen Stelle übertragen werden (gesonderte Behörde oder private Professionelle).* Die Auslagerung dieser Aufgaben würde zum einen die Neutralität der Prozessgestalter erhöhen und zum anderen die informelle Beteiligung professionalisieren. Alternativ kann aber auch Know-How in die Verwaltungen durch Weiterbildung bzw. erweiterte Ausbildungsstandards fließen, wodurch auch Kommunikationsstrukturen in Verwaltungen profitieren können.
- ❑ *Eine unabhängige Stelle sollte Befugnis über Entscheidungen hinsichtlich Ausgestaltung und Verlauf des Verfahrens haben.* Auf diese Weise könnte mehr Professionalität und Neutralität in die Prozessgestaltung gebracht werden.
- ❑ *Möglichkeiten informeller Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung sollten im UGB verankert werden.* Eine gesetzliche Verankerung informeller Verfahren bei voller Flexibilität ihres Einsatzes könnte eine Förderung der Verfahren bedeuten. Deutliche Aufforderungen „von oben“ bleiben in Verwaltungen i.d.R. nicht ohne Wirkung.

**Gute Kommunikation und wirksame Beteiligung lassen sich nicht gesetzlich verordnen, aber ein klarer Auftrag von „oben“ und gesetzlich günstig gestaltete Rahmenbedingungen fördern Beteiligungsbereitschaft und –aktivitäten.** Dieser Auftrag für frühzeitige und aktive Beteiligung kann im Umweltgesetzbuch über die förmliche Beteiligung hinaus für informelle Verfahren erteilt werden. Das Beispiel der Umgebungslärmrichtlinie (Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, vom 25. Juni 2002, über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm) zeigt, dass auf euroräpischer Ebene sektoral Beteiligungsanforderungen immer weiter

---

<sup>67</sup> [www.umweltgesetzbuch.org/fileadmin/redakteur\\_uploads/UGB\\_Projekt\\_Stellungnahme\\_OEffentlichkeitsbeteiligung\\_final.pdf](http://www.umweltgesetzbuch.org/fileadmin/redakteur_uploads/UGB_Projekt_Stellungnahme_OEffentlichkeitsbeteiligung_final.pdf), 20.06.2008

präzisiert werden. Die Richtlinie fordert in Artikel 8 Abs. 7, dass die Öffentlichkeit bereits an der Planerstellung effektiv zu beteiligen ist und die Ergebnisse zu berücksichtigen sind. „Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Öffentlichkeit zu Vorschlägen für Aktionspläne gehört wird, dass sie rechtzeitig und effektiv die Möglichkeit erhält, an der Ausarbeitung und der Überprüfung der Aktionspläne mitzuwirken, dass die Ergebnisse dieser Mitwirkung berücksichtigt werden und dass die Öffentlichkeit über die getroffenen Entscheidungen unterrichtet wird. Es sind angemessene Fristen mit einer ausreichenden Zeitspanne für jede Phase der Mitwirkung der Öffentlichkeit vorzusehen.“

Ähnliche Formulierungen sollten in einem Umweltgesetzbuch durchaus möglich sein. Kommunale Verfahrensregelungen und Leitfäden mit Satzungscharakter können, wie Beispiele aus Kommunen zeigen, individuell und abhängig von den kommunalen Rahmenbedingungen, Zuständigkeiten, Koordinierung der Vorgehensweise, Anwendungsregeln für Instrumente usw. absichern. Das bedeutet einen Balanceakt zwischen notwendiger Regelung, die ausreichende Offenheit und Flexibilität zulässt, und Formalisierung mit einhergehender Bürokratisierung, die Beteiligung starr und prozesshemmend reguliert.

Trotz der zahlreichen partizipationsförderlichen Anregungen von den Verbänden, spielte eine grundsätzliche Verfahrensverbesserung keine Rolle in der Diskussion zum Umweltgesetzbuch. Wie in dieser Arbeit dargestellt, sind Planungsverfahren konfrontativ angelegt, produzieren aus sich heraus Konflikte (Oppermann 2001) und sind langwierig und unflexibel (Sinning 2002:98). Wichtige Gründe dafür sind u. a. der Mangel an Dialog im Planungsprozess und die förmliche Beteiligung zu einem Zeitpunkt, wenn die wesentlichen Entscheidungen schon gefallen sind. Welche kommunikativen Wirkungen das hat, konnte Lotty Rosenfeld mit ihrer Aktion zur documenta 12 verdeutlichen (Kapitel 1). An dieser grundsätzlich konfrontativen Struktur wird das Umweltgesetzbuch, nach derzeitigem Stand, nichts ändern. Dafür wäre eine Änderung der Verfahrensgesetze mit einer Stärkung der informellen Beteiligung notwendig, die auf der jeweiligen Ebene auszugestaltet ist. Eine mitwirkungsorientierte Verfahrensstruktur entspräche dem Geist der Aarhus-Konvention.

#### **5.4 Ausblick und Forschungsbedarf**

Die Forschungsarbeit konnte Wirkungen von Beteiligungsprozessen in Planungsprojekten beschreiben und systematisieren. Es wurden Faktoren identifiziert, die die Entfaltung von Wirkungen begünstigen. Als ergänzender Schritt zur Vorbereitung eines Planungsprozesses wurde eine wirkungsorientierte Perspektive und Vorgehensweise in die Prozessplanung integriert. Die Arbeit formuliert den Bedarf wirkungstheoretischer Grundlagen und einer Wirkungsorientierung von Analysemethoden, Konzeptionen, Durchführung, Monitoring und Evaluierung von kommunikativen Prozessen in der räumlichen Planung. Darüber hinaus stellt die Arbeit Beteiligung in einen größeren Rahmen, wie er von der Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung und von der Europäischen Landschaftskonvention abgesteckt wird. Breite Bildung auf unterschiedlichen Ebenen und Partizipation werden dort als Umsetzungsstrategien für die gesellschaftlichen Herausforderungen der Nachhaltigen Entwicklung propagiert. Diese Strategien werden als Beitrag zu einer partizipativen Alltagskultur betrachtet, die langfristig zu einer neuen Form der praktizierten kooperativen Demokratie führen sollen<sup>68</sup>.

---

<sup>68</sup> vgl. u.A. Holtkamp/Bogumil/Kissler (2006): Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement.

Damit entspricht diese Vision der Wirkungstheorie, die von einer Wirkungskette ausgeht, die verkürzt gesagt über Lernprozesse zu Einstellungs- und Verhaltensänderungen und langfristig zu einer Veränderung der gesellschaftlichen Bedingungen führt. Der Wirkungskette stehen aber noch einige Restriktionen und Hemmnisse im Wege, denen mögliche Ansatzpunkte zur Förderung der Beteiligungsentwicklung gegenübergestellt werden.

Überschneidungen mit Wissenschaftsbereichen wie Politik, politischer Ökonomie, Sozial- und Kommunikationswissenschaften, Umweltpsychologie und Pädagogik fallen ins Auge. Interdisziplinarität als Forschungsanforderung verlangt eine mehrdimensionale Sichtweise auf die „offenen Stellen“, die im Zuge von Forschungsvorhaben gemeinsam zu identifizieren und mit disziplinübergreifenden Fragestellungen zu untersuchen sind. An dieser Stelle soll der Forschungsbedarf vorrangig aus der Planungsperspektive, speziell der Landschaftsplanung, formuliert werden.

Für das Themenfeld der Wirkungen von Beteiligungsprozessen in der räumlichen Planung wird folgender Bedarf an vertiefender Forschung gesehen:

Die Bestimmung und Bewertung von Wirkungen stützt sich auf Wirkungshypothesen, auf Aussagen der Befragten, Interpretationen durch die Evaluatorin und Wirkungszusammenhängen, wie sie in der Literatur beschrieben werden. Direkte Wirkungen lassen sich in der Regel noch einfach und plausibel auf ihre Ursachen zurückführen, aber bei indirekten Wirkungen oder „Nebenwirkungen“, wird der Nachweis schon schwieriger. Diese Zuordnungslücke bedarf der Erforschung von Wirkungszusammenhängen in Beteiligungsprozessen der räumlichen Planung. Von dem ‚Logic Model‘ (Programmtheorie und Wirkungstheorie) wurde in dieser Arbeit die Annahme abgeleitet: Je höher die Wirkungsintensität, desto höher der Aufwand an Inputs (Ressourcen) und Outputs (Aktivitäten und Zahl der Beteiligten). Diese Hypothese ist im Zuge der Erforschung von Wirkungszusammenhängen zu überprüfen.

In der Dissertation wurde eine Reihe von Kriterien für gelingende Beteiligung bestimmt, beschrieben und angewendet, Indikatoren (Messgrößen, Maßstäbe) dagegen nicht. Der Rat für Nachhaltige Entwicklung weist in seiner Stellungnahme von 2007 darauf hin: „Nur was sich messen lässt, kann man auch managen.“ Das unterstreicht die Notwendigkeit, mögliche Indikatoren von Prozessen und ihren Wirkungen zu untersuchen und zu diskutieren. Woran sind Wirkungen zu messen? Durch qualitative Aussagen von Akteuren, lassen sich Wirkungen subjektiv beschreiben und anhand von Kriterien kategorisieren. Aber kann man sie auch mit Hilfe von Indikatoren messen? Zudem ist davon auszugehen, dass Wirkungen von Beteiligungsprozessen eine stark begrenzte „Halbwertszeit“ besitzen, wenn sie nicht durch weitere Aktivitäten oder „stabilisierende Maßnahmen“ neue „Nahrung“ erhalten. Wirkungsbeschreibungen sind erstmal nur Momentaufnahmen. Kriterien und Indikatoren für den Prozess und seine Wirkungen sind einerseits individuell für den Planungsfall zu bestimmen und somit ein Inhalt der partizipativen Prozessplanung, andererseits ist „das Rad auch nicht jedes Mal wieder neu zu erfinden“. Es geht auch nicht darum, Kriterien und Indikatoren mit dem Anspruch der Allgemeingültigkeit zu definieren, sondern eine Diskussionsgrundlage für den kommunikativen Prozess zur Einigung über geeignete Indikatoren für den konkreten Fall zu schaffen. Im Zuge der Nachhaltigkeitsdebatte wurden Indikatoren für die Nachhaltige Entwicklung zur Diskussion gestellt. Es wäre zu prüfen, inwieweit sie sich auf die Umsetzungsstrategien Bildung und Partizipation beziehen und ob sie Anwendungspotenziale für kooperative Planungsprozesse besitzen. Möglicherweise werden in den Sozialwissenschaften Indikatoren für soziale Interaktionen oder gesellschaftliche Entwicklungen angewendet, die sich auf Beteiligungsprozesse übertragen lassen.

Die kooperative Vorgehensweise zur Prozessgestaltung lässt eine Optimierung der Ziel- und Wirkungsbestimmung für den konkreten Fall erwarten, da Ziele und Wirkungen aus verschiedenen Perspektiven und Interessenlagen heraus formuliert und bewertet werden. In der WRRL wird die Überzeugung zum Ausdruck gebracht, dass partizipative Entscheidungsfindung entscheidend zur Verbesserung der Planungsqualität beiträgt. Die Strategie zur Nachhaltigen Entwicklung und die ELK vertreten die Auffassung, dass Partizipation wesentlich die Umsetzung ihrer Ziele befördert. Die vorliegende Arbeit hat sich auf positive Wirkungen von Beteiligung auf den Prozess und auf Akteure konzentriert, die Planungsqualität und die Raum- und Umweltwirkungen der umgesetzten Maßnahmen aber nur am Rande untersucht. Inwiefern trägt Beteiligung zur Optimierung von Teil- und Endergebnissen bei? Inwieweit kann Beteiligung die hohen Erwartung zur Erreichung von z.B. Umwelt- oder Landschaftsqualitätszielen erfüllen? Dieser Nachweis ist schwer zu erbringen, da ein konkretes Projekt einschließlich Umsetzung der Maßnahmen nicht einmal mit und zum Vergleich einmal ohne Beteiligungsprozess durchgeführt werden kann. Die Untersuchung umfassender Wirkungen auf Umwelt und Landschaft braucht ein innovatives Forschungsdesign.

Die Arbeit formuliert den Bedarf einer Wirkungsorientierung in der Prozessplanung im Rahmen räumlicher Planungsprojekte. Ein Vorschlag für eine Wirkungsanalyse inklusive einer Abschätzung des notwendigen Aufwands wird unterbreitet. In anderen Bereichen, in denen die Planung von Projekten relevant ist, hat bereits eine Wirkungsorientierung stattgefunden. Die Arbeit erläutert das am Beispiel der Entwicklungszusammenarbeit, aber diese Entwicklung ist z. B. auch im Unternehmensmanagement zu beobachten. Der Ansatz der Social Impact Assessments scheint in seinen Richtlinien den Ansprüchen einer wirkungsorientierten Prozessplanung zu entsprechen. Welche SIA-Methoden sind im Planungsbereich anwendbar (vgl. auch Forschungsarbeit von Höppner et al. 2007)? Für bestehende methodische Lücken sind wirkungsorientierte Werkzeuge zu entwickeln.

Damit Wirkungen nicht schnell wieder verpuffen, brauchen sie, wie bei den Empfehlungen (Kapitel 5.2) angeführt, Kontinuität in den Beteiligungsaktivitäten. Die Forderung lautet konkret ‚Beteiligung als Alltagskultur‘. Wie kann Kontinuität in der räumlichen Planung auf lokaler und regionaler Ebene gefördert werden? Im Kapitel 5.2 wurden eine Reihe von Bedingungen und Empfehlungen aufgeführt, die in der aktuellen Diskussion stehen. Diese Bedingungen sind für die räumliche Planung zu konkretisieren.

Landschaft im Sinne der Landschaftskonvention wird zum allumfassenden „Gegenstand“ von Beteiligung, weil jeder von Landschaft als der ihn umgebenden Lebenswirklichkeit betroffen ist. Die Definition von Landschaft als Raum, wie er von den Menschen wahrgenommen wird, ist schwer zu greifen, aber ein deutlicher Hinweis darauf, dass die Wahrnehmung fallbezogen zu ermitteln ist, die Menschen also immer wieder „dort abzuholen sind, wo sie (bzw. ihre Wahrnehmung) gerade stehen“. Und das erfolgt über Kommunikation. Wie kommt man ganz praktisch mit Menschen über Landschaft ins Gespräch? Wie kann Landschaftswahrnehmung „gemessen“ werden? Wie kann Landschaftswahrnehmung systematisiert und kategorisiert werden? Interessante Ansätze, Landschaftswahrnehmung mit Lebensstiltypen zu verknüpfen, könnten eine geeignete Form der Operationalisierung sein. Welche Wirkungen haben Beteiligungsprozesse auf die Raumwahrnehmung und das emotionales Raumerleben der Beteiligten? Landschaft wird als Vermittlungsaufgabe in der ELK formuliert. Wie kann Landschaft in Planungsprozessen vermittelt werden? Wenn jeder von Landschaft betroffen ist, wie kann dann über das Thema Landschaft potenziell jeder erreicht werden? (Das Recht auf Nichtbeteiligung muss gewahrt bleiben.) Beteiligungsverfahren schließen benachteiligte Bevölkerungsgruppen empirisch belegt aus. Wie können diese Gruppen über Landschaftsthemen und landschaftsbezogene Aktionen involviert werden?

Partizipation und Kooperation entwickeln sich zu grundlegenden Bestandteilen modernen Landschaftsmanagements, so wie es von der Europäischen Landschaftskonvention verstanden wird. Zur konzeptionellen Konkretisierung sind angewendete Managementkonzepte daraufhin zu überprüfen, ob sie den Ansprüchen der ELK gerecht werden und inwieweit sie um Komponenten der Bildung, der Beteiligung und Kooperation ergänzt werden können. In der Diskussion um die Förderung von Beteiligung wird empfohlen, mit einfachen Verfahren und Methoden zu beginnen, um Beteiligung zu üben und Erfolgserlebnisse zu fördern, die sich wiederum positiv auf die Motivation aller Beteiligten auswirken. Das gilt sowohl für einzelne Beteiligungsinstrumente wie für ganze Managementkonzepte. Ein möglicherweise brauchbares Konzept für das Landschaftsmanagement stellt der Ansatz „Limits of acceptable Change“ (LAC, McCool 1996) dar. „LAC is the simplest available approach for effectively dealing with the complexity of the real world“ (McCool & Cole 1998:75). Limits of acceptable Change (LAC) – die Grenzen der akzeptablen Veränderung - wurde in den frühen 1980er Jahren in Amerika im Bereich des Erholungsmanagements entwickelt, um in Managementkonzepten mit der Tragfähigkeit von Natur und Wildnis hinsichtlich ihrer Erholungsnutzung umgehen zu können. Um einen Prozess als LAC-Ablauf bezeichnen zu können muss er a) Standards enthalten, die die akzeptierten Minimalbedingungen ausdrücken, b) Monitoring verlangen, das ermittelt, ob Standards erreicht wurden und c) seine Managementvorschriften auf Evaluierungen stützen, inwieweit die Standards erreicht werden konnten. LAC-Standards beschreiben die minimal akzeptablen natürlichen und sozialen Bedingungen - weder die erwünschten noch die inakzeptablen. Die durch Standards definierten Bedingungen ermöglichen den Kompromiss zwischen gegensätzlichen Zielen des Naturschutzes und der Nutzung (die Zieldefinitionen sind um die Inhalte der Nachhaltigen Entwicklung zu erweitern). Damit definieren die Standards die erwünschten Kompromisse statt des erwünschten Zustands. Standards setzen dabei die absolute Grenze, die nicht unterschritten werden darf (Cole & Stankley 1998:7f). LAC-Prozesse sind auf das Erzielen von Kompromissen und breiter Akzeptanz ausgerichtet.

Mitte der 1990er Jahre wurde der LAC-Ablauf von dem speziellen Problem der Tragfähigkeit und dem Konflikt von Erholung, Tourismus und Natur auf andere Bereiche übertragen und verallgemeinert. Er wird anhand von sechs Schritten beschrieben:

1. Zwei oder mehr Ziele stehen in Konflikt miteinander.
2. Kompromisse zwischen den Zielen müssen möglich sein.
3. Das Ziel, welches das andere Ziel ultimativ beschränkt, ist festzulegen (ultimate constraining goal). Das andere Ziel ist das anfangs beschränkende Ziel (initial constraining goal).
4. Indikatoren und LAC-Standards sind zu formulieren und das ultimativ einschränkende Ziel zu überprüfen.
5. Die Grenze der akzeptablen Veränderung wird ermittelt, indem das ‚initial constraining goal‘ solange dem ‚ultimate constraining goal‘ angenähert wird, bis eine Untergrenze erreicht ist.
6. Der Kompromiss ist so zu gestalten, dass die Minimalbedingungen niemals unterschritten werden (Cole & Stankey 1998:8f).

Der LAC-Planungsprozess stützt sich grundlegend auf Beteiligung: „In addition, LAC processes, when combined with suitable public involvement, identify the type of information needed by the public as well as how the information will be used“ (McCool & Cole 1998:73). „Success is also tied to continued public participation. There is much expertise among public groups, and at each step in the process planners should seek to involve the public, both as a way of obtaining important information and as a way of developing support for and understanding of the process. Such participa-

tion can occur in a variety of ways, including meetings, workshops, and task forces. Ultimately, the specific technique for securing participation is less important than the recognition that such participation is important and necessary" (Stankey et al. 1985:21).

Das Konzept des LAC Planungsprozesses enthält sowohl eine Ziel- und Wirkungsorientierung als auch einen partizipativen Ansatz, so dass von einem Konzept des Landschaftsmanagements ausgegangen werden kann, das den gestellten Anforderungen an kooperative Planung bzw. wirkungsorientierte Prozesse entspricht. Die Eignung ist zu untersuchen.

Der Dissertation liegt das Verständnis zugrunde, dass Beteiligungsprozesse Lernprozesse sind. Begriffe wie Vermitteln, Verständlichkeit, Verstehen, Lehrmethoden usw. spielen eine zentrale Rolle im Beteiligungsprozess. Daher liegt es nahe, neue Erkenntnisse der Kommunikations- und Lernforschung zur Optimierung der Vermittlung in Beteiligungsprozessen heranzuziehen, um Lernen als Wirkung zu intensivieren. Welche Forschungsergebnisse sind für Planungsprozesse relevant und welche „neuen“ Lehrmethoden für den Einsatz in der kooperativen Planung geeignet?

Fürst fordert eine stärker raumbezogene Perspektive in den Planungswissenschaften, wie im Kapitel 1.1 erwähnt wurde. Fürst et al. (2008) diskutieren die Erweiterung bisheriger kulturlandschaftsbezogener Forschungen um neue Ansätze der sozialwissenschaftlichen Institutionen- und Gemeinschaftsgutforschung sowie der raumbezogenen Governance-Forschung mit dem Ziel einer Konstituierung von Kulturlandschaft als Handlungsraum (S. 89). Im englischen Sprachraum existiert in diesem Zusammenhang ein Instrument, das in Deutschland noch wenig Aufmerksamkeit gefunden hat (S. 71ff): Place-making. Place bezeichnet im Unterschied zu space (physischer Raum) den sozio-emotionalen Raum, der sich durch Kommunikation formiert und durch die Auseinandersetzung von Menschen mit dem Raum wertgeladen wird, was insgesamt als ein Prozess der „Aneignung“ bezeichnet wird. „Als *Place-making* werden Planungsansätze bezeichnet, die auf die Verbesserung lokaler oder regionaler Raum- und Lebensqualitäten zielen und auf einer Kooperation der unterschiedlichen Akteure dieses Raumes basieren. Unter *Place-making* versteht man folglich eine kollektive Form der raumbezogenen Entwicklung von Lebensqualität unter sozio-emotionaler „Aneignung“ des Raumes durch die Beteiligten, wobei eine Mitgestaltung sowie idealerweise eine Übernahme von Verantwortung für diesen Raum stattfindet. Dem liegt ein erweitertes Begriffsverständnis von „Raum“ oder „Ort“ (*place*) zugrunde, das über die topografisch-physikalischen Eigenschaften (der materielle Raum; *space*) hinausgeht und auch soziale Konstruktionen von Werthaltungen und symbolischen Zuordnungen beinhaltet“ (Fürst et al. 2008:93f). Diesem Ansatz liegt ein Raum- bzw. Landschaftsverständnis zugrunde, das bei Ipsen (2006, vgl. Kapitel 2.1 und 2.3) und der Europäischen Landschaftskonvention (vgl. Kapitel 5.3.1) ebenfalls zu finden ist. ‚Place-making‘ versteht sich als Instrument, das systematischer Kommunikation bedarf, die kollektive Lernprozesse zur Folge hat, die auf Wissenssteigerung und auf Änderungen von Einstellungen und Werthaltungen zielen, die kollektive Identitätsbildung initiieren (Wirkungskette). Dass Lernprozesse günstige Rahmenbedingungen und Management brauchen, sind zwei Befunde von Fürst et al. (2008) zu Place-making als Instrument der Kulturlandschaftsgestaltung.

Fürst et al. beschreiben in ihren Ausführungen Wirkungen und Wirkungszusammenhänge ohne den Begriff Wirkungen explizit dafür zu verwenden. Darüber hinaus sind Überschneidungen mit Prozessplanung und –management, wie sie in dieser Dissertation diskutiert wurden, zu erkennen. Die wirkungsbezogene Perspektive scheint eine sinnvolle Ergänzung der von Fürst et al. hergeleiteten Konstituierung der Kulturlandschaft als Handlungsraum zu sein, was zu überprüfen wäre.

## Zum Schluss

Zur Umsetzung der Ideen der Nachhaltigen Entwicklung zieht Haber 2002 eine recht pessimistische Bilanz: „Ich betrachte die Vision der nachhaltigen Entwicklung als eine der großen säkularen Ideen, vergleichbar der Aufklärung im 18. Jahrhundert, dem Streben nach Wohlstand und sozialer Gerechtigkeit im 19. Jahrhundert, auf das im 20. Jahrhundert die Entdeckung der Schutzbedürftigkeit der Umwelt und nun im 21. Jahrhundert die nachhaltige Entwicklung folgten. Keine Gesellschaft ist ohne überzeugende Grundideen und Wertvorstellungen auf Dauer überlebensfähig. An ihnen müssen sich alle menschlichen und gesellschaftlichen Aktivitäten messen lassen, und das gilt auch für die nachhaltige Entwicklung.

Allerdings sind alle diese Grundideen kaum je breiten Schichten der Bevölkerung bewusst geworden, sondern bewegen nur eine kleine Zahl von Denkern, Entscheidungsträgern und Idealisten. Umfragen zeigen, dass nicht einmal 20% der Bevölkerung sich unter nachhaltiger Entwicklung etwas vorstellen können, und das gilt ebenso für die ihr zu Grunde liegende Idee der Aufklärung. Dies bedeutet aber, dass wir diese Ideen aus einer Minderheitenposition verwirklichen müssen, was in einer auf Mehrheitsentscheidungen gegründeten demokratischen Gesellschaftsordnung schwierig und langwierig ist.“ (Haber 2002<sup>69</sup>)

Schwierig und langwierig sind alle politischen und gesellschaftlichen Prozesse, wenn sie nicht durch nationale oder globale Katastrophen wie die extremen Hochwasserereignisse an Oder und Elbe oder die Finanzkrise im Herbst 2008 „vorwärts katapultiert werden“. Deswegen müssen sie aber nicht ohne Erfolg bleiben. Wer hätte in den 1970 oder 80er gedacht, dass in Europa ein Rauchverbot oder ein Afroamerikaner (mit direkten afrikanischen Wurzeln) als Präsident der USA überhaupt in die Nähe einer Möglichkeit rücken könnten? Die Ideen der Nachhaltigen Entwicklung und Beteiligung als Ausdruck praktizierter Demokratie breiten sich nicht aus wie ein Flächenbrand; sie besitzen keinen revolutionären Charakter. Ihre Umsetzung erfordert „langen Atem“. Schaut man in die Regelwerke und Leitfäden der europäischen Gremien, so haben sich diese Ideen durchaus umsetzungsorientiert auf europäischer Ebene durchgesetzt. In der Bevölkerung kannten 2002 nur 20 % allenfalls den Begriff der Nachhaltigen Entwicklung. Es reicht aber nicht, das zu beklagen und sich auf die Insel einer Minderheitenposition zurückzuziehen, vielmehr lohnt es sich doch weiterhin darüber nachzudenken, warum zwischen diesen Ebenen eine so große Lücke klafft und noch wichtiger, wie sie zu schließen ist. Wie können die Ideen der Nachhaltigen Entwicklung und ihre Umsetzungsstrategien zu einer Mehrheitsposition werden?

Möglicherweise ist der Veränderungsdruck noch nicht groß genug, um Innovationsprozesse in Richtung Nachhaltigkeit in Gang zu setzen. Vielleicht fehlt noch der „Faktor Kairos“: wenn die Zeit reif ist<sup>70</sup>. Andererseits gibt es viele mehr oder weniger große Entwicklungen in den verschiedensten Bereichen (z.B. erneuerbare Energien oder Bürgerkommunen). Die mediale Großoffensive zum Thema Klimawandel und Klimaschutz hat die Aufmerksamkeit auf die globale Klimaproblematik und das eigene lokale Handeln gelenkt und für ein größeres Bewusstsein in der Wirtschaft und in der Bevölkerung gesorgt. Wenn es gelingt, solche Themen dauerhaft in den Medien, in der öffentlichen Diskussion und im Bildungsbereich zu etablieren, werden die Ideen sukzessive Verbreitung finden und gesellschaftliche Veränderungen bewirken. Jeder kann seinen kleinen Teil dazu

---

<sup>69</sup> <http://www.bbn-online.de/uploads/media/Einfuehrungsvortrag.pdf>, 15.10.2008

<sup>70</sup> Fuhrmann hat der Veränderungsformel nach Gleicher den Faktor Kairos hinzugefügt (als Gegenpart zu Kronos, dem Zeitverlauf). Diese Ergänzung bringt zum Ausdruck, dass nicht nur der Druck groß genug und der Widerstand klein genug sein muss, um Veränderungsprozesse zu initiieren, sondern dass auch die Zeit für Veränderungen reif sein muss. (Vortrag auf der Tagung von *procedere*, Februar 2008, Loccum)

beitragen. **Planer** sind aufgerufen, die Ideen von Nachhaltiger Entwicklung und Partizipation in ihrer Profession und ihrem Handlungsfeld in Form von kooperativer Planungskultur umzusetzen.

*"Viele kleine Menschen  
an vielen kleinen Orten,  
die viele kleine Dinge tun,  
verändern das Angesicht der Welt!"*

Afrikanisches Sprichwort



## Literaturverzeichnis

- ACT! (2007): AC-Cube Evaluation Report. [http://www.act-eu.org/uploads/media/AC-Cube\\_evolution\\_report.pdf](http://www.act-eu.org/uploads/media/AC-Cube_evolution_report.pdf), Zugriff 05.08.2008
- Aggens, L. (1998): Identifying Different Levels of Public Interest in Participation; in: US Army Corps of Engineers, Engineer Institute for Water Resources, Public Involvement Techniques, A Reader of Ten years Experience at the Institute for Water Resources, S. 189-194, <http://www.iwr.usace.army.mil/inside/products/pub/iwrreports/82-R-1.pdf>, Zugriff 02.04.2008
- Aicher, O. (1989): Planung und Steuerung. In: 98 Arch+, Sonderausgabe zu Otl Aicher / Entwurf der Moderne, S. 66-71
- Arnstein, S. R. (1969): A Ladder of Citizen Participation, JAIP, Vol. 35, No. 4, S. 216-224, <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.pdf>, Zugriff 20.09.2007
- Arnstein, S. R. (1971): A ladder of citizen participation. Journal of the Royal Town Planning Institute
- Ball, J.; Capanni, N.; Watt, S. (2007): Virtual Reality for Mutual Understanding in Landscape Planning. International Journal of Social Sciences Vol. 2, No 2, <http://www.waset.org/ijss/v2/v2-2-12.pdf>, 20.10.2008
- Baranek, E.; Walk, H. (2005): Partizipation und Nachhaltigkeit – zwei Seiten ein und derselben Medaille. In: Feindt & Newig (Hg.): Partizipation. Öffentlichkeitsbeteiligung. Nachhaltigkeit. Perspektiven der Politischen Ökonomie, Marburg, S. 65-86
- Bechmann, A. (1981): Grundlagen der Planungstheorie und Planungsmethodik. Bern, Stuttgart
- Benighaus, C.; Oppermann, B.; Renn, O. (2005): Partizipative Verfahren in der kommunalen Planung. In: Michelsen, G.; Godemann, J. (Hg.): Handbuch Nachhaltigkeitskommunikation, München, S. 698- 708
- Berglund, U.; Nordin, K. (2007): Using GIS to make young people's voices heard in urban planning. Built Environment 34 (4), S. 469-481
- Berglund, U.; Nordin, K. (2008): Landscapes for Leisure and Learning. Vortrag bei der European Council of Landscape Architecture Schools (ECLAS)-Konferenz in Alnarp, Schweden
- Brendle, U. (1999): Musterlösungen im Naturschutz – Politische Bausteine für erfolgreiches Handeln. Bundesamt für Naturschutz (Hg.), Münster-Hiltrup
- Bischoff, A.; Selle, K.; Sinning, H. (2005): Informieren, Beteiligen, Kooperieren - Kommunikation in Planungsprozessen. Eine Übersicht zu Formen, Verfahren und Methoden. Dortmund
- Bishop, I. D.; Lange, E. (Hg.) (2005): Visualization in Landscape and Environmental Planning. Technology and Applications. London und New York
- Bohm, D. (2000): Der Dialog. Stuttgart
- Bortz, J.; Döring, N. (2002): Forschungsmethoden und Evaluation für Human- und Sozialwissenschaftler. Berlin
- Brand, K.-W. (2005): Nachhaltigkeitskommunikation: eine soziologische Perspektive. In: Michelsen, G.; Godemann, J. (Hg.): Handbuch Nachhaltigkeitskommunikation. München, S.149-159

- Brüning, H.; Ganter, A. (2008): Standortfaktor Mitwirkung. Gedanken zu einer erfolgreichen Gestaltung von Partizipationsprozessen am Beispiel der Lärminderungsplanung Norderstedt. In: UVP-report 22, Ausgabe 3, Schwerpunkt Bürgerbeteiligung, Öffentlichkeitsbeteiligung, Mitwirkung, S. 111-117
- Bruns, D. (2002): Wasser, Kommunikation und Landschaftsplanung. Garten + Landschaft, 8/2002, S.12-14
- Bruns, D. (2006): Die Europäische Landschaftskonvention. Stadt + Grün 12/2006, S.14-19
- Bruns, D. (2008): Zum Entwicklungsauftrag der Landschaftsplanung in Europa. Vortrag im Rahmen der Tagung „Landschaftspläne für Europa“ des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) in der Int. NatSch-Akademie Vilm, 17. - 20.09.2008
- Bund Deutscher Landschaftsarchitekten (bdla) (2007): Memorandum zum Europäischen Landschaftsübereinkommen (12.07.2007), [http://www.bdla.de/pdf/memorandum\\_elc\\_bdla\\_12.07.2007.pdf](http://www.bdla.de/pdf/memorandum_elc_bdla_12.07.2007.pdf), Zugriff 06.10.2008
- Burow, O. A.; Marschall, S.; Schulte, D.; Taubken, N. (2002): Aktuelle und bewährte Konzepte zur Gestaltung und Moderation von Großgruppenveranstaltungen. Ein Wegweiser. [www.uni-kassel.de/fb1/burow/](http://www.uni-kassel.de/fb1/burow/), Zugriff 20.08.2007
- Cole, D. N., Stankey, G. H. (1998): Historical Development of Limits of Acceptable Change: Conceptual Clarifications and Possible Extensions. In: Leopold Institute: Proceedings of the workshop entitled "Limits of Acceptable Change and Related Planning Processes: Progress and Future Directions", Missoula, S. 5-9, <http://leopold.wilderness.net/pubs/320.pdf>, Zugriff 06.05.2008
- Committee of Ministers (2008): Recommendation of the Committee of Ministers to member states on the guidelines for the implementation of the European Landscape Convention, <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1246005>, Zugriff 01.10.2008
- Craps, M. (Hg.) (2003): Social Learning in River Basin Management. HarmoniCOP WP2 Reference Document, [www.harmonicop.info](http://www.harmonicop.info), Zugriff 10.05.2006
- Craps, M.; Maurel, P. (2003): Social Learning Pool of Questions. An instrument to diagnose Social Learning and IC-Tools in European River Basin Management. HarmoniCop WP2/WP3
- Creighton, J. (1999). Tools and Techniques for effective Public Participation in Water Resources Decision. In: Gayer, J. (Hg.) Participatory processes in water management. Proceedings of the Satellite Conference to the World Conference on Science, Budapest, UNESCO/IHP
- Cuff, J. (2001): Participatory Processes: A tool to assist the wise use of catchments. EU Life Projekt: Wise Use of Floodplains.
- Däne, S. (2003): Visualisierung neuer Landschaften. Möglichkeiten der visuellen Kommunikation zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung an Planungsprozessen zum Hochwasserschutz. Diplomarbeit an der Universität Kassel, unveröffentlicht
- de Bruijn, H.; ten Heuvelhof, E.; in 't Veld, R. (2002): Process Management. Why Project Management Fails in Complex Decision Making Processes. Boston/Dordrecht/London
- Deutsche Bundesregierung (2002): Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für ein nachhaltiges Deutschland. <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/DialogNachhaltigkeit/dialog-nachhaltigkeit.html>, 02.06.08

- Deutsche Bundesregierung (2008): Fortschrittsbericht zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie. Entwurf. <http://www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/DialogNachhaltigkeit/dialog-nachhaltigkeit.html>, Zugriff 02.06.08
- Eisel, U.; Körner, S. (2008): Nachhaltigkeit. Über eine nützliche Leerformel. Politische Ökologie 110, 26. Jg., S. 68-69
- Environment Agency (2006): Beneath the surface. Floodscape Final Report. London
- Europäische Kommission (2003): Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie. Übersetzung der englischen Originalfassung. [www.wupperverband.de/internet/wupperverbandwys.nsf/files/Leitfaden\\_%C3%96ffentlichkeitsbet.pdf/\\$FILE/Leitfaden\\_%C3%96ffentlichkeitsbet.pdf](http://www.wupperverband.de/internet/wupperverbandwys.nsf/files/Leitfaden_%C3%96ffentlichkeitsbet.pdf/$FILE/Leitfaden_%C3%96ffentlichkeitsbet.pdf), Zugriff 10.09.2006
- European Commission 2003: Common Implementation Strategy (CIS) for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance Document No 8, Public Participation in Relation to the Water Framework Directive. [http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework\\_directive/guidance\\_documents/guidancesnos8spublicspar/\\_EN\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/guidance_documents/guidancesnos8spublicspar/_EN_1.0_&a=d), Zugriff 12.09.2006
- European Commission (2004): Aid Delivery Methods. Volume 1: Project Cycle Management Guidelines. Supporting effective implementation of EC External Assistance. [http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/europeaid\\_adm\\_pcm\\_guidelines\\_2004\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/europeaid_adm_pcm_guidelines_2004_en.pdf), Zugriff 02.10.2008
- Evers, A. (2008): Engagement und Möglichkeiten seiner Förderung. PlanungNeuDenken-online II/2008, [www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/pndonline2\\_2008\\_evers.pdf](http://www.planung-neu-denken.de/images/stories/pnd/dokumente/pndonline2_2008_evers.pdf), 30.09.2008
- Fear, W. J. (2007): Programme evaluation theory: The next step toward a synthesis of logic models and organisational theory. Journal of MultiDisciplinary Evaluation, 4(7), S. 13-25.
- Feindt, P.H.; Newig, J. (Hg.) (2005): Partizipation. Öffentlichkeitsbeteiligung. Nachhaltigkeit. Perspektiven der Politischen Ökonomie, Marburg
- Fürst, D. (2004): Planungstheorie – die offenen Stellen. In: Altröck et al. (Hg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin, S. 239-255
- Fürst, D. (2007): Urban Governance. Einblicke in die Diskussion. Magazin Städte im Umbruch, 4/07, S. 5-10, <http://www.schrumpfende-stadt.de>, Zugriff 05.09.2008
- Fürst, D.; Gailing, L.; Pollermann, K.; Röhring, A. (Hg.) (2008): Kulturlandschaft als Handlungsraum. Institutionen und Governance im Umgang mit dem regionalen Gemeinschaftsgut Kulturlandschaft. Dortmund
- Fürst, D.; Scholles, F. (Hg.) (2004): Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung. Dortmund
- Fuhrmann, R. D. (2003a): Skizzen einer Verfahrenstaxonomie. Arbeitsvorlage für die taxonomie-werkstatt des F+E Verbundes „Procedere“. <http://www.methodenkiste.de/christian/procedere/dmdocuments/Taxonomieentwurf-RDF-k.pdf>, Zugriff 15.04.2008
- Fuhrmann, R.D. (2003b): Der Bedarf liegt anderswo. Politisch-soziale Techniken für das 21. Jahrhundert. politische ökologie 84:Innovationen, <http://www.beratungspool.ch/dossiers/wandel/politische-Oekologie-7-03.pdf>, Zugriff 03.06.2008

- Ganser, K.; Siebel, W.; Sieverts, T. (1993): Die Planungsstrategie der IBA Emscher Park. Eine Annäherung. In: RaumPlanung, Heft 61, S. 112-118
- Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (1997): Ziel Orientierte Projekt Planung – ZOPP. Eine Orientierung für die Planung bei neuen und laufenden Projekten und Programmen. [www.zit.tu-darmstadt.de/cipp/tudzit/lib/all/lob/return\\_download,ticket,guest/bid,312/check\\_table,it\\_chap\\_downl\\_embed/~zopp.pdf](http://www.zit.tu-darmstadt.de/cipp/tudzit/lib/all/lob/return_download,ticket,guest/bid,312/check_table,it_chap_downl_embed/~zopp.pdf), 04.10.2008
- Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (2004): Wirkungsorientiertes Monitoring. Leitfaden für Vorhaben der Technischen Zusammenarbeit. [http://www.gtz.de/de/dokumente/de-Leitfaden\\_Wirkungsorientiertes\\_Monitoring.pdf](http://www.gtz.de/de/dokumente/de-Leitfaden_Wirkungsorientiertes_Monitoring.pdf), 15.10.2008
- Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (2007): Evaluierung in der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). [http://www.gtz.de/de/dokumente/de-Evaluierung-in-der-GTZ\\_DeGEval-Artikel-Reuber-Haas-1-2007.pdf](http://www.gtz.de/de/dokumente/de-Evaluierung-in-der-GTZ_DeGEval-Artikel-Reuber-Haas-1-2007.pdf), 15.10.2007
- Gothe, S. (2006): Regionale Prozesse gestalten. Ein Handbuch für Regionalmanagement und Regionalberatung. Kassel
- Haber, W. (2002): Nachhaltige Entwicklung und Konvention der biologischen Vielfalt. Einführungsvortrag zum 26. Deutscher Naturschutztag „Biologische Vielfalt - Leben in und mit der Natur“ vom 17. - 22. Juni 2002 in Hannover <http://www.bbn-online.de/uploads/media/Einfuehrungsvortrag.pdf>, Zugriff 14.10.2008
- Hahne, U. (2002): Lokale Agenda 21 als Basis nachhaltiger Regionalentwicklung – Dilemmata eines neuen Politiktypus. *Geographische revue*, Heft 2, S. 21-33
- Hard, G. (2002): Landschaft und Raum. Osnabrück
- Hartje, V., Muro, M., Klaphake, A., Scheumann, W., Fisahn, A., Ober, I., Pile, K. (2006): Pilothafte Ermittlung und Analyse von Zielgruppen für die Information und Anhörung nach Art. 14 der EG Wasserrahmenrichtlinie in einer Flussgebietseinheit (Förderkennz., UFOPLAN, 20321226), <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3116.pdf>, Zugriff 30.03.2008
- Heiland, S. (1999): Voraussetzungen erfolgreichen Naturschutzes. Individuelle und gesellschaftliche Bedingungen umweltgerechten Verhaltens, ihre Bedeutung für den Naturschutz und die Durchsetzbarkeit seiner Ziele. Schriftenreihe Angewandter Naturschutz, Landsberg/Lech
- Heinrichs, H. (2005a): Kultur-Evolution: Partizipation und Nachhaltigkeit. In: Michelsen, Gerd; Godemann, Jasmin (Hg.): Handbuch Nachhaltigkeitskommunikation. Grundlagen und Praxis, S. 709-720
- Heinrichs, H. (2005b): Herausforderung Nachhaltigkeit: Transformation durch Partizipation? In: Feindt, H. Peter & Newig, Jens (Hg.): Partizipation Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Perspektiven einer politischen Ökonomie, S. 43-64
- Hellawell, J.M. (1991): Development of a rationale for monitoring. In: Goldsmith, F.B. (ed): Monitoring for conservation and ecology. London, S. 1-14.
- Hennen, M. (1990): Soziale Motivation und paradoxe Handlungsfolgen. Opladen
- Hennen, M. (2002): Die Zukunft der Evaluation. In: Hennen, M. (Hg.): Evaluation – Erfahrungen und Perspektiven. Mainzer Beiträge zur Hochschulentwicklung. Bd. 4, S. 82-145 [http://zope.verwaltung.uni-mainz.de/zq/service/publ/mzbeitr/pdf/HS\\_4\\_Evaluation.pdf](http://zope.verwaltung.uni-mainz.de/zq/service/publ/mzbeitr/pdf/HS_4_Evaluation.pdf), Zugriff 07.07.2008

- Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz (HMULV) (Hg.) (2007): Umweltverträglicher Hochwasserschutz für die Einzugsgebiete von Fulda und Diemel. Handbuch, Kassel
- Hessisch Niedersächsische Allgemeine Zeitung (HNA) 16. Juni (2007): Das geht gegen den Strich. Straßenkreuze der documenta-Künstlerin Lotty Rosenfeld sorgen für Aufregung
- Hinte, W.; Karas, F. (1989): Aktionsuntersuchung in der Gemeinwesenarbeit. Studienbuch Gruppen- und Gemeinwesenarbeit, Neuwied/frankfurt a.M., S. 41-66, <http://www.stadtteilarbeit.de/Seiten/Methoden/Hinte/Aktionsforschung.htm>, Zugriff 14.05.07
- Höppner, C.; Fricka, J.; Bucheckera, M. (2007): Assessing psycho-social effects of participatory landscape planning. Birmensdorf, Switzerland, [http://www.sciencedirect.com/science?\\_ob=ArticleURL&\\_udi=B6V91-4NSPVR9-1&\\_user=4861060&\\_rdoc=1&\\_fmt=&\\_orig=search&\\_sort=d&view=c&\\_version=1&\\_urlVersion=0&\\_userid=4861060&md5=4ed37a828dc52faa8658e180e352b703](http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6V91-4NSPVR9-1&_user=4861060&_rdoc=1&_fmt=&_orig=search&_sort=d&view=c&_version=1&_urlVersion=0&_userid=4861060&md5=4ed37a828dc52faa8658e180e352b703), Zugriff 22.10.2008
- Holtkamp, L.; Bogumil, J., Kissler, L. (2006): Kooperative Demokratie. Das politische Potenzial von Bürgerengagement. Frankfurt/New York
- Hooper-Greenhill, E. (2000): Museums and their visitors. London, Routledge
- IFC/GTZ/DFID (2008): Monitoring and Evaluation for Business Environment Reform: A Handbook for Practitioners. [www.ifc.org/ifcext/sme.nsf/AttachmentsByTitle/The+Monitoring+and+Evaluation+Handbook/\\$FILE/mande+handbook.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/sme.nsf/AttachmentsByTitle/The+Monitoring+and+Evaluation+Handbook/$FILE/mande+handbook.pdf), Zugriff 16.09.2008
- Initiative zur Zeichnung sowie Ratifizierung der Europäischen Landschaftskonvention (2005): Für eine Europäisierung in der Landschaftspolitik. <http://www.na-hessen.de/downloads/dfv2006positi-onspapierelc.pdf>, Zugriff 06.10.2008
- Institut of Environmental Management and Assessment (iema) (2002): Perspectives. Guidelines on participation in environmental decision-making. Lincoln
- Institut für Umweltforschung der Universität Osnabrück (Hg.) (2005): Gemeinsam lernen, um gemeinsam zu handeln. Die Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Wasserwirtschaft. Handbuch des HarmoniCOP-Projekts (Harmonising Collaborative Planning). Osnabrück, [www.harmonicop.uos.de/HCOPHandbuchDeutsch.pdf](http://www.harmonicop.uos.de/HCOPHandbuchDeutsch.pdf), Zugriff 25.10.2007
- Interact 2001: Evaluating participatory, deliberative and co-operative ways of working. London
- International Association for Impact Assessment (IAIA) (2003): Social Impact Assessment. International Principles. Special Publication Series No. 2. [www.iaia.org/modx/assets/files/SP2.pdf](http://www.iaia.org/modx/assets/files/SP2.pdf), Zugriff 19.09.2008
- Ipsen, D. (2006): Ort und Landschaft. Wiesbaden
- Israel, G. D. (2007): Using Logic Models for Program Development. University of Florida, IFAS Extension, <http://edis.ifas.ufl.edu>, Zugriff 31.07.2008
- Jessel, B. (2000): „Landschaft“- zum Gebrauch mit einem als selbstverständlich gebrauchten Begriff. In: Appel, S.; Duman, E.; Gr. Kohorst, F.; Schafranski, F. (Hg): Wege zu einer neuen Planungs- und Landschaftskultur, Festschrift für Hanns Stephan Wüst, Kaiserslautern, S. 143-160
- Klages, H. (2007): Beteiligungsverfahren und Beteiligungserfahrungen. Friedrich Ebert Stiftung. Arbeitskreis Bürgergesellschaft und Aktivierender Staat. Bonn

- Klages, H.; Daramus, C.; Masser, K. (2008): Bürgerpanel. Ein Weg zu breiter Bürgerbeteiligung. Speyerer Forschungsberichte 255
- Knieling, J.; Fürst, D.; Danielzyk, R. (2003): Kooperative Handlungsformen in der Regionalplanung. Zur Praxis der Regionalplanung in Deutschland. Dortmund
- Körner, S. (2006): Eine neue Landschaftstheorie?, Stadt + Grün 10/2006, S. 18-25
- Körner, S. (2007): Die neue Debatte über Kulturlandschaft in Naturschutz, Stadtplanung und Landschaftsarchitektur. In: Körner, S.; Marschall, I. (Bearb.): Die Zukunft der Kulturlandschaft. Verwilderndes Land – wuchernde Stadt? BfN-Skripten 224, Bonn
- Kotzke, G. (1996): Einen Flächennutzungsplan öffentlich darstellen und erörtern – frühzeitige Bürgerbeteiligung in Hamburg. In: Selle, K. (Hg.): Planung und Kommunikation, S. 304-306
- Krämer, U. (2005): Meta-Matching-Method als Entscheidungshilfe. Welche Methode für welches Projekt? B&B Agrar 1/05, 58. Jg., S. 19-21, [http://www.beratungspool.ch/dossiers/wandel/BB\\_0105\\_MMMethode.pdf](http://www.beratungspool.ch/dossiers/wandel/BB_0105_MMMethode.pdf), Zugriff 16.05.2008
- Lamnek, S. (1989): Qualitative Sozialforschung, Bd. 2, Methoden und Techniken. München
- Ley, A.; Weitz, L. (Hg.) (2003): Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch. Stiftung Mitarbeit. Bonn
- Lipp, T. (2007): Der Landschaftsplan Güstrow online. Natur und Landschaftsplanung, Heft 1, S. 25-29
- Luz, F.; Oppermann, B. (1993): Landschaftsplanung umsetzungsorientiert. Garten und Landschaft, 11/1993, S. 23-27
- Luz, F. (1994): Zur Akzeptanz landschaftsplanerischer Projekte. Determinanten lokaler Akzeptanz und Umsetzbarkeit landschaftsplanerischer Projekte zur Extensivierung, Biotopvernetzung, und sonstiger Maßnahmen des Natur- und Umweltschutzes. Frankfurt
- Luz, F. (1996): Von der Arroganz der Wissenden zur Mitwirkung der Betroffenen. Kriterien für Akzeptanz und Umsetzbarkeit in der Landschaftsplanung. In: Selle, K. (Hg.): Planung und Kommunikation. S. 79-89
- McCool, S. F., Cole, D. N. (1998): Experiencing Limits of Acceptable Change: Some Thoughts After a Decade of Implementation. In: Leopold Institute: Proceedings of the workshop entitled "Limits of Acceptable Change and Related Planning Processes: Progress and Future Directions", Missoula, S. 72-78, <http://leopold.wilderness.net/pubs/320.pdf>, Zugriff 05.05.2008
- McCool, S. F. (1996): Limits of Acceptable Change: A Framework for Managing National Protected Areas: Experiences from the United States, University of Montana, Missoula, [http://www.forestry.umt.edu/personnel/faculty/smccool/personal%20website/Recent%20Publications\\_files/frameworkfornationalprotected%20areas.pdf](http://www.forestry.umt.edu/personnel/faculty/smccool/personal%20website/Recent%20Publications_files/frameworkfornationalprotected%20areas.pdf), Zugriff 15.04.2008
- McKeachie, W. J. (2002): Teaching Tips: Strategies, research, and theory for college and university teachers. 11. Auflage, Boston
- Michelsen, G.; Godemann, J. (Hg.) (2005): Handbuch Nachhaltigkeitskommunikation. Grundlagen und Praxis. München
- Mönnecke, M. (2004): Evaluation in der Planung. In: Fürst, D.; Scholles, F. (Hg.) Handbuch Theorien und Methoden der Raum- und Umweltplanung, S. 373-384, Dortmund

- Mostert, E. (Hg.) (2003): Public participation and the European Water Framework Directive: A framework for Analysis. Inception report of the HarmoniCOP project – Harmonising Collaborative Planning. [http://www.harmonicop.info/\\_files/\\_down/HarmoniCOPinception.pdf](http://www.harmonicop.info/_files/_down/HarmoniCOPinception.pdf), Zugriff 16.06.2008
- Mostert, E.(2005): Public Participation and ideology. Experiences from the Netherlands. In: Feindt, H. Peter & Newig, Jens (Hg.): Partizipation Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Perspektiven einer politischen Ökonomie, S. 163-180
- Muro, M.; Ober, I.; Scheumann, W. (2006): Zielgruppenermittlung und Zielgruppenanalyse für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Flussgebietsmanagement. Ein Leitfaden für die Praxis. Texte des Umweltbundesamtes 28/06. [www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3115.pdf](http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3115.pdf), Zugriff 15.04.2008
- Olwig, K. (2002): Landscape, Nature and the Body Politic: From Britain's Renaissance to America's New World. Madison
- Oppermann, B. (2001): Die Katalysatorfunktionen partizipativer Planung im Umweltschutz. Kooperative und bürgernahe Projekte als neue Instrumente einer umsetzungsorientierten Umwelt- und Landschaftsplanung. Stuttgart
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2000): Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-based Management. Paris
- Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (2001): Citizens as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making. Paris
- Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (ÖGUT) (2005): Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung. [www.oegut.at/downloads/pdf/part\\_hb-oeff-beteiligung.pdf](http://www.oegut.at/downloads/pdf/part_hb-oeff-beteiligung.pdf), Zugriff 20.05.2008
- Perkins, D. N. (1995): Outsmarting IQ: The emerging science of learnable intelligence. New York
- Pieper, R. (1972): Aktionsforschung und Systemwissenschaften. In: Haag, E. (Hrsg.) 1972: Aktionsforschung, Forschungsstrategien, Forschungsfelder und Forschungspläne. München
- Prominski, M. (2004): Dilemma Landschaft. In Stadt + Grün 3/2004, S. 34 ff
- Rasche, K.; Krywkow, J.; Newig, J.; Hare, M. (2006): Assessing the intensity of participation along six dimensions. [www.seecon.org/downloadDe.htm](http://www.seecon.org/downloadDe.htm), Zugriff: 04.04.08
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (2007): Wirksamer durch mehr Verbindlichkeit. Eine Empfehlung zum Start der Überarbeitung der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie. [http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/RNE\\_Empf\\_Fortschreibung\\_Nh-strategie\\_23-08-07\\_01.pdf](http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/RNE_Empf_Fortschreibung_Nh-strategie_23-08-07_01.pdf), Zugriff 02.06.08
- Rat für Nachhaltige Entwicklung (2008): Stellungnahme des Nachhaltigkeitsrats zum Entwurf des Fortschrittsberichts 2008 der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung. [www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/RNE\\_Stellungnahme\\_zum\\_Fortschrittsbericht\\_2008\\_25-06-2008.pdf](http://www.nachhaltigkeitsrat.de/uploads/media/RNE_Stellungnahme_zum_Fortschrittsbericht_2008_25-06-2008.pdf), Zugriff 26.06.2008
- Renn, O.; Webler, T.; Wiedemann, P. (Hg.) (1995): Fairness and Competence in Citizen Participation. Evaluating Models for Environmental Discourse. Dordrecht/Boston/London
- Rockwell, K.; Bennett, C. (1995): Targeting Outcomes of Programs (TOP). <http://citnews.unl.edu/TOP/english>, Zugriff, 30.07.2008
- Röttcher, K. (2001): Hochwasserschutz für kleine Einzugsgebiete im Mittelgebirge am Beispiel der Bauna. Mitteilungen des Wasserbau Kassel, Heft 11

- Rossi, P. H.; Freeman, H. E.; Lipsey, M. W. (2004): Evaluation. A Systematic Approach. 7. Auflage
- Säck-da Silva, S. (2006). Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung in Flussgebietseinheiten - Prozessevaluierung von vier Fallstudien. Evaluationsbericht für Floodscape, Kassel, unveröffentlicht
- Schenk, W. (2006): Der Terminus „gewachsene Kulturlandschaft“ im Kontext öffentlicher und raumwissenschaftlicher Diskurse zu „Landschaft“ und „Kulturlandschaft“. In: Matthiesen, U.; Danielzyk, R.; Heiland, S.; Tzschaschel, S. (Hg.): Kulturlandschaften als Herausforderung für die Raumplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte der ARL Band 228. Hannover
- Schmidt, B. (2002): Die Macht der Bilder. Bildkommunikation – menschliche Fundamentalkommunikation. Aachen
- Schnaiberg, A.; Watts, N.; Zimmermann K. (Hg.) (1986): Distributional Conflicts in Environmental Resource Policy. Aldershot, Hants / Great Britain
- Seecon Deutschland GmbH (2007): Public and Stakeholder Participation. Final Report Theme Group III of the TRUST Project
- Seifert, Josef W. (1997): Visualisieren. Präsentieren. Moderieren. 10. Auflage, Offenbach
- Seitz, K. (2005): Empowerment für eine zukünftige Entwicklung. In: Michelsen, G.; Godemann, J. (Hg.): Handbuch Nachhaltigkeitskommunikation. München, S. 308-319
- Selle, K. (Hg.) (1996): Planung und Kommunikation. Wiesbaden und Berlin
- Selle, K. (2007): Neustart. disP 169, Heft 2/2007, S. 17-30. PNDonline III/2007.  
[www.planung-neu-denken.de](http://www.planung-neu-denken.de), Zugriff 15.09.2007
- Sinning, H. (2002): Leistungsfähigkeit und Grenzen kommunikativer Planungsinstrumente am Beispiel nachhaltiger Freiraumpolitik in Stadtregionen.  
[darwin.bth.rwth-aachen.de/opus/volltexte/2002/394/](http://darwin.bth.rwth-aachen.de/opus/volltexte/2002/394/), Zugriff 12.04.2008
- Sinning, H. (Hg.) (2005): Virtuelle Planungskommunikation. Perspektiven für zielgruppengerechte Ansprache. IfR, RaumPlanung spezial 9, Dortmund
- Sorensen, A.; Tapsell, S.; Tunstall, S. (2006): An evaluation of stakeholder communication and participation in the Floodscape Pilot Action projects. London
- Speil, K.; Rotter, S.; Interviews, E.; Möllenkamp, S. (2008): Systematische Gestaltung eines Partizipationsprozesses – Ziele, Methoden und Herausforderungen am Beispiel der „Workshops Untere Dhünn“. In UVP-Report 22, Ausgaben 1+2/08, Schwerpunkt Umweltprüfung und wirtschaftliche Planung. S. 36-41
- Spitzer, M. (2001): Bürgeraktivierung und Verwaltungsmodernisierung. In: Blanke, B. (Hg.): Handbuch zur Verwaltungsreform
- Stankey, G. H.; Cole, D. N.; Lucas, R. C.; Petersen, M. E.; Frissell, S. (1985): The Limits of Acceptable Change (LAC) System for Wilderness Planning. United States Department of Agriculture, Forest Service
- Stemmer, B. (2005): 3 D-Visualisierung von Landschaften mit WCS 6. Visualisierungen von Hochwasserschutzmaßnahmen als Beispiel für Einsatzmöglichkeiten von World Construction Set in der Öffentlichkeitsbeteiligung. Diplomarbeit an der Universität Kassel, unveröffentlicht

- Stöger, R. (2005): Geschäftsprozesse erarbeiten - gestalten – nutzen. Qualität, Produktivität, Konkurrenzfähigkeit, Schäffer Poeschel Verlag
- Tabarà, D. (2005): Sustainability Learning for River Basin Management and Planning in Europe. HarmoniCOP Integration report. [www.harmonicop.info](http://www.harmonicop.info)
- Tapsell, S.; Tunstall, S.; Green, C.; Fernandez, A.; Penning-Rowsell, E. (2004): Floodscape Communications Audit. Flood Hazard Research Centre, Middlesex University, unveröffentlicht.
- Taylor-Powell, E.; Henert, E. (2008): Developing a logic model. Teaching and training guide. Madison, WI: University of Wisconsin Extension, Cooperative Extension, Program Development and Evaluation. <http://www.uwex.edu/ces/pdande>, Zugriff 02.07.2008
- von Haaren, C. (Hg.) (2004): Landschaftsplanung. Stuttgart
- von Haaren, C.; Oppermann, B.; Friese, K.-I.; Hachmann, R.; Meiforth, J.; Neumann, A.; Tiedtke, S.; Warren-Kretzschmar, B.; Wolter, F.-E. (2005): Interaktiver Landschaftsplan Königslutter am Elm. Schriftenreihe des BfN, Bd. 24, Bonn-Bad Godesberg
- Warren-Kretzschmar, B./Tiedtke, S. (2005): What role does visualization play in communication with citizens? In: Buhmann/Paar/Bishop/Lange (Hrsg.): Trends in Real-Time Landscape Visualization and Participation. Heidelberg
- Warren-Kretzschmar, B./Neumann, A./Meiforth, J. (2005): Interactive Landscape Planning – Results of a pilot study in Koenigslutter am Elm, Germany. Wien, CORP 2005, [www.corp.at](http://www.corp.at), Zugriff 11.07.2007
- Weber, S. M. (2007): Machtfreie Räume schaffen? Der Modus des Systemlernens: Großgruppenverfahren als Übergangsritual. Weiterbildung Heft 5, Schwerpunkt Tagungsmanagement, S. 10-13
- Webler, T.; Tuler, S. (2001): Public Participation in Watershed Management Planning: Views on Process from People in the Field. In: Human Ecology Review, Vol. 8, No. 2, [www.humanecologyreview.org/pastissues/her82/82weblertuler.pdf](http://www.humanecologyreview.org/pastissues/her82/82weblertuler.pdf), Zugriff 06.02.2008
- Webler, T.; Tuler, S. (2006): Four Perspectives on Public Participation Process in Environmental assessment and Decision Making. Combined Results from 10 Case Studies. The Policy Studies Journal, Vol. 34, No. 4, S. 699-722
- Webler, T.; Tuler, S.; Krueger, R. (2001): What is a Good Public Participation Process ? Five Perspectives from the Public. Environmental Management, Vol. 27, No. 3, S. 435-450
- Wottawa, H.; Thierau, H. (2003): Lehrbuch Evaluation. Bern, Göttingen, Toronto, Seattle

## Handbücher und Leitfäden, im Internet verfügbar

- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hg.) (2000): Leitfaden Kommunikation im Naturschutz. München  
<http://www.stmugv.bayern.de/umwelt/naturschutz/doc/leitfade.pdf>, Zugriff 20.11.2008
- Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V. (DWA) (2008): Aktive Beteiligung fördern! Ein Handbuch für die bürgernahe Kommune zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie. Hennef, <http://www.dwa.de/dwa/shop/shop.nsf/Produktanzeige?openform&produktid=P-CBUR-7F8GR6&navindex=020000&kategorie=neu&ugruppe=>, Zugriff 25.09.2008
- Europäische Kommission (2003): Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie. Übersetzung der englischen Originalfassung.  
[www.wupperverband.de/internet/wupperverbandwys.nsf/files/Leitfaden\\_%C3%96ffentlichkeitsbet.pdf/\\$FILE/Leitfaden\\_%C3%96ffentlichkeitsbet.pdf](http://www.wupperverband.de/internet/wupperverbandwys.nsf/files/Leitfaden_%C3%96ffentlichkeitsbet.pdf/$FILE/Leitfaden_%C3%96ffentlichkeitsbet.pdf), Zugriff 10.09.2006
- European Commission 2003: Common Implementation Strategy (CIS) for the Water Framework Directive (2000/60/EC), Guidance Document No 8, Public Participation in Relation to the Water Framework Directive.  
[http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework\\_directive/guidance\\_documents/guidancesnos8spublicspar/\\_EN\\_1.0\\_&a=d](http://circa.europa.eu/Public/irc/env/wfd/library?l=/framework_directive/guidance_documents/guidancesnos8spublicspar/_EN_1.0_&a=d), Zugriff 12.09.2006
- Institut für Umweltforschung der Universität Osnabrück (Hg.) (2005): Gemeinsam lernen, um gemeinsam zu handeln. Die Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Wasserwirtschaft. Handbuch des HarmoniCOP-Projekts (Harmonising Collaborative Planning). Osnabrück, [www.harmonicop.uos.de/HCOPHandbuchDeutsch.pdf](http://www.harmonicop.uos.de/HCOPHandbuchDeutsch.pdf), Zugriff 25.10.2007
- Involve (2005): People & Participation. London  
[http://www.involve.org.uk/mt/archives/blog\\_37/People%20and%20Participation%20final.pdf](http://www.involve.org.uk/mt/archives/blog_37/People%20and%20Participation%20final.pdf)
- Krywkow, J. (2007): Generic Communication Plan. Participatory Management – A brief guideline for water managers. In Seecon Deutschland GmbH: Public and Stakeholder Participation. Final Report Theme Group III of the TRUST Project,  
<http://www.seecon.org/downloads/iap2Glasg08.pdf>, Zugriff 10.11.2008
- Muro, M.; Ober, I.; Scheumann, W. (2006): Zielgruppenermittlung und Zielgruppenanalyse für die Öffentlichkeitsbeteiligung im Flussgebietsmanagement. Ein Leitfaden für die Praxis. Texte des Umweltbundesamtes 28/06. [www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3115.pdf](http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3115.pdf), Zugriff 15.04.2008
- Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (ÖGUT) (2005): Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung. [www.oegut.at/downloads/pdf/part\\_hb-oeff-beteiligung.pdf](http://www.oegut.at/downloads/pdf/part_hb-oeff-beteiligung.pdf), Zugriff 20.05.2008
- The Regional Environmental Centre of Central and Eastern Europe (REC) (1996): Awakening Participation. Building Capacity for Participation in Environmental Decision-Making. Public Participation Training Module. Participant Workbook. Szentendre  
[www.rec.org/REC/Publications/PPTraining/cover.html](http://www.rec.org/REC/Publications/PPTraining/cover.html), Zugriff 20.08.2007

## Anhang I

### Evaluierungsrahmen (Cuff's Circle) (aus dem Englischen übersetzt)

#### 1. Ziele von Beteiligungsprozessen

- 1.1 Was waren die Ziele? (Auflistung von Beteiligungsaktivitäten oder Programm- bzw. Projektziele)
- 1.2 Ergänzen die Beteiligungsziele die Ziele des Gesamtprojektes?
- 1.3 Entwickelten sich die Ziele mit der Zeit oder änderten sie sich?
- 1.4 Waren die Ziele klar, spezifisch, messbar, praktisch/realistisch, zeitgebunden?
- 1.5 Wurden die Ziele von den Beteiligten akzeptiert? Hatten die Beteiligten andere Ziele? Wie zufrieden waren die Beteiligten mit den Zielen?

#### 2. Zusammenhang

- 2.1 War der Beteiligungsprozess Teil einer weiteren Strategie (in Projekt/Region/Land)?
- 2.2 Wenn ja, wie hing der Beteiligungsprozess mit der weiteren Strategie zusammen, formell oder informell?
- 2.3 Gab es andere Faktoren, die den Beteiligungsprozess betrafen, entweder innerhalb der gesetzten Grenzen für den Beteiligungsprozess oder außerhalb dieser Grenzen (geographisch, politisch, die Arbeit anderer Gruppen...)
- 2.4 Wenn es andere Faktoren gab, welche Auswirkungen hatten diese Faktoren auf den Beteiligungsprozess?

#### 3. Ebene/Stufe der Einbindung

- 3.1 Welche Einbindungsstufe wurde in welcher Phase genutzt (unter Anwendung von „Arnsteins ladder“ oder dem Leitfaden zur Wasserrahmenrichtlinie)?
- 3.2 Ermöglichte die Beteiligung eine wirkliche Einbindung oder wirklichen Einfluss? Wenn nicht, war das bewusst/beabsichtigt und wurde es den Beteiligten erklärt?
- 3.3 Falls der Einfluss durch die Beteiligten begrenzt war – wie und warum?
- 3.4 Warum wurden bestimmte Gruppen in verschiedene Phasen eingebunden (falls zutreffend)?
- 3.5 Wie zufrieden waren die Beteiligten mit der Intensität ihrer Einbindung? Hatten sie das Gefühl, genug im Entscheidungsprozess zu sagen zu haben?

#### 4. Stakeholder Auswahl/Erkennung/Findung/Identifikation, Inklusivität

- 4.1 Wie wurden Entscheidungen getroffen darüber, wer zu beteiligen ist, wer ein Schlüssel-Stakeholder ist und wer nicht? War der Prozess der Stakeholder-Identifikation erfolgreich?
- 4.2 Wurden Gruppen als absolut wesentlich/als unwesentlich identifiziert? Wurden sie beteiligt? Hat sich die Einschätzung als wesentliche oder unwesentliche Stakeholder als korrekt erwiesen?
- 4.3 Haben sich Gruppen oder Einzelpersonen beschwert, nicht beteiligt oder beteiligt worden zu sein? Waren die Beteiligten zufrieden mit dem Identifikationsprozess und mit denen, die an dem Kommunikations-/Beteiligungsprozess beteiligt waren?

- 4.4 Zögerten bestimmte Gruppen sich zu beteiligen – warum?
- 4.5 Wurde ein besonderer Aufwand betrieben, um sozial benachteiligte Gruppen zu erreichen (z.B. Jugendliche, ethnische Minderheiten, Migranten, ältere Menschen)
- 4.6 Wie hoch ist die Zahl der beteiligten Gruppen/Einzelpersonen?
- 4.7 Welche Typen von Gruppen/Einzelpersonen wurden beteiligt? Welche geographische Streuung von Gruppen/Einzelpersonen wurde beteiligt?
- 4.8 Wie hoch ist die Repräsentativität der beteiligten Gruppen/Einzelpersonen (falls Repräsentativität ein Ziel war)?
- 4.9 Wurde eine ausreichende Zahl an Akteuren eingebunden, so dass die Ergebnisse ein verlässliches Abbild der Erfahrungen und Sichtweisen der Bevölkerung darstellen?

## **5. Kommunikations- und Beteiligungsmethoden/-prozesse**

- 5.1 Welche Beteiligungsveranstaltungen fanden statt? (Liste in chronologischer Reihenfolge)
- 5.2 Erreichte der Beteiligungsprozess die gesetzten Ziele dieser Veranstaltung?
- 5.3 War der Prozess für die Leute leicht zu verfolgen und zu verstehen?
- 5.4 War die Veranstaltung passend hinsichtlich Ort und Zeit, z.B. können Nachmittags- oder Abendveranstaltungen die Anwesenheit bestimmter Leute ausschließen. Die Dauer der Veranstaltung kann ebenso betrachtet werden: war die Zeit ausreichend oder war die Veranstaltung zu lang, so dass die Beteiligten müde oder gelangweilt wurden?
- 5.5 Waren bestimmte Aspekte des Prozesses besonders gut/besonders schlecht?
- 5.6 War das Feedback der Teilnehmer positiv oder negativ? Wurde von jemandem die Teilnahme am Prozess abgelehnt?
- 5.7 Lief der Prozess unter Beteiligung externer Fachleute oder nicht – Gründe für die Auswahl und Kommentare zu Vor- und Nachteilen hinsichtlich auf z.B. Fachkenntnis des Moderators zu Hochwasser/Schutzmaßnahmen, Objektivität/Neutralität des Moderators
- 5.8 Was würde in der Zukunft anders gemacht werden?

Jede Schlüsselveranstaltung oder jeder Prozess sollte zusammengefasst werden mit

- einer Liste, was gut lief
- einer Liste, was schlecht lief
- einer Liste mit Verbesserungsvorschlägen oder allgemeinen Kommentaren
- einer Gesamtbewertung auf der Skala 0-10 (erreichte nicht die Ziele bis erreichte alle Ziele)

## **6. Innovation, Neuerung**

- 6.1 Hat das Projekt bestehende Methoden auf neue/innovative Art und Weise angewandt?
- 6.2 Wurde eine der Methoden bahnbrechend auf der europäischen/nationalen/lokalen Ebene angewandt?
- 6.3 Hat eine der Methoden IT oder andere Technologien auf neue/Innovative Art und Weise angewandt?

## **7. Verbindlichkeit, Umgang mit Beteiligungsergebnisse, Erwartungen**

- 7.1 Was wurde während des Beteiligungsprozesses zur möglichen Weiterverwendung der Beteiligungsergebnisse erklärt, zum Beispiel wurde die Übung als hypothetisch oder real beschrieben?
- 7.2 Was waren die Erwartungen der Teilnehmer hinsichtlich der weiteren Aktionen/Veranstaltungen?
- 7.3 Wurde Zufriedenheit/Unzufriedenheit von Beteiligten ausgedrückt hinsichtlich der Verbindlichkeit, Erfahrungen und Ergebnisse der Beteiligung weiter zu verwenden?
- 7.4 Wie wurden die Beteiligungsergebnisse aktuell weiter verwendet – entweder von dem Beteiligungsprozess oder von dem, was von den Teilnehmern gesagt wurde?
- 7.5 Waren die Teilnehmer über die endgültige Verwendung ihres Inputs informiert, wenn ja, wie?
- 7.6 Wurden die Konsultations-/Beteiligungsergebnisse verbreitet unter
- den Teilnehmern?
  - der weiteren Öffentlichkeit, wenn nur eine kleinere Gruppe beteiligt/konsultiert wurde?
  - relevante Mitarbeiter der Organisation?
  - relevante Partnerorganisationen?

## **8. Inputs: Kosten, Zeit, Ressourcen**

- 8.1 Welche Anforderungen wurden an den Kommunikations- und Beteiligungsprozess hinsichtlich Zeit, Geld, Fähigkeiten, Verwaltung gestellt – es ist nützlich aktuelle Kosten (wenigstens annähernde Zahlen) und Zeitaufwand für spezielle Veranstaltungen/Outputs aufzulisten, falls möglich?
- 8.2 Zu den Kosten – es wäre nützlich die Kosten aufzuschlüsseln in Veranstaltungsort, Catering/Versorgung, Experten/Referenten - z.B. Catering kann relativ preiswert sein, aber sehr wertvoll hinsichtlich der Erzeugung einer entspannten Atmosphäre und der Ermutigung zur Teilnahme. Es kann praktikabel sein, die Kosten für bestimmte Schlüssel-Veranstaltungen durch Illustration aufzuschlüsseln.
- 8.3 Waren die Gesamtkosten der Veranstaltung im Vergleich zu ihrem Beitrag zum Projekt und den Gesamtkosten des Projektes angemessen?
- 8.4 Welche Prozesse/Aktivitäten repräsentieren gute/schlechte Werte hinsichtlich ihrer Leistung und Ergebnisse/Wirkungen?
- 8.5 Wo/an welchen Stellen konnte Geld oder Zeit gespart werden?
- 8.6 Wurde freiwillige/ehrenamtliche Arbeit genutzt/angeboten?
- 8.7 Wo waren Geld-, Zeitmangel oder fehlende Fähigkeiten ein Hindernis – Wie wurden sie überwunden?
- 8.9 Gibt es Auswirkungen hinsichtlich Zeit und Geld durch den Einsatz eines externen Moderators?
- 8.10 Gibt es Auswirkungen hinsichtlich Zeit und Geld durch den Verzicht auf externe Fachleute oder Weiterbildung der Fachleute/Experten im Projekt – vielleicht um Geld für zukünftige Veranstaltungen zu sparen?

## **9. Leistungen/Angebote/Produkte/Material - Output**

- 9.1 Wurde öffentlichkeitswirksames Material erstellt wie Veröffentlichungen, Zeitungsartikel und Poster? Wie viele Leute erreichte dieses Material, wie waren die Reaktionen/das Feedback (positiv und negativ) zur Qualität des Materials?
- 9.2 Ausstellungen: Wurden Ausstellungen veranstaltet, wenn ja, wie viele Leute nahmen teil, was das Feedback zur Qualität der Ausstellung positiv und wie viele Leute haben einen Kommentar abgegeben?
- 9.3 Veranstaltungen/Events (dieses überschneidet sich mit Punkt 5, siehe oben). Wie viele Veranstaltungen fanden statt, wie hoch war die Zahl der Teilnehmer, wie fiel das Feedback zur Qualität der Veranstaltung oder der Diskussion aus?
- 9.4 Befragungen: Wurden Fragebögen verschickt, wenn ja, wie viele waren es, wie viele wurden ausgefüllt und kamen zurück? Wie war das Feedback zur Qualität der Fragebögen und was war ihr Nutzen hinsichtlich des Beteiligungsprozesses?
- 9.5 Interviews: Wurden Interviews geführt, wenn ja, wie viele und mit wem. Wie war das Feedback auf den Interviewablauf, was war der Nutzen für den Beteiligungsprozess (wurden vielleicht weniger als 5 erfasst?)
- 9.6 Fokus Gruppen: wurden sie genutzt, Feedback usw. (soweit nicht bereits bei Punkt 5 erfasst).

## **10. Wirkungen – Outcomes**

- 10.1 Bewirkte die Beteiligung Veränderungen bei Personen, Gruppen, Institutionen und Organisationen. Welche Art von Veränderungen – praktische oder kulturell/philosophische? Zum Beispiel Wertewandel, Prioritätensetzung und Ziele der Beteiligten. Dieses kann auf Aussagen der Beteiligten basieren und sollte sich, wo möglich, auf Aussagen, die vor der Veranstaltung/dem Prozess gesammelt wurden oder auf frühere Kenntnisse der Ansichten vor der Veranstaltung/dem Prozess beziehen.
- 10.2 Waren die Veränderungen in den Ansichten/Haltungen einer dieser Kategorien unverzüglich oder finden sie wahrscheinlich nach längerer Laufzeit statt?
- 10.3 Werden die Änderungen mehr oder weniger erwartet, wenn ja auf welche Weise?
- 10.4 Haben Beteiligungsprozesse zu größerer Kenntnis und Verständnis geführt, wenn ja durch wen und in welchem geographischen Bereich?
- 10.5 Haben Beteiligungsprozesse das Vertrauen innerhalb der Gemeinde gestärkt oder zwischen Vertretern von Institutionen. Wie hat sich das geäußert?
- 10.6 Haben Beteiligungsprozesse die Bereitwilligkeit gesteigert, in Zukunft an Beteiligungsprozessen teilzunehmen (Vertreter von Gemeinden und Organisationen)?
- 10.7 Gab eine größere Bereitschaft bei den Beteiligten, Verantwortung zu übernehmen? Gibt es eine erhöhte Bereitschaft auf der Seite der Stakeholder, anderen Zuhörern die Beteiligungsprozesse zu präsentieren/vorzustellen (vielleicht anderen Behörden, die nicht in den Prozess eingebunden waren oder außerhalb des regionalen Kontextes der Beteiligung)?
- 10.8 Sind neue oder veränderte/verbesserte Beziehungen oder Partnerschaften durch die Beteiligung entstanden (formelle oder informelle Partnerschaften)?
- 10.9 Wird eine Organisation/Stakeholder seine Aktionen oder Prioritäten als Ergebnis des Beteiligungsprozesses ändern.
- 10.10. Konnte die Konsultation/Beteiligung eine Entscheidung oder Politik direkt beraten?
- 10.11 Gibt es eine nachweisbare Steigerung der Transparenz von Entscheidungsfindungen (irgendeiner Organisation) als Ergebnis des Beteiligungsprozesses?

## Anhang II

### Darstellung der Evaluierungsergebnisse

Die Ergebnisse der Evaluierung werden für jede einzelne Fallstudie dargestellt, geordnet nach den 10 Bereichen des Evaluierungsrahmens ‚Cuff’s Circle‘ (European Commission 2003). Nicht jede Frage des Rahmenwerks, wie es im Anhang I aufgeführt ist, war Bestandteil der Befragungen in den Fallstudien des Hochwasserrisikomanagements. Über die jeweilige Frage hinaus führende Aussagen der Befragten werden an möglichst passender Stelle wiedergegeben. Damit wird dem individuellen Charakter jeder Fallstudie Rechnung getragen. Innerhalb der zehn Evaluierungspunkte werden die Aussagen nach Themen geordnet zusammengefasst und dabei die Einschätzungen der Projektmanager denen der beteiligten Akteure gegenübergestellt. So konnten Übereinstimmungen und gegensätzliche Aussagen ermittelt und kommentiert werden. Wörtliche Zitate aus den Antworten der Befragten sind in Anführungszeichen gesetzt. Sofern Kommentare der Evaluatorin hinzugefügt wurden, die zum Beispiel Ergebnisse der Beobachtung oder Hintergrundinformationen enthalten, sind diese durch eine Umrahmung und mit einem **K** kenntlich gemacht.

### Vorstudie zum HWAP für Fulda & Diemel

#### 1 Ziele des Beteiligungsprozesses

Der Behördenkoordinator<sup>71</sup> nannte als **Ziele des Gesamtprojektes**:

- Der Aktionsplan soll Hochwasserproblematik bewusst machen und in diesem Zusammenhang auch das Bewusstsein schaffen, dass es keinen absoluten Schutz gibt.
- Die Planung soll die Frage beantworten, welche Maßnahmen den Schutz bringen, den man haben möchte.
- Neu bei diesem Projekt sei die Zusammenstellung der Hochwasserschutzmaßnahmen, u.a. unter dem Aspekt, welche Ziele mit welchen Kosten verbunden sind.

Der Behördenkoordinator nannte als **Ziele des Beteiligungsprozesses**:

- Die Zielstellung des Plans soll geklärt werden.
- Durch den Planungsprozess sollen die Maßnahmen ermittelt werden, die von Akteuren akzeptiert werden und
- die Identifikation der Akteure mit dem Plan soll gefördert werden. Der Beteiligungsprozess sollte zu einer Akzeptanz der erforderlichen Maßnahmen bei den Beteiligten führen.

Dabei war der Prozess nach Aussage des Behördenkoordinators nicht so ergebnisoffen, wie der Titel ‚umweltverträglich‘ vermuten ließe: Es sind z.B. nicht nur natürliche Maßnahmen möglich und notwendig. In diesem Zusammenhang beobachtet der Behördenkoordinator allgemein einen verklärten Blick auf natürliche Maßnahmen. Er stellt diese weichen Maßnahmen sogar grundsätzlich in Frage: „Gibt es überhaupt natürlichen Hochwasserschutz?“ Den Akteuren waren die Ziele zu einem großen Teil deutlich geworden. Genannt wurden:

<sup>71</sup> Da in diesem Projekt mit Projektmanager der Leiter des nationalen Forschungsvorhabens betitelt wurde, schlug der Projektverantwortliche im Regierungspräsidium Kassel ‚Behördenkoordinator‘ als Bezeichnung seiner Rolle vor.

- breite Basis für die Entscheidung der Genehmigungsbehörde schaffen,
- Informieren und Sensibilisieren,
- Schaffung eines örtlichen Bezuges,
- Einbeziehen der vielfältigen Sichtweisen.
- Einzelne Akteure steckten die Ziele höher: gemeinsam Szenarien und Maßnahmen entwickeln.

### **Bewertung**

Der Behördenkoordinator geht davon aus, dass die beteiligten Akteure zufrieden mit den oben genannten Zielen sind, u.a. weil umweltverträglicher Hochwasserschutz in der Überschrift stehe. Technische Maßnahmen lassen Kosten und andere Probleme befürchten. Der Behördenkoordinator vermutet bei einem Akteur noch andere Ziele, weil dieser Akteur Hochwasserschutzmaßnahmen generell abzulehnen schien. Nach Meinung dieses Akteurs müssen Hochwasser als Naturereignisse hingenommen werden. Die Akteure äußerten sich überwiegend zufrieden mit den Zielen der Beteiligung. Einigen war die geringe Ergebnisoffenheit bewusst geworden. Eine kritische Stimme aus Behördenkreisen empfand den Regionalen Arbeitskreis (RAK) als „Alibiveranstaltung“.

## **2 Zusammenhang**

Der Beteiligungsprozess ist Teil der Gesamtprojektstrategie der Vorstudie zum Hochwasseraktionsplan mit Umweltbericht und findet frühzeitig in der Scoping- und Planungsphase statt, d. h. ohne Eröffnung eines förmlichen Verfahrens. Wenn der Aktionsplan genehmigt werden soll, ist die Durchführung eines Genehmigungsverfahrens erforderlich, für das die SUP-Richtlinie eine förmliche Beteiligung verlangt.

## **3 Intensitätsstufen der Einbindung**

Der Behördenkoordinator stuft den Regionalen Arbeitskreis (RAK) in der Konzeptions- und Planungsphase in die Stufe 4 ‚Aktive Beteiligung‘ ein. Ein wirklicher Einfluss auf die Entscheidungsfindung war nach Aussage des Behördenkoordinators nicht möglich. Die Diskussion war nicht 100% ergebnisoffen. Unter Beteiligung des RAK wurden Zweck und Umfang des Hochwasserschutzkonzeptes definiert: Zweck ist der Schutz bestehender Siedlungen vor Hochwasser und der Umfang definiert den Schutz vor dem 100-jährlichen Hochwasser. Argumente der Akteure flossen z.B. bei der Gewichtung der Maßnahmen ein. Auf Anregung des regionalen Arbeitskreises wurde eine weitere Strategische Alternative mit weiter reichenden Maßnahmenvorschlägen zum natürlichen Hochwasserschutz aufgenommen. Der Einfluss wurde begrenzt, weil der Prozess nicht zu einer Entscheidung führen sollte, sondern zur Klärung der Zielstellung, Verständnis und Akzeptanz.

**K** Aktive Beteiligung schließt neben dem Mit-Denken und Mit-Handeln auch das Mit-Entscheiden ein. Wie aktiv kann wirklich beteiligt werden, wenn der Einflussrahmen von vornherein sehr eng und ein Mit-Entscheiden kaum möglich ist?

### **Zufriedenheit mit der Einbindung**

Nach Meinung des Behördenkoordinators sind die Akteure zufrieden mit der Intensität der Beteiligung. Die Akteure sind überwiegend zufrieden bis sehr zufrieden mit der Beteiligungsintensität, drei Akteure äußerten sich unzufrieden, wegen der geringen Einflussnahme und geringen Diskussionstiefe. Die Akteure schätzen den Einfluss der Diskussion im Regionalen Arbeitskreis auf die Entscheidungsfindung überwiegend als eher klein ein. Ein Akteur schätzte ihn kleiner als 10 %.

**K** Somit konnte die geringe Ergebnisoffenheit durch den Behördenkoordinator deutlich gemacht und von den Akteuren wahrgenommen werden. Sie schien bei den befragten Akteuren keinen negativen Einfluss auf das Engagement gehabt zu haben.

#### 4 Akteursanalyse

Der Behördenkoordinator beschreibt die **Vorgehensweise** wie folgt: Im Dezernat Wasser des Regierungspräsidiums wurde durch Brainstorming ermittelt, wer am Projekt beteiligt oder interessiert ist. Diejenigen wurden zur Fulda-Diemel-Konferenz eingeladen. Interesse am Thema und an einer Beteiligung wurde durch das Kommen gezeigt. Es wurden Personen aus dem ganzen Einzugsgebiet informiert, wobei sich eher Vertreter aus dem Mittellauf, dem Schwalm-Eder-Gebiet beteiligt haben, wo die Hochwasserproblematik höher ist, als am Oberlauf der Fulda. Die Form der Konstituierung wurde vom Behördenkoordinator und dem FB Wasserbau der Universität Kassel (Planer) vorgegeben: Interessierte sollten sich einer vorgegebenen Themengruppe zuordnen (Naturschutz, Wirtschaft und Tourismus, Landwirtschaft, Katastrophenschutz, Kreise/Gemeinden/Wasser- und Bodenverbände), die dann jeweils 3 Vertreter für den RAK benennen sollten. Mit der Verfolgung des Vertreterprinzips, wie es bei der Methode des Runden Tisches empfohlen wird, wurde die Begrenzung der Gruppengröße auf 15 bis 20 Personen angestrebt, die eine gute Voraussetzung für eine effektive Zusammenarbeit darstellt.

**K** Die Akteursermittlung erfolgte nach dem Zufallsprinzip. Eine analytisch-methodische Vorgehensweise kam nicht zum Einsatz.

#### Bewertung der Vorgehensweise und der Auswahl

Der Behördenkoordinator ist mit dem Ergebnis der Akteursermittlung zufrieden. Seiner Meinung nach konnten die als wesentlich identifizierten Akteursgruppen beteiligt werden. Ob sie jeweils durch die richtigen Personen vertreten wurden, ist für ihn nicht sicher. Beschwerden über die Beteiligung bzw. Nicht-Beteiligung sind nicht an ihn heran getragen worden.

Aus der Sicht des Behördenkoordinators waren die Beteiligten mit dem Identifikationsprozess und dessen Ergebnis zufrieden. Keine der Gruppen zögerte sich zu beteiligen. Es wurde kein erhöhter Aufwand betrieben, um Gruppen, die sich erfahrungsgemäß weniger beteiligen wie z.B. ethnische Minderheiten oder Jugendliche zu erreichen.

Die meisten befragten Akteure sind mit der Identifizierung der Akteure für den RAK und dem Ergebnis zufrieden. Andere sind zufrieden mit der Vorgehensweise, finden aber die eigene Gruppe unterrepräsentiert. Von einigen Akteuren wurde zeitweise eine Überrepräsentanz des Naturschutzes wahrgenommen.

**K** Die Anwesenheitslisten des RAK spiegeln keine Überrepräsentanz des Naturschutzes wider (fehlende Unterschriften auf den Anwesenheitslisten sind nicht ausgeschlossen). Der Eindruck der Überrepräsentanz könnte entstanden sein bei Treffen, zu denen Vertreter der Abteilungen Umweltfolgenabschätzung und Landschaftsplanung aus den verschiedenen Staatlichen Umweltämtern (RP) gekommen sind. Sie vertreten in ihrer Argumentation häufig die Belange des Naturschutzes, gehörten aber „offiziell“ nicht zu den Naturschutzakteuren. Vermutlich wurden sie von den anderen Akteuren dazu gezählt. Eine Verstärkung des Eindrucks einer Überrepräsentanz ist darin begründet, dass sich tendenziell die Naturschutzakteure häufiger und lauter zu Wort gemeldet haben als andere.

Akteure, die mit Beteiligungsprozessen vertraut sind oder bereits selbst welche organisiert haben, bezeichnen den Identifikationsprozess als chaotisch und das Ergebnis als mäßig, da es nach dem Zufallsprinzip getroffen wurde. Dementsprechend unzufrieden sind sie mit dem Ergebnis der Akteursermittlung. Ein Akteur hatte den Eindruck, dass einzelne Beteiligte mit den Inhalten der Diskussion überfordert waren. Das Ergebnis der Akteursermittlung stellt nach Meinung des Behördenkoordinators ein verlässliches Bild der Erfahrungen und Sichtweisen der vertretenen Gruppen dar. Für die Bevölkerung sei das fraglich. Die beteiligten Gruppen hält der Behördenkoordinator für repräsentativ. Betroffene Bürger seien auf der regionalen Ebene nur schwer zu motivieren, sich in Gremien zu beteiligen, ein Hausbesitzer aus der Unterneustadt (Haus mit 2 Arztpraxen) und die Bürgerinitiative Wasserwehr Bleichenweg<sup>72</sup> haben sehr lokale Interessen und würden sich vermutlich bei direkter Betroffenheit äußern. Die befragten Akteure waren mit ihrer eigenen Beteiligung im RAK sofort einverstanden. Einzelne wurden nach der ersten Sitzung des RAK zusätzlich angesprochen.

<sup>72</sup> Dabei handelt es sich um zwei Hochwasser gefährdete Bereiche im Stadtgebiet von Kassel.

**K** Vermutlich äußern sich die meisten Befragten zufrieden mit dem Ergebnis der Akteursidentifizierung, da keine anderen Erfahrungen mit der Vorgehensweise in Beteiligungsprozessen vorliegen. Die Vorgehensweise wurde zudem kaum kritisch reflektiert. Systematische Akteursermittlungen unter Beteiligung anderer Akteure z.B. in Workshops werden kaum durchgeführt. Unzufriedenheit mit dem Ergebnis äußert sich z.B. in dem Empfinden, dass die eigene Gruppe unterrepräsentiert sei oder einzelne Teilnehmer überfordert schienen. Diese Punkte könnten auf eine unzureichende Akteursermittlung zurückgeführt werden.

## 5 Verfahren, Methoden und Techniken, Prozess

Folgende **Beteiligungsverfahren und -methoden** wurden in der Planungsphase eingesetzt:

- Informationen über das Internet
- Regionaler Arbeitskreis
- Fulda-Diemel-Konferenzen, öffentlich für alle Interessierten

Auf den Fulda-Diemel-Konferenzen konnten jeweils 80-90 Personen bzw. 7 Bereiche angesprochen werden (Verwaltung, Forst, Landwirtschaft, Wasserwirtschaft, Naturschutz, Katastrophenschutz, Planung). Am RAK nahmen 8 bis 15 Personen aus den unter 4 genannten Bereichen teil (Planer und wissenschaftliche Mitarbeiter der Universität Kassel ausgeschlossen). Der Behördenkoordinator ist der Meinung, dass der Prozess für die Akteure überwiegend gut verständlich war. Die Orte der Veranstaltungen (1. F-D-K in Rotenburg a.d. Fulda, 2. F-D-K in Elgershausen, RAK in Kassel, RP) waren gut zu erreichen. Die Standorte waren so gewählt, dass die Möglichkeit zur Besichtigung je einer Hochwasserschutzmaßnahme zusätzlich zur Teilnahme motivieren sollte. Die Moderation wurde jeweils von dem Projektmanager, dem Behördenkoordinator oder wissenschaftlichen Mitarbeitern übernommen.

### Bewertung

Der Behördenkoordinator ist zufrieden mit dem Ablauf des RAK und dem Prozessergebnis, das für ihn weniger in den fachlichen Beiträgen lag als darin, Beteiligte mit dem Plan zu identifizieren. Seiner Meinung nach sind auch die Akteure des RAK und die Teilnehmer der F-D-Konferenzen zufrieden mit dem Ablauf und Ergebnis der Veranstaltungen.

Der Behördenkoordinator hebt als **positiven** Aspekt das Einbringen der eigenen Sichtweise hervor. Andererseits bewertet er **negativ** die aus seiner Sicht nicht so bedeutenden, im RAK aber überbewerteten Aspekte des Naturschutzes. Von den Teilnehmern hat der Behördenkoordinator gehört, dass die offene Diskussion im RAK **positiv** hervorgehoben wurde.

Der Behördenkoordinator würde Beteiligung in der Zukunft wahrscheinlich wieder in dieser Weise organisieren und durchführen. Alle befragten Akteure gaben an, dass der Beteiligungsprozess verständlich und leicht zu verfolgen war. Ein Akteur hatte geäußert, dass er den Eindruck habe, dass einzelne Personen mit den Inhalten überfordert waren und ein geringes Basiswissen vorhanden sei.

**K** Die beobachtete Zurückhaltung der Akteure in den Diskussionen, könnte auf diesen Sachverhalt zurückzuführen sein.

Mit dem Ort des RAK im RP Kassel sind die meisten Befragten zufrieden, da er recht zentral liegt, auch wenn bis zu 40 km Anfahrt notwendig sind. Für einen Befragten ist u.a. die lange Anfahrt zum Ort ein Grund, nicht mehr am RAK teilzunehmen. Durch die Fahrt fällt ein halber Arbeitstag weg, die Kosten summieren sich und müssen selbst getragen werden. Der RAK fand immer am späten Nachmittag und Abend statt (17-ca. 19.30). Einzelne Sitzungen gingen bis in den späten Abend. Die Zufriedenheit mit der Uhrzeit hängt davon ab, ob der Termin in oder außerhalb der Arbeitszeit wahrgenommen werden kann. Behördenvertreter bevorzugen einen Termin innerhalb der Arbeitszeit, Vertreter von Vereinen und Privatleute können i.d.R. nur nach Dienstschluss teilnehmen. Mit der Dauer von 2-3 Std. waren fast alle Befragten zufrieden bis sehr zufrieden. Die meisten Befragten sind zufrieden mit dem Ablauf der Veranstaltungen. Folgende Aspekte wurden besonders hervor gehoben:

Positiv	Negativ
<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Zurückhaltung des Professors aus der Landschaftsplanung und Delegieren der Arbeit im RAK an Mitarbeiter</li> <li><input type="checkbox"/> viele Vorträge</li> <li><input type="checkbox"/> teilw. sehr gute Vorträge</li> <li><input type="checkbox"/> kompetente Teilnehmer</li> <li><input type="checkbox"/> Integration des begleitenden Ingenieurbüros</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Es wurden viele Informationen wiederholt.</li> <li><input type="checkbox"/> Der Einfluss des Naturschutzes war zu hoch oder trat zu sehr in den Vordergrund.</li> <li><input type="checkbox"/> Die Landwirtschaft wurde zu wenig thematisiert.</li> <li><input type="checkbox"/> Die zeitl. Abstände zwischen den Treffen waren zu groß.</li> <li><input type="checkbox"/> Einige Personen verloren Interesse wegen allgemeiner und belangloser Beiträge.</li> <li><input type="checkbox"/> Es gab wenig Raum für Diskussionen.</li> <li><input type="checkbox"/> Frontalveranstaltung mit Vortragsdominanz</li> <li><input type="checkbox"/> Die Ziele sind unrealistisch, da sie auf falschen ATKIS-Daten basieren.</li> <li><input type="checkbox"/> Die Diskussion umfasste Zukunftsvisionen, weniger den praktischen und aktuellen Kontext.</li> <li><input type="checkbox"/> Die in der ersten Sitzung gestellte Frage „Wer ist für, wer ist gegen HW-Schutz“ bringe nichts für die Diskussion. <b>K</b></li> </ul>
<p><b>K</b> Die Frage beim ersten Treffen lautete: „Welche Argumente sprechen für und welche gegen HW-Schutz?“. Jeder Teilnehmer war aufgefordert, die aus seiner Sicht relevanten Argumente auf Moderationskarten zu schreiben. Diese Abfrage diente zur Veranschaulichung der vertretenen Argumente und Kriterien.</p>	
<p>Ein Akteur gab folgende Anregung: Die Arbeit könnte effektiver gestaltet werden, wenn themenspezifisch in Kleingruppen gearbeitet würde. Praktiker (z.B. Landwirte) arbeiten vielleicht auch lieber in Kleingruppen und sagen dann auch etwas mehr. Im RAK und auf den Fulda-Diemel-Konferenzen wurden Visualisierungen eingesetzt. Nach Aussage des Behördenkoordinators tragen sie erheblich zum Verständnis bei und regen die Diskussion an. Sie können auch zur Entscheidungsfindung beitragen durch die Verdeutlichung, wie die Maßnahmen hinterher aussehen, wie der Blick ist usw. Da hier keine konkreten Maßnahmen geplant wurden, ist es in diesem Fall nicht relevant. Aus der Sicht des Behördenkoordinators liegt der <b>Nutzen</b> des Beteiligungsprozesses für das Projekt in der Akzeptanz der Ergebnisse.</p>	
<h2>6 Innovation</h2>	
<p>Es wurden keine Methoden auf innovative Art und Weise eingesetzt. Die Konsultationsergebnisse wurden unter den Teilnehmern über das Internet verbreitet. Die Akteure konnten die Informationen zum RAK nach eigenem Bedarf von der Internetseite herunterladen. Auf Wunsch wurde das Protokoll per E-Mail zugesandt.</p>	
<h2>7 Umgang mit den Beteiligungsergebnissen</h2>	
<p>Die Beiträge der Teilnehmer wurden protokolliert und flossen zum Teil in die Planung ein. Laut Behördenkoordinator wurde das den Akteuren erläutert, ebenso die endgültige Verwendung der Beiträge, durch die Vorträge der jeweils folgenden Veranstaltung. Die befragten Akteure antworteten unterschiedlich auf die Frage, ob Ihnen erläutert wurde, in welcher Form und mit welchem Gewicht die Beteiligungsergebnisse in den Entscheidungsprozess einfließen. Viele waren der Meinung, dass es nicht erläutert wurde.</p>	
<p><b>K</b> Möglicherweise waren einige dieser Personen nicht anwesend, als es erläutert wurde. Vermutlich wurde es aber nicht deutlich und häufig genug gesagt.</p>	

Die **Erwartungen** der Akteure an den Umgang mit den Ergebnissen der Beteiligung waren sehr unterschiedlich. Es ist bewusst, dass der Umfang des Einflusses eher gering ist. Ein Akteur hatte so geringe Erwartungen, dass er von der Berücksichtigung der Beiträge positiv überrascht war, auch wenn nach seiner Schätzung höchstens 10% der Entscheidung beeinflusst werden konnten. Andere haben höhere Erwartungen, z.B. dass die Ergebnisse bei der Umsetzung sichtbar werden (z.B. Mulchsaat in der Landwirtschaft), dass der Einfluss größer ist, dass der Plan schneller erarbeitet und umgesetzt wird. Es wurde überwiegend gesagt, dass die eigenen Erwartungen am Anfang des Prozesses nicht oder nur zum Teil geäußert wurden.

## 8 Input von Geld, Zeit und Ressourcen

Die vom Behördenkoordinator geschätzten Kosten liegen für die Fulda-Diemel-Konferenzen bei jeweils 1000 €. Der Regionale Arbeitskreis hat der Verwaltung keine Kosten verursacht, da eigene Räume und Materialien genutzt werden konnten, der Zeitaufwand enthält die Sitzungszeit zuzüglich dem 2- bis 3-fachen Aufwand für die Vorbereitung, insgesamt etwa 40-60 Std. Die hauptamtlichen Akteure schätzten ihre Kosten jeweils:

- Arbeitszeit 4 Std. pro Termin + Fahrtkosten, entsprechen Kosten von etwa 300 € pro Termin
- 40-50 Std. für 4 Termine, Kosten nicht berechnet, aber vertretbar
- etwa 60 Std. für ca. 5 Termine, Stundenlohn da Arbeitszeit
- geringer Zeit- und Kostenaufwand, etwa 2 Sitzungen
- etwa 20 Std. für 3 Termine, Kosten nicht berechnet
- etwa 20 Std. für alle Termine (5 oder 7), Kosten nicht berechnet

Die ehrenamtlichen Akteure schätzten ihre Kosten jeweils:

- Ca. 20 € Benzinkosten pro Termin, Zeit von 1 Std. Fahrtzeit + 3 Std. Sitzung veranschlage ich nicht, ist Geben und Nehmen, viele Informationen bekommen und neue Kontakte geknüpft, ist man Allgemeinheit schuldig.
- etwa 50 Std. für 5 Termine, Fahrtkosten von etwa 600 €
- etwa 60 Std. für 5 Termine, Kosten von ca. 500 €
- etwa 60 Std. für 5 oder 7 Termin, Fahrtkosten hoch, aber nicht genau berechnet

### Bewertung

Die befragten Akteure halten überwiegend den Aufwand im Verhältnis zum Ergebnis des Beteiligungsprozesses für angemessen. Zwei machten diese Beurteilung von der Veröffentlichung der Ergebnisse bzw. von deren Umsetzung abhängig. Der Behördenkoordinator hält die Gesamtkosten der Veranstaltung für angemessen in Relation zum Beitrag und zu den Gesamtkosten. Der Beteiligungsprozess lief seiner Meinung nach kostenmäßig auf relativ niedrigem Niveau. „Mit noch weniger Dampf kommt gar nichts dabei heraus.“ Die Moderation des RAK wurde vom Behördenkoordinator, dem Projektmanager und z. T. den Planern übernommen. Der Verzicht auf einen externen (neutralen) Moderator hatte nach Meinung des Behördenkoordinators keine negativen Auswirkungen auf den zeitlichen Ablauf. Alle befragten Akteure schätzten das genauso ein. Einer äußerte den Hinweis, dass ein Moderator in diesem Fall fachlich sehr versiert sein müsse. Nach Meinung des Behördenkoordinators hat der Beteiligungsprozess ausreichend Zeit im Verhältnis zum Projekt in Anspruch genommen. Die meisten befragten Akteure bestätigten diese Einschätzung, einer konnte das nicht beurteilen, ein weiterer fand die Zeit zu kurz. Die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses stehen nach Meinung des Behördenkoordinators im Verhältnis zum Aufwand von Zeit, Geld und Ressourcen. Der Beteiligungsprozess hat den Fortgang des Projekts zeitlich nicht beeinflusst, da der Zeitrahmen fest stand. Die Diskussion im RAK warf keine größeren Konflikte auf, die diesen Zeitrahmen bedroht hätten.

**Im Konfliktfall<sup>73</sup>**

Falls es zu Konflikten oder größeren Diskussionsbedarf gekommen wäre, hätten, nach Einschätzung des Behördenkoordinators, möglicherweise die einzelnen Treffen mehr Zeit in Anspruch genommen und der Prozess verzögert werden können. In diesem Fall wäre der Behördenarbeitskreis (verschiedene Dezernate des RP Kassel) einberufen worden, um intern zu beschließen, wie mit diesen Konflikten umzugehen ist. Wenn die Konflikte im RAK nicht zu lösen gewesen wären, hätte man sie in den Planungs- bzw. Umweltbericht aufnehmen müssen. Damit wären die Konflikte auf einen anderen Zeitpunkt und eine andere Planungsebene verschoben worden, d.h. im Falle einer Genehmigungsplanung (Projektumsetzung) wären die Konflikte wieder aufgekommen. Wenn der Konflikt während dieses Planungsprozesses nicht zu lösen ist, können die Entscheidungen letztendlich vor Gericht angefochten werden.

Ein Akteur des Naturschutzes vertrat eine sehr ablehnende Haltung gegenüber jeder Form des Hochwasserschutzes. Mit der Art seiner Argumentation übernahm er zeitweise die Rolle des „Störenfrieds“. Er suchte das Einzelgespräch mit Ingenieuren und Planern, die gerne bereit waren, in einem verträglichen zeitlichen Rahmen einzelne strittige Punkte zu diskutieren und tiefer gehend zu erläutern. Polemischen und sachlich falschen Aussagen seinerseits in anderen fachlichen Gremien wurde öffentlich widersprochen. Im Laufe des Prozesses konnte beobachtet werden, dass sich die Diskussion mit diesem Akteur durch mehr Information versachlichte. Der Behördenarbeitskreis wurde nicht eingeschaltet.

**9 Output – Produkte**

Für das Projekt wurden Flyer gedruckt, die mit den Einladungen zu den Fulda-Diemel-Konferenzen verschickt wurden. Für die Konferenzen wurden Poster gestaltet. In der örtlichen Presse wurde im Zusammenhang mit den Konferenzen über das Projekt berichtet. Die Zahl der erreichten Personen ist auf die Zahl der Einladungen beschränkt, etwa 100. Die Zahl der Leser der Presseartikel ist nicht zu erfassen. Informationen und Protokolle können von der Internetseite des Fachgebietes Wasserbau herunter geladen werden. Dieses Angebot wurde von der Hälfte der befragten Akteure genutzt. Das Internet wurde von mehreren Akteuren genutzt, um sich allgemein über das Thema Hochwasserschutz zu informieren. Eine Informationsplattform zum Thema Hochwasser ist im Regierungspräsidium in Vorbereitung. Dort sollen u. a. Informationen zur Frage, wie weit das Hochwasser in Kassel bei einem 100 jährl. Ereignis reicht, bereitgestellt werden.

**Bewertung**

Der Behördenkoordinator hat kein Feedback zu den Flyern und Postern erhalten. Nur einem befragten Akteur war der Flyer bekannt, der seiner Meinung nach verständlich aufbereitet war. Allen anderen ist keinerlei öffentlich wirksames Material bekannt. Als gut und informativ wurden die Fulda-Diemel-Konferenzen (Informationsveranstaltungen) bewertet. Drei befragte Akteure schätzen den Nutzen für die Entscheidungsfindung als (eher) gering ein, sechs bewerten den Nutzen als hoch bis sehr hoch.

**K** Diese Bewertung eines hohen bis sehr hohen Nutzens ist erstaunlich, da keine Konsultation und keine weiterführenden Diskussionen während der Konferenzen stattfanden. Auf den Konferenzen stand reine Information im Vordergrund. Es bleibt offen, worin der Nutzen der Konferenzen für den Entscheidungsfindungsprozess bestanden haben soll.

**10 Wirkungen****Wahrnehmung und Verständnis**

Nach Meinung des Behördenkoordinators wurde das Verständnis für andere Sichtweisen erhöht, indem eigene Perspektiven mit anderen gemeinsam reflektiert wurden. Die Transparenz der Entscheidungsfindung sieht er durch den Beteiligungsprozess etwas erhöht. Weiterer Diskussionsbedarf bestehe noch hinsichtlich

<sup>73</sup> Die Informationen zur Vorgehensweise im Konfliktfall waren nicht Inhalt der Befragung, sondern kamen in einem späteren Gespräch mit dem Projektmanager zur Sprache.

der Gewichtung von Hochwasserschutzzielen gegenüber anderen Zielen, z. B. des Naturschutzes. Die Wahrnehmung von Hochwasser habe sich nach Einschätzung des Behördenkoordinators in den letzten 15 Jahren durch die Großereignisse an Rhein, Oder, Elbe und 1995 an der Fulda gewandelt. Das erlebe er persönlich, indem z. B. die Presse schon bei stärkerem Regen im RP stehe und nach der Hochwassergefahr frage. Möglicherweise habe auch die private Vorsorge gegen HW zugenommen. Die Akteure haben in ihrem Kontext mit dem Thema Hochwasserrisiko zu tun, so dass bei der Hälfte der Befragten die Wahrnehmung unverändert hoch ist. Die anderen gaben an, dass ihre Wahrnehmung sensibilisiert worden sei:

- Man hat einen großräumigen Überblick bekommen.
- Das Zusammenwirken der verschiedenen Faktoren ist deutlich geworden.
- Man achtet mehr auf die Bäche.
- Bauliche Maßnahmen in Überschwemmungsbereichen werden bewusster wahrgenommen.
- Auch globale Probleme wie der Meeresspiegelanstieg sind bewusster geworden.
- Probleme sind in ganz Deutschland zu beobachten.
- Das Spektrum wurde erweitert durch unterschiedliche Interessen und Perspektiven.

Der Beteiligungsprozess konnte in den für Hochwasserschutz zuständigen Abteilungen in den Behörden nicht zu mehr Information und Verständnis im Amt führen, da ein hohes Verständnis und Problembewusstsein vorhanden ist. Die Landwirtschaft berichtete davon, dass Informationen aus dem RAK in die Ausschüsse und den Naturschutzbeirat getragen wurden. Der Kreislandwirt stellt eine Zunahme der Sensibilität durch mehr Wissen und Information fest.

#### **Verantwortlichkeit**

Auf die Frage, wer für Vorsorge- und Schutzmaßnahmen verantwortlich sei, wurde von den Akteuren am häufigsten die öffentliche Hand, also Verwaltungen von RP bis Gemeinden, genannt. Der Gesetzgeber sei dafür verantwortlich, per Gesetz Bebauung aus Überschwemmungsgebieten heraus zu halten; das sei bisher noch zu weich geregelt. Zwei Akteure sehen in erster Linie die Betroffenen bzw. alle Menschen und in zweiter Linie die Verwaltungen bzw. Gesetzgeber in der Verantwortung.

#### **Vertrauen, Beziehungen, Zusammenarbeit**

Die meisten Akteure hatten nicht den Eindruck, dass sich das Vertrauen zwischen den verschiedenen Interessensvertretern verstärkt habe. Möglicherweise sei sogar Skepsis geblieben. Allenfalls wurden Kontakte gefestigt oder der Beteiligungsprozess als ein guter Anfang bezeichnet, den es nun zu intensivieren gilt. Zwei Akteure konnten für sich eine Verbesserung der Vertrauensbasis feststellen, ein anderer fand den Prozess eher gegenläufig durch Vermeidung von Kontakten. Ein Akteur empfand die große Gruppe als Hemmnis für die Kommunikation. Die Hälfte der befragten Akteure hat keine neuen Beziehungen oder Partnerschaften durch den Beteiligungsprozess aufbauen können. Die andere Hälfte hat neue Kontakte knüpfen oder bestehende festigen können. Ein Akteur hat u.a. durch dieses Projekt einen vorher bestehenden beruflichen Kontakt zu einer engeren beruflichen Kooperation mit dem Regierungspräsidium, mit den Planern und mit der Universität ausbauen können.

#### **Beteiligungsbereitschaft**

Der Beteiligungsprozess konnte nach Meinung der Hälfte der Akteure die Bereitwilligkeit erhöhen, in Zukunft an Beteiligungsprozessen aus folgenden Gründen teilzunehmen:

- Interessenvertretung und Verdeutlichung der verschiedenen Perspektiven und damit Erhöhung des Verständnisses
- positive, konstruktive und ergebnisorientierte Arbeit
- umfassendere Ergebnisse durch Beteiligung

- Notwendigkeit des Informationsaustausches und der Beratung
- mehr Informationen in die Öffentlichkeit und weitere Informationen in das Projekt tragen

Alle befragten Akteure werden wieder an Beteiligungsprozessen teilnehmen, z.T. aus beruflicher Verpflichtung. Überwiegend wurden aber die Vorteile von Informationsaustausch und Beteiligung durch das Sich-Einbringen-können herausgestellt:

- sinnvoll für die Verständigung und für das Vorankommen
- Informationsaustausch (Geben und Nehmen)
- Sinnvolle und nutzbringende Arbeitsweise
- Zusammenkommen von Fachkompetenz und Öffentlichkeit

## Hochwasserrückhaltebecken Katzenmühle

### 1 Ziele

#### Ziele des Gesamtprojektes

Das Gesamtprojekt ist ein Hochwasserschutzkonzept für Baunatal-Schauenburg, das

- umweltverträglichen Hochwasserschutz im Einzugsgebiet der Bauna vorsieht und
- die Bürger vor 100-jährlichem Hochwasser schützen soll.

HW-Schutz ist ein Teil der Daseinsvorsorge. Das ist durch Bebauung in Überschwemmungsgebieten notwendig geworden.

Effektiver Hochwasserschutz sei ohne technische Maßnahmen nicht möglich. Nur mit der Schaffung natürlicher Retentionsräume sei das Ziel 100-jährl. HW-Schutz nicht zu erreichen. Bei technischen Maßnahmen sollen die Eingriffe minimiert werden, z.B. aquatische Durchgängigkeit der Bauna (Projektziel, Synergieeffekt).

#### Ziele des Beteiligungsprozesses

Der Beteiligungsprozess sollte aus Sicht der Projektmanager

- die Ziele der Planung darlegen,
- eine Übereinstimmung mit den Projektzielen und
- Einvernehmen mit der Planung erzeugen und
- dadurch Voraussetzungen für den Bau des Projektes herstellen.

Die befragten Akteure sehen die Ziele der Beteiligung darin

- Bürger zu informieren
- Bürgern nicht vor den Kopf zu stoßen
- Bürger einzubinden.

**Bewertung**

Der Projektmanager schätzt die Zufriedenheit der Beteiligten mit diesen Zielen als hoch ein. Die Anlieger hätten vermutlich andere Ziele gehabt, da sie einen anderen Standort bevorzugten. Sie bangten um den Wert ihrer Häuser und Grundstücke ohne selbst einen Vorteil von der Maßnahme zu haben. Als an dem Standort festgehalten wurde, haben die Anlieger Entschädigungen für den potentiellen Wertverlust erwartet. Die Nutznießer des Hochwasserrückhaltes, die Betroffenen in Elgershausen, haben nach Aussage des Projektmanagers die Maßnahme befürwortet. Der Gemeindevertreter wies auf den breiten Konsens in den Kommunen hin, dass Hochwasserschutz notwendig ist und dass ein 100-jährl. Hochwasserschutz erreicht werden soll. Die befragten Akteure erkennen die Ziele der Beteiligung an bzw. tragen sie in vollem Umfang mit: Das sei der richtige Weg, aber der Einfluss auf die Entscheidung wird als gering eingeschätzt. Die Beteiligungsaktivitäten wurden von dem Anwohner als nette Geste und als Präsentation nach Außen gewertet. Dem Gemeindevertreter war bewusst, dass es nicht um grundsätzliche Entscheidungen ging - darüber herrschte Konsens - sondern nur noch Details zu beeinflussen waren.

**Gründe/Motivation für Beteiligung**

Die befragten Akteure wurden aufgrund ihrer Betroffenheit durch die Baumaßnahme beteiligt. Befragt wurden ein Anwohner und ein Bewirtschafter der Flächen. Der dritte Befragte gehört als Gemeindevertreter zu den Entscheidungsträgern und war selbst Diskussionsleiter bei den Bürgerversammlungen. Er selbst hat Interesse daran, sich ein Bild von den Meinungen anderer zu machen. Auf der anderen Seite kann er seine Kenntnisse einbringen.

**2 Zusammenhang****Planungszusammenhang und Strategie**

Das Hochwasserrückhaltebecken ist eine Maßnahme aus dem Hochwasserschutzkonzept für das Einzugsgebiet der Bauna, das ab 1995 konkretisiert wurde, nachdem sich der interkommunale Wasserverband von der Stadt Baunatal und der Gemeinde Schauenburg den Hochwasserschutz zur Aufgabe gemacht hatte. Vor der Umsetzung dieser Maßnahme wurden bereits der Polder Schefferfeld als größte Maßnahme, der Kleinstrückhalt in Schauenburg Hoof, der Retentionsraum Altenritte und innerörtliche Maßnahmen, wie Brückenerhöhungen durchgeführt. In Zukunft sind weitere Maßnahmen wie z.B. in Kirchbauna geplant. Der Beteiligungsprozess war Teil einer Gesamtstrategie für den Hochwasserschutz: „Mit den Bürgern bauen, im Einvernehmen zum Schutz der Bürger.“ Ansonsten hätte nach Ansicht des Projektmanagers nicht gebaut werden können. Mit Öffentlichkeitsarbeit und Beteiligung wurde über zehn Jahre hinweg der Weg für den Hochwasserschutz in Baunatal und Schauenburg im Allgemeinen und für die Maßnahme an der Katzenmühle im Besonderen bereitet. Einigung mit Eigentümern und Pächtern konnten zu einem großen Teil vor dem förmlichen Verfahren erzielt werden. Nur mit zwei Anwohnern und den Eigentümern der Katzenmühle fand man erst gegen Ende des Verfahrens einen Kompromiss.

**Externe Faktoren**

Als externe Faktoren, die sich auf das Projekt bzw. auf den Beteiligungsprozess ausgewirkt haben könnten, sind Kommunalwahlen 2001 und ein Hochwasserereignis im Mai 2002, unmittelbar vor Eröffnung des Planfeststellungsverfahrens, zu nennen. Der Wechsel der Machtverhältnisse im Kommunalparlament hat sich nicht auf den Beteiligungsprozess ausgewirkt, da ein politischer Grundkonsens im Einzugsgebiet der Bauna besteht, der den 100-jährlichen Hochwasserschutz im besiedelten Verbandsgebiet beinhaltet. Der Wasserverband, in dem Baunatal und Schauenburg zusammenarbeiten, ist eine Körperschaft, die von Wahlen bzw. der Politik unabhängig ist. Dieser stabile Grundkonsens ist eine gute Basis für den Beteiligungsprozess. Er vermeidet Verunsicherung durch mögliche Veränderungen der Rahmenbedingungen oder Zielsetzungen und verspricht Kontinuität. Er vermittelt nach Aussage des Projektmanagers das Gefühl, „an einem Strang zu ziehen“. Hochwasserereignisse tragen wesentlich dazu bei, das Thema Hochwasserrisiko wieder in das

Bewusstsein der Politik und der breiten Bevölkerung zu holen. Nach dem Ereignis im Mai 2002 war ein Anstieg der Pressemitteilungen zu beobachten, der dem gesteigerten Interesse Rechnung trägt und für mehr Information und Bewusstsein in der Bevölkerung sorgt. Durch das Hochwasser wurde die Notwendigkeit von Maßnahmen erneut deutlich. Der Handlungsdruck und die Bereitschaft zur Umsetzung von Maßnahmen werden nach Ereignissen größer.

### 3 Intensitätsstufen der Einbindung

Folgende **Intensitätsstufen** wurden im Projekt erreicht:

- Information: Pressemitteilungen
- Information/Feedback: Bürgerversammlungen, Vor-Ort-Termine
- Anhörung/Beteiligung: Vor-Ort-Termine, Einzelgespräche (abhängig vom Inhalt und dem Einfluss auf Entscheidungen)
- Aktive Beteiligung: Einzelgespräche (mit Einfluss auf das Projekt)

#### Bewertung

Der Projektmanager schätzt ein, dass die Beteiligten zufrieden mit ihrer Einbindung waren. Die befragten Akteure wurden in Bürgerversammlungen und Einzelgesprächen in den Prozess eingebunden und waren mit der Art und Intensität zufrieden bis sehr zufrieden. Nach Aussage des Projektmanagers ermöglichte die Beteiligung wirklichen Einfluss auf das Projekt. Der Gemeindevertreter war sich bewusst, dass keine Grundsatzentscheidung zu fällen, sondern nur noch Kleinigkeiten an der Maßnahme zu beeinflussen waren.

### 4 Akteursanalyse

#### Vorgehensweise

Die Interessensvertreter/Akteure wurden auf Grund ihrer der Betroffenheit (Anwohner, Eigentümer und Pächter) und den gesetzlichen Vorgaben (§ 59 BNatSchG 2002) ermittelt. Wer zu beteiligen ist, wurde innerhalb des Verbandes als Vorhabensträger entschieden. Beteiligt wurden:

- 16 Anlieger bzw. Eigentümer der betroffenen und angrenzenden Flächen, ermittelt aus Eigentumsverzeichnis
- etwa 5 Pächter,
- die Verbände nach § 59 BNatSchG<sup>74</sup>
- Fachbehörden des RP,
- Kommunen,
- Versorger für Strom und Abwasser,
- Anlieger in Elgershausen bezüglich der innerörtlichen Maßnahmen, Brückenerhöhung und Flussaufweitung

Niemand der identifizierten Akteure zögerte sich zu beteiligen. Es wurde kein besonderer Aufwand betrieben, benachteiligte Gruppen zu erreichen. Die Zahl der Beteiligten umfasst etwa 50-75 Personen. Es wurde das direkte Gespräch gesucht, persönlich vorgesprochen oder schriftlich zu einem Gespräch vor Ort oder am Telefon eingeladen.

<sup>74</sup> Die Projektmanager nennen aus alter Gewohnheit statt § 59 des neuen BNatSchG den § 29 Abs. 2 des Bundesnaturschutzgesetzes in der bis zum 3. April 2002 geltenden Fassung.

**Bewertung**

Der Projektmanager ist zufrieden mit der Auswahl der Akteure. Die als wesentlich identifizierten Akteure konnten beteiligt werden. Im Nachhinein hat sich aus Sicht der Projektmanager die Auswahl als richtig erwiesen. Der Projektmanager kann nicht beantworten, ob die Akteure mit der Art und dem Ergebnis der Auswahl zufrieden sind. Dem Gemeindevertreter war bekannt, wie die Akteure ausgesucht wurden und ist mit der Art und dem Ergebnis zufrieden. Die anderen Akteure hatten keinen Einblick in die Vorgehensweise der Akteursauswahl und können diese nicht bewerten. Das Ergebnis der Akteursermittlung stellt nach Sicht des Projektmanagers ein verlässliches Bild der Erfahrungen und Sichtweisen der Beteiligten dar.

**5 Verfahren, Methoden und Techniken, Prozess**

Die **Beteiligungsverfahren und -methoden** (2 Bürgerversammlungen, Einzelgespräche, Vor-Ort-Begehung, Presseartikel) wurden in der Vorbereitungs-, Planungs- und Bauphase eingesetzt. Während der Vorbereitungs- und Planungsphase gab es zahlreiche Einzel- und Gruppengespräche bevorzugt vor Ort. Mit Hilfe von Illustrationen, Fotomontagen und Simulationen der Dammhöhe und der Dammaufstandsfläche vor Ort wurde die zukünftige Situation visualisiert. Als besondere Veranstaltung mit überregionalem und internationalem Charakter, ist in diesem Zusammenhang die Weltausstellung EXPO 2000 zu nennen. In diesem Rahmen fanden Präsentationen zum Hochwasserschutz an der Bauna und die Verbreitung von Filmmaterial, CD und Flyer statt. Die Presse schenkte zu diesem Zeitpunkt den Projekten an der Bauna erhöhte Aufmerksamkeit. Über alle Phasen hinweg wurde über das Hochwasserschutzkonzept für die Bauna und im Speziellen über die Katzenmühle in der Presse berichtet. Vor-Ort-Termine und Führungen für Fachöffentlichkeit und Interessierte fanden und finden weiterhin statt. Zudem wurde eine Baunataler Schule mit Schulprojekten zum Thema Wasser und Hochwasserschutz in die Öffentlichkeitsarbeit eingebunden. Der Prozess lief ohne Beteiligung externer Moderatoren.

Neben Computersimulationen wurden an **Visualisierungen** eingesetzt:

- Fotomontagen
- Vor-Ort-Visualisierungen (Markierung der Dammhöhe und Dammaufstandsfläche mit Bändern)
- Pläne und Skizzen

Computersimulationen zum Rückhaltebecken wurden auf Veranstaltungen und in Schulen eingesetzt. Das Internet wurde zur Zeit der Weltausstellung EXPO 2000 für einen Auftritt genutzt, ansonsten wird auf der Homepage der Stadt Baunatal über die Projekte berichtet.

**Bewertung**

Der Projektmanager betonte, Visualisierungen haben zur Verdeutlichung der Inhalte und zur Diskussion beigetragen. Man solle sie aber nicht überbewerten. Die Kombination von Visualisierung mit Dialog sei wichtig. Nach Meinung des Projektmanagers war der Beteiligungsprozess für die Akteure überwiegend gut verständlich. Die befragten Akteure fanden den Prozess und damit die Informationen leicht verständlich. Zum einen wurde der bauleitende Ingenieur lobend erwähnt, der die Gespräche geführt hat, zum anderen wurden der Informationsfluss und die Presseinformationen herausgestellt.

**K** Die Frage zielte auf die Verständlichkeit des Prozesses ab, wie die Beteiligung organisiert ist, wie die Beteiligung mit dem förmlichen Verfahren bzw. der Entscheidungsfindung zusammenhängt und wie die Ergebnisse in die Entscheidung einfließen. Die Frage wurde aber offensichtlich dahin gehend verstanden, inwieweit die Informationen verständlich waren.

Die Bürgerversammlungen fanden in den Ortsteilen statt und nicht im Rathaus. Damit waren sie jeweils gut zu erreichen. Die Dauer von 2 bis 3 Stunden hält der Projektmanager zum Teil für zu lang. Der Gemeindevertreter, der bei den Bürgerversammlungen jeweils die Diskussionsleitung übernommen hatte, war mit dem Ort, Uhrzeit, Ablauf und Dauer zufrieden. Für Berufstätige dürfen nach seiner Aussage die Veranstaltungen

nicht zu früh beginnen, aber auch nicht zu spät enden. Sie fingen meist um 19.00 oder 19.30 Uhr an und dauerten bis etwa 21.00 Uhr, um spätestens 22.00 Uhr sollten nach seiner Meinung die Teilnehmer wieder zu Hause sein. Die Vor-Ort-Gespräche wurden in der Regel zu Hause bei den Akteuren oder am Standort der geplanten Maßnahme geführt. Damit waren die Akteure zufrieden. Ebenso mit der Uhrzeit, die individuell mit jedem Akteur vereinbart wurde („haben sich ganz nach uns gerichtet“). Die Treffen standen unter keinem zeitlichen Druck („man hat sich die erforderliche Zeit genommen, ruhig und ausführlich erklärt und Fragen beantwortet.“). Der Projektmanager ist mit Ablauf und Ergebnis der Veranstaltungen sowie mit den Gesprächen sehr zufrieden. Er schätzt, dass auch die Beteiligten mit dem Ablauf der Bürgerversammlungen und den Vor-Ort-Gesprächen zufrieden waren. Die Zufriedenheit mit dem Ergebnis hängt seiner Meinung nach mit dem Inhalt zusammen, ob man die Maßnahmen befürwortet oder Eigeninteressen verfolgen konnte. Mit dem Ablauf der Gespräche waren die befragten Akteure zufrieden.

**K** Die Einschätzung des Projektmanagers wurde durch die Bewertung der Akteure bestätigt: Die Zufriedenheit mit dem Ergebnis hängt von der Berücksichtigung der eigenen Interessen und mit der Einschätzung der Einflussmöglichk. ab.

Die Bürgerversammlungen dienten der Bürgerinformation. In erster Linie wurden die Maßnahmen erläutert und begründet und Argumente ausgetauscht. Der Gemeindevertreter ist mit den Veranstaltungen zufrieden. Im Grundsatz standen die Maßnahmen nicht zur Diskussion. Nur auf kleine Dinge konnte nach Aussage des Gemeindevertreters noch wirklich Einfluss genommen werden. Konsens, der alle zufrieden stellt, ist aus seiner Sicht nicht möglich. Der Gemeindevertreter stellte es als positiv heraus, dass bei den Veranstaltungen alle, die mit dem Projekt zu tun hatten, an einem Tisch saßen. So kann man alle Informationen direkt austauschen und andere Perspektiven kennen lernen. Leider gibt es nach solchen Terminen immer Leute, die trotzdem noch „stänkern“.

Als **positive** Aspekte der Beteiligung nennt der Projektmanager die

- Vor-Ort-Termine,
- bildliche Darstellungen zur Veranschaulichung und
- die dialogartige Entwicklung von Alternativen.

Der Projektmanager nannte folgende Punkte, die von Teilnehmern als positive und negative Aspekte genannt wurden:

Positiv	Negativ
<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> offen und ehrlich über Planungs- und Baumaßnahmen informiert</li> <li><input type="checkbox"/> in Dialog getreten</li> <li><input type="checkbox"/> Diskretion über die Verhandlungen und Vertraulichkeit gewahrt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Reihenfolge der baulichen Realisierung, insbesondere Polder Schefferfeld vor der Katzenmühle gebaut</li> </ul> <p>(Bei dem Hochwasserereignis 2002 war Eigershausen betroffen, dagegen Baunatal durch den Polder Schefferfeld geschützt)</p>

Der Anwohner gab an, dass die Informationen nach den Treffen „erst mal verdaut werden“ mussten, was manchmal Tage dauerte, bevor bewusst wurde, was die Informationen für sie selbst zur Folge hatte: „Für uns ging es ja nach den Treffen erst richtig los, da konnten wir erst darüber nachdenken, was das für uns bedeutete.“ Der Projektmanager würde in der Zukunft nichts anders machen. Er ist mit dem Prozess sehr zufrieden. Der Projektmanager sieht folgenden **Nutzen** der Beteiligung für das Projekt :

- Begrenzung des Retentionsraumes auf ein Mindestmaß,
- Minimierung des Eingriffs in Natur und Landschaft und in Eigentumsrechte
- Beschleunigung des Projektablaufs, wenn Beteiligung sehr frühzeitig begonnen wird, bevor die Unterlagen für die Planfeststellung fertig sind.

Auf der einen Seite gab es den eindeutigen Ruf nach Hochwasserschutz, auf der anderen Seite wurden Bedenken gegen bestimmte Maßnahmen geäußert, die jedoch durch Information und in Gesprächen, nach Aussage des Projektmanagers, ausgeräumt werden konnten. Nur in dem Fall des Katzenmühleneigentümers wurden die Einwendungen nach langen Verhandlungen als unlösbar festgehalten. Die Fronten waren so verhärtet, dass zum Zeitpunkt der Baugenehmigung ein Enteignungsverfahren notwendig wurde, um dem Wohl der Allgemeinheit Geltung gegen ein Einzelinteresse zu verschaffen. Nach weiteren mehrmonatigen Verhandlungen mit Rechtsanwälten konnte das Enteignungsverfahren zurückgezogen werden. Projektmanager: „Es gibt Punkte, wenn der Allgemeinheit Schaden droht, an denen man Druckmittel einsetzen muss.“ Der Kompromiss mit den Inhabern der Katzenmühle sieht eine Elementarschadensversicherung für den Überschwemmungsfall vor.

Den **Nutzen** für das Projekt sieht der Gemeindevertreter in dem Umgang und der Diskussion mit dem Bürger. „In solchen Projekten muss man auch austesten, wo der Bürger beteiligt werden möchte und wo nicht. Manche Dinge müssen einfach entschieden werden, da möchte der Bürger auch gar nicht beteiligt werden, z.B. kommunale Gebühren. Viele Bürger sind nicht interessiert, sogar Politik verdrossen und das scheint zuzunehmen. Deswegen sollte man die Gelegenheit nutzen, um mit den Bürgern zu diskutieren. Es ist auch immer eine gute Gelegenheit, Leute aus der Gemeinde kennen zu lernen, die vorher noch nicht in Erscheinung getreten sind, die man vielleicht nur grüßt. Über solche Projekte kommt man dann ins Gespräch zu Dingen, die sie betreffen.“

### **Bewertung**

Der Landwirt war mit der vorgeschlagenen Lösung einverstanden und erhob keine Einwände. Der Anwohner betonte, nicht gegen das Gesamtprojekt zu sein. Der Nutzen für die Unterlieger sei ihm bewusst. „Wir sind bereit, für Elgershausen Einiges auf uns zu nehmen. Wir können aber nicht die alleinigen Leidtragenden sein. Es kann nicht alles auf unsere Kosten gehen.“ Der Anwohner fühlte sich bei den Verhandlungen ungerecht behandelt. Von seiner Warte aus wurden beim Bau des Hauses vor etwa 20 Jahren eine Menge Auflagen seitens der Behörden erfüllt. Beim Bau dieser Hochwasserschutzmaßnahme spielen diese Auflagen anscheinend keine Rolle mehr. Seiner Meinung nach würden die Behörden nun genau gegensätzlich entscheiden. Anwohner: „Damals hieß es, dass die Flächen von Bebauung freigehalten werden müssen. Der Damm fällt als technisches Bauwerk nicht unter diesen Ausschluss.“ Trotz der Einbindung in den Prozess habe er viele Dinge nur „hinten herum“ erfahren, die er dann wiederum zur Diskussion stellen musste. „Es wurde alles immer nur scheinbar auf den Tisch gelegt.“ Der Anwohner hält „den Einfluss für klein bis gegen Null gehend“.

**K** Laut Protokoll des Erläuterungstermins zu den Einwänden wurde auf 3 von 4 schriftlichen Einwendungen der Anwohner eingegangen, z.B. bezüglich der Einstauhöhe, Beweispflicht, Grundstücksvergrößerung, Verlegung der Oberleitung unterirdisch, usw. Nur der Forderung nach finanzieller Entschädigung wurde nicht entsprochen. Die Ablehnung der finanziellen Entschädigung scheint den Erfolg in allen anderen Punkten in der Wahrnehmung des Anwohners zu überschatten. Offenbar beeinflusst die Unzufriedenheit mit dem Ergebnis die Bewertung des Kommunikationsprozesses erheblich. Die Messlatte für Bewertungen scheint daher das Maß der Berücksichtigung eigener Interessen zu sein.

Bei der ersten Befragung nannte der Anwohner die Maßnahme einen „Schlag für uns“. In einer zweiten Befragung<sup>75</sup> nach Einweihung der Katzenmühle bezeichnete der Anwohner die zweijährige Bauzeit belastender als das nun begrünte Bauwerk. „Jetzt wo der Damm begrünt ist, kann man damit leben.“ Als nachts arbeitender Mensch war sein Schlaf während der Bauzeit erheblich gestört. Auf der anderen Seite sieht er nun einen positiven Effekt durch die Schaffung einer Spieloase für Kinder. Versöhnlich wirkte die Tatsache, dass sein Unternehmen den Auftrag für das Catering bei der Einweihungsfeier erhielt und er dafür positives Feedback bekam. Bei der zweiten Befragung wurde nur das Holzhaus, in dem sich die Regelungstechnik befindet, als störendes Bauwerk erwähnt, da es nach Ansicht des Anwohners zu groß ausgefallen sei. Der bauleitende Ingenieur begründete die Höhe des Häuschens damit, dass man bei der Wartung, Kontrolle und

<sup>75</sup> Der Anwohner wurde als Einziger ein zweites Mal befragt. Es war das Interesse des Autors zu erfahren, ob sich nach Fertigstellung der Maßnahme die negative Meinung des Anwohners geändert hat und ggf. warum.

Reparatur aufrecht in dem Bauwerk stehen können soll. Positive Effekte nannte auch der Landwirt: „Die Maßnahme ist gut gelungen, das Landschaftsbild ist sogar schöner als vorher. Das Gebiet kann für die Naherholung genutzt werden, der Damm wird als Fußweg genutzt, statt an der Straße entlang zu gehen, er ist zudem schön gepflastert. Man könnte unten noch einen Teich anlegen mit Enten, Fischen, Molchen und Kaulquappen für Kinder, das wäre ein schönes Ausflugsziel. Da kann man Natur erleben. Die Grünlandbewirtschaftung ist auf jeden Fall ab nächstem Jahr möglich.“

## 6 Innovation

Innovationen gab es in diesem Projekt nicht. An dieser Stelle hat der Projektmanager herausgestellt, was sich bewährt hat:

- interkommunale und interfraktionelle Zusammenarbeit,
- „geteilte Kosten - geteilter Nutzen“ ist geeignetes Prinzip, um interkommunale Zusammenarbeit zu gestalten,
- dezentraler HW-Schutz,
- langjährige Vertrauensbasis.

## 7 Umgang mit Beteiligungsergebnissen

Die Beteiligungsergebnisse flossen in den Plan ein und wurden darüber den Beteiligten und der weiteren Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Den Beteiligten wurde erläutert, dass die Ergebnisse der Beteiligung in die Beschlussfassung und die Planfeststellungsunterlagen einfließen und dort einzusehen sind. Mit den Anwohnern gab es einen Erörterungstermin zu den Einwendungen am 2. Juli 2002. Verband, Vorstand und verschiedene Gremien wurden darüber informiert, welche Einigung mit den Bürgern erzielt wurde und wie die Ergebnisse in die Beschlussfassung und die Planfeststellungsunterlagen einfließen.

### Bewertung

Aus der Sicht des Projektmanagers waren die Beteiligten zufrieden mit dem weiteren Umgang mit den Beteiligungsergebnissen. Der Anwohner gab an, dass ihm nur 2 Punkte erläutert worden seien, sonst hätten sie keinen Einfluss. Der Anwohner war eher unzufrieden mit dem Umgang mit den Ergebnissen, weil er eine stärkere Berücksichtigung bzw. stärkeren Einfluss erwartet hatte. Der Gemeindevertreter kennt die gesamten, der Gemeinde zur Verfügung gestellten Planunterlagen. Daher weiß er, wie die Beteiligungsergebnisse eingeflossen sind. Er hatte die Erwartung an den Umgang mit den Ergebnissen, dass alles, was beschlossen und protokolliert wurde, auch umgesetzt werde. Er ist zufrieden, weil seine Erwartungen erfüllt wurden. „Nun kommt es darauf an, ob die Maßnahme im Ernstfall auch funktioniert.“

## 8 Input von Geld, Zeit und Ressourcen

Die Kosten für den Beteiligungsprozess sind vom Projektmanager nicht in Zahlen auszudrücken, da sie nicht separat ermittelt wurden. Der befragte Anwohner hatte einen geschätzten Zeitaufwand von ca. 20 Std. zusätzlich der Beratungen mit den Nachbarn. Der Landwirt konnte es nicht beziffern, schätzte den Aufwand aber als gering ein. („Als Landwirt arbeitet man ja zuhause und hat zwischendurch immer mal 20 min.“). Der Gemeindevertreter nannte 20 bis 25 Std. Zeitaufwand.

### Bewertung

Der Projektmanager hält den Aufwand für den Beteiligungsprozess gemessen am Beitrag zum Projekt und in Relation zu den Gesamtkosten für angemessen. Der Beteiligungsprozess ist aufwendig, doch dieser Aufwand ist notwendig, um Projekte durchzusetzen. Ohne Beteiligung wäre seiner Meinung nach dieses Projekt nicht möglich gewesen. Der Beteiligungsprozess ist das Vehikel, um das Projekt voranzutreiben. Der politische Wille könnte sich ändern und dann fördert der Beteiligungsprozess die politische Akzeptanz, da er

Druck erzeugt („Man schwimmt auf der Welle des Beteiligungsprozesses zum Ziel.“). Aus Sicht des Projektmanagers hat der Beteiligungsprozess im Verhältnis zum Projekt ausreichend Zeit in Anspruch genommen und die Ergebnisse stehen in einem angemessenen Verhältnis zum Aufwand von Zeit und Geld. Das bestätigte der Gemeindevertreter und betonte, „dass die Zeit der Abstimmung notwendig sei, weil so nun mal Demokratie funktioniere und das Zeit brauche.“ Der Anwohner ist der Meinung, dass der Aufwand von Zeit und Geld nicht im angemessenen Verhältnis zum Ergebnis stehe, da er letztendlich zuwenig Einfluss hatte. Die für den Kommunikationsprozess in Anspruch genommene Zeit findet er ausreichend. Das bestätigt auch der Landwirt, der die „wirklich gute Zusammenarbeit“ betonte. Nach Meinung des Gemeindevertreters steht sein Zeitaufwand auf jeden Fall im Verhältnis zum Ergebnis.

**K** Die Einschätzung der Angemessenheit des Aufwands hinsichtlich des Ergebnisses erfolgt in Abhängigkeit von der Ergebniszufriedenheit und der eigenen Einflussmöglichkeiten.

Der Projektfortgang wurde nach Ansicht des Projektmanagers durch die Beteiligung beschleunigt, da mit den Eigentümern und Pächtern vieles in der Vorbereitungsphase geklärt werden konnte. Aus der Sicht des Anwohners wäre das Hinzuziehen einer Person mit Schiedsrichterfunktion hilfreich gewesen. Auch der Gemeindevertreter hält einen Moderator als Schlichter im Streitfall für nützlich.

## 9 Output - Produkte

Als öffentlichkeitswirksames **Material** wurden Poster, CD, DVD, Film, Flyer, Funk- und Fernsehberichte zum Hochwasserschutzkonzept an der Bauna besonders zur Weltausstellung EXPO 2000 erstellt. Informationen zum Rückhaltebecken an der Katzenmühle wurden über Zeitungsartikel in der regionalen und lokalen Presse verbreitet. In den Veranstaltungen und Vor-Ort-Gesprächen kamen Visualisierungen zum Einsatz. Erreicht wurden nach Schätzung des Projektmanagers mehr als 90 % der betroffenen Bevölkerung. Dabei konnte der Projektmanager die Zahl der im Einzugsgebiet der Bauna lebenden Personen nicht nennen, da ihm diese Zahl nicht bekannt sei. Durch die EXPO, das Floodscape-Projekt und die überregionale Berichterstattung, vor allem in der Fachpresse, ist das Hochwasserschutzkonzept weit über die Einzugsgebietsgrenzen hinaus der internationalen Fachöffentlichkeit bekannt.

### Bewertung

Das Material hat nach Aussage des Projektmanagers folgendes positives Feedback erhalten:

- Der Expo Auftritt, Film und CD gelten als gelungen.
- Das Projekt zog sicherlich auch durch das öffentlichkeitswirksame Material die Aufmerksamkeit der überregionalen Presse und der Fachöffentlichkeit (Exkursionen) auf sich.
- Das Material wurde in den Schulprojekten eingesetzt.

Der Anwohner und der Landwirt nannten als öffentlichkeitswirksames Material die Zeitungsartikel. Der Anwohner nannte zudem die Visualisierungen, die gut gewesen seien. Die Informationen fanden beide Akteure verständlich. Dem Gemeindevertreter lagen die kompletten Planungsunterlagen vor, aus denen er seine Informationen bezog, die aber nicht der breiten Öffentlichkeit zugänglich waren. Die Planungsunterlagen fand er verständlich.

**K** Die Bewertungen des Projektmanagers beziehen sich mehr auf das Material zum gesamten Hochwasserschutzkonzept für die Bauna. Die drei weiteren Akteure beziehen ihre Aussagen auf Material zur Katzenmühle.

## 10 Wirkungen

### Vertrauensbasis und Zusammenarbeit

Nach Meinung des Projektmanagers wurde eine Vertrauensbasis zwischen Verband und Betroffenen bzw. Profitierenden geschaffen, die während des Projektes gewachsen sei. Die interkommunale Zusammenarbeit habe zur Verstärkung der Kooperation von Baunatal und Schauenburg beigetragen. Das Geld wurde interkommunal eingesetzt: Baunatal 66 %, Schauenburg 34%. Der Beteiligungsprozess wurde von dem Anwohner als vertrauensbildend empfunden, da man mit dem bauleitenden Ingenieur einen festen Ansprechpartner hatte. Er war ein sehr fairer Gesprächspartner, „mit dem man vom Typ her gut kann. So war die Kommunikation nicht anonym. Das weitere Vertrauen hängt von dem Einhalten der Versprechen ab.“ Auch der Landwirt betonte den guten Kontakt mit dem Ingenieur des Wasserverbandes (VAH), der seit der Umsetzung des Kleinstrückhaltes Hoof vor 5 oder 6 Jahren bestehe. Der Gemeindevertreter bestätigte die langjährige Vertrauensbasis zwischen den Kommunen und den Projektverantwortlichen, die durch gute Planungsprozesse weiterhin gestärkt werde. Neue Partnerschaften sind durch die Beteiligung nicht entstanden.

### Wahrnehmung von Hochwasserrisiken

Auf die Frage, ob sich seine Wahrnehmung von Hochwasserrisiken geändert habe, antwortete der Anwohner, dass sich für ihn nichts geändert habe: Hochwasserrisiko war und ist für ihn kein Thema. Ihm sei klar, dass Hochwasserschutz für Elgershausen wichtig ist.

**K** Die Antwort bezieht sich nicht auf die Wahrnehmung, sondern auf die Betroffenheit. Das Risiko für Elgershausen wird von dem Anwohner sehr bewusst wahrgenommen.

Dem Gemeindevertreter war und ist als ehemaliger Einsatzleiter der Feuerwehr von Schauenburg das Hochwasserrisiko bewusst, da er alle Hochwasser in dieser Zeit miterlebt hat. Er lernt aber bei jedem Prozess/jeder Maßnahme wieder etwas zum Thema dazu. Der Landwirt machte in diesem Zusammenhang noch mal deutlich, dass man sich früher um Hochwasser nicht geschert habe, weil kaum Schaden entstand, wenn das Grünland unter Wasser stand. Mittlerweile sind Baugebiete in unmittelbarer Nähe zu den Bächen entstanden, es entstehen Schäden und deswegen müssen Maßnahmen ergriffen werden. Die Notwendigkeit von Hochwasserschutz ist bewusst, da in Überschwemmungsgebiete gebaut wurde. Die Autobahn A 44 trägt in diesem Bereich durch die große versiegelte Fläche zum Hochwasser bei. „Das ist mit bloßem Auge zu beobachten. Bei Gewitter kommen da ganze Sturzbäche runter.“

### Verantwortlichkeit

Deswegen sind aus Sicht des Landwirts Verursacher wie Gemeinden und Autobahnbetreiber für Vorsorge- und Schutzmaßnahmen verantwortlich. Der Anwohner nennt die öffentliche Hand, vor allem bei Ausnahmeregionen. Die private Vorsorge sei Projekt bezogen. Auch der Gemeindevertreter unterscheidet zwischen handwerklichen Vorsorgemaßnahmen, die jeder Eigentümer selbst an seinem Haus vornehmen muss und großen Maßnahmen, für die Gemeinde bzw. Land, Bund und auch die EU verantwortlich sind. Solche Maßnahmen kann nur die Allgemeinheit, d.h. die Steuerzahler tragen.

### Bereitschaft zur Beteiligung

Die Bereitschaft an Beteiligungsprozessen teilzunehmen war bei dem Anwohner immer da und besteht weiterhin. Er sei ein Mensch, der sich gerne einbringt. Auch der Landwirt würde wieder an Beteiligungsprozessen teilnehmen. Ebenso der Gemeindevertreter, nach dessen Ansicht dieser Beteiligungsprozess die Bereitschaft zur Teilnahme an anderen Prozessen erhöht hat.

## Renaturierung der Fulda in Rotenburg

### 1 Ziele

Der Projektmanager nannte 5 **Ziele des Gesamtprojekts**:

- Hochwasserschutz für die historische Altstadt,
- Naturschutz,
- stadtnaher Erholungsraum für das Schutzgut Mensch
- keine Beeinträchtigung der Unterlieger,
- günstiges Kosten-Nutzen-Verhältnis

Nach Auskunft des Projektmanagers konnten alle Ziele erreicht werden. Die Umsetzung der Ziele erfolgte in verschiedenen Planungsschritten: erst wurde das Rahmenkonzept mit seinen Zielen festgelegt, dann die einzelnen Bauabschnitte ausgearbeitet. Jeder Bauabschnitt war ein selbständiges Verfahren und konnte andere Fördergelder nutzen. In jedem Bauabschnitt waren unterschiedliche Interessierte und Nutzer betroffen. Der Projektmanager nannte 3 **Ziele des Beteiligungsprozesses**:

- Zielgerichtete Beteiligung zur Umsetzung des Projekts,
- Ausräumen von Konflikten im Vorfeld,
- Vermeiden eines Planfeststellungsverfahrens und Durchführung von Plangenehmigungsverfahren.

Den Akteuren war die Zielsetzung recht deutlich geworden. Sie nannten:

- Erleichterung des Umsetzungsprozesses durch Einbeziehung der Betroffenen
- Beteiligung wegen der Betroffenheit, u.a. Aushandlung von Auszahlung und Entschädigung
- Ungereimtheiten im Vorfeld ausräumen
- Informieren und Mitwirken der Öffentlichkeit
- Einbringen von Erfahrungen

### Bewertung

Nach Meinung des Projektmanagers waren den Beteiligten die Ziele der Beteiligung nicht wichtig. Es war ihnen angenehm, dass im Vorfeld alles geklärt werden konnte. Für die Bundeswasserstraßenverwaltung war das Projekt, wie er sich ausdrückte, ein „Horrorplanungsprozess“. Es herrschen „zementiertes Denken“ und Erhalt des Status quo, d.h. eines engen, überschaubaren Flusslaufs, vor. Durch Druck von oben und aus der Bevölkerung hat die Verwaltung schließlich den Handlungsbedarf erkannt. Die Akteure sind zufrieden mit den Beteiligungszielen bzw. mit dem Sich-Einbringen und verfolgten keine weiteren Ziele. Der Vertreter des kurhessischen Fischereiverbandes bemerkte, dass die Diskussion in den Vereinen weiter ging und Bedenken ausgeräumt werden konnten, so z.B. „die Austrocknungsgefahr in den Flutrinnen, wodurch die Fische sterben. Das kommt aber auch in der Natur vor.“ Als Motive für die Beteiligung wurde von der Vertreterin der Bürgerinitiative zwei Punkte genannt: (1) sie wollte wissen, was die Behörden vorhaben und (2) sie hatte Angst, dass Maßnahmen beschlossen werden, die die Bürger nicht wollen. Die Vertreterin der Bürgerinitiative mutmaßte als Grund für ihre intensive Beteiligung, dass man von Behördenseite befürchtete, dass sie sonst „stänkern würde, da sie ihren Mund nicht halten könne“.

**K** Damit nehmen die Bürger im Grunde nur ihr demokratisches Recht einer Kontrollfunktion in Anspruch.

## 2 Zusammenhang

Der Projektmanager nannte als übergeordnete **Projektstrategie** die „zielgerichtete Umsetzung“, von der der Beteiligungsprozess ein Teil war. Die Träger Öffentlicher Belange wurden formell beteiligt, sonst war der Prozess informell. Die Beteiligung ist notwendig, um die Verfahrensvoraussetzungen für eine Genehmigung zu erfüllen, d.h. alle Konflikte müssen geklärt sein. Als **externe Faktoren** nannte der Projektmanager:

- Vorstandswechsel bei der Bundeswasserstraßenverwaltung,
- Änderungen der Förderrichtlinien,
- Umstrukturierungsprozess in den hessischen Behörden: Bis auf eine Person waren komplett alle Ansprechpartner ausgewechselt worden. Das bedeutete erheblichen Mehraufwand an Einarbeitung und Erklärung.

## 3 Intensitätsstufen der Einbindung

Der Projektmanager nannte folgende **Intensitätsstufen** der Beteiligung:

- Information durch die Presse
- Information mit direktem Feedback auf den Führungen vor Ort
- Anhörung der beteiligten Fachbehörden durch schriftliche Stellungnahmen

Der Projektmanager schätzt den möglichen Einfluss wie folgt ein: 90% des Konzeptes stand aus fachlichen Gründen fest durch Vorgaben des Flusses und des Wassers, der Historie und durch das Schutzziel. 10% konnten von Außen beeinflusst und optimiert werden. Die Einflussmöglichkeiten wurden den Akteuren nicht erläutert. Nach Meinung des Projektmanagers sei das den Beteiligten aber auch egal, da sie den Blick nur auf ihren Teilbereich werfen. Die Einschätzung der Einflussmöglichkeiten durch die Akteure war recht unterschiedlich von sehr groß, im Sinne der Allgemeinheit bis eher klein, allenfalls bezüglich ein paar Details.

### Bewertung

Der Projektmanager ist der Meinung, dass die Beteiligten zufrieden mit ihrer Einbindung in den Entscheidungsprozess seien. Die Einbindung wurde von 2 Akteuren als sehr zufrieden stellend bewertet, der dritte Akteur war nicht ganz zufrieden, weil man manchmal „vor vollendete Tatsachen gestellt worden sei“. Die Vertreterin der Bürgerinitiative bewertet ihren Einfluss auf die Entscheidungsfindung als sehr groß, weil aus ihrer Sicht die Bürgerinitiative den Prozess erst in Gang gesetzt hat. Ohne das Engagement der Bürgerinitiative wäre „nichts gelaufen“. Die Planung entsprach voll und ganz den Forderungen der Bürger. Das Gutachten bestätigte das, was Anwohner häufig beobachtet hatten und zwar, dass das Wasser bei hohem Stand immer in die Stadt zurück gelaufen ist.

## 4 Akteursanalyse

### Vorgehensweise

Die Akteure wurden in interner Absprache ermittelt und ausgesucht. Die Auswahl variierte je nach Bauabschnitt:

- Standardliste der Fachbehörden,
- Träger öffentlicher Belange, die zu beteiligen sind,
- alle Betroffenen, die ein Interesse in der Aue haben,
- vom Hochwasser betroffene Anlieger

Das Kriterium für die Entscheidung, wer zu beteiligen ist, ist die Betroffenheit. Es wurde eine Liste erarbeitet, welche Bedenken gegen das Vorhaben von wem vorgebracht werden könnten und wer dafür zuständig ist. Diese Personen wurden informiert und beteiligt. Nach Aussage des Projektmanagers wurden mindestens 200 Leute direkt beteiligt. Im Stadtgebiet waren 90% der Bevölkerung über das Projekt informiert. Als beteiligte Gruppen nannte der Projektmanager: Verbände, Vereine, Fachbehörden, Eigentümer, Nutzer, Bürger, Angler, Landwirte, Versorger (eon), Bundeswasserstraßenverwaltung, Tourismus. Die geographische Streuung der Gruppen bzw. Einzelpersonen umfasste die Region, den Regierungsbezirk und das Stadtgebiet. Die Akteure wurden persönlich angesprochen, direkt oder über den Verein. Vom Bürgermeister wurde ebenfalls die Beteiligung angeregt. Zwei Akteure stellten aber ihr eigenes Interesse an dem Projekt als Motiv für die Beteiligung heraus. Für die Vertreterin der Bürgerinitiative ist das eigene Interesse der Bürger, organisiert in der Bürgerinitiative, überhaupt erst der Motor, dass dieser Planungsprozess begonnen wurde.

### **Entstehung der Bürgerinitiative (BI)**

Die Bürgerinitiative wurde nach einer Stadtverordnetensitzung nach dem Hochwasser 1995 gegründet, nachdem deutlich wurde, dass die Stadt nichts unternehmen würde. Gleich im Anschluss haben sich mehrere Bürger in einer Kneipe zusammengesetzt und beschlossen, sich in einer Bürgerinitiative für den Hochwasserschutz zu engagieren. Letztendlich haben sich 70-80 Bürger beteiligt. Der harte Kern zählte etwa 30 Personen. Nach Erfahrung der BI-Repräsentantin sei es nicht sinnvoll, „wenn zu viele mitmachen, dann wird zuviel zerredet.“ Zuerst wandten sie sich an den Bürgermeister, später an die Opposition. Die BI schrieb sogar einen Brief an den damaligen Bundeskanzler Kohl. Dann hat sie noch die Presse angesprochen. Der Redakteur riet ihr einen Leserbrief zu schreiben, aber unter der Androhung, mit seinem Chef in Kassel zu sprechen, bekam die Bürgerinitiative einen Artikel zur Hochwasserproblematik in Rotenburg auf der Titelseite des Lokalteils. Daraufhin meldete sich das Hessische Fernsehen und es wurde ein Beitrag in der Hessenschau gesendet. Mit der Bürgerversammlung Anfang 1996 begann der Prozess in der Stadt Rotenburg.

### **Teilnahme an Veranstaltungen**

Die Repräsentantin der BI hat an allen Veranstaltungen und Gesprächen Teil genommen. Der Landwirt war weniger bei Veranstaltungen, sondern hat sich bei Vor-Ort-Begehungen informiert. Der Vertreter des Fischereiverbandes hat sowohl an Informationsveranstaltungen im Rathaus als auch an Vor-Ort-Terminen Teil genommen. Zudem hatte er Einsicht in die Planunterlagen.

### **Bewertung**

Der Projektmanager ist zufrieden mit dem Ergebnis der Akteursanalyse. Seiner Meinung nach konnten die als wesentlich identifizierten Akteure beteiligt werden. Die Identifizierung erwies sich im Nachhinein als richtig. Generell gab es keine Beschwerden über die Beteiligung bzw. Nicht-Beteiligung von Personen oder Gruppen. In einem Einzelfall wurde der Kauf einer Fläche vergessen. Daraufhin beschwerte sich der Eigentümer als die Fläche für den Hochwasserschutz genutzt wurde ohne dass der Kaufvertrag unterschrieben war. Hierbei handelte es sich aber mehr um eine Panne bei der Vorgehensweise. Ob die Beteiligten mit dem Identifikationsprozess und dem Ergebnis zufrieden waren, kann der Projektmanager nicht beurteilen, da in dieser Phase keine Beteiligung stattgefunden hat. Es wurde kein besonderer Aufwand betrieben, um benachteiligte Gruppen anzusprechen. Die Schule hat sich freiwillig mit Schulprojekten beteiligt und war sehr engagiert z.B. mit dem Bau eines Beobachtungs- und Informationshäuschens. Den Akteuren war nicht bekannt, wie die Beteiligten ermittelt und ausgesucht wurden. Mit der eigenen Beteiligung waren alle sofort einverstanden, vor allem wegen des eigenen Interesses an dem Projekt. Nach Ansicht des Projektmanagers haben die Beteiligten ein realistisches Bild vom Projekt. Die Bevölkerung besitzt das Bild, das durch die Presse vermittelt wird und das ist ein sehr euphorisches bezüglich der Wirkungen der HW-Schutzmaßnahmen. Die beteiligten Personen bzw. Gruppen sind nach seiner Einschätzung sicher nicht repräsentativ.

## 5 Verfahren, Methoden und Techniken, Prozess

Folgende **Beteiligungsverfahren und -methoden** wurden eingesetzt:

- Information durch Broschüren und Bürgerversammlung in der Planungsphase
- Information über die Presse während des gesamten Prozesses
- Runder Tisch der Fachbehörden in der Planungsphase
- Einzelgespräche zur Vorbereitung des Flächenerwerbs während des Flurneuerordnungsverfahrens
- Führungen durch das Projektgebiet von der Vorbereitungsphase an bis heute in der Nachnutzungsphase

Der Prozess begann nach dem Hochwasser 1995 mit der Gründung der Bürgerinitiative. Die erste offizielle Veranstaltung zum Thema Hochwasserschutz erfolgte 1996 mit einer Bürgerversammlung, nachdem ein hydrologisches Gutachten erarbeitet worden war. Nachdem Ende Januar 1996 die Stadt die Realisierung von Maßnahmen beschlossen hatte, wurden ein Flurneuerordnungsverfahren und ein Genehmigungsverfahren für den ersten Bauabschnitt eingeleitet, der bereits im November desselben Jahres begonnen werden konnte. Am Anfang des Prozesses fand ein Runder Tisch des Regierungspräsidiums mit den Fachbehörden statt. Während des Flurneuerordnungsverfahrens wurden vor allem Einzelgespräche mit den Eigentümern und Bewirtschaftern der Flächen geführt und die intensive Öffentlichkeitsarbeit mit häufigen Führungen von verschiedenen Gruppen durch das Gebiet begann. Die Berichterstattung in der lokalen Presse unterstützte die Information der Bürger über den Fortgang.

### Bewertung

Nach Meinung des Projektmanagers waren und sind weiterhin Führungen die wichtigste Methode, um die Öffentlichkeit zu informieren und Einwände direkt vor Ort zu diskutieren. Er nannte drei besondere Vorteile von Führungen:

- Bedeutung und Funktion der Maßnahmen erklären und verstehen
- Maßnahmen in verschiedenen Bauzuständen ansehen
- Informationen geben und direkte Rückmeldung bekommen.

Der Prozess war nach Meinung des Projektmanagers überwiegend verständlich und er betonte in diesem Zusammenhang die wichtige Rolle der Pressearbeit für den Informationstransport. Die drei befragten Akteure stufen den Prozess sogar als leicht verständlich ein. Für die Führung stand nach Einschätzung des Projektmanagers ausreichend Zeit zur Verfügung, je nach Gruppe 2 bis 3 Stunden. Mit den verschiedenen Beteiligungsorten, d.h. Projektgebiet, Rathaus und verschiedene Orte in der Umgebung abhängig von der Beteiligungsaktivität, waren die Akteure zufrieden bis sehr zufrieden. Die Uhrzeit der Führungen wurde positiv bewertet, dagegen waren die Vormittage als Zeitpunkt für die Veranstaltungen im Rathaus für Berufstätige schlecht zu besuchen. Da wäre der späte Nachmittag oder auch Samstag vorgezogen worden. Die Vertreterin der Bürgerinitiative, die bei allen Gesprächen und Terminen dabei war, zeigte sich als Selbständige sehr flexibel. Sie habe öfters ihre Praxis geschlossen, Termine verschoben und an anderen Tagen dafür mehr gearbeitet. Das war für sie in Ordnung: „Ich habe es eben einfach gemacht.“

Dauer, Ablauf und Ergebnis der Führungen und Veranstaltungen wurden überwiegend als zufrieden stellend bewertet, teils als sehr zufrieden stellend. Der Vertreter des Fischereiverbandes stellte heraus, dass die Veranstaltungen immer sehr professionell abliefen und die Moderation gut war. Für die Vertreterin der Bürgerinitiative war es bei der Bewertung des Ablaufs von Gesprächen und Veranstaltungen wichtig, dass sie ernst genommen und ihr zugehört wurde. Mit dem Ergebnis der Treffen war sie meistens zufrieden. Als besonderen Erfolg stellte sie die problemlose Bewilligung von Geldern bei einem Treffen mit dem Staatssekretär in Mecklar heraus. Mit dem Ablauf und dem Ergebnis der Führungen ist der Projektmanager sehr zufrieden, weil die Teilnehmer immer mit vollem Engagement dabei waren und er überwiegend positive Resonanz erhalten hat. Aufgrund der positiven Resonanz geht er davon aus, dass die Teilnehmer zufrieden bis sehr zu-

frieden mit den Führungen waren und sind.

Als Vor- und Nachteile der Führungen, die auch von den Teilnehmern ihm gegenüber genannt wurden, stellte der Projektmanager heraus:

Positiv	Negativ
<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Die Vor-Ort-Informationen, live präsentiert</li> <li><input type="checkbox"/> Anschaulichkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> unterschiedliches Vorwissen der Teilnehmer</li> <li><input type="checkbox"/> schwere Organisation von großen Gruppe &gt; 15 Teilnehmer im Gelände</li> </ul> <p>Es gab Gruppen, von denen sich einzelne Teilnehmer getrennt haben und nicht mitgelaufen sind. Das interpretiert der Projektmanager als negatives Feedback zu dem Umstand, dass die Strecke zu Fuß zu bewältigen war.</p>

Die Akteure nannten folgende Punkte:

Positiv	Negativ
<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Das gute Ergebnis</li> <li><input type="checkbox"/> Allgemeine Verständlichkeit</li> <li><input type="checkbox"/> Gute bildhafte Darstellungen, Kartenwerk und Fotos</li> <li><input type="checkbox"/> Vor-Ort-Begehungen</li> <li><input type="checkbox"/> Fachkundige Auskunft</li> <li><input type="checkbox"/> Viele Information durch viele beteiligte Fachstellen</li> <li><input type="checkbox"/> „Man hatte das Gefühl, Antworten auf seine Fragen zu bekommen.“</li> <li><input type="checkbox"/> Rechtzeitige Information zu Beteiligungsterminen, konnte geschäftliche Termine verlegen und Praxis schließen</li> <li><input type="checkbox"/> Von allen Akteuren Anerkennung (Akzeptanz) erhalten/kein schlechtes Gefühl gehabt</li> </ul>	<p>Konservatives „Kanaldenken“ des Schiffahrtsamtes: „Sie haben nichts dazu gelernt.“</p>

Der Prozess lief ohne Beteiligung externer **Moderation** ab. Die Moderation hat zum Teil der Planer (für hydraulische Planung), sonst der Projektmanager als zuständiger Sachbearbeiter oder ggf. der Bürgermeister übernommen. Jetzt übernimmt dies auch manchmal die Fachbehörde. Nach Meinung des Projektmanagers war der Einsatz eines externen Moderators nicht nötig. Seine Einarbeitung hätte nur Zeit und Geld gekostet. Die drei befragten Akteure hielten ebenfalls einen externen Moderator für unnötig. Der Projektmanager würde in der Zukunft nichts anders machen.

**Visualisierungen** wurden in größerem Umfang eingesetzt:

	Positive Erfahrungen
<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Informationsbroschüre,</li> <li><input type="checkbox"/> historisches Kartenmaterial,</li> <li><input type="checkbox"/> Fotomontagen,</li> <li><input type="checkbox"/> Luftbilder mit Skizzierung der Planung,</li> <li><input type="checkbox"/> Vorher-Nachher-Bilder</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> dienen der Veranschaulichung,</li> <li><input type="checkbox"/> ist die beste Methode zur Erklärung von Planung, nur Vor-Ort-Termine sind noch besser, besonders gut ist die Kombination von beiden, also Einsatz von Visualisierungen bei Vor-Ort-Terminen.</li> </ul>

Nach Einschätzung des Projektmanagers haben Visualisierungen maßgeblich zur Verdeutlichung der Inhalte, zur Anregung der Diskussion oder zur Entscheidungsfindung beigetragen. Er habe sehr gute Erfahrungen damit gemacht. Sie sind sehr wichtig. Und je einfacher sie gehalten sind, umso besser transportieren sie die Inhalte.

Der **Nutzen** der Versammlungen für den Entscheidungsprozess wurde unterschiedlich eingeschätzt. Dabei wurde der Nutzen von der Moderation oder von dem jeweiligen Ergebnis abhängig gemacht. Der Nutzen aus dem Beteiligungsprozess liegt für den Projektmanager in der Verfahrensbeschleunigung, die durch die Bürgerbeteiligung und den dadurch entstandenen Druck auf Politik und Behörden bewirkt wurde. Die Vertreterin der BI schätzt die Rolle der Bürger noch stärker ein: „Ohne uns ging nichts.“ Und „Ohne das Engagement der Bürger wäre nichts passiert! Behörden kümmern sich nicht von sich aus.“ Der Landwirt bezeichnet den Nutzen als sehr gering. Dagegen meint der Fischereivertreter, dass viele Ideen und Anregungen verwertet werden konnten, die bei der Planung bis dahin nicht bedacht worden waren.

## 6 Innovation

Das Projekt hat keine bestehenden Methoden oder Technologie (z.B. Internet) auf innovative Art und Weise angewandt.

## 7 Umgang mit Beteiligungsergebnissen

Die **Beteiligungsergebnisse** wurden nicht aktiv verbreitet. Über die Projektunterlagen konnte man sich informieren, welche Anregungen eingearbeitet wurden. Die Teilnehmer wurden, wenn überhaupt, evtl. beiläufig bei Vor-Ort-Terminen über die endgültige Verwendung ihres Inputs informiert. Etwa 10% der Planung konnten durch die Beteiligung beeinflusst werden nach Aussage des Projektmanagers. Somit war nach seiner Einschätzung der Nutzen für das Projekt gemessen am Einfluss eher klein. Dieser Einfluss wurde bei der Bürgerinitiative erläutert, weil diese den Prozess sehr genau verfolgt hat. Dem Projektmanager war bewusst, dass die Bürgerinitiative sehr hohe Erwartungen an den Umgang mit den Beteiligungsergebnissen hatte. Als Erwartung wurde von den Akteuren geäußert, dass ihre Forderungen Berücksichtigung fanden und zum Erfolg, d.h. zur Umsetzung, führen. Die Erwartungen des Landwirts an das Projektergebnis wurden übertroffen. Der Vertreter des Fischereiverbandes meint, dass Anregungen zu Details in die Planung eingeflossen seien.

**K** Die Frage nach dem Beteiligungsergebnis wird häufig mit dem Projektergebnis beantwortet. Viele Akteure unterscheiden den Beteiligungsprozess in seinen Ergebnissen nicht vom Projekt und seinen Maßnahmen.

Die drei Akteure bestätigten, dass der weitere Umgang mit den Beteiligungsergebnissen nicht erläutert wurde. Nur den Planungsunterlagen bzw. der Umsetzung konnte entnommen werden, was berücksichtigt worden war. Die Vertreterin fand die Forderungen der Bürgerinitiative in dem Gutachten wieder und hat selbst viel von der Entscheidungsfindung mitbekommen, weil sie so stark in den Prozess involviert war. Der Vertreter der Fischerei berichtete, dass der Projektmanager in die Vereine eingeladen wurde, damit er noch mal Fragen beantwortete.

### Bewertung

Der Projektmanager schätzt, dass je länger der Prozess lief, die Beteiligten umso zufriedener mit dem Prozess waren. Zum Umgang mit den Beteiligungsergebnissen äußerten sich die drei Akteure zufrieden bis sehr zufrieden.

## 8 Input von Geld, Zeit und Ressourcen

Der Projektmanager schätzt den Aufwand an **Zeit** und **Kosten** für die Beteiligung auf 10-20% der eigenen Arbeitszeit, ca. 1000 € Materialkosten, 5000-7000 € für Führungen (Kosten für die eigene Arbeitszeit, bis

zum Zeitpunkt der Befragung). Der Landwirt hatte minimalen Zeitaufwand und keine Kosten. Der Vertreter des Fischereiverbandes gab etwa 80 Std. Zeitaufwand und etwa 20 € Fahrtkosten an. Die Vertreterin der BI hat durch ihr intensives Engagement einen erheblichen Zeitaufwand, der aber nicht in Stunden festgehalten wurde: „Wir, mein Mann und ich, haben uns über fünf Jahre lang intensiv darum gekümmert. Ich habe das Reden übernommen und mein Mann hat das Schriftliche erledigt. Der Ehemann ergänzte: „Es hat ein halbes Jahr unserer Lebenszeit gekostet.“ Die Kosten wurden von ihnen nicht zusammengerechnet. Nach ihren Aussagen „kommt da Einiges zusammen“ durch Fahrtkosten und Schließung der Praxis. Die Akteurin hat diese Kosten selbst getragen.

### **Bewertung**

Der Projektmanager hält die Kosten des Beteiligungsprozesses in Relation zu den Gesamtkosten für angemessen. „Bei Beteiligung sollte keine Zeit gespart werden.“ Seiner Meinung nach hat der Beteiligungsprozess ausreichend Zeit im Verhältnis zum Projekt in Anspruch genommen und die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses stehen im Verhältnis zum Aufwand von Zeit, Geld und Ressourcen. Die drei Akteure sind alle der Meinung, dass sich der Aufwand gelohnt habe. Nach Meinung zweier Akteure hat der Beteiligungsprozess ausreichend Zeit im Verhältnis zum Projekt in Anspruch genommen. Der Vertreter der Fischerei meint, es sei zu wenig Zeit gewesen, da nur eine Insellösung erarbeitet, aber nicht der Gesamtnutzen betrachtet wurde. Es müsste das ganze Flusssystem eingebunden werden, d.h. Oberlieger und Unterlieger sollten mit beteiligt werden.

### **Nutzen**

Nach Einschätzung des Projektmanagers hat der Beteiligungsprozess das Verfahren beschleunigt. Die Vertreterin der BI fügte hier noch ein weiteres Ergebnis des Projektes an und zwar das Gefühl von Sicherheit: „Wenn wir das nicht gemacht hätten, dann müssten wir in ständiger Angst vor neuem Hochwasser leben.“

## **9 Output-Produkte**

Nach Aussage des Projektmanagers wurde abgesehen von häufiger Berichterstattung in der lokalen/regionalen Presse wenig öffentlichkeitswirksames Material erarbeitet: zwei Flyer und PPP im Rahmen der Weltausstellung EXPO 2000. Seiner Aussage nach erreichte dieses Material die Interessierten in der Stadt und in der Region sowie externe Gruppen. Er habe kein Feedback zu dem Material erhalten. Die Akteure nannten das Kartenmaterial in den Veranstaltungen, die Präsentationen, Zeitungsartikel und einen Film, von dem sich der Vertreter der Fischerei mehr fachlichen Input gewünscht hätte. Ansonsten wurde das Material als verständlich bewertet. Die Vertreterin der BI gab an, kein öffentlichkeitswirksames Material zu kennen.

**K** Die Vertreterin der BI vergaß hier den von ihr initiierten Zeitungsartikel und den Fernsehbericht.

## **10 Wirkungen**

### **Vertrauensbasis und Zusammenarbeit**

Der Projektmanager konnte beobachten, dass das Zusammenspiel von Bürgern und Genehmigungsbehörde sich im Prozess verbessert hat und dass viele Behörden dazugelernt haben. Die Frage, ob der Beteiligungsprozess das Vertrauen zwischen Akteuren und Projektverantwortlichen bzw. Behörden verstärkt habe, wurde von den befragten Akteuren bejaht. Begründet wurde dies mit der Integration, allerdings ohne großen Einfluss, und weil man miteinander geredet hat und sich verständigen konnte. Positiv hob der Vertreter des Fischereiverbandes hervor, dass der Renaturierungsbereich für die Öffentlichkeit frei zugänglich sei ohne Einschränkungen durch Stacheldraht und NSG-Schilder. Die Vertreterin beschreibt die Entwicklung der Vertrauensbasis wie folgt: „Anfangs war die Situation emotional aufgeladen und wir haben die Behördenvertreter auch angegriffen. In einem Brief haben wir sogar verlangt Herrn W. abzusetzen. Heute können wir mit Herrn

W. über diesen Brief lachen. Wir hatten ihn völlig falsch eingeschätzt, weil wir ihn nicht kannten. Heute haben wir eine freundschaftliche Beziehung. Ich kann ihm alles sagen und mich darauf verlassen, dass er das nicht ausnutzt. Er genießt mein volles Vertrauen. Er hat es auch sehr geschickt gemacht, so dass sich die Bürger durchsetzen konnten. Er war in den Gesprächen immer ein Diplomat. Ich selbst bin nicht diplomatisch. Und als das Projekt dann richtig losging hat auch der Bürgermeister voll mitgezogen.“

### **Transparenz und Verständnis**

Nach Meinung des Projektmanagers wurde die Transparenz der Entscheidungsfindung durch den Beteiligungsprozess deutlich erhöht. Die Akteure haben umso mehr Informationen und Verständnis erhalten, je intensiver sie in den Prozess involviert waren. Der Landwirt gab wenig Verständnisgewinn an. Dagegen sind die Vertreter der Fischerei und der Bürgerinitiative der Meinung, viel dazugelernt, mehr verstanden und mehr Detailwissen erlangt zu haben. Die Vertreterin der Bürgerinitiative beschreibt den eigenen Lernprozess sehr anschaulich: „Wenn man sich in so einem Projekt engagieren will, muss man die besseren Argumente haben. Deswegen habe ich viel zu dem Thema gelesen. Ich weiß nun viel über Hochwasserschutz, Hydraulik und Wasserwirtschaft. Ich habe früher nicht viel über die Aue gewusst und heute sehe ich die Natur mit anderen Augen. Ich habe von anderen, z.B. in meiner Praxis, immer gehört, dass es doch sowieso nichts bringt, sich zu engagieren. Das scheint die Grundeinstellung zu sein. Aber ich habe gelernt, wenn man sich wirklich intensiv mit etwas beschäftigt und hinterher ist, dann bewegt sich was. Das kostet natürlich Kraft. Und die Menge bringt's. Denn vor den Massen haben die Politiker Angst. Die Bürgerinitiative hatte viele Leute hinter sich. Ich persönlich habe gelernt, besser zuzuhören und die Argumente der anderen auch zu akzeptieren. Außerdem habe ich gelernt, besser mit Behörden umzugehen. Die wollen auch nur gelobt werden. Ich als Bürger kann zudem Politiker häufig besser und offener ansprechen als Bürgermeister oder Behördenvertreter. Wir als Bürgerinitiative hatten z.B. nach zwei Wochen eine Antwort auf unseren Brief an den Verkehrsminister, unser Bürgermeister wartet heute noch darauf. Alles in allem war es eine gute Erfahrung.“

### **Wahrnehmung von Hochwasserrisiken**

Durch die Beteiligung hat sich nach Aussage der drei Akteure die Wahrnehmung des Hochwasserrisikos stark verändert. Genannt wurde, mehr Einblick erhalten zu haben und das Geschehen besser bewerten zu können, was dazu beigetragen hat, ruhiger zu werden, viel dazu gelernt zu haben, z.B. wie Retentionsbecken das Risiko verringern. Die Wahrnehmung habe sich auch durch die eigene Betroffenheit verändert. „So richtig bewusst wird es einem ja erst durch die eigene Erfahrung“ meinte die Vertreterin der Bürgerinitiative.

### **Verantwortlichkeit**

Als Verantwortliche für Hochwasserschutz wurden alle Verwaltungsebenen vom Bund bis zur Gemeinde und Privateigentümer bzw. Betroffene genannt. Der Landwirt und die Vertreterin der Bürgerinitiative wiesen auf vergangene Fehlentwicklungen hin: Auf Grund verschiedener Baumaßnahmen wurden Abfahren von Schutt, Erdmaterial oder Kies an das Fuldaufer genehmigt, die das Flussbett beengten. Die Rückstauungen wurden größer und führten zu Überschwemmungen. Da sollten die Behörden vorher überlegen. Die Vertreterin der Bürgerinitiative betonte die Verantwortlichkeit von Behörden, weiter voraus denken zu müssen: „Der Politik ist nach meinem Empfinden der gesunde Menschenverstand verloren gegangen. Gemeinden müssen weiter voraus denken und keine weiteren Ausweisungen von Baugebieten in der Aue vornehmen. Wenn diese Gebiete erschlossen sind, werden sie natürlich von den Bürgern angenommen. Sie drängen nicht auf unerschlossene Gebiete. Aber Behörden sind nicht lernfähig, sie bauen weiterhin z.B. Straßen auf Dämmen und Gewerbegebiete in der Aue wie es Beispiele hier in der Umgebung zeigen.“

### **Bereitschaft zur Beteiligung**

Ob der Prozess die Bereitschaft zur Beteiligung erhöht habe, konnten die Akteure für die breite Öffentlichkeit nicht einschätzen. Sie selbst und der eigene Verband bzw. die Initiative würden immer wieder an Beteiligungsprozessen teilnehmen.

## Grenzüberschreitende Akteursanalyse im Einzugsgebiet der Schwalm (NRW/NL)

### 1 Ziele

#### Ziele des Gesamtprojekts nach WRRL

Die Wasserrahmenrichtlinie hat im Wesentlichen die Erhaltung und Verbesserung der aquatischen Umwelt in der Europäischen Gemeinschaft zum Ziel, wobei bis zum Jahr 2015 mindestens ein guter ökologischer Zustand der natürlichen Gewässer und ein gutes ökologisches Potenzial für künstliche und erheblich veränderte Gewässer erreicht werden soll. In Art. 1 wird als Ziel der Richtlinie die Schaffung eines Ordnungsrahmens für den Schutz von Binnenoberflächengewässern, der Übergangsgewässer, der Küstengewässer und des Grundwassers genannt, um eine weitere Verschlechterung zu vermeiden. Es wird angestrebt, zu einer ausreichenden Versorgung mit Oberflächen- und Grundwasser guter Qualität beizutragen wie es für eine nachhaltige, ausgewogene und gerechte Wassernutzung erforderlich ist. Der Artikel 14 enthält die Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne der Aarhus-Konvention. Demnach haben die Mitgliedstaaten die aktive Beteiligung aller interessierten Stellen zu „fördern“ und die Anhörung und den Zugang zu Hintergrundinformationen zu gewährleisten. Mit Artikel 14 wird versucht, ein erneuertes, effektives System der Partizipation einzuführen, um die oben genannten Ziele erreichen zu können

**Ziele des Beteiligungsprozesses** bei der Akteursermittlung waren nach Aussage des Projektmanagers (Leiter des Dezernats Wasser im Staatlichen Umweltamt Krefeld)

- die Beteiligung für die Maßnahmenplanung definieren (wer soll wie und wann beteiligt werden)
- und eine bessere Akzeptanz der Maßnahmenplanung erreichen.

#### Bewertung/Zufriedenheit

Der überwiegende Teil der befragten Akteure war mit den Zielen zufrieden, was die Einschätzung des Projektmanagers bestätigte. Den Vertretern der Landwirtschaft und der Biologischen Station blieben die Ziele des Beteiligungsprozesses und damit des Workshops unklar. Es handele sich ihrer Vermutung nach um eine Auflage der WRRL, die abgearbeitet werden müsse.

Die meisten Befragten waren ohne Erwartungen in die Workshops gegangen und hatten sich überraschen lassen. Eigene Ziele für die Workshops wurden nicht genannt. Einige waren der Meinung, alle Akteure bereits aus anderen Projekten zu kennen und waren dann von dem Ergebnis des ersten Workshops überrascht. „Es lohnt sich, über den Tellerrand hinaus zu schauen. Wir haben dazu gelernt.“ Nur aus Sicht der Landwirtschaft war es „für die Katz“. Zwei Akteure sahen die Workshops als Planspiele an, offensichtlich da es sich um eine pilothafte Stakeholder Ermittlung handelte. Sie konnten keinen Einfluss oder Zusammenhang mit der eigenen Arbeit erkennen.

Die Akteursanalyse fand nach der Bestandserfassung und damit nicht am Anfang des Gesamtprojektes statt. So konnten für die Maßnahmenplanung nach Einschätzung des Projektmanagers mehr Akteure ermittelt werden als bisher in der Bestandserfassung beteiligt wurden. Gemäß der Richtlinie sind erst für die Bewirtschaftungs- bzw. Maßnahmenplanung öffentliche Anhörungen vorgesehen, die bis Dezember 2008 erfolgt sein sollen.

### 2 Zusammenhang

Der Beteiligungsprozess ist Teil der Gesamtprojektstrategie nach der Wasserrahmenrichtlinie. Zwischen der Akteursermittlung und dem Beteiligungsprozess besteht nach Aussage des Projektmanagers ein informeller Zusammenhang.

### Externe Faktoren

Im Jahr 2005 wurde die Rot-Grüne-Landesregierung in Nordrhein-Westfalen von der CDU abgelöst, womit sich nach Ansicht des Projektmanagers die Wasserpolitik deutlich geändert hat. Naturschutz habe nun nicht mehr den Stellenwert wie unter der vorherigen Regierung und die Landwirtschaft habe wieder eine stärkere Lobby. Die Wasserpolitik wurde angekündigt mit „Umsetzung der WRRL 1:1“, wobei nach Einschätzung des Projektmanagers niemand genau weiß, was das heißt. Bisher habe sich die Regierung nicht weiter dazu geäußert. Stellenstreichungen in den Ämtern führen jedenfalls eher zur Einschränkung der Beteiligung seiner Ansicht nach.

Das Wassernetz NRW, das für die Vernetzung der Umweltverbände, für die fachliche Arbeit zum Gewässerschutz und für die Information der Öffentlichkeit ins Leben gerufen wurde, organisiert den Austausch der Umweltverbände untereinander. Durch dieses Netzwerk ist die Ansprache der Umweltverbände gesichert und der Naturschutz spricht mit einer Stimme. Ein Akteur stellte in Frage, ob die Ergebnisse der deutschen und niederländischen Bestandserfassung überhaupt vergleichbar seien. Die Holländer hätten anders ermittelt und gewertet und kämen somit zu anderen Ergebnissen. Die deutsche Bestandsanalyse ergab mit ihrer Methodik eine sehr schlechte Bewertung der Gewässer, obwohl sich der ökologische Zustand in den letzten Jahren sehr gebessert hat.

### 3 Intensitätsstufen der Einbindung

Das Gesamtprojekt wendet nach Einschätzung des Projektmanagers in dieser Phase Intensitätsstufen 2 bis 4 (iema 2002) in Foren (Gremien der Fachöffentlichkeit) an, d.h. Information/Feedback, Anhörung und aktive/umfassende Beteiligung. Die Akteursermittlung mit ihren Workshops stuft der Projektmanager als aktive/umfassende Beteiligung ein.

### Zufriedenheit

Die Akteure äußerten sich überwiegend zufrieden mit der Art und Intensität der Beteiligung, was der Einschätzung des Projektmanagers entspricht. Sie seien aktiv beteiligt gewesen, aber nicht zu zeitaufwendig eingebunden.

Für die Landwirtschaft wird nach Aussage des Vertreters der Landwirtschaftskammer eine Beteiligung erst interessant, wenn Maßnahmen vorgeschlagen werden. Dann finden bei Bedarf in den Staatlichen Umweltämtern Arbeitskreise statt. Der Arbeitskreis Schwalm/Niers ist unterteilt in die Gruppen Oberflächenwasser und Grundwasser.

Aus der Sicht des Projektmanagers wurde die Entscheidungsfindung durch das Beteiligungsergebnis, hier das Workshopergebnis, in hohem Maße beeinflusst. Der Einfluss auf die Entscheidungsfindung in den Workshops wurde von den Akteuren sehr unterschiedlich bewertet bzw. bestanden Schwierigkeiten diesen abzuschätzen: „Denke mal ja.“ „Wir konnten einen großen Datenpool einbringen, daher relativ großer Einfluss von unserer Seite.“ „Als Institution haben wir einen gewissen Einfluss, für den Workshop kann ich das nicht sagen.“ Betont wurde von einem Akteur, dass die Beiträge gleichberechtigt einfließen.

**K** Häufig wird der Einfluss des eigenen Beitrages mit der Quantität der eingebrachten Daten oder der eigenen Betroffenheit in Relation gesetzt: viele Daten eingebracht = großer Einfluss, geringe/kleinflächige Betroffenheit = kleiner Einfluss. Bei der Einschätzung scheint es aber kaum eine Rolle zu spielen, in welchem Umfang oder mit welchem Gewicht der Beitrag berücksichtigt wurde.

## 4 Akteursanalyse

### Vorgehensweise

beschrieben in Kapitel 4.3.2.1

### Bewertung/Zufriedenheit

Die befragten Akteure äußerten sich durchweg zufrieden mit der Art der Akteursanalyse, die für sie im Wesentlichen aus dem ersten Workshop bestand. Mit dem Ergebnis waren nicht alle zufrieden. Die Landwirtschaft fühlte sich unterrepräsentiert und der Vertreter der Landwirtschaftskammer konnte den Sinn und Zweck der Akteursermittlung nicht erkennen. Die Einschätzung des Projektmanagers hinsichtlich der Zufriedenheit mit dem Ablauf der Workshops stimmt mit den Äußerungen der befragten Teilnehmer überein. Von dem Ergebnis der Stakeholderanalyse hatten einige, auch der Projektmanager, mehr erwartet. Der Projektmanager merkte an, dass eventuell die Erwartungen zu hoch gewesen seien. Nach Einschätzung eines Akteurs konnten die relevanten Leute an der Akteursermittlung beteiligt werden, die weitere Interessensgruppen nennen konnten. Innerhalb des Schwalmverbandes besteht bereits eine langjährige intensive Zusammenarbeit, die die Ausarbeitung eines genauen Beteiligungsplanes möglich gemacht habe. Der grenzüberschreitende Kontakt zu den Niederländern besteht durch den GÖP (Grenzüberschreitender ökologischer Plan). Ein weiterer Akteur meinte, ob die wesentlichen Akteure identifiziert werden konnten, werde sich im weiteren Prozess zeigen, der bisher nicht voran geschritten sei. Am zweiten Workshop nahmen nicht mehr so viele Personen wie am ersten Teil, was an den Erfahrungen bzw. dem Ergebnis aus dem ersten Workshop gelegen haben könnte: „einmal reicht mir, das 2. Mal bringt mir nichts mehr“. Es haben sich bisher keine Gruppen oder Einzelpersonen darüber beschwert, nicht beteiligt worden zu sein. Es wurde kein besonderer Aufwand betrieben, um benachteiligte Gruppen zu beteiligen. Das Ergebnis stellt nach Einschätzung des Projektmanagers nur die Sichtweise der beteiligten Gruppen dar, ist für diese Fachöffentlichkeit durchaus repräsentativ, aber nicht auf die Sichtweise der Bevölkerung insgesamt übertragbar. Die befragten Stakeholder waren mit der eigenen Beteiligung sofort einverstanden. Von einem Akteur wurde die Voraussetzung genannt, dass nicht zu viele Termine stattfinden und das Tagesgeschäft gestört wird. Die Teilnahme an einem Arbeitskreis WRRL, der alle zwei Monate stattfindet und die Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltministerium darstellt, wurde von der Amtsleitung der Unteren Wasserbehörde Viersen sehr kritisch gesehen und schließlich untersagt.

**K** Die kritische Haltung der Unteren Wasserbehörde gegenüber der eigenen Beteiligung an Arbeitskreisen wegen des befürchteten hohen Zeit- und Arbeitsaufwands spiegelt zum Einen die hohe Arbeitsbelastung von Fachbehörden und zum Anderen den geringen Stellenwert von Beteiligungsgremien bzw. -prozessen wider. Diese Haltung könnte auf schlechte Erfahrungen (Es kommt sowieso nichts dabei raus.) oder auf eine unterentwickelte Planungskultur zurückgeführt werden. Beteiligung sollte nicht untersagt, sondern selbstverständlich sein.

## 5 Methoden und Techniken, Prozess

Der Beteiligungsprozess umfasst in dieser Fallstudie ausschließlich die Akteursanalyse.

Es fanden folgende Veranstaltungen statt:

Auftaktveranstaltung am 26.05.2005 (½ Tag in Krefeld)

Moderierter Workshop I am 24.06.2005 (1 Tag in Brüggen, Hotel)

Moderierter Workshop II am 13.10.2005 (½ Tag in Brüggen, Schwalmverband)

Die Auftaktveranstaltung kann nach Anhang 5 des Communications Audit (Flood Hazard Research Centre 2004) als Fokus-Gruppe bezeichnet werden. Etwa 10 geladene Teilnehmer beschäftigen sich einmalig für eine kurze Zeit von ca. 2 Std. mit einem bestimmten Thema. Die Frage der Veranstaltung lautete: Welche

Akteure sollen für den Workshop zur Akteursanalyse eingeladen werden? Es folgten zwei moderierte Workshops (Anhang 5: Stufe 3 – Workshop: 15-20 TN, ½-1 Tag, einmalig / Stufe 4 - Stakeholder Dialog) zur Durchführung der Akteursanalyse. Die Ziele des ersten Workshops (Akteursanalyse: wer soll wozu, wie und wann beteiligt werden) wurden an einem Tag nicht ganz erreicht, daher war ein zweiter Workshop notwendig. Beim ersten Workshop wurde ein externer Moderator eingesetzt. Den zweiten moderierte eine Mitarbeiterin der Technischen Universität Berlin (Begleitforschung).

**Bewertung/Zufriedenheit**

Beide Orte waren sowohl von Deutschland als auch von Holland aus sehr gut mit dem Auto zu erreichen. So waren alle Beteiligten mit der Wahl des Ortes für die Workshops zufrieden. Die Zufriedenheit mit der Uhrzeit der Veranstaltung hängt damit zusammen, ob diese in der Arbeitszeit stattfindet, womit Behördenvertreter keine Schwierigkeiten haben. Für ehrenamtliche Akteure aus Vereinen und Verbänden oder für Privatpersonen sind Abendtermine in der Regel günstiger. „Die Veranstaltungszeiten sollten so gelegt sein, dass sie nicht den Arbeitstag kaputt machen.“ So kann man bei Terminen von 10.00-15.00 Uhr weder vorher noch hinterher wirklich etwas schaffen, wie ein befragter Akteur anmerkte. Die Dauer und der Ablauf der Treffen wurden überwiegend als zufrieden stellend empfunden. Hinsichtlich des Ablaufs der Workshops hätten sich Projektmanager und einige Akteure für den ersten Workshop eine straffere Organisation gewünscht. Einige Diskussionen wurden als zu lang empfunden.

**K** Dieser Zeitverlust drückt sich in dem Ergebnis des ersten Workshops aus, das den zweiten Workshop notwendig machte.

Von der weiteren Analyse im zweiten Workshop hatte sich der Projektmanager mehr versprochen. Offensichtlich ist man bei dieser Veranstaltung an einen Punkt gekommen, an dem das Wissen der Gruppe ausgeschöpft war. Der Projektmanager hätte sich an dieser Stelle mehr Input von Außen gewünscht. Es blieb die Frage offen, von wem dieser Input kommen könnte. Zudem waren zu diesem Zeitpunkt die weitere Prozessgestaltung der Maßnahmenplanung und die politischen Rahmenbedingungen völlig unklar, was die Erarbeitung eines endgültigen Beteiligungsplans erschwerte. Für die befragten Akteure war der Beteiligungsprozess leicht oder zumindest überwiegend gut verständlich. Dem Vertreter der Landwirtschaft sind Sinn und Zweck der Akteursanalyse nicht deutlich geworden und er vermisste offensichtlich Inhalte, die die Landwirtschaft betreffen.

Folgende Punkte aus den Veranstaltungen wurden als besonders positiv oder negativ genannt:

Positiv	Negativ
<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Beteiligte Personen waren aus anderen Beteiligungsprozessen des Schwalmverbandes bekannt.</li> <li><input type="checkbox"/> Sehr angenehme Atmosphäre. Die Holländer sind locker und angenehm in ihrer Art, mit Menschen umzugehen.</li> <li><input type="checkbox"/> Sehr gute Vorbereitung der Workshops.</li> <li><input type="checkbox"/> Einsatz der Moderationsmethode und nicht nur die üblichen Medien.</li> <li><input type="checkbox"/> Ergebnisoffenheit.</li> <li><input type="checkbox"/> Teilnehmer waren ohne Vorbereitung und somit ohne vorgefertigte Meinung gekommen.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li><input type="checkbox"/> Es wurde zuviel Fachwissen voraus gesetzt. Die Sprache sollte einfacher sein, Begriffe müssten erklärt werden.</li> <li><input type="checkbox"/> Einführung sollte detaillierter sein, da sicher nicht jeder weiß, was eine Stakeholder Analyse ist.</li> <li><input type="checkbox"/> Durch intensives Nachfragen wurde die Liste möglicher Akteure immer länger, aber nicht besser. Manche Vorschläge wirkten unsinnig.</li> <li><input type="checkbox"/> Die externe Moderation war nicht besonders hilfreich.</li> <li><input type="checkbox"/> Zielstellung und Vorgehensweise waren nicht immer klar.</li> </ul>

### **Moderation**

Die Vorbereitungen der Workshops und zum Teil auch die Moderation wurden von einer Mitarbeiterin der TU Berlin übernommen. Für den ersten Workshop wurde zudem ein externer Moderator hinzu gezogen. Der Projektmanager hält grundsätzlich den Einsatz eines externen Moderators in Beteiligungsprozessen wegen der objektiven Herangehensweise und der Neutralität für notwendig. Die externe Moderation im ersten Workshop konnte seiner Meinung nach aber nicht die hohen Erwartungen erfüllen. Die meisten befragten Akteure bewerteten die Moderation im ersten Workshop als eher unnötig und wenig hilfreich. Externe Moderation wird von den Akteuren dann für potentiell hilfreich erachtet, wenn Konflikte auftreten und nicht gelöst werden können, also eher in der Funktion eines Schiedsrichters oder Mediators. In dem Workshop hätte nach Ansicht des Projektmanagers der Moderator die Diskussion stärker straffen müssen. Dagegen wurden die inhaltlichen Vorbereitungen durch die Mitarbeiterin der TU Berlin als sehr gut und hilfreich empfunden. Ein Akteur empfand die gute Vorbereitung und Moderation als eigene Entlastung.

### **Nutzen**

Der Projektmanager und einige Akteure sind sich darin einig, dass mehr Akteure identifiziert werden konnten, als in der Phase der Bestandserfassung bekannt waren. Ein Akteur bewertet es als lohnend, „mal über den Tellerrand zu schauen. Das Ergebnis war überraschend.“ Er meinte, viel dazu gelernt und sich etwas für andere Vorhaben abgeguckt zu haben. Ein Akteur wies auf den schlechten Kontakt zu den Politikern hin, die sich zu wenig mit der Umsetzung der WRRL beschäftigten und nicht ausreichend darüber informiert seien, was sich dahinter verbirgt. Ein Ergebnis der Workshop war, dass „die Politik“ stärker beteiligt werden muss.

## **6 Innovation**

Die Akteursanalyse ist eine innovative Methode zur Ermittlung der Akteure in einem Beteiligungsprozess und zur Klärung des Zeitpunkts, der Art und Intensität der Beteiligung. Für die Akteursanalyse selbst wurden herkömmliche Methoden, vor allem der moderierte Workshop, angewendet. Als Visualisierungen kamen 2 D Karten zum Einsatz. Die Visualisierung der Diskussionsbeiträge mit Hilfe von Moderationskarten unterstützt die Diskussion und Entscheidungsfindung.

## **7 Umgang mit den Beteiligungsergebnissen**

Die Ergebnisse der Workshops, die in vollem Umfang von den Teilnehmern erarbeitet wurden, wurden nach ihrer Aufbereitung unter den Teilnehmern verbreitet und transparent gemacht. Das wurde von den Akteuren unterschiedlich wahrgenommen. Einige bestätigten die Transparenz, andere wussten nicht mehr, wie mit den Ergebnissen des Workshops umgegangen wurde. Bisher konnten die Ergebnisse nicht weiter verwendet werden, da der Planungsprozess der Bewirtschaftungsplanung stockt und zur Zeit der Befragung unklar war, wie es weiter geht. Daher wurde der weitere Umgang mit den Ergebnissen nach Aussage des Projektmanagers den Teilnehmern nicht ausführlicher erläutert.

### **Erwartungen**

Einige Teilnehmer haben keine Erwartungen an den Umgang mit den Ergebnissen, da sie den Planspielcharakter der Akteursanalyse in den Vordergrund stellen. Andere haben die ganz konkrete Erwartung, dass im weiteren Prozess die identifizierten Akteure beteiligt werden. Es wird aber befürchtet, dass bei weiteren Verzögerungen die Ergebnisse der Workshops nicht mehr relevant sein werden. Ein Akteur hatte die Erwartung, dass man möglichst zügig über die nächsten Schritte im Rahmen des durch die WRRL vorgegebenen Zeitrasters informiert wird und über die Art und Weise, wie man sich einbringen kann.

## 8 Inputs von Geld, Zeit und Ressourcen

Die geschätzten Kosten liegen bei:

Ca. 1200 € für den ersten Workshop (Raum, Arbeitszeit, Moderator, Kosten für die wissenschaftliche Begleitung: Mitarbeiterin TU Berlin, Vorbereitung, Fahrtkosten, Unterkunft und Verpflegung). Der zweite Workshop hat kaum Kosten verursacht, da eigene Räumlichkeiten genutzt werden konnten und kein Moderator eingesetzt wurde. Für die wissenschaftliche Begleitung sind wiederum ähnliche Kosten entstanden. Die Vorbesprechung fand ebenfalls in eigenen Räumen statt und nahm einen halben Tag an Arbeitszeit in Anspruch. Das Brainstorming wurde selbst organisiert.

### Bewertung

Die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses stehen der Meinung des Projektmanagers nach im Verhältnis zum Aufwand von Zeit, Geld und Ressourcen. Die Vorgehensweise, die Akteursermittlung in Workshops bzw. Arbeitsgruppen mit bi-nationalen Teilnehmern durchführen zu lassen, hat das Verfahren aus Sicht des Projektmanagers beschleunigt. Dagegen hat seiner Bewertung nach der externe Moderator nicht zur Einsparung von Zeit beitragen können. Die gute Vorbereitung der Workshops durch die wissenschaftliche Mitarbeiterin der TU Berlin wurde von dem Projektmanager als wichtiger Grundstein für den erfolgreichen Ablauf bewertet. Die Stakeholder Analyse hat mit insgesamt zwei Tagen ausreichend Zeit im Verhältnis zum Gesamtprojekt in Anspruch genommen. Die Kosten können als angemessen angesehen werden. Die Auswirkungen auf den Gesamtprozess können derzeit wegen des Stillstandes nicht eingeschätzt werden. Die Akteure bewerten das Verhältnis von Aufwand und Nutzen individuell sehr unterschiedlich. Die Bandbreite reicht von „es hat sich voll und ganz gelohnt“ bis „es ist kein Mehrwert entstanden“.

**K** Die Akteure sehen den Aufwand nur dann in angemessenem Verhältnis zum Ergebnis, wenn sie damit zufrieden sind.

## 9 Output - Produkte

Zu der Stakeholder Analyse selbst wurde kein öffentlich wirksames Material erstellt. Zur Umsetzung der WRRL in NRW bzw. in den Einzugsgebieten von Schwalm und Niers gibt es Informationen im Internet und Flyer. Die Ergebnisse der Bestandserfassung für das Einzugsgebiet sind in Papierform, auf CD, DVD erhältlich und im Internet veröffentlicht. Die Informationen wurden auf jeden Fall für die Fachöffentlichkeit als verständlich bewertet. Ob die Öffentlichkeit oder Kommunalpolitiker mit den Informationen zurecht kommen, wurde in Frage gestellt.

## 10 Wirkungen und Ergebnisse

### Kontakte und Zusammenarbeit

Die grenzüberschreitende Stakeholder Analyse hat laut Projektmanager dazu beigetragen, die Kontakte zwischen deutschen und niederländischen Akteuren aufzubauen. So hat man die jeweiligen Ansprechpartner für die weitere Zusammenarbeit schon mal kennen gelernt und weiß, mit wem man es zu tun hat und kann die Kontakte auch für weitere Projekte nutzen. Es wurde von allen Befragten betont, wie gut die Zusammenarbeit im Einzugsgebiet der Schwalm seit Jahren ist und eigentlich kaum noch verbessert werden kann. Einige Akteure haben auch bereits gute Kontakte zu niederländischen Institutionen.

### Transparenz

Einige Akteure sind der Meinung, dass die Workshops zu mehr Transparenz im Verfahren und zu einer Bewusstseins-schärfung geführt haben. Für andere hat bezüglich der Transparenz des Prozesses oder auf der Beziehungsebene keine Verbesserung stattgefunden.

**K** Die Bewertung der Vorgehensweise und ihrer Wirkungen, wie z. B. Transparenzsteigerung und Beziehungen, ist abhängig von der Ergebniszufriedenheit.

### **Lernprozess**

Ein Akteur gab an, dass durch die Akteursermittlung bei ihm ein Denkprozess eingesetzt habe, wie Beteiligung überhaupt gestaltet werden könne. Er hat sich von diesem Beteiligungsprozess etwas für andere Vorhaben abgeguckt: wen kann man wie bei anderen Baumaßnahmen beteiligen?

### **Verantwortlichkeiten bei Hochwasserschutz**

Der Wasserverband hält es für sinnvoll, Gemeinden auf die Hochwasserproblematik hinzuweisen und er empfiehlt den Gemeinden, die Anwohner in Gefahrengebieten über mögliche eigene Maßnahmen des Hochwasserschutzes zu informieren.

Bei natürlichen Hochwassern handele es sich um Schicksal, das jeder selbst zu tragen habe. Können urbane Einflüsse auf ein Gewässer nachgewiesen werden, sei der Verband in der Verantwortung, weil er für den „Ausgleich der Wasserführung“ zu sorgen habe. Daraus ergebe sich ein Schutzanspruch. Bei großen Strömen kommt noch das Land als Verantwortlicher hinzu.

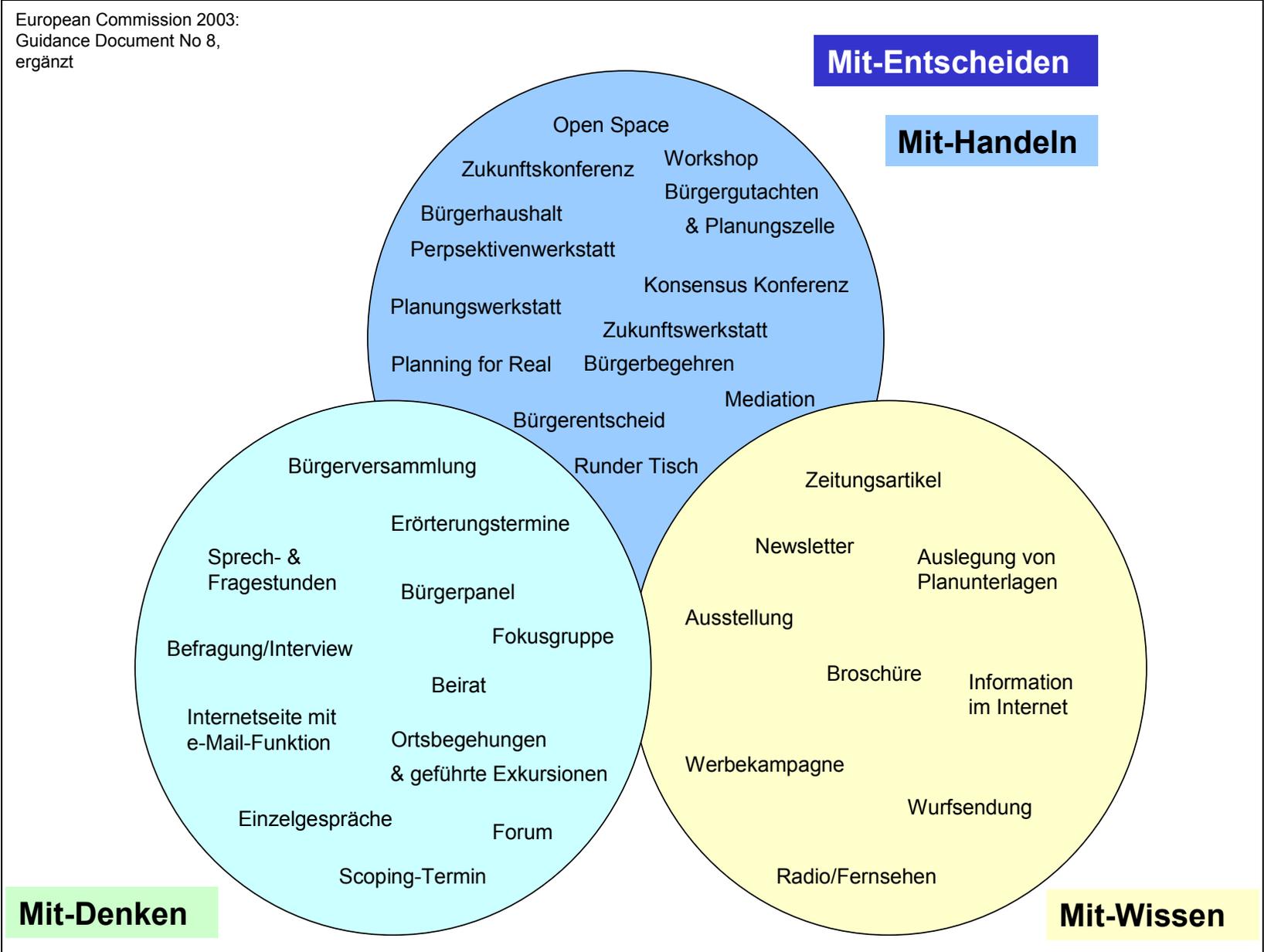


Abbildung 72: Werkzeuge für die 3 Ebenen Information, Konsultation und Aktive Beteiligung