

**Planen im Diskurs**  
-  
**Konfliktmanagement und Kooperation am Beispiel der kommunalen  
Landschaftsplanung**

**Torsten Meyer-Oldenburg**

Vollständiger Abdruck der von der Fakultät Wissenschaftszentrum Weihenstephan für Ernährung, Landnutzung und Umwelt der Technischen Universität München zur Erlangung des akademischen Grades eines

**Doktor-Ingenieurs (Dr.-Ing.)**

genehmigten Dissertation.

Vorsitzender:

Univ.-Prof. Christoph Valentien

Prüfer der Dissertation:

1. Univ.-Prof. Dr. Ludwig Trepl
2. Univ.-Prof. Dr. Dr. h.c. Wolfgang Haber, em.
3. Univ.-Prof. Dr. Klaus Selle, Rheinisch-Westfälische Technische Hochschule Aachen

Die Dissertation wurde am 27. 3. 2002 bei der Technischen Universität München eingereicht und durch die Fakultät Wissenschaftszentrum Weihenstephan für Ernährung, Landnutzung und Umwelt am 21. 6. 2002 angenommen.

## Inhaltsübersicht

Inhaltsübersicht.....	I
Inhaltsverzeichnis.....	II
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	IX
Danksagung.....	X
<b>A. EINLEITUNG.....</b>	<b>1</b>
I. Problemstellung und Erkenntnisziele.....	1
II. Methodik und Aufbau der Arbeit.....	3
<b>B. THEORETISCHE UND EMPIRISCHE GRUNDLAGEN DES DISKURSES.....</b>	<b>7</b>
III. Zur Planungstheorie am Beispiel der kommunalen Landschaftsplanung.....	7
IV. Konflikte in der Raumplanung am Beispiel der Landschaftsplanung.....	30
V. Kooperation in der Naturschutzplanung.....	56
VI. Konflikttheorie und Planung.....	92
VII. Strategien eines planungs- und projektorientierten Konfliktmanagements.....	127
<b>C. UNTERSUCHUNG VON FÄLLEN AUS DER PLANUNGSPRAXIS.....</b>	<b>171</b>
VIII. Forschungsansatz und Auswahl von Fällen.....	171
IX. Fallstudien.....	182
<b>D. ERGEBNISSE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN.....</b>	<b>244</b>
X. Identifikation der Konfliktfelder in der kommunalen Landschaftsplanung.....	245
XI. Zusammenhang zwischen kooperativer Verfahrensgestaltung und Konfliktmanagement.....	258
XII. Strategien zur Verbesserung des Konfliktmanagements in der kommunalen Landschaftsplanung.....	265
XIII. Forschungsbedarf.....	290
Quellenverzeichnis.....	292
Literaturverzeichnis.....	295
Anhang.....	328

## Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht.....	I
Inhaltsverzeichnis.....	II
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis.....	IX
Danksagung.....	X
<b>A. EINLEITUNG .....</b>	<b>1</b>
<b>I. Problemstellung und Erkenntnisziele.....</b>	<b>1</b>
<b>II. Methodik und Aufbau der Arbeit.....</b>	<b>3</b>
<b>B. THEORETISCHE UND EMPIRISCHE GRUNDLAGEN DES DISKURSES.....</b>	<b>7</b>
<b>III. Zur Planungstheorie am Beispiel der kommunalen Landschaftsplanung.....</b>	<b>7</b>
1. Was ist Planung?.....	7
2. Planung als systematischer Prozess.....	9
3. Planung als sachorientierter Problemlösungs-Prozess.....	10
3.1 Definition der Aufgabenstellung.....	12
3.2 Problemorientierte Bestandsaufnahme.....	14
3.3 Erarbeitung des Leitbildes.....	15
3.4 Bewertung.....	19
3.5 Ableitung des Entwicklungszieles.....	19
3.6 Entwurf von Alternativen, Auswahl und Ausarbeitung der besten Lösung.....	20
3.7 Realsierung.....	21
3.8 Abfolge der Planungsschritte.....	22
4. Der Planer als Experte und Entwerfer.....	24
5. Planung als politischer Prozess.....	25
6. Der Planer als Interessenvertreter im politischen Prozess.....	27
<b>IV. Konflikte in der Raumplanung am Beispiel der Landschaftsplanung.....</b>	<b>30</b>
1. Aufgabe der Landschaftsplanung.....	30
2. Erfolg oder Misserfolg?.....	32
3. Konflikte als Grundsubstanz der Planung.....	36
3.1 Konflikte sind Ausgangspunkt und Beweggrund für Planen.....	36
3.2 Die Konzentration auf Konflikte eröffnet zielorientiertes Entwerfen.....	37
4. Konfliktpotentiale in der Planung.....	38
4.1 Allgemeine Konfliktpotentiale in der Planung.....	38
4.1.1 Heterogenität des Gemeinwohls.....	38
4.1.2 Widerstreit zwischen Allgemeinwohl und Individualinteressen.....	39
4.1.3 Widerstreit zwischen Ordnung und Freiheit.....	41
4.2 Typische Konfliktpotentiale der Landschaftsplanung.....	42
4.2.1 Fachplanung oder Querschnittsplanung?.....	42
4.2.2 Aussagen der Landschaftsplanung und soziale Gerechtigkeit.....	44

4.2.3 Zielkonflikte innerhalb der Landschaftsplanung.....	44
4.2.3.1 Organismischer versus individualistischer Ansatz.....	45
4.2.3.2 Künstlerische Landschaftsarchitektur versus szientifische Landschaftsplanung.....	45
4.2.3.3 Zielkonflikte im (gesetzlichen) Aufgabenspektrum.....	46
4.2.3.4 Fazit.....	46
4.3 Konfliktpotentiale im Zusammenspiel kommunaler und staatlicher Planung.....	46
4.3.1 Landschaftsplanung liegt auf einer rechtssystematischen Bruchlinie.....	47
4.3.2 Widersprüchliche Zuständigkeiten.....	47
5. Planungsverfahren und Konfliktbearbeitung.....	49
5.1 Konventionelle Genehmigungsverfahren verhindern Konsensbildung.....	49
5.2 Übernahme von Verantwortung bedarf der Freiheit.....	51
6. Zur Situation der kommunalen Landschaftsplanung nach der Arenatheorie.....	52
6.1 Zur Ressourcenlage der Landschaftsplanung.....	52
6.2 Realisierung von Aufgaben bei der bestehenden Ressourcenlage.....	53
6.2.1 Abgestufte Planungsintensität.....	54
6.2.2 Landschaftsplanung als Fachplanung.....	54
6.3 Verbesserung der Ressourcenlage.....	54
<b>V. Kooperation in der Naturschutzplanung.....</b>	<b>56</b>
1. Was ist Kooperation?.....	56
2. Nachteile und Vorteile von Kooperation.....	59
2.1 Zur sachlichen Qualität von Entscheidungen in Kooperation.....	59
2.2 Zur Entscheidungsfindung in Kooperation und Realisierung der Entscheidungen.....	62
2.3 Zur Verantwortlichkeit und Legitimation von Entscheidungen.....	63
3. Kooperation als unumgängliches Element des Konfliktmanagements et vice versa.....	66
3.1 Theoretische Diskussion.....	66
3.2 Erfahrungen aus der Planungspraxis der kommunalen Landschaftsplanung.....	67
4. Konstruktion der Kooperation.....	69
4.1 Bestimmung von Zielen und Gegenständen der Kooperation.....	69
4.2 Akteure der Kooperation.....	70
4.3 Methoden der Kooperation.....	72
4.3.1 Kooperative Planung.....	73
4.3.2 Schlüsselrolle der Kommunikation.....	76
4.3.3 Adressatenorientierte Interaktion.....	77
5. Kooperationsformen in den einzelnen Planungsschritten.....	79
5.1 Definition der Aufgabenstellung.....	79
5.2 Problemorientierte Bestandsaufnahme.....	80
5.3 Erstellen eines Leitbildes und Bewertung.....	81
5.4 Erarbeitung des Entwicklungsziels und Entwurf von Alternativen.....	82
6. Der Planer als Prozessgestalter und Vermittler.....	83
6.1 Aufgaben des Planers in Kooperation.....	83
6.2 Verhandelbare Aspekte in der Planung.....	85
6.3 Dilemmata zwischen den Rollen des Planers in Kooperation.....	86
7. Erfahrungen mit kooperativ ausgerichteter Planung und Konfliktschlichtung.....	88

<b>VI. Konflikttheorie und Planung</b> .....	<b>92</b>
1. Chancen und Risiken von Konflikten .....	92
2. Elemente einer Konflikttheorie .....	95
3. Der soziale Konflikte .....	96
3.1 Definition sozialer Konflikte .....	96
3.2 Genese und mögliche Gründe für die Entstehung sozialer Konflikte .....	96
4. Konflikttypologie .....	99
4.1 Streitgegenstände .....	100
4.1.1 Konflikte auf der Sachebene .....	101
4.1.2 Konflikte auf der Beziehungsebene .....	103
4.1.3 Konflikte auf der Kommunikationsebene .....	105
4.1.4 Konflikte über die Verfahrensgestaltung .....	108
4.1.5 Konflikt-Kommunikations-Modell .....	110
4.2 Konfliktparteien .....	112
4.3 Erscheinungsbilder von Konflikten .....	113
5. Prinzipien der Eskalationsdynamik .....	114
5.1 Phasenmodell der Eskalationsstufen .....	114
5.2 Zu Konflikten und zur Eskalation führende Verhaltenselemente .....	116
5.3 Basismechanismen der Eskalationsdynamik .....	117
5.3.1 Zunehmende Projektion bei wachsender Selbstfrustration .....	118
5.3.2 Ausweitung der strittigen Themen bei gleichzeitiger kognitiven Komplexitätsreduktion .....	118
5.3.3 Simplifizierung der Kausalitätsbeziehungen und Reaktionsverhalten .....	118
5.3.4 Ausweitung der sozialen Dimension bei gleichzeitiger Tendenz zum Personifizieren des Konflikts .....	118
5.3.5 Motivunterstellung führt zur `sich selbst erfüllenden Prophezeiung .....	119
5.3.6 Selbstverstärkung von Bedrohung und Kontrollbemühung .....	119
6. Konfliktanalyse .....	120
7. Vorstudie zum Konfliktaufkommen in der Naturschutzplanung .....	121
7.1 Konflikte sind häufig Grundsubstanz der Landschaftsplanung .....	122
7.2 Zentrale Bedeutung der Konflikte auf der Sachebene .....	122
7.2.1 Interessenkonflikte .....	123
7.2.2 Faktenkonflikte .....	124
7.2.3 Wertkonflikte .....	124
7.3 Streitgegenstände auf der Beziehungsebene .....	124
7.4 Streitgegenstände im Bereich des Kommunikationsgeschehens .....	125
7.5 Konfliktparteien .....	125
7.6 Erscheinungsbilder der Konflikte .....	125
7.7 Fazit aus der empirischen Vorstudie .....	126
<b>VII. Strategien eines planungs- oder projektorientierten Konfliktmanagements</b> .....	<b>127</b>
1. Ziele eines planungs- oder projektorientierten Konfliktmanagements .....	129
1.1 Kurieren relevanter Folgen von Konflikten aus der Vergangenheit .....	131
1.2 Prävention von ablenkenden und hinderlichen Konflikten .....	131
1.3 Bearbeitung unumgänglicher und auf der Ebene des Vorhabens lösbarer Konflikte .....	132
1.4 Abgrenzen und Dulden von auf der Ebene des Vorhabens unlösbaren Konflikten .....	132
1.5 Vorbereitung und Konstruktion eines Bearbeitungsweges für zukünftige Konflikte .....	132
1.6 Schwerpunkte des Konfliktmanagements für die Planung .....	132

2. Lösungen eines Konfliktes.....	135
3. Prototypischer Ablauf eines integrativen Verfahrens des Konfliktmanagements.....	136
3.1 Erkennen von (potentiellen) Konflikten und Wahl ihrer Handhabung.....	137
3.2 Vorbereitung der Konfliktbearbeitung.....	137
3.3 Konfliktbearbeitung.....	139
3.3.1 Konfliktanalyse.....	140
3.3.2 Formulierung der Anforderungen an die Problemlösung.....	143
3.3.3 Entwicklung von alternativen (Teil-) Lösungen.....	143
3.3.4 Bewertung der Alternativen und Ausarbeitung der besten Lösung und Ergebnis.....	144
3.4 Entscheidung und Realisierung der Lösung.....	145
4. Konflikttypus-spezifische Strategien des Konfliktmanagements.....	146
4.1 Prävention und Bearbeitung von auf der Handlungsebene potentiell lösbarer Konflikte.....	146
4.1.1 Faktenkonflikte.....	147
4.1.2 Interessenkonflikte.....	148
4.1.2.1 Tausch von Äquivalenten.....	149
4.1.2.2 Aufteilen des Streitgegenstandes.....	149
4.1.2.3 Entdeckung eines verbindenden Interesses.....	150
4.1.2.4 Vergrößerung des Streitwertes.....	150
4.1.3 Wertkonflikte.....	151
4.1.3.1 Bestimmung allseits verbindlicher Werte.....	152
4.1.3.2 Integration verschiedener Werte in ein Gesamtsystem.....	155
4.1.3.3 Entdeckung einer neuartigen gemeinsamen Wertgrundlage.....	157
4.1.3.4 Transfer des Wertedissenses auf die Ebene der Interessen und des praktischen Handelns.....	157
4.1.4 Konflikte über den Geschmack.....	158
4.1.5 Zweck-Mittel-Konflikte.....	159
4.1.6 Konflikte aufgrund unverträglicher Interpretationen der gegenseitigen Beziehungen.....	160
4.1.7 Rollenkonflikte.....	160
4.1.8 Konflikte aufgrund des Stils der Interaktion.....	161
4.1.9 Konflikte auf der Kommunikationsebene.....	162
4.1.10 Konflikte über die Verfahrensgestaltung.....	163
4.2 Abgrenzen und Dulden von auf der Handlungsebene unlösbaren Konflikten.....	164
4.2.1 Rollenkonflikte mit rechtlich festgelegter Aufgabenzuweisung.....	164
4.2.2 Rechtliche Grundlagen und allgemeine Wertvorstellungen.....	165
5. Aufgaben im Konfliktbearbeitungsprozess.....	166
5.1 Der Planer als Konfliktmanager.....	167
5.2 Deeskalation.....	167
5.3 Rationalisierung.....	168
5.3.1 Trennung von irrationalen und rationalen Kompartimenten.....	168
5.3.2 Irrationales rational zugänglich und verständlich machen.....	168
5.3.3 Grenzen der Rationalisierung.....	169

<b>C. UNTERSUCHUNG VON FÄLLEN AUS DER PLANUNGSPRAXIS</b> .....	<b>171</b>
<b>VIII. Forschungsansatz und Auswahl von Fällen</b> .....	<b>171</b>
1. Ermittlung von geeigneten Fällen aus der Planungspraxis .....	171
1.1 Was ist eine Fallstudie? .....	171
1.2 Suche nach geeigneten Fällen aus der Planungspraxis .....	172
1.3 Analyseergebnisse der Ermittlung von für Studien geeigneten Fällen .....	174
1.3.1 Konfliktreichtum der Landschaftsplanung .....	174
1.3.2 Konfliktreichtum und Kooperation .....	174
1.3.3 Konfliktreichtum und Erfolg .....	174
1.3.4 Gründe für die Konfliktarmut .....	174
2. Auswahl von geeigneten Fällen für die Fallstudien .....	175
3. Informationsgewinnung für die Fallstudien .....	177
4. Auswertungsmethodik .....	180
<b>IX. Fallstudien</b> .....	<b>182</b>
1. Kurzcharakteristik der Fälle .....	183
2. Die kommunale Landschaftsplanung in der Gemeinde <b>Königsmoos</b> .....	184
2.1 Skizze des Planungsverfahrens in Königsmoos .....	184
2.2 Beschreibung des Planungsverfahrens in Königsmoos .....	185
3. Analyse des Konfliktmanagements in der Landschaftsplanung Königsmoos .....	196
3.1 Konfliktanalyse .....	196
3.1.1 Beschreibung der einzelnen Konflikte .....	196
3.1.2 Konflikttypen und ihre Verknüpfungen .....	203
3.1.3 Erscheinungsbilder der Konflikte .....	204
3.1.4 Wichtigkeit der Konflikte .....	204
3.1.4.1 Häufigkeit der Nennung eines Konflikts .....	205
3.1.4.2 Gewichtung der Konflikte .....	205
3.1.5 Kontrahenten und Parteien .....	206
3.1.6 Ursachen der Konflikte .....	207
3.2 Management der Konflikte in der Landschaftsplanung Königsmoos .....	209
3.2.1 Beilegung der Konflikte .....	209
3.2.2. Qualität der Konfliktlösungen und des Landschaftsplans .....	211
3.2.3 Die Rolle des Planers .....	212
4. Kooperative Elemente und Konfliktbearbeitung in Königsmoos .....	212
5. Konsequenzen für die Landschaftsplanung .....	214
5.1 Konsequenzen für den Planungsprozess .....	214
5.2 Konsequenzen für den Inhalt der Landschaftsplanung .....	215
6. Die kommunale Landschaftsplanung im Markt <b>Buchenberg</b> .....	216
6.1 Skizze des Planungsverfahrens in Buchenberg .....	216
6.2 Beschreibung des Planungsverfahrens in Buchenberg .....	216
7. Analyse des Konfliktmanagements in der Landschaftsplanung in Buchenberg .....	224
7.1 Konfliktanalyse .....	224
7.1.1 Beschreibung der einzelnen Konflikte .....	224
7.1.2 Konflikttypen und ihre Verknüpfungen .....	231
7.1.3 Erscheinungsbilder der Konflikte .....	231

7.1.4 Wichtigkeit der Konflikte.....	232
7.1.4.1 Häufigkeit der Nennung eines Konflikts.....	232
7.1.4.2 Gewichtung der Konflikte.....	232
7.1.5 Kontrahenten und Parteien.....	232
7.1.6 Ursachen der Konflikte.....	233
7.2 Management der Konflikte in der Landschaftsplanung Buchenberg.....	234
7.2.1 Beilegung der Konflikte.....	234
7.2.2. Qualität der Konfliktlösungen und des Landschaftsplans.....	236
7.2.3 Die Rolle des Planers.....	238
8. Kooperative Elemente und Konfliktbearbeitung in Buchenberg.....	240
9. Konsequenzen für die Landschaftsplanung.....	242
9.1 Konsequenzen für den Planungsprozess.....	242
9.2 Konsequenzen für den Inhalt der Landschaftsplanung.....	243
9.3 Konsequenzen für die Darstellung in Plan und Text.....	243
<b>D. ERGEBNISSE UND SCHLUSSFOLGERUNGEN.....</b>	<b>244</b>
<b>X. Identifikation von Konfliktfeldern in der kommunalen Landschaftsplanung.....</b>	<b>245</b>
1. Planung ist konfliktträchtig.....	245
2. Kategorisierung der Konflikte in der kommunalen Landschaftsplanung.....	246
2.1 Konfliktprofil der kommunalen Landschaftsplanung.....	246
2.2 Rangfolge der wichtigsten Konflikte.....	247
3. Konflikte auf der Sachebene.....	248
3.1 Wertkonflikte.....	248
3.2 Konflikte aufgrund widersprüchlicher Geschmacksurteile.....	249
3.3 Interessenkonflikte als der häufigste Konflikttyp.....	250
3.4 Faktenkonflikte.....	250
3.5 Zweck-Mittel-Konflikte.....	251
4. Konflikte auf der Beziehungsebene.....	252
4.1 Rollenkonflikte.....	252
4.2 Konflikte aufgrund unverträglicher Interpretationen der gegenseitigen Beziehungen.....	253
4.3 Konflikte über den Stil der Interaktion.....	253
5. Konflikte auf der Kommunikationsebene.....	255
6. Konflikte auf der Verfahrensebene.....	256
7. <b>Fazit</b> .....	256
8. Akteure und Parteien im Konfliktgeschehen.....	257
<b>XI. Zusammenhang zwischen kooperativer Verfahrensgestaltung und Konflikt- management.....</b>	<b>258</b>
1. Konfliktaufkommen.....	258
2. Möglichkeiten und Grenzen der Konflikt-handhabung.....	259
2.1 Zeitpunkt des Auftretens von Konflikten im Planungsprozess.....	259
2.2 Umgang mit Konflikten.....	260
2.3 Vermeiden für die Sacharbeit hinderlicher Konflikte.....	260
2.4 Bearbeiten aktueller und für die Sacharbeit unumgänglicher Konflikte.....	261
2.5 <b>Fazit</b> .....	261



3. Freiwilligkeit als Bedingung kooperativer Verfahren.....	262
4. Effekte kooperativen Planens auf den Landschaftsplan.....	263
4.1 Zur sachlichen Qualität der Landschaftspläne.....	263
4.2 Verbindlichkeit der kommunalen Landschaftsplanung.....	264
4.3 Zur Realisierung der Landschaftspläne.....	264
4.4 <b>Fazit</b> .....	264
<b>XII. Strategien zur Verbesserung des Konfliktmanagements in der kommunalen Landschaftsplanung.....</b>	<b>265</b>
1. Strategien zur Verbesserung der Inhalte der kommunalen Landschaftsplanung.....	265
1.1 Die wirtschaftlichen Interessen der in der Landschaft Wirkenden als Ausgangspunkt der Planung wählen.....	266
1.2 Die Gestaltung der Landschaft zu einem attraktiven Lebensraum.....	266
1.3 Entwicklung von weniger materialistischen, aber attraktiven Lebensweisen.....	267
2. Strategien zur Verbesserung der Methodik des Konfliktmanagements im Planungsverfahren.....	269
2.1 Die staatliche Behörde als Träger der kommunalen Landschaftsplanung?.....	269
2.2 Ziele kooperativer Konfliktbehandlung und Planung.....	271
2.3 Rationalisierung der Entscheidungsfindung und Konfliktbehandlung.....	272
2.3.1 Sachgemäße Konfliktlösung.....	272
2.3.2 Kooperation zur Konfliktbehandlung.....	273
2.4 Kultivierung der Beziehungsformen.....	275
2.5 Entwicklung attraktiver Gestaltungsfreiräume im kooperativem Planungsprozess.....	277
2.5.1 Eröffnung attraktiven Gestaltungsfreiräume.....	277
2.5.2 Anleitung zu kooperativem Planen.....	278
3. Vorschläge zur Verknüpfung des sachorientierten und politischen Planungsverfahrens.....	279
4. Die neue Rolle des Planers.....	289
<b>XIII. Forschungsbedarf.....</b>	<b>290</b>
Quellenverzeichnis.....	292
Literaturverzeichnis.....	295
Anhang.....	328

## Hinweis:

Die Arbeit wird (vorr. im Okt. 2002) in ähnlicher Form unter dem gleichen Titel als Buch (im Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur) erscheinen.

## Abbildungsverzeichnis

Abb. 1	Kommunikationsmodell .....	105
Abb. 2	Konflikt-Kommunikations-Modell .....	110
Abb. 3	Strategien des Konfliktmanagements in Planung und Projektentwicklung .....	134
Abb. 4	Teil eines Wertbaumes .....	156
Abb. 5	Beispiel einer systematischen Ordnung von Alternativen.....	283

## Tabellenverzeichnis

Tab. 1	Kurzcharakteristik der Planungsschritte in einem linearen Ablaufschema.....	12
Tab. 2	Planungsschritte und zugehörige Konflikttypen auf der Sachebene.....	101
Tab. 3	Schritte der Konfliktbearbeitung.....	137
Tab. 4	Kurzcharakteristik der untersuchten Fälle .....	183
Tab. 5	Konflikte in der Landschaftsplanung in Königsmoos.....	197
Tab. 6	Konflikte in der Landschaftsplanung in Buchenberg.....	225
Tab. 7	Kategorisierung der Konflikte in den Fallstudien.....	246

### **Kontaktadresse:**

Lehrstuhl für Landschaftsökologie

Technische Universität München

Am Hochanger 6, 85350 Freising

Tel.: 08161 - 71-3495

e-mail: torsten.meyer-oldenburg@arcor.de

## Danksagung

Diese Forschungsarbeit profitiert von der Unterstützung sehr vieler Menschen. Ihnen allen sei an dieser Stelle herzlich gedankt. Im Besonderen möchte ich mich bedanken bei

- Herrn Professor Dr. Ludwig Trepl, Herrn Prof. em. Dr. Dr.h.c. Wolfgang Haber von der TU-München und zugleich Herrn Prof. Dr. Klaus Selle von der RWTH-Aachen für die jeweils intensive und sehr unterschiedliche Art der Betreuung;
- den für die kommunale Landschaftsplanung zuständigen Damen und Herren des Bayerischen Ministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, der Bezirksregierungen, vom BDLA, des Bayerischen Gemeindetags, der Arbeitsgemeinschaft der amtlichen Referenten für Naturschutz und Landschaftspflege in Bayern sowie einigen Landschaftsplanerinnen und -planern bei der Auswahl geeigneter Planungsfälle;
- Herrn Braun, Frau Rexroth und Herrn Hoffmeier-Flotnick vom Zentrum für Umfragen, Methoden und Auswertung (ZUMA in Mannheim) sowie Herrn Prof. Dr. Friedrich Glasl von der Universität Salzburg bei der Gestaltung des Interviewleitfadens bzw. der Auswertung der Interviews;
- Frau Ursula Gähler von der Bayerischen Landessiedlung (München), Frau Bürgermeisterin Schmid (Königsmoos), Herrn Landwirtschafts-Direktor Helmut Schraml (Schrobenhausen), Herrn Gemeinderat und Bauernobmann a.D. Gottfried Humbold (Stengelheim), Prof. Dr. Jörg Pfadenhauer von der TU-München in Weihenstephan sowie Herrn Wolf Steinert (Übersee), Herrn Bürgermeister Ernst Windmüller (Buchenberg), Herrn Dr. Gampe der Leitung des Forstamtes Kempten sowie Bauernobmann und Gemeinderat Reinholt Merz (Buchenberg) für ihre Offenheit und ihren Mut, auch über konfliktreiche Erfahrungen mit der kommunalen Landschaftsplanung zu berichten;
- Prof. Dr. Frieder Luz der FH-Weihenstephan und Frau Renate Luz, Frau Margit Mönnicke von der Universität Hannover sowie den (ehemals) Studierenden der Landespflge an der TU München Frau Annemarie Kunkel, Frau Theresia Reinfeld, Frau Alexander Sauer und Herrn Michael Heinel für die Bereitstellung ihrer Interview-Aufzeichnungen zur Auswertung für mein Forschungsvorhaben;
- Herrn Prof. Dr. Ortwin Renn, Herrn Rainer Carius, Herrn Dr. Jochen Jaeger sowie Herrn Dr. Michael Zwick von der Akademie für Technikfolgenabschätzung für die praktische und theoretische Einführung in die Konfliktschlichtung und Mediation, für die Gelegenheit, Methoden der empirischen Sozialforschung zu erlernen bzw. für die Teilnahme an den Pretests und ihrem Rat zur Interviewführung;
- Herrn Reinhard Sellnow, der mir die Kunst der Mediation nahebrachte;
- einigen meiner Arbeitskollegen und ehemaligen Studienkollegen für ihre Bereitschaft, Konflikte in der Raumplanung aus ihrer Erfahrung darzustellen und zugleich die Eignung der entwickelten Konflikttypologie zu prüfen;
- Herrn Prof. John Forester von der Cornell University (USA), Herrn Prof. Berrie Needham der Universität Nijmegen (Niederlande), Herrn Prof. Arild Holt-Jensen von der University of Bergen (Norwegen), Herrn Prof. Alex Fubini von der Università di Torino (Italien) für die Unterstützung im Rahmen des internationalen Doktoranden-Seminars der AESOP in Norwegen (1999), u. a. Kenntnisse aus verschiedenen Länder im Bereich der Raumplanung und policy-evaluation nutzbar zu machen;
- Frau Dr. Lucia Freitag-Jochner, Frau Kerstin Langer und Frau Prof. Dr. Bettina Oppermann für das Korrekturlesen;
- der Technischen Universität München, der Deutschen Bundesstiftung Umwelt (Ein Projekt der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen) und dem Förderverein Umweltmediation e.V. sowie meinen Eltern und Schwiegereltern für die finanzielle Förderung
- und nicht zuletzt meiner Frau Maike Meyer-Oldenburg für die philosophischen Gespräche und unseren Kindern Samuel und Yanika für ihre Geduld und Ungeduld.

Vilgertshofen und Freising, den 20. März 2002

## A. Einleitung

### I. Problemstellung und Erkenntnisziele

Planung ist untrennbar mit Konflikten verbunden, die im Planungsprozess selbst zu lösen sind. Die Wirkung der Planung steigt mit dem Grad der Fähigkeit der Beteiligten, im Verlauf des Planungsprozesses relevante Konflikte wahrnehmen und sachgerecht bearbeiten zu können. Das lässt sich am Beispiel der kommunalen Landschaftsplanung zeigen, scheint aber, so ist zu vermuten, in der Landschaftsarchitektur, in der Stadt- oder Raumplanung nicht anders zu sein.

Die Landschaftsplanung wurde von sehr vielen Wissenschaftlern und Planern als das zentrale Instrument des Naturschutzes und der Landschaftspflege bezeichnet. Die kommunale Landschaftsplanung bestimmt damit maßgeblich, inwieweit Naturschutz und Landschaftspflege auf gemeindlicher Ebene tatsächlich verwirklicht werden. Gleichzeitig wurde vielfach beklagt, dass die kommunale Landschaftsplanung nicht ihrem Auftrag gerecht werde. Viele sehr unterschiedliche Ursachen werden für dieses Missverhältnis verantwortlich gemacht. Eine zentrale Ursache liegt, so die These dieser Arbeit, in der Konfliktunfähigkeit der Beteiligten in der kommunalen Landschaftsplanung, die in sehr vielen Fällen strukturell bedingt ist.

Da es bereits an Erkenntnissen darüber mangelt, mit welcher Palette von Konflikten die kommunale Landschaftsplanung konfrontiert wird, ist es ein *erstes Ziel* dieser Arbeit, zu erforschen, welches *die Konfliktfelder in der kommunalen Landschaftsplanung* sind und welchen von ihnen besondere Bedeutung zukommt.

Oftmals wird die Hoffnung geäußert, durch eine kooperativ ausgerichtete Verfahrensart ließen sich viele Konflikte entschärfen oder sogar gänzlich vermeiden. Um diese These überprüfen zu können, fehlen empirische Forschungsergebnisse. In neuerer Zeit wurde vielfach auf den eklatanten Mangel an solchen Erkenntnissen hingewiesen.<sup>1</sup>

Das *zweite Ziel* dieser Arbeit liegt darin, *den Zusammenhang zwischen der Gestaltung des Planungsverfahrens und dem Management von Konflikten* zu untersuchen. Damit wird ein Problem aufgegriffen, das seit einer Reihe von Jahren die planungswissenschaftliche Diskussion beherrscht, und zwar international noch weit mehr als in Deutschland. Es betrifft die Auseinandersetzung über kooperative auf der einen, „instrumentelle“ und „hierarchische“ Planung auf der anderen Seite, die sowohl mit Bezug auf die Raum- und Stadtplanung als auch mit Bezug auf die Landschaftsplanung geführt wird.<sup>2</sup>

Kooperative Elemente lassen sich jedoch nicht einfach als disponible Zutaten instrumenteller Vorgehensweise einsetzen, um ein zuvor festgelegtes Ziel besser durchsetzen zu können, sondern sie erfordern letztlich eine neue Kultur der Planung und auch der Naturschutzpolitik.<sup>3</sup>

Fürst (1991: 318) schreibt der Landschaftsplanung für die Zukunft mehr eine Managementaufgabe zu, die das Zusammenspiel der von der Planung Betroffenen und der für die Planung Zuständigen zum Inhalt hat.<sup>4</sup> „Zunehmend müssen Planer in Netzwerken autonomer

---

<sup>1</sup> Z.B. Oppermann et al. (1997: 88), ähnlich Luz (1994: 217); siehe auch von Haaren (2000: 8) zur Bedeutung kooperativer Verfahrensgestaltung der Landschaftsplanung in den Ländern Europas.

<sup>2</sup> Vgl. von Haaren et al. (2000). Selle (1996c: 26) bemerkt, wie viele andere auch, derzeit eine rasante Veränderung des Verständnisses von Planung.

<sup>3</sup> Z.B. Hoffmann-Riem (1990a: 41). Vgl. Hesse (1990: 97). Er bemerkt, dass in den USA der Einsatz von Mediation nicht nur zu einer Entlastung der Verwaltungsgerichte, sondern auch zu einem sozialen Klima bei öffentlichen Auseinandersetzungen beigetragen hat, welches eher konsens- als konfliktorientiert ist.

<sup>4</sup> Ähnlich Kiemstedt & Selle (1993: 26), Hahn-Herse (1996: 318)

Akteure themenbezogen moderieren und zur Konfliktbewältigung beitragen.“<sup>1</sup> Damit sind nicht nur Veränderungen der Gestaltung des Planungsverfahrens verbunden, sondern auch der inhaltlichen Ausrichtung und Offenheit einer Planung. Kiemstedt (1993b: 39) stellt fest:

„In der Stadt- und Regionalplanung ist seit längerem eine Entwicklung im Gang, die wegführt von finalen Plänen im Sinne der Darstellung von angestrebten künftigen Zuständen, die Planung mehr als offenen Prozess der Entscheidungsfindung unter Einbeziehung der Betroffenen versteht und den Planern eine Initiator- und Moderatorenfunktion bei der Konfliktlösung beimisst. ... Es wird höchste Zeit, dass die Landschaftsplanung sich dieser Einsicht anschließt.“<sup>2</sup>

Kooperation und Konfliktmanagement werden in diesem Verständnis von Planung und Projektentwicklung zu zentralen Aufgaben. Der Prozess des Planens wird zum Diskurs. Aus philosophischer Sicht begründeten Karl-Otto Apel (1974) und ähnlich Jürgen Habermas (1973), warum der rationale *Diskurs* unter den Bedingungen einer liberal-demokratischen Gesellschaft heute wahrscheinlich die einzig praktikable Möglichkeit zur Lösung der Umweltkrise eröffnet.<sup>3</sup> Der Leitidee des Diskurses folgen die Ausführungen dieser Arbeit. Sie soll Vorschläge zur Diskussion stellen, wie und inwieweit die Idee des rationalen Diskurses im Rahmen des Planungsinstrumentes der kommunalen Landschaftsplanung Anwendung finden kann.

Jedoch fehlt es derzeit an ausgearbeiteten Theorien und praktischen Erfahrungen der Konfliktbewältigung speziell im Umweltbereich.<sup>4</sup> Grundlagen einer solchen Theorie der Konfliktbehandlung sollen in dieser Arbeit zur Diskussion gestellt werden. Dafür werden - als *drittes Erkenntnisziel* - aus der bereits erwähnten Konfliktanalyse und der Diskussion von hierarchisch bzw. dialogisch ausgerichteten Verfahren *Strategien zur Verbesserung der kommunalen Landschaftsplanung* abgeleitet. Diese betreffen deren *inhaltliche Ausrichtung* und - in weitaus größerem Umfang - *die Veränderung des Planungsverfahrens* in seiner Verknüpfung von sachorientiertem und politischem Planungsprozess.

---

<sup>1</sup> Fürst & Sinning (1996: 218). Fürst (1996: 7) bemerkt eine „Diskrepanz zwischen (dem) gesellschaftlichen Konfliktniveau und dahinter zurückbleibender Konfliktregelungs-Kapazität.“ Eckert & Willems (1992: 106) kritisieren den Mangel an spezifischen Verfahren für die Bearbeitung innergesellschaftlicher politischer Konflikte.

<sup>2</sup> Ebenso Selle (1991)

<sup>3</sup> Apel und Habermas gelten gemeinhin als die „Stammväter“ der Kommunikations- und Diskursethik. Vgl. z. B. Wiedemann (1994: 182), ebenso Reese-Schäfer (1990: 95 ff.). Letzterer erläutert die Unterschiede zwischen Apels und Habermas Auffassung zur Begründung der Diskursethik. Im Gegensatz zu Habermas und Apel, die die Verständigung in der Kommunikation betonen, thematisiert der französische Philosoph Lyotard den unauflösbaren Widerstreit heterogener Wissensarten und Lebensformen (Schmidt 1991: 447). Nach Lyotards Ansicht gilt nicht der Konsens, sondern der Dissens als postmoderne Leitvorstellung (Kolpi & Nida-Rümelin 1988: 76). Eine Verknüpfung beider Ansätze beschreibt Welsch (1991).

<sup>4</sup> Magidan et al. (1990: 169), Hanisch (1997: 164, 173). Darüber hinaus bemängelt der Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege beim BMU (1995a: 7): „In den relevanten Geistes-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften wird das Naturschutzthema bisher ... kaum wahrgenommen.“ Ebenso Lecher (1997: 3). Nach Luhmann (1990: 8) hat die Gesellschaftstheorie wenig für die ökologische Diskussion zu bieten.

## II. Methodik und Aufbau der Arbeit

Dem Rat Beckers (1994: 78 ff.) folgend werden in diesem Kapitel, *die wichtigsten Ergebnisse* der vorliegenden Arbeit „einfach an den Anfang ... [M-O: gestellt und der Weg ihrer Genese skizziert]. Diese Einleitung, die den Plan der Reise ... gleich einer Landkarte [M-O: ausbreitet, soll es ermöglichen], jedes Teilstück der Argumentation mit dem Gesamtgebäude zu verkoppeln“, um bereits von Anfang an über die Orientierung und den Aufbau der Arbeit im Klaren zu sein:

Im Verlauf dieser Arbeit möchte ich die These ausführen, dass in aller Regel sehr viele, äußerst unterschiedliche Konflikte Planungsprozesse (und hier den der kommunalen Landschaftsplanung) prägen und dass diese oftmals nur im Rahmen einer kooperativen Form der Verfahrensgestaltung konstruktiv bearbeitet und gelöst werden können. Dafür muss die kommunale Landschaftsplanung selbst soweit verändert werden, dass sehr viel mehr als bisher Gestaltungsfreiräume und - soweit als möglich - auch attraktive Alternativen für die von der Planung Betroffenen erschlossen werden können.

Eine Voraussetzung, um im Rahmen des Planungsprozesses - verstanden als sachorientierter Problemlösungsprozess - Konflikte bearbeiten zu können, ist ein klares Verständnis dieses Prozesses und seiner einzelnen Schritte, insbesondere der Fragen, die in diesen Schritten aufgeworfen werden und der Formen des „Wissens“, die hier zur Beantwortung dieser Fragen Anwendung finden (III. Kapitel). Konflikte entstehen regelmäßig, weil die Gültigkeit des jeweiligen „Wissens“ umstritten ist. Unter einem sozialen Konflikt wird eine Unvereinbarkeit zwischen mindestens zwei Akteuren verstanden, die eine Beeinträchtigung des Handelns für zumindest einen von ihnen zur Folge hat. Unvereinbarkeiten können im Wahrnehmen, Denken, Fühlen, Wollen oder Handeln auftreten.<sup>1</sup> Eine solche systematische theoretische Analyse des Planungsprozesses ist die tragende Säule der Organisation der Kooperation, des Konfliktmanagements und damit der diskursiven Prozesse. Die vorliegende Arbeit soll damit Erkenntnisse bereitstellen, um Auseinandersetzungen in der Planung konstruktiv und nachvollziehbarer gestalten zu können.

Der sachorientierte Planungsprozess ist mit einem politischen Prozess verbunden und an den Schnittpunkten dieser beiden Prozesse treten die meisten und schwerwiegendsten Konflikte auf (IV. Kapitel). Es wird der Frage nachgegangen, welche Konflikte üblicherweise zu erwarten sind und welche Ursachen sie haben können. Unterschieden werden Wert-, Geschmacks-, Interessens-, Fakten- und Zweck-Mittel-Konflikte auf der Sachebene sowie Konflikte auf der Beziehungs-, Kommunikations- und Verfahrensebene. Für diese Konfliktträchtigkeit gibt es einige Gründe. Konflikte entspringen beispielsweise der Uneindeutigkeit des Gemeinwohls, was die gemeindliche Landschaftsplanung im Besonderen angeht, auch deren zwiespältigen Ausrichtung als Fachplanung und als dem Gesamtwohl verpflichtete Querschnittsplanung. Konflikte bewirken in der konventionellen Form der Verbindung von sachorientiertem Planungs- und politischem Konsensbildungsprozess statt Konsens oftmals Streitigkeiten und Uneinigkeit. Die hierarchische, instrumentelle Form der politischen Planung erweist sich regelmäßig als ungeeignet, um eine konstruktive Auseinandersetzung anzuleiten.

Als mögliche Alternative zur hierarchischen, instrumentellen Form der politischen Planung wird die kooperative Form der Verfahrensgestaltung diskutiert (V. Kapitel). Kann ein kooperatives Procedere helfen, Konflikte konstruktiv zu lösen? Wann ist ein kooperatives Vorgehen einem hierarchischen überlegen und wann nicht? Wie könnte Kooperation nachvollziehbar organisiert werden? Ist Kooperation nur raffinierte Sozialtechnik? Solche Fragen stellen sich auf der Suche nach Alternativen zu hierarchischen Handlungsweisen. Allein für die Handhabung von Konflikten kommt der Kooperation eine Schlüsselstellung zu. Ohne

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. VI. 3.1.

Kooperation, die auf die Beachtung der zugrundeliegenden Werte, Interessen, Fähigkeiten und Ressourcen der an der Planung Beteiligten ausgerichtet ist, ist der Einsatz von Macht die einzige Alternative. Im Bereich des Naturschutzes fehlt meist entweder das erforderliche Maß an Macht zur Durchsetzung oder es erweist sich der Einsatz von Macht als kontraproduktiv.

Um in einer kooperativen Form planen zu können, sind Ziele und Gegenstände, darauffolgend Akteure und Methoden der Kooperation zu bestimmen. Ein Problem ist, sozialwissenschaftliche Erkenntnisse auf nicht sozialtechnische Weise - also als Machtinstrument - zu verwenden, sondern so, dass sie den Dialog und die Auseinandersetzung verbessern helfen.

Die Erfahrungen mit kooperativen Planungsprozessen zeigen, dass auch sie mit einigen Konflikten verbunden sind. Zwar ist Kooperation selbst ein Element des Konfliktmanagements, zugleich müssen gerade in kooperativ gestalteten Verfahren Konflikte transparent, nachvollziehbar und damit rational bearbeitet werden.

Um Konflikte konstruktiv handhaben zu können, werden im Folgenden Grundlagen des Konfliktmanagements für Planungs- und Kommunikationsprozesse entwickelt (VI. & VII. Kapitel). Solche Grundlagen sind unter anderem

- eine Konflikttypologie, die aus der Planungs-, Kommunikations- und Konflikttheorie abgeleitet wird (VI. Kapitel);
- Kenntnisse der Eskalationsdynamik (VI. Kapitel);
- die Konfliktanalyse (VI. Kapitel), die hier zur Beschreibung der Fallstudien verwendet (IX. Kapitel) und als Instrument ex ante zur Strukturierung eines Planungsverfahrens vorgeschlagen wird (XII. Kapitel), sowie
- Strategien zur Handhabung von Konflikten (VII. Kapitel).

Da Planung als ein sachlicher und politischer Problemlösungsprozess verstanden werden kann, der Interaktions- und Kommunikationsgeschehnisse verschiedenster Akteure in einem intermediären Raum umfasst, sind nicht nur Konflikte auf der Sachebene, sondern zugleich Konflikte auf der Verfahrens-, Beziehungs- und der Kommunikationsebene zu erwarten und zu bedenken. Daher wird im Folgenden eine Strategie eines Konfliktlösungsprozesses zur Diskussion gestellt, welche viele dieser Konfliktfelder berücksichtigt. In diesem Verfahren können als Bausteine konflikttypusspezifische Bearbeitungsstrategien eingefügt werden. Damit soll ein Beitrag geleistet werden, um den Planungsprozess zum Konfliktbearbeitungsprozess zu formen, mit dem Ziel, darin Auseinandersetzungen geordneter, rationaler und deshalb klarer und besser strukturieren zu können. Der Disput, der oftmals chaotisch und zerstörerisch wird, soll in einen konstruktiven Diskurs verwandelt werden.

Mit der in der vorliegenden Arbeit vorgenommenen Konzentration auf die Sachebene könnte der Eindruck erweckt werden, Techniken zu suchen, um Menschen besser für eine Sache instrumentalisieren zu können. Dieser Gedanke scheint insofern nachvollziehbar, als eine Beschreibung der Konflikthandhabung einen Akteur in die Lage versetzt, rationaler mit Konflikten umgehen zu können und auf diese Weise Kräfte und Chancen zielgerichteter lenken zu können. *Wie* dieses Wissen letztendlich genutzt wird, bleibt an dieser Stelle offen. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird der Vorwurf jedoch zurückgewiesen, da zum einen im Rahmen kooperativer Konfliktlösung keine manipulative Veränderung von Personen das Ziel ist, sondern die Entwicklung eines gemeinsam gelingenden Projekts. Mit Hilfe kooperativer Verfahren und Methoden der Konflikthandhabung soll es möglich werden, in einem konfliktreichen Kontext einen konstruktiven Ausgleich zu finden, der möglichst viele legitime Interessen und Werte im Ergebnis integriert. So wird nicht der Inhalt eines Planes oder die Gestalt des Projektes als feste Vorgabe und die daran beteiligten Menschen nur als zu verändern oder zu erziehen gesehen, sondern beide sollten Veränderungen gegenüber zugänglich sein.

Die im Teil B dargelegten Erkenntnisse der Literaturstudien werden anschließend eigenen Ergebnissen aus der qualitativen empirischen Forschung vergleichend gegenüber gestellt. Dafür werden zuerst im Rahmen einer Vollerhebung zwei Fallstudien der kommunalen Landschaftsplanung ausgewählt und mit Hilfe einer qualitativen (also nicht repräsentativen) Untersuchungsmethodik analysiert (VIII. Kapitel). Eine der Fallstudien vertritt die konventionelle, hierarchisch orientierte Planung, die andere die kooperative Planung. Ein qualitativer Forschungsansatz wurde insbesondere deshalb bevorzugt, weil im Bereich des Konfliktmanagements und der Kooperation in der kommunalen Landschaftsplanung bislang nur wenige Erkenntnisse vorliegen und daher die Exploration des interessierenden Forschungsgebiets und die Theorieentwicklung einer statistischen Prüfung von Hypothesen vorausgehen muss. In der Untersuchung von Einzelfällen können mit relativ geringen Ressourcen relativ viele Variablen untersucht werden. Im folgenden Kapitel werden ausführlich Aufgabenstellungen, Planungsverfahren, Konflikte, kooperative Elemente sowie die Bemühungen zur Konfliktbewältigung in den untersuchten Planungsfällen dargestellt und mit Zitaten illustriert (IX. Kapitel).

In dem nachfolgenden Vergleich der Ergebnisse aus den Literatur- wie aus den eigenen Fallstudien wird eine Sammlung der häufigsten Konfliktfelder in der kommunalen Landschaftsplanung vorgestellt (X. Kapitel). Dabei zeigt es sich sehr deutlich, dass in nahezu jeder kommunalen Landschaftsplanung Konflikte sehr verschiedener Typen Einfluss auf das Geschehen ausüben. Zwar ist der Interessenkonflikt der häufigst genannte und zugleich der für an bedeutendsten gehaltene Konflikttyp; Zahl und Bedeutung der Konflikte auf der Sach- bzw. auf der Beziehungsebene in den Fallstudien sind jedoch nahezu äquivalent. Obwohl die untersuchten Planungsfälle ortsspezifisch sehr unterschiedliche Aufgabenstellungen und Verfahrensgestaltungen aufweisen, sind in der Konfliktanalyse erstaunlicher Weise kaum Unterschiede zu erkennen. Dieser Befund könnte als Hinweis gewertet werden, dass es sich um eine für die kommunale Landschaftsplanung typische Verteilung der Konflikte handelt, aber auch darauf, dass bereits das Problembewusstsein für manche Themen weitgehend fehlt. Ein wesentlicher Unterschied der untersuchten Fälle ist, dass die Konfliktintensität in dem kooperativ ausgerichteten Verfahren weitaus geringer ausfiel. Im Vergleich der Fallstudien lässt sich feststellen, dass sich ein kooperativ ausgerichtetes Verfahren sehr viel besser für die Konfliktthandhabung eignet und hier folglich eine größere Wirkung der Landschaftsplanung zu beobachten ist (XI. Kapitel).

Auf der Grundlage der Erkenntnisse aus der Literatur und aus den Fallstudien werden im Folgenden Vorschläge erarbeitet, wie die inhaltliche Konzeption der kommunalen Landschaftsplanung und die Gestaltung des Planungsverfahrens verbessert werden können (XII. Kapitel). Da sich mit einer kooperativen Verfahrensgestaltung das Verständnis von Planung ändert, werden sich auch Rollen, Qualifikationen und Interaktionsformen der an der Planung Beteiligten und damit auch des Planers verändern müssen. Konstruktive Konfliktthandhabung und Kooperationsformen erschließen größere Freiräume in der Planung, vergrößern die Bereitschaft, Aufgaben beispielsweise des Natur- und Umweltschutzes zu übernehmen und praktizieren eine Kultur des sozialen Miteinanders, die zugrundeliegende Werte, Interessen und Fähigkeiten der von einer Planung Betroffenen als ihre Ausgangsbasis wählt. Im Verlauf eines diskursiven Verfahrens können die Beteiligten sich den Plan zu Eigen machen, Konflikte bearbeiten und ihre Werte und Interessen mit denen der Gemeinschaft im Diskurs abgleichen. Dafür bedarf auch die inhaltliche Ausrichtung der Landschaftsplanung einer Veränderung; sehr viel mehr als bisher sollten ihre sozialen Verknüpfungen bedacht und in ihren Strategien berücksichtigt werden sowie Freiräume und für die von der Planung Betroffenen attraktive Alternativen gesucht werden.

Anschließend werden Strategien zur Diskussion gestellt, wie die Methodik der Konfliktthandhabung verbessert werden könnte. Es wird vorgeschlagen, einzelfallweise die Trägerschaft der kommunalen Landschaftsplanung von der Kommune auf eine staatliche Behörde



zu übertragen, sofern ausreichender Wille zur rationalen Auseinandersetzung über Naturschutz fehlt.

Grundsätzlich ist jedoch eine diskursive Planungsweise zu bevorzugen. Um in kooperativer Weise planen und Konflikte handhaben zu können, werden als zentrale Ziele hervorgehoben,

- Entscheidungsfindung und Konflikthandhabung in der Planung zu rationalisieren,
- die Beziehungsformen zwischen den von der Planung Betroffenen und den an ihr Beteiligten zu kultivieren,
- die Beteiligten zu diskursiven Auseinandersetzung zu befähigen und
- durch die Wahl geeigneter Planungsmethoden attraktive Freiräume des Handelns zu eröffnen.

Handlungselemente, die diesen Zielen folgen, werden dann zu einem Vorschlag eines diskursiven Planungsverfahrens zusammengefügt. Die kooperative Erarbeitung der normativen Grundlagen (insbesondere in den Planungsschritten der Leitbilderstellung, der Einschätzung, inwieweit das Leitbild in einer bestimmten Zeit verwirklicht werden kann in der Erarbeitung des Entwicklungsziels), sowie die Planungsschritte der Abwägung von Alternativen, der Auswahl und Ausarbeitung des „besten“ Entwurfs sind die Kernpunkte eines kooperativen Verfahrens.

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

## B. Theoretische und empirische Grundlagen des Diskurses

In den folgenden Kapiteln sollen Grundlagen zur Theorie des Diskurses dargelegt werden. Es wird das Feld der Auseinandersetzung, hier die Planung und im Besonderen die kommunale Landschaftsplanung (III. Kapitel), beleuchtet, und es werden Konflikte und ihre Quellen in der Raumplanung, am Beispiel der Landschaftsplanung, ermittelt (IV. Kapitel). Die theoretische Analyse des Planungsprozesses und seiner Schritte ist eine der Grundlagen, die erforderlich sind, um kooperativ planen, insbesondere um in der Planung einen Diskurs organisieren zu können, um auf diese Weise Konflikte zu handhaben.

Des Weiteren wird der Stand des Wissens über die zwei Komponenten des Diskurses „Kooperation“ (V. Kapitel) und „Handhabung von Konflikten“ (VI. und VII. Kapitel) dargestellt.

## III. Zur Planungstheorie am Beispiel der kommunalen Landschaftsplanung

Aus dem Verständnis von Planung resultieren die Aufgaben von Planung und die jeweilige Perzeption der in ihr zu lösenden Probleme und damit auch die Rolle des Planers selbst.<sup>1</sup> Stimmt man dieser Hypothese Selles zu, kann ohne Planungstheorie nicht gut geplant werden. Denn eine ungenügend reflektierte Planungspraxis engt Freiräume des Denkens und Handelns ein, die die Planung gerade systematisch zu erweitern sucht. Ohne eine reflektierte Planungstheorie führt Planen häufig nur zur Verlängerung derjenigen Sackgassen, welche sie zu überwinden antrat. Einige Autoren kritisieren den hohen Aufwand von Planung im Allgemeinen und von Landschaftsplanung im Besonderen sowie ihren geringen Erfolg und essentielle Mängel in ihrem Theoriegebäude, insbesondere im gesellschaftstheoretischen Bereich.<sup>2</sup> Da es nicht nur sehr verschiedene Formen der Planungspraxis, sondern auch der Theorie von Planung gibt,<sup>3</sup> soll im Folgenden erläutert werden, was in diesem Text unter Planung verstanden wird (1. und 2. Kapitel). Anschließend wird Planung in ihrer Funktion als sachorientierter Problemlösungsprozess dargestellt und es werden die einzelnen Planungsschritte systematisch charakterisiert (3. Kapitel). Die Rolle des Planers ist hierbei die eines Experten und Entwerfers (4. Kapitel). Planung besitzt eine zweite Dimension, die oftmals unbefriedigend mit ihrer ersten verbunden ist. Planung ist auch ein politischer Prozess (5. Kapitel), der Planer nicht nur Experte und Entwerfer, sondern zugleich Interessenvertreter (6. Kapitel).

### 1. Was ist Planung?

Planung kann definiert werden als *systematischer rationaler Entwurf*, der ein zukünftiges und „erwünschtes Ziel und dessen Verwirklichung gedanklich vorwegnimmt, statt sein Eintreffen dem Zufall oder seine Herbeiführung der Intuition zu überlassen.“<sup>4</sup> Planen ist ein Problemlösungsprozess, der als Ergebnis zeigen soll, wie ein wünschenswertes Ziel Wirklichkeit werden könnte.<sup>5</sup> Als systematischer Prozess soll Planung sowohl eine sachliche Lösung liefern,

---

<sup>1</sup> Selle (1999: 16)

<sup>2</sup> Z.B. Körner (1995: 446). Vgl. zur Planungstheorie Bechmann (1981: 48 - 51), zur Veränderung des Planungsverständnisses in diesem Jahrhundert Selle (1999: 26 - 35), (1996b: 29 - 60) und (2000a: 121 - 141), Albers (1979), Koschitz (1993a: 24 - 45), Keller et al. (1993: 75 ff.) zu den Gemeinsamkeiten und Unterschieden in der Planung in Europa.

<sup>3</sup> Z.B. Selle (1999: 48)

<sup>4</sup> Brockhaus & Deutscher Taschenbuch Verlag (1990, Band 14: 163). Bechmann (1981: 183 - 187, 55 f.) zitiert und systematisiert verschiedene Definitionen für Planung. Er bemerkt, dass es keine einheitliche oder allgemein anerkannte Definition gibt. Als die wichtigsten Charakteristika von Planung nennt er Rationalität, Entscheidung bzw. Entscheidungsvorbereitung, Zukunftsgestaltung, die Vorbereitung bzw. den Vollzug von Aktionen, die Organisation von Handlungsabläufen und die Steuerung sozialer Verhältnisse. Ähnlich Fürst (1995: 708)

<sup>5</sup> Gerschläuer (1979: 602)

als auch eine politische Konsensfindung eröffnen.<sup>1</sup> Aus diesem Verständnis von Planung resultieren die zentralen Aufgaben des Planers.

Speziell Raumplanung (und damit auch die Landschaftsplanung) soll im Zuge einer nachvollziehbaren Entscheidungsfindung Nutzungsarten und -intensitäten im Raum bestimmen und ordnen. Planen erweitert die Handlungsspielräume dadurch, dass die Informationsgrundlagen verbessert und die möglichen Optionen für Handlungen und Konfliktregelungen vergrößert werden.<sup>2</sup> Dies geschieht unter anderem durch Entwicklung und Auswahl von Alternativen. Scharpf (1973: 46) unterscheidet zwischen einer Ausführungsplanung, die ausschließlich die Schritte der Durchführung steuern soll, und einer *Entwicklungsplanung*, die eine Problemerkennung und Entwicklung von Veränderungsstrategien in Problemlagen als Auswahlprozess zwischen Alternativen mit umfasst.<sup>3</sup> Ein Plan zum Bau eines Modellflugzeuges ist damit ein Ausführungsplan; Raumplanungen wie die Landschafts- oder die Regionalplanung sind Entwicklungsplanungen.<sup>4</sup> Im politischen Raum steigert Planung nach Scharpf (1973: 38) als Technik der vorwegnehmenden Koordination einzelner Handlungsbeiträge und ihrer Steuerung „die Möglichkeit kollektiven Handelns und erweitert den Bereich der durch kollektive Entscheidungen wählbarer Ziele.“ Dadurch kann die Intensität der Wirkung von Handlungen gesteigert werden. Planung kann also einen Machtzuwachs bewirken<sup>5</sup> und zu einem Herrschaftsinstrument werden. Planen endet, wenn der Plan fertiggestellt ist und umfasst nicht die Verwirklichung seiner Ziele. Im Unterschied zur Utopie muss der Plan ein grundsätzlich erreichbares Ziel beschreiben. Daher müssen vom Planer auch diejenigen Bedingungen beachtet werden, die für eine Verwirklichung von entscheidender Bedeutung sind. Dazu gehören die bereits offensichtlichen oder zu erwartenden Konflikte und andere Schwierigkeiten. Im Unterschied zu einer „monodisziplinären“ Planung sind dabei stets auch fachfremde Aspekte zu berücksichtigen.

Der *Sinn eines Planes* ist in dem Grade erfüllt, in dem die in ihm beschriebenen Ziele realisiert sind.<sup>6</sup> Zugleich sinkt der Wert eines Planes in dem Maße, indem er als Ziel bereits Wahrscheinliches vorgibt. Ein Plan soll einen begehren Weg zu der Verwirklichung eines lohnenswerten Zieles aufzeigen, welches sich nicht von alleine einstellt oder von alleine beibehalten wird und insofern als unwahrscheinlich gilt.

Die zwei Qualitätskriterien eines Planes sind demnach,

- die Entwicklung eines lohnenswerten und sich nicht von selbst einstellenden Zieles sowie
- die gedankliche Konstruktion eines begehren Weges, um dieses Ziel erreichen zu können.<sup>7</sup>

Diesen Zielen soll die Planung in ihrer Gestalt als systematischer Prozess dienen.

---

<sup>1</sup> Ähnlich Fürst (1995: 709)

<sup>2</sup> Fürst (1995: 709)

<sup>3</sup> Ähnlich Fürst (1995: 708). Luhmann (1971: 67; Hervorhebung im Original) definiert Planen als „Festlegung von *Entscheidungsprämissen* für künftige Entscheidungen.“

<sup>4</sup> Planung wird in diesem Text in der Bedeutung von Entwicklungsplanung verstanden.

<sup>5</sup> Scharpf (1973: 38)

<sup>6</sup> Vgl. Gruehn & Kenneweg (1998: 34). Sie formulieren dies wesentlich zurückhaltender: „Die Umsetzung ist aus fachlicher Sicht nicht nur erwünscht, sondern scheint für das ‚Gelingen‘ einer Planung geradezu essentiell zu sein.“

<sup>7</sup> Ähnlich Keller (1996: 133 f.). Er analysiert dabei den „Geist“ der Aufklärung, der dieser Aufgabenstellung implizit ist. Rittel (1992: 65) definiert einen rationalen Plan als „ein Gefüge koordinierter Maßnahmen, welche einem bestimmten Zweck dienen. Ein Plan ist umso besser, desto sicherer er das herbeiführt, was gewollt ist.“

## 2. Planung als systematischer Prozess

Die Gestaltung des Planungsprozesses soll drei völlig verschiedenen Anforderungen zur gleichen Zeit genügen. Zum einen soll der *inhaltliche Entscheidungsprozess* eine geeignete Abfolge der Schritte einer sachlichen Lösungsfindung darstellen, die ein sachlich gutes Ergebnis nicht nur möglich, sondern wahrscheinlich macht. Zum anderen soll der Vorgang als *politischer Prozess der Willensbildung und Konsensfindung* für kollektives Handeln dienen.<sup>1</sup> Endlich soll in der Form eines *rechtlich institutionalisierten Verfahrens* dem Plan als politischem Willen zur rechtlich gültigen und damit kollektiven Verbindlichkeit verholfen werden.

Die planungstheoretischen Grundlagen der ersten zwei Anforderungen entspringen nach Fürst (1995: 709 ff.) geschichtlich zwei unterschiedlichen Ideologien.<sup>2</sup> Der Aufklärung entstammt ein Verständnis von Planung, indem diese primär als rationalen Vorgang der Informationsverarbeitung verstanden wird und in dem mit ihrer Hilfe technokratisch Machbarkeit hergestellt werden soll. Der marxistischen Gesellschaftskritik folgt das politische Verständnis von Planung. Planung thematisiert politische Konflikte und ist auf Konfliktverarbeitungsprozesse ausgerichtet. Für die Methodenentwicklung war letzteres Verständnis nur indirekt von Bedeutung, indem „das Bewusstsein für Konflikte und das Politische in der Planung, für die Beteiligung der Betroffenen ... sowie für die gesellschaftlich-strukturellen Restriktionen staatlicher Planung“ gefördert wurde. Für die Methodenentwicklung war der handlungsorientierte Ansatz bedeutsamer als der politische; er wurde in verschiedenen Theorien differenziert.<sup>3</sup> Beide Grundrichtungen verbinden sich nach Fürst (1995: 711) in der heutigen Auffassung von Planung als „Verfahren, politische Entscheidungsprozesse rationaler zu gestalten, [M-O: das heißt] die Entscheidungshorizonte ... sachlich, sozial und räumlich weiter [M-O: als in einem technokratischen Verständnis] zu spannen.“

Der sachbezogene Planungsprozess enthält die Schritte einer fachlichen Lösungsfindung, der politische die Schritte, die zur Konsensfindung als nötig befunden werden. Beide sollen anschließend genauer dargestellt werden, denn erst aus ihrer Kenntnis und dem Wissen um potentielle Konflikte in der Planung lässt sich beurteilen, ob beide Vorgänge derzeit sinnvoll kombiniert sind und wie sie besser zu verschränken wären. Die Verknüpfung des Prozesses der politischen Willensbildung mit der rechtlichen Verfahrensgestaltung wird (in Kapitel IV.5.) dargestellt, nachdem (in Kapitel IV.3 & 4) die Inhalte und Probleme genannt wurden, welche Themen in der kommunalen Landschaftsplanung Streitpunkte politischer Willensbildung sind. Denn erst in Kenntnis dieser Themen kann beurteilt werden, ob ein rechtliches Verfahren einem sozialen Prozess der Konsenssuche hilfreich oder hinderlich ist.

---

<sup>1</sup> Fürst (1995: 709)

<sup>2</sup> Vgl. Albers (1979) zur Geschichte der Planung allgemein; Hahn-Herse (1990: 19 ff.) zur Geschichte der Landschaftsplanung.

<sup>3</sup> Nach Fürst (1995: 709 ff.) sind die wichtigsten drei Ansätze handlungsorientierter Planung:

- das entscheidungslogische Konzept, welches auf dem rationalen Zweck-Mittel-Denken basiert und mit Entscheidungsregeln bei Unsicherheiten operiert.
- das inkremental-pragmatische Konzept, welches „Planung und Veränderungen in kleinen Schritten propagiert“ und
- die systemtheoretischen Konzepte, die der kybernetischen Theorie oder der Theorie sozialer Systeme verbunden sind.

### 3. Planung als sachorientierter Problemlösungs-Prozess

Der Planungsprozess als sachorientierter Problemlösungs-Prozess soll die Bearbeitung einer beliebigen sachlichen Aufgabe in einer logisch strukturierten Weise eröffnen. Er besteht aus folgenden sechs Schritten mit entsprechenden Zielen:<sup>1</sup>

- 1) In der *Definition der Aufgabenstellung* werden provisorisch die Aufgabe, die Rahmenbedingungen und der vorgesehene Prozess der Lösungsfindung skizziert.
- 2) In der *Bestandsaufnahme* wird das für die Aufgabe relevante Faktenwissen zusammengetragen und dargestellt.
- 3) Mit der *Erarbeitung des Leitbildes* wird über die Wert- und Interessenorientierung der Planung im Sinne eines Idealbildes entschieden und dieses offengelegt.
- 4) In der *Bewertung* wird die in der Bestandsaufnahme beschriebene „Wirklichkeit“ im Vergleich zum Leitbild bewertet.
- 5) Das *Entwicklungsziel* relativiert und konkretisiert das Leitbild in Konfrontation mit Einschätzungen tatsächlicher Handlungsmöglichkeiten.
- 6) Im *Entwurf* werden Alternativen entwickelt. Die beste Lösung wird ausgewählt und ausgearbeitet. Hier endet die Planung.
- 7) In der *Realisierungsphase* wird die ausgearbeitete Lösung Wirklichkeit.

Eine differenzierte Analyse der *Planungsschritte in ihrem Zusammenhang* gibt es meines Wissens bisher nicht. Das ist insofern ein essentieller Mangel, als es erst aus der Kenntnis der verschiedenen „Sphären“ der einzelnen Schritte rational möglich ist,

- den Planungsprozess logisch und nachvollziehbar zu strukturieren;
- bewusste und kontrollierte Grenzübergänge zwischen den verschiedenen Schritten und den unterschiedlichen Kategorien des jeweils verwendeten „Wissens“ zu schaffen sowie
- Defizite der Planungstheorie und -praxis zu benennen.

Erst eine solche differenzierte Betrachtungsweise eröffnet die Chance,

- die in jedem Schritt bearbeitbaren und nicht *bearbeitbaren Konflikte auf der Sachebene zu benennen*. Denn in jedem Planungsschritt wird schwerpunktmäßig eine bestimmte Kategorie von „Wissen“ bzw. ein für diesen Schritt typisches Mischungsverhältnis von Wissensformen erzeugt oder verwendet. Dies hat zur Folge, dass nur diejenigen Konflikte sachgerecht bearbeitet werden können, auf die sich dieses „Wissen“ bezieht. Andere Konflikte bleiben unlösbar und Versuche, sie an der falschen Stelle zu bearbeiten, tragen nur zur Verwirrung bei.
- *Potentiale der Beteiligung* genau zu benennen und auf diese Weise auch die Verschränkung des sachbezogenen Planungsprozesses mit dem sozialen Prozess der Konsenssuche klar und zweckmäßig zu vollziehen. Um Chancen und Grenzen von Beteiligung der Akteure ausloten zu können, ist die Frage zu stellen, wer über das für den einzelnen Schritt jeweils notwendige „Wissen“ in besonderem Maße verfügt und deshalb an der Lösungsfindung zu beteiligen sei.<sup>2</sup> Die Antwort auf diese Frage präzisiert zugleich die Tätigkeitsfelder des Planers.

---

<sup>1</sup> Z.B. ähnlich Fürst (1995: 709), Pfeifer & Wagner (1989: 793), Müller-Ibold (1996a: 35)

<sup>2</sup> Lievegoed (1990)

- die *Rolle des Planers* und seine Aufgaben exakt zu beschreiben. Beispielsweise liegt es in der Kompetenz des Planers, sofern er ökologische Kenntnisse hat, den Gefährdungsgrad des Überlebens von Arten und geeignete Gegenmaßnahmen zu benennen.

Die einzelnen Fragen, deren Antworten für die Charakterisierung der Planungsschritte herangezogen werden, sind:

- Wie heißt die *Frage*, die im Zuge des betreffenden Planungsschrittes beantwortet werden soll?
- Welche *Art von „Wissen“* insbesondere welcher wissenschaftlichen Disziplinen ist vorrangig notwendig, um die Frage beantworten zu können? Dieses „Wissen“ kann Wissen über Sachverhalte, Orientierungswissen oder instrumentelles Wissen sein.
- Welche *Schwierigkeiten* bestehen in diesem Schritt und welche *Konsequenzen* können sich daraus ergeben?

Anhand dieser Analyse wird am Beispiel der kommunalen Landschaftsplanung erläutert, wie die einzelnen Planungsschritte in der Planungspraxis ausgeführt werden. Ein Überblick über die Planungsschritte findet sich in der Tabelle 1.

**Tabelle 1: Kurzcharakterisierung der Planungsschritte in einem linearen Ablaufschema**

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

### 3.1 Definition der Aufgabenstellung

In diesem Schritt wird in Kurzform die Frage beantwortet, was als Aufgabenstellung festgelegt wird und in welcher Art und Weise die Aufgabe im Vorhaben bearbeitet werden soll. Es wird dabei geklärt, welche als die wichtigsten Aufgaben aus einer Auswahl möglicher anderer Aufgaben ausgewählt sowie festgelegt werden und wie der Untersuchungsrahmen beschaffen sein soll. Die Formulierung der Aufgabe wird von bestimmten Werten und Interessen geprägt. Denn

<sup>1</sup> Diejenigen Kategorien von „Wissen“, die im jeweiligen Planungsschritt im Schwerpunkt verwendet werden, sind fett gedruckt, die anderen normal.

Aufgaben und Probleme sind keine objektiven Tatbestände, sondern „Definitionssache“<sup>1</sup>, die Formulierung der planerischen Aufgabe ist bereits ein Problem.<sup>2</sup> Planungsprobleme sind nach Rittel (1992: 20 ff., 406) „inhärent böse“, weil bereits die Aufgabe der Planung bei gesellschaftspolitischen Themen nicht ausreichend separiert und erschöpfend definiert werden können, wie es etwa bei einem technischen Problem der Fall sei. Böse Probleme schließen eine große Zahl gesellschaftspolitischer Themen ein. Das Verständnis für das Problem und seine Beschreibung hängen von der jeweiligen Vorstellung ab, wie es zu lösen sei sowie was überhaupt als lösbar betrachtet wird. Diese Klärung vollzieht sich im Prozess stetiger Selektion der zuvor erzeugten Vielfalt von Möglichkeiten im Entwurfsprozess. Problemverständnis und Lösungswege sind damit nicht nur perspektivisch oder sehr vielfältig und folglich meist im Planungsprozess umstritten.<sup>3</sup> Sie widersprechen zugleich dem Anspruch, (rationale) Querschnittsplanung zu sein, weil sie wie jedes Verständnis der Welt hermeneutischen Charakter haben. Das bedeutet, dass *hermeneutische Verfahren für die Planung ein konstitutiver Bestandteil* sind.

Das Ausgrenzen von weiteren möglichen Problemstellungen bedeutet bereits eine „faktische Prioritätensetzung“ und wird vielfach strategisch eingesetzt werden.<sup>4</sup> Die Qualität der Aufgabenstellung, selbst problematisch zu sein, hat noch eine weitere Konsequenz: sie bewirkt, dass der gesamte Inhalt der Planung, der Planungsprozess und auch die Planenden, problembehaftet werden. Denn die Planung erzeugt durch ihr Erscheinen Probleme und Konflikte, die zuvor nicht, manchmal auch nur scheinbar nicht existierten.

Das für diesen Schritt notwendige „Wissen“ ist eine Integration aller Formen von „Wissen“, die in den weiteren Schritten Verwendung finden (und dort separat erwähnt werden). Konkret werden nach Hahn-Herse (1996: 325) in der Landschaftsplanung insbesondere die zu lösenden fachlichen Probleme definiert und Konflikte sowie die rechtlichen und planerischen Rahmenbedingungen ermittelt, als auch die Aufgabe und der vorgesehene Ablauf der Bearbeitung dargestellt.

An welchen Zielen die Planung ausgerichtet wird, also welche Aufgabenstellungen überhaupt wählbar sind, wird von einer grundlegenden Zielsetzung außerhalb des Planungsprozesses bestimmt. Diese basiert in der Landschaftsplanung insbesondere auf Gesetzen (vor allem dem BNatSchG und dem Baugesetzbuch).

In einer konventionellen Planung ist die Definition der Aufgabenstellung primär Tätigkeit des Planers oder geschieht in Aushandlung mit wenigen Akteuren. Nicht in diesem Schritt beteiligte Akteure können nach Scharpf (1973: 51) meist nur Restriktionen der Planung vermehren, sofern sie über keine Veto-Macht verfügen: „Sie können dadurch den Grad der Zielverwirklichung herabsetzen oder die Planung zum Scheitern bringen, aber sie sind nur selten in der Lage, die Zieldefinition zu erweitern oder zu verändern.“ Der zentrale Grund dafür liege darin, dass eine Veränderung der Zieldefinition „eine Beschäftigung mit dem Plan im ganzen erfordern würde“ (ebd.), aber meist der Planvorschlag nur selektiv hinsichtlich seiner Auswirkungen auf die eigenen Interessen beurteilt werde.

Bereits die verbindliche Definition der Aufgabenstellung bewirkt eine weitreichende Einschränkung des Handlungsspielraumes. Nach Keller (1991: 11) „beeinflussen die von vornherein vorherrschende Sicht des Problems und die von vornherein vorherrschende Sicht der grundlegenden Lösungsmöglichkeiten die Abgrenzung (der Aufgabe) am nachhaltigsten.“ Falls

---

<sup>1</sup> Hondrich (1975: 15)

<sup>2</sup> Rittel (1992: 20 ff., 406). Magidan et al. (1990: 161 ff.) nennen verschiedene Schwierigkeiten, die Grenzen einer Aufgabe im Umweltbereich festzulegen, wie z. B. örtliche und zeitliche Grenzen, den Einbezug von Folge- und Wechselwirkungen sowie von betroffenen Lebewesen oder das Fehlen einer gemeinsamen Einheit zur Bemessung. Vgl. Kap. IV.3.2.

<sup>3</sup> Vgl. Kap. III.3.

<sup>4</sup> Fürst (1996a: 25)



nicht bereits in diesem Schritt integrierte Ziele verfolgt werden, steigen der Aufwand für ihre Beachtung und damit der Widerstand gegen sie im Laufe des Planungsprozesses an.<sup>1</sup> Denn der Planungsprozess soll einen begehbaren Weg entwickeln, wie die zuvor definierten Ziele erreicht werden können, und er wirkt damit zunehmend selektiv auf potentielle Alternativen.

### 3.2 Problemorientierte Bestandsaufnahme

Die Frage dieses Schrittes lautet: Wie ist die „Wirklichkeit“ des ausgewählten „Gebietes“ im Hinblick auf die Aufgabenstellung beschaffen? Alle Informationen, die für die Erstellung des Planes von Bedeutung sind, sollen hier gesammelt oder produziert und dargestellt werden. Diese Informationen sollen den Zustand des Planungsgegenstandes sowie den voraussichtlichen Trend seiner Entwicklung (in Form von Prognosen und Szenarien) wiedergeben.<sup>2</sup>

Faktenwissen, als Wissen davon, „was ist“, kommt hier zur Anwendung.<sup>3</sup> Dieses Wissen entstammt zu ökologischen Themen den Naturwissenschaften und zu sozialen, kulturellen und politischen Themen den Geistes- und Sozialwissenschaften.

Sehr häufig nimmt die Bestandsaufnahme einen breiten Raum ein.<sup>4</sup> Damit die Datensammlung zielgerichtet als „problemorientierte Bestandsaufnahme“ erfolgen kann und damit ihre Bedeutung, also ihr Bezug zur Planung erkennbar wird, muss im vorangegangenen Schritt das Ziel der Planung bereits hinreichend genau festgelegt werden.<sup>5</sup> Eine Gefahr dieser Vorannahmen liegt nach Keller (1991: 11) darin, dass viele Menschen aus psychologischen Gründen dazu neigen, eine „hypothesengerechte Informationsauswahl“ zu treffen, d.h. zur Hypothese Widersprüchliches nicht zur Kenntnis zu nehmen. Problemsicht, Lösungen und Erfahrungen perpetuieren sich.

Der Großteil der Inhalte der Landschaftsplanung wird von den Naturwissenschaften (wie z. B. Ökologie und anderen Teilen der Biologie, Chemie) geprägt. Das wird unter anderem damit begründet, dass bestehende oder nicht bestehende Nachhaltigkeit nur mit naturwissenschaftlichen Methoden und Informationen festgestellt werden können.<sup>6</sup> Nachhaltigkeit selbst wird vor allem ökonomisch definiert. Diese Prägung der Landschaftsplanung wird in der Dominanz naturwissenschaftlicher Inhalte über geistes- und sozialwissenschaftliche Inhalte in Bestandsaufnahme, Bewertung, Zielen, Maßnahmen und Umsetzung deutlich. So werden beispielsweise Libellen und Heuschrecken oder verschwundene Biotope einzeln und mit großer Genauigkeit erhoben, während eine Betrachtung der sozialrelevanten Elemente der Landschaft weitgehend fehlt.<sup>7</sup> Fürst (1991: 7) kritisiert, dass der Detailliertheitsgrad mancher Komponenten in der Bestandsaufnahme als Kompensation für die gewünschte Querschnittsorientierung

---

<sup>1</sup> Fürst (1996: 32) bemerkt: „Üblicherweise ist die Chance der Einflussnahme in der Phase der Problemdefinition ... am größten.“

<sup>2</sup> Hahn-Herse (1996: 326), Wiegand (2000: 25). Selle (1996c: 35) vermisst häufig eine präzise Ortskenntnis in der Planungspraxis. Vgl. Kirch (1995: 108).

<sup>3</sup> Rittel (1992: 173, 155), Bechmann (1981: 50)

<sup>4</sup> Hübler (1997: 11), Stich (1986b: 111), Ramsauer (1993: 111) betont die Bedeutung der Bestandsaufnahme: die Darstellung und Bewertung des bestehenden Zustandes von Natur und Landschaft haben zwar keinerlei rechtliche Verbindlichkeit, aber hätten als unentbehrliche Grundlage und Abwägungsmaterial für sämtliche raumbedeutsamen Planungs- und Genehmigungsverfahren und insbesondere für die örtliche Bauleitplanung „derzeit die praktisch größte Bedeutung.“ Vgl. kritisch Körner (1995: 442), Hanisch (1997: 168, 170 f.).

<sup>5</sup> Knospe (1998: 92): „Subjektive Werthaltungen lassen sich aber auch mit formalisierten Bausteinen nicht gänzlich ausschließen. So bestehen stets fließende Übergänge zwischen Sach- und Wertebene; selbst bei einer ‚naturwissenschaftlichen‘ Dokumentation des Ist-Zustandes. Begründet ist dies mit in der Auswahl von Indikatoren. Jede Zustandserfassung ist zielorientiert. Schon die Art und Weise der Klassifikation der Zustandsbeschreibung wird durch Ziele gesteuert.“

<sup>6</sup> Hanisch (1997: 168 ff.); Körner (2000) analysiert historische Gründe für die Dominanz der Naturwissenschaften.

<sup>7</sup> Z.B. Luz (1994: 41), Gröning & Herlyn (1990: 9 f.), Gröning & Wolschke-Bulmahn (1987), Ziemer (1985: 56)

fungiere. Sozialrelevante Informationen (wie z. B. wann Landschaft als Heimat erlebt wird) werden meist als nicht notwendig für die Planung bewertet, folglich nicht erhoben und auch in der weiteren Planung kaum bedacht. Solche Aspekte sind aber unverzichtbar, um mit Menschen in einen konstruktiven Dialog über Naturschutz kommen zu können.

Daher plädiert Luz (1996: 320 f.) für eine „Akzeptanzvoruntersuchung“ vor oder zu Beginn der Ermittlung naturwissenschaftlicher Planungsgrundlagen, um Konsensbereiche und wesentliche Umsetzungshemmnisse frühzeitig erkennen zu können sowie letztere im Rahmen des Planungsprozesses abbauen zu können. Diese Art von Akzeptanzvoruntersuchung scheint bislang in der Landschaftsplanung sehr selten eingesetzt worden zu sein. Offensichtlich wird an dieser Stelle die Problematik der Rolle des Planers als Interessenvertreter, der mit Hilfe instrumentellen Wissens versucht, andere Personen im eigenen Sinne zu „überreden“. Je weniger er selbst an Interessen gebunden ist und je mehr er seine eigene Tätigkeit reflektiert, desto eher wird ein freier Konsens zustande kommen können.<sup>1</sup> Ein frühzeitiger Dialog (z. B. im Rahmen einer „Akzeptanzvoruntersuchung“) kann dafür eine Hilfe sein.<sup>2</sup>

Da der Planer meist nicht selbst über das ganze jeweils notwendige Wissen für die Landschaftsplanung verfügt, ist er bereits an dieser Stelle auf die Mitarbeit und Unterstützung anderer Akteure angewiesen, um das relevante Wissen zu erhalten. Die Notwendigkeit, frühzeitig arbeitsteilig zu interagieren, eröffnet zugleich die Chance, Interesse zu wecken, Konflikte aufzuspüren und mit Hilfe einer Konfliktanalyse ex ante das weitere Handeln im Planungsprozess danach ausrichten zu können.<sup>3</sup>

### 3.3 Erarbeitung des Leitbildes

Eine Vorstellung davon, wie die Wirklichkeit idealerweise aussehen sollte, also welche Ideen und Ziele die Wirklichkeit prägen sollen, wird hier erarbeitet. Das Leitbild ist auf die betreffenden Rahmenbedingungen (wie z. B. den besonderen Raum) bezogen und es konkretisiert diejenigen Ziele, welche in der Aufgabenstellung genannt wurden, auch wenn es noch grundsätzlich, abstrakt und unerreichbar bleibt.<sup>4</sup> In einer reinen Fachplanung soll der Planer an dieser Stelle ausschließlich das fachliche Optimum für den betreffenden Raum darstellen, ohne diese Ziele mit anderen Belangen abzuwägen.<sup>5</sup> Eine Gewichtung der fachinternen Ziele ist auch hier unabdingbar.<sup>6</sup> Der Wunsch, dass „alles besser werden soll“ ist ein frommer, aber kein operationalisierbares Leitbild. Werden für eine Planung Ziele aufgestellt, die auch außerhalb des fachlichen Raumes Wirkung entfalten, müssen zusätzliche, über den fachlichen Horizont hinausgehende, konfligierende Interessen und Werte gewichtet und abgewogen werden. Die Formulierung des Leitbildes wird zum politischen Akt. Fachplanung wird dann politisch. Dieser Akt fällt jedoch nicht in die Kompetenz eines Experten, sondern sollte ein „gesellschaftlicher

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. V. 6.

<sup>2</sup> Denn das in einer Akzeptanzvoruntersuchung gewonnene Wissen kann auch zeigen, in welcher Form der Prozess der Planung und die Ziele eines Planes verändert werden sollten, um einen gangbaren Weg von Bestand zu einer hier erst zu definierenden Zielvorstellung finden zu können.

<sup>3</sup> Vgl. Kap. XII. 2.3.3.

<sup>4</sup> Ähnlich Marzelli (1994: 11 ff.), Knospe (1998: 31)

<sup>5</sup> Kiemstedt (1993b: 39). Die Abwägung findet dann in der Erstellung des Entwicklungszieles statt.

<sup>6</sup> Schemel (1994: 41). Er bemerkt, dass in der gängigen Praxis eine „saubere Trennung zwischen fachlicher Aussage und politischem Ziel in aller Regel vermisst“ wird; vgl. Marzelli (1994: 17). Zu bedenken ist, dass weder die Bewertung noch ein (ethisches) Sollen aus dem gegenwärtigen Vorhandensein („naturalistischer Fehlschluss“), noch aus irgendwelchen historischen Gegebenheiten (z. B. dem Landschaftsbild von 1850) oder Möglichkeiten (z. B. der potentiell natürlichen Vegetation) zwingend abgeleitet werden können.

Prozess der Normenfestlegung“ sein.<sup>1</sup>

Nach Rittel (1992: 155) bedarf es für die Formulierung von Zielen des *deontischen* „Wissens“, „Wissen“ von dem, was der Fall sein sollte.<sup>2</sup> Diese Ziele für das Leitbild entspringen ausschließlich Werten und Interessen sowie zu Fragen der Ästhetik Geschmacksurteilen.<sup>3</sup>

An dieser Stelle wird zudem deutlich, dass die *gängige Planung nur sehr eingeschränkt rational* ist<sup>4</sup> - sie ist es nämlich nur im Sinne von instrumenteller Rationalität. Die Rationalität ist beschränkt auf Überlegungen, wie die normativen Ziele am besten zu begründen und am besten instrumentell zu erreichen sind, aber nicht auf die Ziele selbst.<sup>5</sup> Die Entscheidung aber, welchen Wertvorstellungen eine Planung folgen soll, entspringen bestimmten Interessen bzw. sind weltanschaulicher, emotionaler oder ethischer Natur und darüber hinaus häufig unbewusst.<sup>6</sup> Das heißt jedoch nicht, dass sie nicht rational auf „Richtigkeit“ hin geprüft werden könnten: Beispielsweise können Interessen ethisch, Ethik auf ihre Rationalität und Weltanschauungen auf ihre logische Konsistenz geprüft werden. Aber eine solche Qualifizierung der Planung kann nicht (ansatzweise) stattfinden, wenn Planung als „Durchsetzungsinstrument“ verstanden und daher einer (gesellschaftlichen) Auseinandersetzung über die Orientierung - also über die Leitbildformulierung - kaum Freiraum zugemessen wird.

Die gängige Planung erscheint nur deswegen in hohem Maße als rational, weil Formulierung und Reflexion des Leitbildes häufig nur geringen Raum (z. B. in den Erläuterungstexten) erhalten, während der Beschreibung des instrumentellen Weges der Implementation ein sehr großer Raum zugemessen wird. Für das Maß an Irrationalität ist es gleichgültig, ob die Wertgrundlage gar nicht thematisiert wird, weil sie z. B. von vornherein als „normal“ betrachtet wird, oder ob sie nur „verdeckt“ praktiziert<sup>7</sup> wird, da eine Reflexion darüber (sozial oder politisch) unerwünscht ist und ein Leitbild von einzelnen Akteuren für andere festgelegt wird.

Damit steht die normative Formulierung des *Leitbildes und Entwicklungszieles im Zentrum des Planungsprozesses* und damit im Zentrum der (politischen) Willensbildung.<sup>8</sup> Rittel (1992: 296) bemerkt, „das ‚Sollbild‘ des jeweiligen Planers lenkt jeden seiner Schritte. In der gegenwärtigen Praxis des Planens wird nicht einmal verlangt, dass dieses Sollbild transparent und explizit gemacht wird.“ Alle anderen Schritte - und das in ihnen verwendete „Wissen“ - dienen weitgehend nur instrumentell der Realisierung dieser Ziele und werden als solche sekundär werthaltig.<sup>9</sup> Im Bewerten und Abwägen werden Bestand und Alternativen auf ihre Übereinstimmung mit dem Leitbild geprüft. Kategoriell geben die Planungsschritte „Definition der Aufgabenstellung“ und „Erarbeitung des Leitbildes“ die Normen und Ziele der Planung vor, die in den Schritten „Erarbeitung des Entwicklungszieles“ und „Entwurf“ präzisiert werden, während alle anderen Schritte als Instrumente der Realisierung der Wertvorstellungen eingesetzt werden. Werden Akteure ausschließlich für die Bearbeitung instrumenteller Schritte einbezogen, wird auch ihnen damit ein instrumenteller Charakter zugeordnet.

---

<sup>1</sup> Von Haaren (1988: 104); ähnlich Keller (1991: 12): „Da der Politiker das öffentliche Interesse repräsentiert, liegt es an ihm, die Ziele der Politik, eben die Werte, vorzugeben, während die Bestimmung der geeigneten Mittel, der faktischen Massnahmen, dem speziell geschulten Experten, also dem Planer, überlassen werden kann.“

<sup>2</sup> Ähnlich Jensen (1970: 123), der den Begriff der Planung im Rahmen einer Theorie sozialer Systeme entwickelt.

<sup>3</sup> Keller (1991: 12 ff.), ebenso Schemel (1994: 44). Er beschreibt dies bei der Aufstellung von Umweltqualitätszielen.

<sup>4</sup> Tenbruck (1972: 33)

<sup>5</sup> Vgl. Lippmann (1995: 18). Er bemerkt, dass in der Landschaftsplanung „die Harmonie zwischen Natur und Gesellschaft geplant und mittels Plänen technisch umsetzbar gemacht“ wurde.

<sup>6</sup> Vgl. Bechmann (1984: 109).

<sup>7</sup> Körner (2000: 211)

<sup>8</sup> Ähnlich Vorwald & Wiegand (1999: 247) sowie Fürst & Scholles (2001: 8). Schemel (1994: 40) bemerkt: Wenn Wissenschaftler eine Bewertung vornehmen, dann nur, indem sie sich auf vorgegebene (nicht auf eigene) Ziele beziehen.

<sup>9</sup> Bechmann (1981: 84) erwähnt, dass auch Zwecke und Mittel werthaltig sind. Vgl. Körner (2000: 212).

Häufig wird der Erarbeitung des Leitbildes in der Planungspraxis nur sehr wenig Raum zugemessen, zuweilen gar keiner.<sup>1</sup> Der Grund dafür mag nicht selten darin liegen, dass als Leitbild in der Praxis der Landschaftsplanung die Zielvorgaben des Naturschutzgesetzes angenommen werden. Die Inhalte des Leitbildes scheinen sich vor diesem Hintergrund geradezu selbstverständlich aus der Bewertung des Bestandes zu ergeben. Begründet wird diese Sicht über den Ansatz der *Funktionsfähigkeit der Landschaft*: Die wünschenswerten Funktionen von Natur und Landschaft sind im § 1 BNatSchG angegeben. Beispielsweise werden die Funktionen der Grundwasserneubildung, der Lebensraumfunktion für Tiere und Pflanzen oder der Erholung unterschieden. In der Bestandsaufnahme wird der jeweilige Grad der Funktionsfähigkeit der einzelnen „Leistungsaspekte“ erhoben; in der Bewertung wird anschließend die Abweichung der Funktionsfähigkeit vom Sollzustand festgehalten. Der Sollzustand entspricht dem „Leitbild“, dass alle Funktionen gleichzeitig optimal zu erfüllen seien. Aus der gegebenen oder mangelnden Funktionsfähigkeit scheinen sich so nahezu selbstverständlich als Zielvorgaben Schutz oder Pflege genügender Funktionsfähigkeit oder Entwicklung derzeit ungenügender Funktionsfähigkeit zu ergeben.

Dieser Ansatz vermag zwar den Planungsschritt (naturschutzorientierter) Leitbildentwicklung nachvollziehbar zu skizzieren, macht aber eine differenzierte Prioritätensetzung nicht verzichtbar, die ein sinnvolles Leitbild kennzeichnet. Gründe dafür sind die in Teilen logische Widersprüchlichkeit der Ziele des BNatSchG §1 sowie die Notwendigkeit, für einen speziellen Raum differenzierte Schutzwürdigkeit verschiedener Funktionen zu konkretisieren und zu gewichten. *Sollen alle Ziele gleichermaßen Beachtung finden, wird Unbedeutendes über- und Bedeutendes unterbewertet.*<sup>2</sup> Wohl deshalb nennen Gruehn & Kenneweg (1998: 81) die aufgabeninterne Abwägung der verschiedenen Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege den „inhaltlichen Kern“ des Planungsprozesses einer jeden Landschaftsplanung.<sup>3</sup>

Die Notwendigkeit, im Leitbild Prioritäten zu setzen und Ziele gegeneinander abzuwägen, eröffnet erst den Raum, unter Rückgriff auf klar definierte Ziele eine Vielfalt von hochwertigen *Alternativen zu erzeugen*, die die gewählten Ziele verwirklichen helfen. Ohne ein Leitbild wäre der Entwurf von Alternativen insofern willkürlich, als jede Idee eine mögliche Alternative sein kann, weil kein sinnvolles Kriterium für die Bewertung oder einen Ausschluss zur Verfügung steht. Die Existenz von qualitativ gleichwertigen Alternativen eröffnet wiederum den Freiraum für politische Auseinandersetzungen über (fachliche) Ziele und Auswahl erwünschter Alternativen, ohne dass die sachliche Qualität vermindert würde. Mit der Möglichkeit schließlich, Akteure in den Prozess des Abwägens und Auswählens zu integrieren, ergibt sich die Chance, auch ihren Interessen und Werten in größerem Maße Rechnung zu tragen und sie auf diese Weise zu interessieren und zu einer gemeinsamen Tätigkeit anzuregen. Akzeptanz und Konsens können die Folge sein.<sup>4</sup>

„Sollwissen“ bildet nach Rittel (1992: 187; Hervorhebung M-O) den „*wesentlichsten und kritischsten (!) Anteil an Planungsinformation*.“ Besonders „kritisch“ ist diese Art von „Wissen“, weil es sehr unterschiedliche Vorstellungen über die zu realisierenden Ziele gibt, aber nicht darüber, wie bei Divergenzen über Fakten ein Konsens herstellbar ist. Wird die bewusste

---

<sup>1</sup> So z. B. bei Hahn-Herse (1996: 337; ähnlich Buchwald 1995: 395), der einen Leistungskatalog der kommunalen Landschaftsplanung differenziert darstellt und die Schritte der Erarbeitung von Leitbild und Entwicklungsziel nicht trennt. Gegenteilig z. B. Hanisch (1997: 157), Wiegleb (2000: 25), Demuth (2000: 63); sie messen dem Leitbild die zentrale Rolle zu.

<sup>2</sup> Ähnlich Debes (1998: 15)

<sup>3</sup> Gruehn & Kenneweg (1998: 81): „Hierbei geht es darum, ... so zu koordinieren, dass die verschiedenen Teilziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in ihrer räumlichen Verteilung bestmöglich aufeinander abgestimmt sind und optimal zur Geltung kommen.“

<sup>4</sup> Vgl. Kap. XII. 2.6.

Entscheidung über die normative Ausrichtung ausgeklammert, so können Aussagen „sachlich“ und in Folge dessen unanfechtbar erscheinen. Sie unterlägen damit unreflektiert der herrschenden „Ideologie und der darin liegenden Vorprägung durch Macht und Interessen“<sup>1</sup> und würden jeglichem Diskurs entzogen. *Methodisch bleibt das Leitbild unersetzbar*, da es für die Bewertung des Bestandes und somit für alle folgenden Planungsschritte erforderlich ist.

Vor dem Hintergrund der Definition der Aufgabenstellung und einer hierauf bezogenen problemorientierten Bestandsaufnahme entwerfen die Planenden in groben Zügen nach bestimmten Wertvorstellungen das Leitbild und das Entwicklungsziel. Beide mögen als gut oder schlecht beurteilt werden, erreichbar oder nicht sein. Sie müssen perspektivisch sein, das heißt, in einer in hohem Maße pluralen Gesellschaft werden diese Wertvorstellungen unwahrscheinlich von vornherein kollektiv gültig sein oder gar als verbindlich gelten können;<sup>2</sup> vielmehr werden sie häufig extrem konfliktär sein.<sup>3</sup>

Die Begründung dafür, warum der Planer die Macht erhält, normative Zielvorgaben festzulegen, kann nur in der Sicht der Landschaftsplanung als unabgestimmte Fachplanung liegen.

Oft werden in der Praxis das *Leitbild* und seine idealen Ziele nicht separat dargestellt, sondern bereits - wie es erst später bei der Erarbeitung des Entwicklungszieles geschehen soll - *aufgrund der Einschätzungen realer Handlungsmöglichkeiten relativiert*. Dies hat eine *Schwächung der Planung* auf verschiedenen Ebenen zur Folge. Zum einen bleiben Ideal und individuelle Einschätzungen realer Handlungsmöglichkeiten nicht getrennt nachvollziehbar.<sup>4</sup> Dies bedeutet einen Verlust an Transparenz, denn Einschätzungen dessen, was als realisierbar gilt, sind häufig abhängig von Interessen. So können Interessen das Ziel der Planung prägen, ohne als solche klar erkennbar zu werden. Zum anderen werden die Ergebnisse der Bewertung weniger deutlich, weil geringere Unterschiede zwischen Bestand und Ziel auftreten werden, da sich bereits beide an der „Wirklichkeit“ orientieren. Zum dritten bewirkt der Mangel eines Leitbildes den Verlust an Reichweite der Planung, da die Möglichkeiten des Handelns frühzeitig und endgültig gedanklich festgelegt wurden. Neu erworbenes Wissen kann nicht mehr zur Revision des Entwicklungszieles und folglich auch nicht mehr für die Schritte des Entwerfens und der Realisierung eingesetzt werden.

Bleibt die Diskrepanz zwischen fachlich idealen und politisch realen Zielen eindeutig erkennbar, bleiben die Akteure nach Schemel (1994: 45) auch nach Beendigung der Planung mit zwei Fragen konfrontiert:

- Gelten die bisher genannten Hindernisse für weiterreichende Ziele noch in gleicher Weise?
- Wie wird begründet, dass nicht weiterreichende Ziele angestrebt werden?<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Fürst (1996: 24 f.). Er bemerkt auch, dass die Leitbilddiskussion in der Privatwirtschaft, in der Wissenschaft und in der Politik zunehmend an Bedeutung gewinnt.

<sup>2</sup> Keller (1991: 14)

<sup>3</sup> Vgl. Kap. IV. 3. & 4.; vgl. Schischkoff (1991: 77). Er bemerkt: „Der Wert ist keine Eigenschaft irgendwelcher Dinglichkeit, sondern eine durch die Fähigkeit des Wertens erkennbare Wesenheit, zugleich die Bedingung für das Wertvollsein der Objekte. Die Vielheit der menschlichen Bedürfnisse und Gefühlsweisen erklärt die Verschiedenartigkeit der Wertungen; was für den einen von hohem Wert ist, besitzt für den anderen geringen oder gar keinen Wert.“ Daher können nach Rittel (1992: 408) Pläne keine richtigen oder falschen Lösungen haben, sondern „nur im Urteil der verschiedenen Parteien als mehr oder weniger akzeptabel“ erscheinen.

<sup>4</sup> Vgl. von Haaren (1988: 99), Leicht & Lippert (1996: 433).

<sup>5</sup> Schemel (1994: 45); Kiemstedt (1993b: 40) ist der Meinung, dass eine solche Begründungspflicht im Rahmen der kommunalen Landschaftsplanung bundesweit einzuführen sei. Das Land Rheinland-Pfalz hat in seinem Naturschutzgesetz die Begründungspflicht für Abweichungen von den Zielvorstellungen des Naturschutzes sowohl für die Regionalplanung in Bezug auf den Landschaftsrahmenplan (§ 16), als auch für die Bauleitplanung in Bezug auf den Landschaftsplan (§ 17) eingeführt.

In der Unterscheidung von Leitbild und Entwicklungsziel steckt damit sehr viel offensichtlicher die Möglichkeit einer Verbesserung und Fortschreibung des Planes für die Zukunft.

Schließlich fällt die Evaluierung von Plänen sehr viel aussagekräftiger aus, wenn an den tatsächlich gültigen Zielen (die im Entwicklungsziel dargelegt sind) angesetzt wird, statt an idealen (im Leitbild formulierten), die in jedem Fall unerreichbar bleiben.<sup>1</sup>

### 3.4 Bewertung

Die leitende Frage für die Bewertung lautet: Wie sind die einzelnen vorgefundenen Bestandteile der „Wirklichkeit“ und die Prognose ihrer Veränderung im Vergleich zum Leitbild zu bewerten? Methodisch werden im Vergleich die Abweichungen und der Grad der Abweichung von Zielen (Soll-Zustand) und (in der Bestandsaufnahme beschriebenen) Wirklichkeit (Ist-Zustand) festgestellt und anschließend mit Hilfe des deontischen „Wissens“ und logischer Schlüsse bewertet.<sup>2</sup> Damit ist die Verknüpfung von Fakten mit Werten bzw. Interessen die Essenz dieses Planungsschrittes. Grundsätzliche Ziele (Werte, Interessen und Geschmacksurteile) wurden bereits im Leitbild offengelegt; ihre Operationalisierung und Konkretisierung erfolgt in der Bewertung und im Entwurfsprozess.

Im Rahmen der Bewertung werden zudem häufig *Ursachen für beschriebene Phänomene* herausgearbeitet. Für diesen Schritt wird kausal-instrumentelles Wissen verlangt, welches beschreibt, aus welchen Ursachen etwas so ist, wie es ist, oder was als Folge einer Handlung erwartet werden kann.<sup>3</sup> Dieses Wissen ist für ökologische Fragen in den Naturwissenschaften und für soziale oder politische Fragen in den Gesellschaftswissenschaften zu finden.

Ergebnisse des Planungsschrittes der Bewertung sind im Bereich der Landschaftsplanung beispielsweise die Bestimmung von Flächen unterschiedlicher Empfindlichkeit oder Schutzbedürftigkeit oder eine Konfliktkarte, die Diskrepanzen zwischen den Belangen des Naturschutzes und den Belangen anderer Raumnutzer aufzeigt.<sup>4</sup>

Zuweilen wird der *Vergleich* von gebietsspezifischen Informationen *mit Durchschnittswerten* (wie z. B. Artenzahlen oder Ausstattung eines Raumes mit einer bestimmten Infrastruktur) für die Bewertung herangezogen. Dabei ist zu beachten, dass ein solcher Vergleich der Erzeugung von Daten dient und folglich der Bestandsaufnahme zuzuordnen ist (z. B. Artenzahl oder Infrastrukturausstattung sind geringer als der Durchschnitt). Erst in einem folgenden Schritt können die Unterschiede oder Gemeinsamkeiten dann bewertet werden, eine Bewertung ergibt sich jedoch niemals selbstverständlich aus dem Vergleich an sich. Die normativen Grundlagen der Bewertung sind im Leitbild darzulegen.

### 3.5 Ableitung des Entwicklungszieles

Die Frage dieses Schrittes lautet, welche Aspekte der Wirklichkeit verändert werden sollen, um das Leitbild möglichst weitgehend zu realisieren. Antworten ergeben sich aus dem vorangegangenen Schritt der Bewertung. Demnach soll dem Leitbild Entsprechendes beibehalten, ihm Gegensätzliches verändert werden. In welchem Maße diese Ziele in den einzelnen Bereichen in der weiteren Planung verfolgt werden, ergibt sich aus der Einschätzung, inwieweit das Leitbild (vor dem Hintergrund der als derzeit unveränderbar angesehenen Rahmenbedingungen) relativiert werden muss, um realisierbar zu werden. Fehlt die Ableitung des Entwicklungszieles als

---

<sup>1</sup> Schemel (1994: 42)

<sup>2</sup> Vorwald & Wiegleb (1999: 250) bemerken, dass von Seiten der Fachwissenschaftler lange Zeit (bis in die 90er Jahre) der Zusammenhang zwischen dem Bewertungsproblem und der Formulierung von Leitbildern nicht erkannt worden ist dieser Klärungsprozess auch heute noch nicht abgeschlossen ist.

<sup>3</sup> Rittel (1992: 174) nennt diese Art von Wissen explanatorisches oder erklärendes Wissen.

<sup>4</sup> Hahn-Herse (1996: 329 f.)

Planungsschritt, bleibt die Planung Idealvorstellung.

Benötigt wird für diesen Schritt instrumentelles sowie deontisches Wissen. Instrumentelles Wissen ist handlungsorientiertes Wissen, welches einen Akteur in den Stand versetzt, zielgerichtet etwas Bestehendes verändern oder eine Veränderung verhindern oder beschleunigen zu können und dafür die Bedingungen zu erkennen, die für eine Veränderung bzw. den Schutz vor Veränderung gegeben sein müssen.<sup>1</sup> Das in der Landschaftsplanung verwendete instrumentelle Wissen stammt sowohl aus den Natur- als auch aus den Sozialwissenschaften.

Die Ableitung des Entwicklungszieles ist im Rahmen einer politischen Planung der Ort, an dem fachliche Ziele nach politischen Wünschen abgewogen und Prioritäten gesetzt werden. Schemel (1994: 44) rät dazu, diejenigen Hindernisse abzufragen und festzuhalten, die gegen ein anspruchsvolleres Entwicklungsziel sprechen. Somit kann das Entwicklungsziel geändert werden, ohne große Teile des Planungsverfahrens neu durchlaufen zu müssen, wenn sich neue oder bislang unbekannte Möglichkeiten zu handeln eröffnen.<sup>2</sup>

### **3.6 Entwurf von Alternativen, Auswahl und Ausarbeitung der besten Lösung**

Auch die Entwurfsphase ist in vielen Teilen von der Verwendung instrumentellen Wissens geprägt, zugleich finden insbesondere deontisches und auch logisches „Wissen“ Anwendung. Wurden im Leitbild die grundlegenden normativen Richtlinien dargestellt, wird im Entwurf beschlossen, wie die Lösungen einer Aufgabe im Detail und im Konkreten beschaffen sein sollen. Eine Abwägung von Werten, Interessen und Geschmacksurteilen ist zentraler Bestandteil dieses Schrittes. Die zu lösende Aufgabe lautet, wie man (ausgehend vom Ist-Zustand) das Entwicklungsziel (den Soll-Zustand) am besten realisieren kann bzw. soll und welche Schritte dafür zu gehen sind. Der Entwurf ist die (sachliche) Lösung des in der Aufgabenstellung formulierten Problems und der damit verbundenen (sachbezogenen) Konflikte. Ein Plan, als Ergebnis des Entwerfens, ist nach Rittel (1992: 174) eine „Menge von instrumentellem Wissen.“ Von ihrer Ausführung erwartet man, dass die Diskrepanz, die ursprünglich zwischen Bestand und Ziel existierte, beseitigt werden kann. Der Planentwurf enthält ein Konzept, wie man aus Erkenntnis handeln kann, um ein gewünschtes Ziel zu erreichen.

In der Entwurfsphase werden die Vorstellungen des Entwicklungszieles - selten in einer Lösung, in der Regel in verschiedenen Lösungsalternativen - konkretisiert und präzisiert. Kennzeichnend für die Entwurfsphase sind die alternierenden Schritte der kreativen Erzeugung und sachlichen Bewertung von Alternativen sowie die Auswahl der bestbewerteten.<sup>3</sup> Die Alternativenprüfung, die Abwägung zwischen ihnen und die Auswahl der als am besten befundenen gehören zum Herzstück einer jeden Planungsentscheidung.<sup>4</sup> Je mehr alternative Ideen und Wege zur Realisierung des Entwicklungszieles und seiner Teilaspekte gefunden werden, desto größer wird die Gestaltungs- und Wahlfreiheit der Planenden. Umso wahrscheinlicher wird es auch, eine vielseitig gute (Gesamt-) Lösung finden zu können.

In der Ausgestaltung und Abfolge der Schritte „Erzeugung“ und „Bewertung“ unterscheiden sich die verschiedenen Entwurfsmethoden.<sup>5</sup> Allen gemeinsam ist, dass sie ein systematisches Vorgehen garantieren sollen, welches Wahlmöglichkeiten zwischen Modellen hoher Qualität hervorbringt. Kreativität und Phantasie spielen hierbei eine zentrale Rolle, um alternative Lösungen zu entwerfen oder verschiedene Teillösungen miteinander zu kombinieren. Die

---

<sup>1</sup> Bechmann (1981: 50); nach Rittel (1992: 155) besteht instrumentelles Wissen aus faktischem und explanatorischem Wissen.

<sup>2</sup> Vgl. Kap. III. 3.3.

<sup>3</sup> Rittel (1992: 75)

<sup>4</sup> Spindler (1996: 219). Vgl. Ott (1996) zur Abwägungsproblematik im Naturschutz aus ethischer Sicht.

<sup>5</sup> Vgl. Lukat (1975). Sie stellt ausführlich verschiedene Methoden vor.

Existenz von sachlich guten Teillösungen und Alternativen eröffnet dann einen Raum, mit „fachfremden“ Akteuren in einen Beratungs- und Entscheidungsprozess eintreten zu können, ohne qualitative Einbußen befürchten zu müssen.

Mit dem Entwurf endet der Prozess der „sachbezogenen“ Planung. Eventuell werden zudem in einer Durchführungsplanung die für die Realisierung des Entwurfs notwendigen Schritte des Handelns geordnet dargestellt, die es ermöglichen sollen, in der Realität von der aktuellen Situation zum Entwicklungsziel zu gelangen.<sup>1</sup>

Die Legitimation und Genehmigung eines Planes sind Aufgaben des politischen Prozesses, die Realisierung des Entwurfs liegt jenseits der Tätigkeit des Planens. Aber erst mit der Realisierung des Entwurfes wird der Sinn einer Planung erfüllt.

### 3.7 Realisierung

Die Verwirklichung des Planes ist das motivierende Ziel. In diesem, der eigentlichen Planung nachfolgenden, Schritt wird keine neue Frage gestellt. Die Antworten auf die in der Aufgabenstellung formulierten Fragen wurden bereits gegeben. Hier nun zeigt sich, ob die in der Planung gefundenen Antworten „richtig“ waren, ob sie einen gangbaren Weg zu dem erwünschten Ziel zeigen können oder nicht. Es zeigt sich, ob das verwendete „Wissen“ vollständig genug und „richtig“ war bzw., ob es richtig interpretiert und im Verlauf der Planung richtig kombiniert worden ist oder nicht. Die Realisierung kann als Prüfung der Planung verstanden werden. Eine Erfolgskontrolle kann zeigen, inwieweit die Ziele erreicht werden konnten oder nicht und eventuell zur Fortschreibung im Sinne einer Verbesserung der Planung führen.

Benötigt werden für die Realisierung eines Planes instrumentelles Wissen, Handlungskompetenz und der Wille zum Handeln.

Die Realisierung einer Planung wie z. B. des kommunalen Landschaftsplans kann auf verschiedene Weise angestrebt werden. Die Ergebnisse können in der *Materie* (z. B. durch die Anlage eines Gartens oder eines „Biotops“) umgesetzt werden. Die Produkte sind in diesem Fall meist ohne weiteres wahrnehmbar. Sehr viel schwerer zu erkennen sind Produkte eines Planes meist, wenn die Ergebnisse z. B. erst durch die *Integration in weitere Entscheidungsprozesse* (z. B. in Verordnungen oder andere Planungen wie den Flächennutzungsplan) realisiert werden. Eine klare Zuordnung einer Wirkung ist hier sehr viel schwieriger, die Ergebnisse oftmals weniger gut erkennbar. Resultat einer Entscheidung kann auch sein, entweder *etwas zu tun* oder *nicht zu tun* (z. B. ein Haus zu bauen oder nicht, eine Verordnung zu erlassen oder nicht). Auch die Entscheidung, etwas nicht zu tun, kann ein wichtiges Ergebnis einer Planung sein, gleichwohl es sehr viel schwerer wahrzunehmen (und damit auch vorzuzeigen) sein kann, als ein wie auch immer geartetes Handeln.<sup>2</sup> Die Realisierung eines Planes kann selbstständig betrieben werden oder sie ist von anderen Akteuren abhängig, indem z. B. der Plan als Angebot bzw. als Empfehlung an diese weitergegeben wird, die mehr oder weniger selbständig über die weitere Verwendung einer Planung befinden. Im letzten Fall ist auch die „persuasive“ Wirkung einer Planung ein wichtiges Ziel, im ersten Fall genügt ein korrekter Plan.

Der Grad der Realisierung von Inhalten unter anderem der kommunalen Landschaftsplanung wurde vielfach unter dem Schlagwort des Vollzugsdefizits bemängelt.<sup>3</sup> Einige Planer fordern beispielsweise, eine (vertraglich geregelte) Umsetzungsphase für die Landschaftsplanung einzuführen.<sup>4</sup> Schwierigkeiten der Realisierung können auch auf, wie auch immer geartete,

<sup>1</sup> In der kommunalen Landschaftsplanung ist die Durchführungsplanung nicht Teil des Entwurfs.

<sup>2</sup> Mastop & Faludi (1997: 828)

<sup>3</sup> Vgl. Kap. IV. 2.

<sup>4</sup> Z.B. Luz (1997)



Mängel der Eignung eines Planungsprozesses verweisen, ein bestimmtes Ergebnis zu erzielen.<sup>1</sup> Da es mehrere und sehr verschiedene Formen der Realisierung von Inhalten einer Planung gibt oder geben kann, ist es sowohl für die Gestaltung des Planungsprozesses als auch für eine spätere eventuelle Evaluation wichtig zu klären, welche Art von Realisierung eines Planes die Intention ist.

### 3.8 Abfolge der Planungsschritte

Der (inhaltliche) Planungsprozess ist bisher als *lineares Ablaufschema* dargestellt worden. Zu Recht wird ein solches Schema kritisiert, weil es Teilhandlungen suggeriert, die erst abgeschlossen werden müssen, bevor der nächste Schritt unternommen wird. Tatsächlich werden oftmals mehrere Teilhandlungen zur gleichen Zeit ausgeführt, und es bestehen zahlreiche Rückkopplungen.<sup>2</sup>

Beispielsweise wird erst bei der Formulierung des Entwicklungszieles deutlich, dass Informationen über den Bestand fehlen, die notwendig sind, um einen Entwurf erarbeiten zu können. Es folgt eine erneute Bestandsaufnahme bislang unbeachteter Aspekte. Daher stellen *zyklische Ablaufschemata* den Planungsprozess *realistischer* dar, da sie Lernprozesse erfassen. Lernprozesse bedeuten die Möglichkeit, neu hinzugewonnene Informationen immer wieder zur Reflexion und gegebenenfalls zur Revision bisheriger Zielvorstellungen und Planungsergebnisse zu verwenden.<sup>3</sup> Dadurch können die Ergebnisse der Planung gesicherter, genauer, rationaler und effektiver - also besser - werden.

Dabei ist die *Reihenfolge der Planungsschritte nur teilweise veränderbar*.<sup>4</sup> Denn die Kombination der einzelnen Schritte folgt einer logischen, systematischen Methodik des Lösens einer Aufgabenstellung: Erst die Aufgabenstellung zeigt, welche Missstände Anlass zu planen geben sowie welche Informationen dafür über die Wirklichkeit erhoben werden sollen. Fehlt die Bestandsaufnahme, bleibt das Leitbild ohne Bezug zu den Rahmenbedingungen. Wird kein Ziel aufgestellt, wäre Planen als systematischer Entwurf einer besseren Lösung sinnlos. Ist-Zustände können erst im Vergleich mit Soll-Zuständen bewertet werden und erst aus der Bewertung ergibt sich, was genau verändert werden soll. Erst anschließend kann konkret bedacht werden, was in welcher Form zu verändern sei.

Zwar können die Ergebnisse einzelner Schritte als selbstverständlich oder bekannt erscheinen; sie werden vielleicht nicht eigens dargestellt und bleiben einem Disput auf diese Weise verschlossen. Logisch bleiben sie dennoch notwendig. Der Gedankengang wird dann durch Auslassungen weniger gut nachvollziehbar und weniger präzise. Die Inhalte werden schwieriger zu diskutieren, zu kritisieren oder in ihrem Wert zu schätzen. Der unsystematische Entwurf mag ein Versagen oder ein Geniestreich sein, er entzieht sich jedenfalls einem nachvollziehbaren Entwurfsprozess. Im politischen Bereich mag dennoch aus anderen Gründen etwa die Realisierung einzelner Projekte vor der Fertigstellung des Entwurfs stattfinden.<sup>5</sup> Gerade in diskursiven Verfahren wird die Linearität des Planungsprozesses zugunsten der Zyklizität aufgehoben. In zyklischen Planungsprozessen muss nicht die Vollendung aller vorauslaufenden Planungsschritte abgewartet werden, bis der nächste Schritt folgen kann. So wird Zeit gewonnen und mehrere Akteure können zur gleichen Zeit tätig sein.

Das Postulat des logisch nachvollziehbaren Entwurfs - als Ergebnis - widerspricht dabei nicht künstlerischer Intuition und künstlerischem Entwerfen im Planungsprozess. Es fordert nur,

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. IV.5.

<sup>2</sup> Bechmann (1981: 62)

<sup>3</sup> Ähnlich Bechmann (1981: 63), der verschiedene lineare und zyklische Schemata eines Planungsprozesses vorstellt.

<sup>4</sup> Ähnlich Zimmermann (1997: 57)

<sup>5</sup> Vgl. Kap. IV. 6.2, XII. 2.6.

jedwede Idee in einen logischen Zusammenhang zur Problemlösung zu stellen und einer logischen Prüfung ihrer Eignung zu unterwerfen.

#### 4. Der Planer als Experte und Entwerfer

Die originäre Aufgabe des Planers in einem sachorientierten Planungsprozess ist es, diesen als Problemlösungsprozess zu strukturieren, zu organisieren sowie auf die inhaltlichen Fragen der einzelnen Planungsschritte (sachbezogene) Antworten zu geben. Das bedeutet nicht, dass der Planer isoliert arbeiten müsste oder auch nur könnte. Gerade bei Problemen, für deren Bearbeitung verschiedene Disziplinen oder Perspektiven einen Beitrag leisten müssen, ist es meist für die sachliche Qualität notwendig, „Wissen“ von anderen Akteuren zu erhalten. Mit der Aufgabe, „externes“ „Wissen“ zu beschaffen, werden Kommunikation und das Gestalten einer sachorientierten Beteiligung zu einer wichtigen Managementaufgabe des Planers.<sup>1</sup> Durch die Verwendung solchen professionellen Wissens soll der Planer die wissenschaftlich-rationale Dimension der Planung garantieren.<sup>2</sup>

Um den Bedarf an „Wissen“ bestimmter Art abschätzen, es auffinden und sachgerecht im entsprechenden Lösungsschritt anwenden zu können, muss der Planer zu einem gewissen Teil dieses Wissens selbst besitzen. Der Planer ist also von seiner Profession Experte für (sachliches) Problemlösen (dies ist sein Fach) und in anderer fachlicher Hinsicht „Universaldilettant“, meist aber mit einem Schwerpunkt in einer nicht-planerischen Disziplin.<sup>3</sup> Im Falle der Landschaftsplanung ist dies sehr oft eine Teildisziplin der Ökologie.

Das erhobene und verwendete Wissen jedes einzelnen Planungsschrittes wird vom Planer erhoben oder gesammelt, strukturiert und dokumentiert. In einem Prozess der Erzeugung von vielfältigen Möglichkeiten und der Auswahl von Möglichkeiten findet der Entwurf statt. Kontinuierliches Erzeugen von Möglichkeiten sowie Abwägen und Entscheiden<sup>4</sup>, welches die beste von den verschiedenen Lösungen sei, eröffnet erst Entscheidungsfreiräume und damit die Wahrscheinlichkeit, gute Lösungen zu finden. Dabei werden Wertentscheidungen untrennbar in den Entwurf eingewoben. Entwerfen ist folglich politisch. Das Erzeugen von Alternativen bildet eine essentielle Grundlage für den Prozess des Entwerfens. Kreativität und Phantasie spielen eine zentrale Rolle.<sup>5</sup>

Abschließend werden ein oder mehrere alternative Lösungen der ursprünglichen Aufgabe dargestellt und in der Regel eine Lösung präferiert und vor einem (politischen) Gremium vorgestellt.

Soll oder will der Planer darüber hinaus eine Lösung auch realisieren, fallen ihm zusätzliche Aufgaben zu: Er muss einen ausreichenden Konsens beschaffen (als Aufgabe einer politischen Planung) und entsprechende Ressourcen besorgen (z. B. Geld oder Grundstücke oder die Bereitschaft anderer Akteure, tätig zu werden) und eventuell Tätigkeiten von Akteuren steuern und überwachen.

Durch all diese Aufgaben erhält der Planer eine gewisse Macht: Er definiert die zu lösenden Probleme, er sammelt das dafür zu beachtende Wissen und legt es anderen dar.<sup>6</sup> So verfügt er

---

<sup>1</sup> Selle (1996a: 11)

<sup>2</sup> Vgl. Koschitz (1993a: 44).

<sup>3</sup> Selle (1996b: 334) betont dabei: „Zusammenhangswissen schliesst Spezialwissen in einzelnen Handlungsfeldern nicht nur nicht aus, sondern setzt dies in aller Regel voraus.“

<sup>4</sup> Albers (1979: 198) unterscheidet den Planer vom Forscher unter anderem dadurch, dass die Hauptanliegen des ersteren Entscheiden und Handeln, die des zweiten Forschen und Erkennen sei: Der Forscher „spricht nur dann, wenn seine Forschungsergebnisse Schlussfolgerungen erlauben, aber der Planer muss bereit sein, zu jeder Zeit Rat zu geben und seine Pläne vorzulegen. Tut er das nicht, weil er noch mehr Gewissheit, einen noch umfassenderen Ansatz, noch mehr Integration haben möchte, so wird die Entscheidung gleichfalls gefällt werden - aber ohne ihn und vermutlich von Leuten, die weniger über das Problem wissen als er.“

<sup>5</sup> Üblicherweise wird in der Landschaftsplanung im Entwurfsprozess ein größeres Gewicht auf rationales Abwägen und Entscheiden, in der Landschaftsarchitektur ein größeres Gewicht auf das „künstlerische Erfinden“ gelegt. Vgl. Willhauck (1995: 512) zum künstlerischen Entwurf in der Freiraumplanung.

<sup>6</sup> Fürst (1996: 32), Fröchling (1996: 95)

über einen großen Vorsprung an Wissen. Bei der Leitbilderstellung und Bewertung vermag er ausgewählte Zielvorstellungen für die Zukunft ausführlich darzulegen und zu begründen. Im Entwurf gießt er diese Ziele in konkrete Handlungsanleitungen. Durch den Schritt in die Realisierung werden die Ideen Wirklichkeit.

Die Machtbasis des Landschaftsplaners erwächst zum einen aus dem gesetzlichen Auftrag und der Gestaltung des Verfahrens, zum anderen aus der Zustimmung der über seine Planung Beschließenden. Weicht er zu sehr von ihren Vorstellungen ab, wird er „entmachtet“. Das Finden eines politischen Konsenses zeigt sich als ein äußerst kritischer Punkt der Planung. Durch die Integration der sachorientierten Planung mit einem politischen Prozess wird die Problemlösung einem Prozess der politischen Willensbildung unterworfen.

## 5. Planung als politischer Prozess

Nach Luhmann (1990: 225) ist „die Herstellung kollektiv bindender Entscheidungen“ die Aufgabe des politischen Systems. Ziele des Planungsverfahrens - als eine bestimmte Organisationsform eines politischen Prozesses<sup>1</sup> - sind die kollektive Bildung eines Konsenses über politische Ziele, ihre Legitimation und ihre Realisierung. Verfahren sollen nach Luhmann (1997: 36, 32, 50) Legitimation von Entscheidungen in einem institutionalisierten Lernprozess durch Kommunikation in einem sozialen System herstellen. Die Legitimation bestimmter Entscheidungen ist notwendig, da eine Selektion einer Entscheidung aus einer Vielzahl anderer möglicher, in komplexen Systemen denkbarer, Entscheidungen stattfindet. Verfahren sollen eine verbindliche Geltung der getroffenen Entscheidungen im sozialen System bewirken. „Verfahren können daher Funktionen übernehmen, die einfacheren Systemen verschlossen sind, namentlich Funktionen der kooperativen Wahrheitssuche von divergierenden Standpunkten aus und Funktionen des Darstellens und Austragens von Konflikten“ folgert Luhmann (1997: 50). Diesen Funktionen kommt in pluralistischen Gesellschaften eine besondere Bedeutung zu, denn mit Lyotard „exponiert sich der Widerstreit in der Politik der modernen Demokratien“.<sup>2</sup>

Legitimation und Konsens sollen zwar gemeinsam erreicht werden, sind aber in Teilen unabhängig voneinander. Denn Konsens kann jenseits rechtlicher Verfahren gefunden werden. Legitimation kann durch Macht- oder Mehrheitsentscheidungen hergestellt werden, ohne dass tatsächlich Konsens der Beteiligten über die Inhalte bestünde. Schien lange Zeit ein rechtlich gültiges Ergebnis tatsächlich auch ein kollektiv verbindliches zu werden, allein weil es rechtlich gültig war, scheint heute zunehmend die Existenz eines „Konsenses“ Voraussetzung für die Legitimation zu werden.

Fürst (1995: 710) bemerkt, „dass die Konsensfindung zum zentralen Engpass der Planung wird, die Qualität der Planung immer mehr von opportunistischen Kompromissen bestimmt wird und wechselnde politische Mehrheiten immer häufiger die Planungshorizonte verkürzen.“ Mangelnder Konsens in der Willensbildung des Planens führt zu fehlender Legitimation und zum sogenannten Vollzugsdefizit.<sup>3</sup>

Rechtliche Legitimation erhält ein Plan, wenn im Inhalt und bei der Aufstellung alle rechtlichen Normen beachtet worden sind und der Plan von legitimierten Gremien beschlossen wurde. Rechtlich vorgeschriebene Verfahrensschritte der kommunalen Landschaftsplanung sind nach Baugesetzbuch (§2 bis 6) der Aufstellungsbeschluss des Kommunalparlaments, die vorgezogene Beteiligung der Bürger und der Träger öffentlicher Belange, der Billigungsbeschluss, die öffentliche Auslegung, der Feststellungsbeschluss, die Genehmigung und die ortsübliche Bekanntmachung.<sup>4</sup>

Rechtliche Normen regeln insbesondere die Aufgabe und Stellung des Planes im Planungssystem, die Zuständigkeit für die Erstellung<sup>5</sup>, die organisatorische und inhaltliche Verknüpfung mit anderen Planungen (z. B. die Integrationsart zwischen Landschaftsplan und Flächennutzungsplan)<sup>6</sup>, den Grad der rechtlichen Verbindlichkeit des Planes<sup>1</sup>, den Ablauf des

<sup>1</sup> Vgl. Luhmann (1971), Sfar (1994: 42 f.) aus der Perspektive der Stadtplanung.

<sup>2</sup> Zit. in Reese-Schäfer (1989: 67 ff.). Er erläutert diese Sicht Lyotards zu diesem Phänomen: „Es sind nämlich verschiedene Diskursarten, die hier eine Rolle spielen: die Ermittlung der Gegebenheiten, der Handlungsmöglichkeiten, der normativen Grundlagen, der Entscheidungsfindung, des Urteils etc. Die moderne Politik muss ständig verschiedenartige Diskursarten verbinden - die Illusion der Einheitlichkeit kann dabei durchaus entstehen und den Widerstreit vorübergehend vergessen oder erträglich machen.“

<sup>3</sup> Z.B. Lahl (1991: 58)

<sup>4</sup> Vgl. Kap. IX. 2.2 & 6.2

<sup>5</sup> Z.B. Schütze (1996: 160), Stich (1986b: 112), Gruehn & Kenneweg (1998: 373)

<sup>6</sup> Z.B. Schütze (1996), Gerschauer (1979: 606 f.) sieht zum damaligen Zeitpunkt in keinem der Ländergesetze eine hinreichende Regelung des Verhältnisses zwischen Landschaftsplanung und Bauleitplanung. Vgl. Pfeifer & Wagner (1989)

Verfahrens im politischen Raum<sup>2</sup> oder den weiteren Umgang mit Inhalten des Planes.<sup>3</sup> Zu diesen Themen besteht eine ausführliche Diskussion in der Literatur zur Landschaftsplanung.<sup>4</sup>

Demgegenüber fehlt eine wissenschaftliche Auseinandersetzung zu dem Themenkomplex des Planungsprozesses und der Legitimation im sozialen Raum jenseits juristischer Regelungen weitgehend.

Offene Fragen sind:

- Welche Wege führen neben dem rein rechtlichen zu einer „sozialen Verbindlichkeit“?
- Schafft der Prozess der Planung selbst eine soziale Kultur, die für Konsensbildung und Verwirklichung des Planes hinderlich oder förderlich ist?

---

<sup>1</sup> Z.B. Gruehn & Kenneweg (1998: 71), Ramsauer (1993: 109 f.) kritisiert die Integration der Inhalte der Landschaftsplanung in die Landesplanung, Raumordnung und Bauleitplanung als besonders unbefriedigend.

<sup>2</sup> Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1996: Anhang 8): Hier werden ausführlich das Ablaufschema und die Arbeitsschritte des Landschafts- und Flächennutzungsplans dargestellt.

<sup>3</sup> Gruehn & Kenneweg (1998: 367) konstatieren, dass es „kaum rechtmäßige Flächennutzungspläne“ gäbe, da viele Rechtsvorschriften nicht erfüllt würden. Fehlerhafte Abwägungen seien die häufigsten Mängel.

<sup>4</sup> Gruehn & Kenneweg (1998: 39, 88) typisieren umfassend die Modelle der einzelnen Bundesländer, ähnlich Ramsauer (1993).

## 6. Der Planer als Interessenvertreter im politischen Prozess

Der Planer handelt als Interessenvertreter, beispielsweise vertritt der Landschaftsplaner Interessen des Gemeinwohls.<sup>1</sup> Als Interessenvertreter gehört es zu den Aufgaben des Planers, sowohl den Gedankengang, die Ziele und Lösungen der Planung in die Fachsprache (in Plan und Text) zu übersetzen, als auch, sie in das Regelsystem des politisch-administrativen Bereichs einzubringen und dort zu vertreten.<sup>2</sup>

In demokratischen Systemen ist die Bildung einer Mehrheit häufig und vor allem in entscheidenden Punkten Voraussetzung für die Legitimierung einer Entscheidung. Um Mehrheiten und vielleicht sogar Konsens zu finden, müssen Hindernisse und Konflikte sichtbar gemacht und überwunden werden. Häufig kann erst im Zuge der Konfliktbearbeitung Passivität in Aktivität gewandelt und Zustimmung gesucht werden. Dazu müssen - parallel zum „inhaltlichen“ Planungsprozess - Prozesse der Beteiligung und des Diskurses organisiert werden, um zu einem Entschluss finden zu können. Zur Aufgabe des Planers wird es damit, in einem sozialen Prozess politischer Willensbildung mitzuwirken.<sup>3</sup> Fürst (1996: 27) sieht als die zwei Möglichkeiten, wie sich Planer im Feld der Politik verhalten können: entweder sich zu „Sekretären“ reduzieren zu lassen, oder zu versuchen, unter anderem durch Prozessorganisation und Moderation zu einer Verbesserung der Verhandlungsprozesse beizutragen.<sup>4</sup>

Die Tätigkeiten des Planers haben nicht nur eine politische Dimension, sondern auch eine soziale. Sie finden im Austausch zwischen Individuen und Gruppen statt. Der Erfolg des Planers wird damit auch von seinem persönlichen Geschick abhängen, zu den Parteien eine Vertrauensbeziehung herstellen und zu pflegen, die eine konstruktive Sacharbeit erlaubt.<sup>5</sup>

In der gängigen Auffassung gehört es zur Aufgabe eines Interessenvertreters, eigene Positionen gegen andere möglichst gut und raffiniert durchzusetzen. Dafür werden meist ausschließlich diejenigen (Sach-) Argumente, welche für eine bestimmte (Planungs-) Lösung sprechen, dargelegt und verteidigt. Gegenargumente werden nicht genannt, sondern ausschließlich der findigen Äußerung durch den Gegner überlassen. Eine abgewogene Darstellung oder eine konstruktive Entwicklung von Ideen können auf diese Weise selten entstehen. Mit Hilfe von Macht oder Sozialtechnologien sollen bereits festgelegte Ziele nur noch durchgesetzt werden.

Auch, aber nicht nur, die Planungspraxis im Bereich des Naturschutzes ist häufig von solchen Vorstellungen geprägt, um sich im Stande zu sehen, den Auftrag im Sinne eines Gemeinwohls erfüllen zu können. Die Legitimation dieser Aufgabe für den Planer scheint rechtlich im gesetzlichen Auftrag (z. B. im BNatSchG §1) und moralisch in der Bedeutung des Naturschutzes begründet zu sein.

Eine Alternative zur üblichen Form der Interessenvertretung wäre, Vorannahmen, Ziele, Vor- sowie Nachteile von alternativen Lösungen und den Gedankengang, welchem sie entspringen, transparent und nachvollziehbar im politischen Prozess darzustellen, und dadurch nicht nur die Freiheit anderer in ihrer Entscheidung nicht einzuschränken, sondern sie im Rahmen eines Dialoges über Alternativen noch zu fördern. Eine solche Einstellung kann zwar in Teilen auch von nur einer Seite praktiziert werden; ihr Erfolg ist aber letztendlich davon abhängig, dass die wichtigsten Akteure diese Strategie teilen und die institutionellen Rahmenbedingungen eine solche Praxis auch erlauben.<sup>6</sup>

Gerade der Auftrag an den Planer, sowohl Experte als auch Interessenvertreter zu sein, führt aber zu einer tiefgreifenden Schwierigkeit bei der Herstellung von Transparenz und Diskursfähigkeit von Entscheidungen: denn die gängige Meinung schreibt einem Experten das Recht und oftmals

---

<sup>1</sup> Vgl. Trepl (2001a & b); vgl. Kap. V. 6.1.

<sup>2</sup> Willhauck (1995: 514 f.)

<sup>3</sup> Selle (1996c: 35), Magidan et al. (1990: 170)

<sup>4</sup> Vgl. Kap. V. 6.

<sup>5</sup> Ähnlich Magidan (1990: 172)

<sup>6</sup> Vgl. Kap. XII. 2.6.

auch die Pflicht zu, nicht nur festzulegen, wie ein Phänomen zu sehen und zu bewerten ist, sondern auch, was „daher zwangsläufig“ zu tun sei. Faktenwissen wird nicht von deontischem Wissen getrennt.<sup>1</sup> Diese Meinung vertreten oftmals nicht nur Bürger und Politiker, unter anderem weil ihnen damit (scheinbar) die Verantwortung abgenommen wird, sondern auch die Experten selbst, und sie verlangen dabei Respekt und Achtung gegenüber ihren fachlichen Ansichten.<sup>2</sup> Experten pflegen nach Hitzler (1994: 17) „das Standesbewusstsein technischer, intellektueller und moralischer [M-O: also objektiver] Überlegenheit und, damit korrelierend, ... [M-O: den massiven] Anspruch nicht nur auf Autonomie, sondern auch auf Autorität gegenüber irgendwelchen Interessengruppen - ... auch gegenüber irgendwelchen nichtprofessionellen Entscheidungsträgern.“<sup>3</sup>

Eine Trennung von sachbezogenen Wissen und (sowohl fachlichen als auch individuellen) Werten würde also nicht nur die Experten - teilweise und zu Recht - entmachten,<sup>4</sup> sondern zugleich eine Grundlage des geltenden Bildes des Experten zerstören. Rechtens und notwendig ist diese Trennung von wissenschaftlicher Analyse und Bewertung, weil viele Schritte der Bewertung nur auf individuellen Wertvorstellungen beruhen, aber dann als rein „technischer Aspekt eines Verfahrensstreits“ erscheinen, die Frage der Verteilung von Kosten und Nutzen verbergen und „einer Elite Verantwortung verliehen [M-O: wird], die der Öffentlichkeit in keiner Weise Rechenschaft schuldig ist.“<sup>5</sup> Auftraggeber eines Experten sehen sich dann der Leichtfertigkeit benommen, „Sachzwängen“ zu folgen und damit eigene Entscheidungen und Verantwortlichkeit vermeiden zu können.<sup>6</sup> Sind sich jedoch Experten und Außenwelt einig, dieses Bild nicht anzutasten, stehen Aussagen der Experten einem sachgerechten und transparenten Diskurs im Wege.<sup>7</sup> Ein solcher Diskurs wird erst möglich, wenn der Planer die einzelnen Planungsschritte, ihre Inhalte und Bedeutung für den Problemlösungsprozess klar unterscheidet, die Reichweite und Grenzen jeden Schrittes prüft und wahrt sowie bewusste kontrollierte Übergänge zwischen den kategoriell unterschiedlichen Schritten schafft.<sup>8</sup> Sind weitere Akteure in einzelnen Schritten beteiligt, muss er den Überblick über den gesamten Prozess behalten<sup>9</sup> und die jeweiligen Aufgaben der Beteiligten klar kennzeichnen. Der Planer sollte „nicht mehr als alleinwissender Experte fungieren, der allein die richtige Lösung zu einem Problem kennt. Er sollte sich vermehrt als Bindeglied verstehen, das Zusammenhänge erkennt und herstellen kann und das über das notwendige Wissen verfügt, in der Gesellschaft formulierte oder fühlbare Anliegen in die Fachsprache zu übersetzen.“<sup>10</sup>

Wie sachlicher und politischer Planungsprozess im Falle der kommunalen Landschaftsplanung verknüpft sind (Kapitel IV.5.), soll (in Kapitel IV.3.) skizziert werden, nachdem Aufgaben der Landschaftsplanung und hierbei auftretende Konflikte näher beleuchtet worden sind, um genauer beurteilen zu können, worin Ziele des Planungsverfahrens als ganzen liegen können. Erläutert wird (in Kapitel IV. 1 und 2) dies am Beispiel der Landschaftsplanung.

---

<sup>1</sup> Koschitz (1993a: 23) nennt als eine häufig genannte Ursache für die Vermischung von Fakten mit Werten und Interessen, dass sich die Planer ihrer Denkmuster selbst nicht bewusst seien.

<sup>2</sup> Keller (1991: 10) über den Planer als Experten

<sup>3</sup> Ähnlich Keller (1991: 14; vgl. Knorr-Cetina 1984: 245). Nach ihrer Analyse findet man speziell bei Naturwissenschaftlern häufig „die Neigung, die Objektwelt als objektiv und das Subjekt als Verzerrung des Objekts zu betrachten.“

<sup>4</sup> Ozawa & Süsskind (1990: 181, 189)

<sup>5</sup> Ozawa & Süsskind (1990: 189, 177)

<sup>6</sup> Ähnlich Ozawa & Süsskind (1990: 182)

<sup>7</sup> Eckert & Willems (1992: 198) bemerken, dass großes Wissen über ein Thema einem Perspektivenwechsel im Wege stehen könne.

<sup>8</sup> Vgl. Obermeier (1999: 69). Er erläutert dies anhand von Regeln für die Kunst der Risikokommunikation für Experten.

<sup>9</sup> Hallmann (1990: 97) betont, dass in der Regel niemand anderes als der Planer fähig ist, den Überblick über den gesamten Prozess zu behalten.

<sup>10</sup> Sfar (1994: 43)



## IV. Konflikte in der Raumplanung am Beispiel der kommunalen Landschaftsplanung

Die Diskussion um den tatsächlichen oder vermeintlichen Misserfolg der Landschaftsplanung verweist auf verschiedene Konflikte als Ursachen (1 und 2. Kapitel). Konflikte sind in aller Regel auch der Ausgangspunkt der Planung, ihre Lösung ist wesentlicher Teil ihres Auftrags (3. Kapitel). Planungen, welche wie die Landschaftsplanung Aussagen treffen, die auf lange Zeiträume (circa 10 bis 15 Jahre), oft auf große Flächen und auf viele Bereiche Bezug nehmen, haben es mit einer Vielzahl von Schwierigkeiten zu tun, die regelmäßig als Konflikte in der Planung in Erscheinung treten. Ursachen liegen in Konfliktpotentialen, die jeder Raumplanung inne wohnen (Kapitel 4.1), oder für die Landschaftsplanung typisch sind (Kapitel 4.2 und 4.3). Konflikte treten vor allem an der Schnittstelle von sachorientierter und politischer Planung auf. Das führt regelmäßig dazu, dass in konventionellen Genehmigungsverfahren Konflikte an Stellen des sachorientierten Planungsprozesses in Erscheinung treten, wo sie zu diesem Zeitpunkt nicht mehr sachgerecht bearbeitet werden können (Kapitel 5.1). Die persuasive Wirkung der Landschaftsplanung kann sich so nicht entfalten (Kapitel 5.2). Aufgaben des Naturschutzes scheinen durch die verstärkte Anwendung von Macht als Ressource auch nicht - oder zumindest nicht alleine - gelöst werden zu können. Welche Wege es gibt, die Ressourcenausstattung der Landschaftsplanung zu nützen oder zu verbessern, damit sie die ihren Aufgaben zuzurechnenden Konflikte auch lösen kann, wird im letzten Kapitel kurz erörtert (6. Kapitel).

### 1. Aufgabe der Landschaftsplanung

Aufgabe der Landschaftsplanung ist es, die Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege darzustellen und zu begründen (BNatSchG § 13).<sup>1</sup> Dafür findet Landschaftsplanung auf jeder Ebene der Raumplanung statt.<sup>2</sup> Ihre Aufgabe soll sie auf zweierlei Weise erfüllen, zum einen durch die Erstellung eines Planes bzw. Textes, zum anderen durch Überzeugungsarbeit und Bewusstseinsbildung als „eigenständiger Wert neben dem *ius strictum*“.<sup>3</sup>

Die Landschaftsplanung soll nach Meinung sehr vieler Autoren der Fachwissenschaft und eines großen Teiles der juristischen Literatur eindeutig „*das* Planungsinstrument des Naturschutzes sein“.<sup>4</sup> Die kommunale Landschaftsplanung hat nach Bundesnaturschutzgesetz § 6 (1) die Aufgabe, „die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege ... darzustellen“ und damit einen Beitrag „zur nachhal-

---

<sup>1</sup> Die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind nach § 1 (1) Bundesnaturschutzgesetz (in der Fassung vom 3. April 2002) folgende:

„Natur und Landschaft sind auf Grund ihres eigenen Wertes und als Lebensgrundlagen des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen, zu pflegen, zu entwickeln und, soweit erforderlich, wiederherzustellen, dass

1. die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts,
2. die Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Nutzungsfähigkeit der Naturgüter,
3. die Pflanzen- und Tierwelt einschließlich ihrer Lebensstätten und Lebensräume sowie
4. die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft

auf Dauer gesichert sind.“ Die nachhaltige Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen ist (1994) als Staatsziel in das Grundgesetz (Art. 20a) eingeführt worden. Vgl. Bayerisches Naturschutzgesetzes Art. 3 (3), SRU (1978: Tz 1313), Buchwald (1996: 216), Hahn-Herse (1996: 309).

<sup>2</sup> Ausführlich Buchwald (1996: 220 - 224 und 1995)

<sup>3</sup> Schütze (1996: 28), ebenso Haber (1981: 88), Schmidt-Aßmann (1987), vgl. Müller (1995: 31). Er schreibt: „Die zentrale Bedeutung der Landschaftsplanung besteht darin, umweltverträgliche Entwicklungen für die Kommunen nachvollziehbar aufzuzeigen.“

<sup>4</sup> Schütze (1996: 21), ebenso Buchwald (1996: 231), Uppenbrink & Gelbrich (1996: 466), Petzold & Siedentop (1996: 149), Ganetzsch (1989: 24). Der Deutsche Rat für Landespflege bezeichnete (1984) die Landschaftsplanung allgemein „als das wesentliche Instrumentarium zur Durchsetzung der Ziele des Naturschutzes“.

tigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen“ zu leisten.<sup>1</sup>

Diese zentrale Stellung ergibt sich zum einen aus der sehr umfassenden Aufgabe, die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und Nutzungsfähigkeit aller Naturgüter (d.h. Boden, Wasser, Luft und Klima) sowie Tier- und Pflanzenwelt und die Gestaltqualitäten der Landschaft auf der gesamten Fläche einer Gemeinde nachhaltig zu sichern, zu pflegen und zu entwickeln bzw. wiederherzustellen. Folglich „muss sich die Landschaftsplanung mit den Auswirkungen sämtlicher Raumnutzungen auf Natur und Landschaft und mit deren ökosystemaren Zusammenhängen auseinandersetzen“.<sup>2</sup> So erhält die Landschaftsplanung die Doppelfunktion, sowohl *sektorale Fachplanung* zu sein, als auch als *integrationsorientierte Mitwirkungsplanung* der räumlichen Gesamtplanung und anderen Fachplanungen zu dienen.<sup>3</sup> Sie wird als sektorale Fachplanung somit fachgebietsübergreifend oder querschnittsorientiert und muss teilkoordinierend agieren.<sup>4</sup> Ob die Landschaftsplanung zu einer noch umfassenderen *Umweltleitplanung* ausgebaut werden könnte und sollte, ist noch nicht ausdiskutiert.<sup>5</sup>

Die *besondere Stellung der örtlichen Landschaftsplanung* ergibt sich daraus, dass die Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung die „entscheidende Stufe der Begegnung“ zwischen den Belangen des Natur- und Landschaftsschutzes und denen der gemeindlichen Raumnutzungsentscheidungen darstellt.<sup>6</sup> Die Landschaftsplanung wird in der juristischen Literatur als zwingende Voraussetzung für eine sachgerechte und abgewogene Bauleitplanung gesehen.<sup>7</sup> Denn auf dieser Ebene sind nach Stich (1986b: 111; 1986a: 62) Entscheidungen zwar noch nicht endgültig getroffen, aber doch rechtlich mit einer erheblichen Bindungswirkung versehen. Festlegungen können bereits kleinräumig bestimmt und zugleich Entwürfe für die gesamte Raumentwicklung (konzeptionell) programmatisch erarbeitet werden. Da die ganze Fläche betrachtet wird, können - anders als auf der Ebene der Bebauungsplanung - alternative Lösungen erarbeitet werden, die die Gestaltungsfreiheit erhöhen und häufig erst Möglichkeiten zur Lösung von Konflikten bieten.<sup>8</sup>

Die Konflikträchtigkeit der Landschaftsplanung scheint jedoch ein wichtiger Grund dafür zu sein, dass der gewünschte Erfolg sich vielfach nicht einstellt.

---

<sup>1</sup> Bund Deutscher Landschaftsarchitekten (1988: 1); vgl. beispielhaft SRU (1987: Tz 378 f.), Haber (1981), Baumeister (1992: 120).

<sup>2</sup> Hahn-Herse (1996: 310)

<sup>3</sup> Gerschlaier (1979: 607), Pfeifer & Wagner (1989: 792)

<sup>4</sup> Hahn-Herse (1996: 310)

<sup>5</sup> Ausführlich ARL (1994), Hahn-Herse (1996: 309). Hanisch (1997) z. B. plädiert mit Verweis auf die positiven Erfahrungen in den Niederlanden für einen umfassenden Umweltleitplan. Buchwald (1995: 397) sieht die Entwicklung der Landschaftsplanung zu einem zentralen Planwerk integrierter Umweltplanung in vollem Gange. Vgl. Erbuth (1995), Gassner (1996a: 25 ff.), Bechmann et al. (1993), Heidtmann (1996).

<sup>6</sup> Stich (1986b: 111)

<sup>7</sup> Z.B. Gassner (1996b: 382, 384)

<sup>8</sup> Dagegen ist nach Boeddinghaus (1984: 168) in der Praxis die Flächennutzungsplanung „möglichst inhaltsarm ausgestaltet und die eigentliche Konfliktbewältigung dem Bebauungsplan“ überlassen worden, weil erst letzterer Rechtskraft gegenüber Eigentümern entfaltet. Doch sei angemerkt, dass 1984 die Landschaftsplanung noch ausschließlich „Gutachtencharakter“ hatte und daher nicht in den Flächennutzungsplan integriert wurde.

## 2. Erfolg oder Mißerfolg?

Die Frage ist nun, ob die örtliche Landschaftsplanung in ihrer derzeitigen Form ein geeignetes Instrument bietet, um eine nachhaltige Nutzung von Natur und Landschaft einer Gemeindefläche zu organisieren. Dies scheint nur sehr bedingt der Fall zu sein. Mit Hinweis auf das „Vollzugsdefizit“ haben zahlreiche Autoren die Landschaftsplanung als ein wenig wirkungsvolles Planungsinstrument und sogar als „gescheitertes Unternehmen“ bezeichnet.<sup>1</sup>

Einige Ursachen für diesen „Misserfolg“ scheinen dabei *allgemeine Probleme der Planung* zu sein, die nicht im Themenfeld „Umwelt“ begründet liegen und/ oder in verschiedenen Ländern anzutreffen sind. Denn ähnliche Kritik wird auch an anderen Formen der Planung<sup>2</sup>, wie z. B. der Regionalplanung oder der Raumplanung<sup>3</sup> sowie an verschiedenen Planungsverfahren in anderen Ländern<sup>4</sup> wie z.B. der kantonalen Richtplanung in der Schweiz<sup>5</sup> geübt. Darüber hinaus gibt es einige grundsätzliche Kritik an Planung wie z. B., Planung ersetze Zufall durch Irrtum und sei daher verzichtbar<sup>6</sup> oder Planung sei Machtinstrument einer selektiv-rationalen oder politischen Herrschaft.<sup>7</sup> Auch wurde das „Vollzugsdefizit“ als unvermeidbar für die Planung generell dargestellt.<sup>8</sup>

Zum anderen werden spezifische *Gründe im Bereich der Landschaftsplanung* genannt. Die Spanne der dafür benannten Gründe ist sehr groß.<sup>9</sup> Sie reicht beispielsweise von Einzelaspekten wie mangelnder Ausbildung der Planer<sup>10</sup> oder einer unzureichenden Planzeichenverordnung bis zur grundlegenden Kritik an Überfrachtung der Landschaftsplanung bzw. der Flächennutzungsplanung mit Aufgaben<sup>11</sup>, ihrer Heterogenität in sich bzw. <sup>1</sup> in den einzelnen

<sup>1</sup> SRU (1987: Tz 410 f.); zu ähnlichen Beurteilungen kamen z. B. Neugebauer (1999: 12), Hübler (1988 und 1997: 6: 12 f.), Ramsauer (1993: 110, 117), Kiemstedt & Selle (1993: 25), Körner (1995: 437), Deixler (1987: 20), Fürst (1997: 151), Hanisch (1997: 160), Hoffmann-Riem & Schmidt-Aßmann (1990a: 17) im Bereich des Umweltschutzes. Anders argumentiert Bechmann (1995), er hebt die Erfolge hervor. Gruehn & Kenneweg (1998) legten die bislang umfassendste und fundierteste Untersuchung über die Wirkungsweise der kommunalen Landschaftsplanung in der Bauleitplanung vor. Sie stellten auch deutliche Erfolge der Landschaftsplanung fest. Kiemstedt & Selle (1993: 25) bemerken, „als Verhinderungsplanung findet die Landschaftsplanung keine Akzeptanz“. Ramsauer (1993: 109) kritisiert, dass die Landschaftsplanung nur reaktiv agiere.

<sup>2</sup> Selle (1996b: 38), Needham et al. (1997: 871), Neuhöfer (1997: 27). Die ARL (1995: 15) bemerkt, dass Konflikte „kaum mehr an einzelne Kategorien von Flächennutzungen gebunden sind. Sie erfassen beispielsweise Aufforstungen ebenso wie Golfplätze, Naturschutzgebiete, Straßen, Schienenwege, Abfallbehandlungsanlagen, Wohn- und Gewerbestandorte etc.“ Kern der Problematik ist eindeutig die politische „Durchsetzbarkeit“. Ähnlich Steinberg (1990: 297)

<sup>3</sup> Fürst (1993: 552)

<sup>4</sup> Z.B. Mastop & Needham (1997: 881) analysieren ähnliche Kritik gegenüber Planungsverfahren in Holland. Vgl. von Haaren (2000: 21 ff.) zur Landschaftsplanung unterschiedlicher Ebenen in Europa.

<sup>5</sup> Egli et al. (1995: 7), Gatti-Sauter (1997: 68)

<sup>6</sup> Gegenteilig prognostiziert Fietkau (1984: 119), dass gestaltende Planung in Zukunft immer wichtiger werden würde. „Je arbeitsteiliger die Gesellschaft ... je individualistischer die Bedürfnisse und Weltbilder, je mobiler die Gesellschaft und je demokratischer ihre politischen Strukturen wurden, desto notwendiger wurde Planung.“ Schmals (1996: 122).

<sup>7</sup> Daher plädiert z. B. Kromka (1982) auf eine Beschränkung des Planens auf die notwendigsten Bereiche.

<sup>8</sup> Allmendinger & Tewdwr-Jones (1997: 802 f.) in Diskussion der Thesen von Alexander (1997): „The theory-practice gap is unbridgeable and will always exist.“

<sup>9</sup> Umfassend Uppenbrink & Gelbrich (1996: 465 f.). Hübler (1998: 48) nennt zudem das Fehlen eigenständiger Implementierungsinstrumenten. Vgl. Körner (1995: 438 - 447).

<sup>10</sup> Vgl. Bensel & Ermer (1990: 84).

<sup>11</sup> Debes et al. (2001), Heidtmann (1996: 477). Scharpf (1973: 101) beschreibt das Dilemma bei der Bearbeitung enger oder weiter Problemzusammenhänge: Sind die Planungsfelder eng begrenzt, zerschneidet man interdependente Zusammenhänge und muss die Externalisierung von Folgeproblemen und von Planungskonflikten in Kauf nehmen. Werden die Problemzusammenhänge umfassend beachtet, müssen reduktionistische Koordinationsverfahren eingesetzt werden, um nicht an der Komplexität zu scheitern. Riedl (1995: 220) bemerkt, dass die Landschaftsplanung wegen ihrer querschnittsorientierten „Aufgabenstellung nur schwer in die weitgehend sektoral angelegten Verwaltungsstrukturen zu integrieren“ sei. Körner (2000: 81) bewertet den Gesamtplanungsanspruch der

Bundesländern<sup>2</sup>, der Nicht-Messbarkeit ihrer Ziele<sup>3</sup>, an einer individualorientierten Eigentumsordnung, dem Primat der (betriebswirtschaftlichen) Ökonomie<sup>4</sup> oder dem Mangel an konsensfähigen Werten<sup>5</sup> in der Gesellschaft allgemein.

Eine sehr differenzierte und repräsentative Analyse der Wahrnehmung und Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes in der Bauleitplanung im gesamten Bundesgebiet legten Gruehn und Kenneweg (1998) vor.<sup>6</sup> Ihre Befunde belegen, „dass von der Landschaftsplanung in mehrfacher Hinsicht [M-O: statistisch] signifikante Wirkungen auf die Bauleitplanung ausgehen.“ Jedoch erfolge die Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes auf „niedrigem Niveau, soweit überhaupt von Berücksichtigung gesprochen werden kann.“<sup>7</sup>

Die wesentlichen Gründe für die geringe Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes liegen nach Gruehn & Kenneweg (1998: 353) in deren unvollständigen Wahrnehmung und in der Komplexität des Abwägungsvorganges, d.h. also im Mangel der Möglichkeit sowie im Unvermögen, wahrnehmen und sachgerecht abwägen zu können. Weitgehend unberücksichtigt bleibt bei dieser Erklärung die Ebene des Wollens. Gruehn (1998: 14 f.) bemerkt dazu allgemein,

---

Landschaftsplanung. Dieser sei „im Bereich des ästhetisch-gestalterischen Ansatzes als Inspirationstheorie des Künstlers sinnvoll, (aber) unsinnig .., wenn er auf materielle Funktionssysteme angewendet wird.“

<sup>1</sup> Hanisch (1997: 159) vermisst einen inneren Sinnzusammenhang der verschiedenen Tätigkeitsfelder der Landschaftsplanung. Ramsauer (1993: 110, 117) kritisiert die Unterschiedlichkeit der rechtlichen Vorgaben in den einzelnen Bundesländern hinsichtlich Inhalten, Zuständigkeiten und Verbindlichkeit. Dabei übersieht er meines Erachtens, dass diese Unterschiedlichkeit unter anderem aus dem länderspezifischen Rechtskontext resultiert. Sie mögen zu Schwierigkeiten einer vergleichenden Evaluation beitragen, aber müssen deshalb nicht zu geringer Effizienz führen. Vielmehr weist die Tatsache, dass in allen Bundesländern die Wirksamkeit der Landschaftsplanung als mangelhaft bewertet wird, darauf hin, dass es andere grundlegendere Schwierigkeiten geben muss. Vgl. Auweck & Schaller (1983); sie stellen die Ziele, Aufgaben und Grundlagen der Landschaftsplanung auf den diversen Planungsebenen in den (alten) Bundesländern überblicksartig zusammen. Vgl. Hahn-Herse & Wirz (1990: 28), Riedl (1995: 416, 420)

<sup>2</sup> Hahn-Herse (1996: 311 f.): Aufgabe und Verfahren der Landschaftsplanung wurden im Rahmengesetz des Bundes nicht detailliert festgesetzt. Da die Länder ihren Gestaltungsspielraum in erheblichem Umfang nutzten, gibt es heute verschiedene Modelle der örtlichen Landschaftsplanung, die in Form und Inhalt erheblich differieren. Manche Unterschiede wie z. B. die Primär- oder Sekundärintegration wurden durch den Trend der Praxis, sowohl ein Fachprogramm mit Gutachtencharakter zu erstellen wie auch die Integration in den Flächennutzungsplan zu betreiben, auch verwischt. Unter anderem aus diesem Grund ist es schwierig, länderübergreifend Erfolge oder Misserfolge der Landschaftsplanung festzustellen. Gruehn & Kenneweg (1998: 90) beschreiben die Regelungsmodelle der kommunalen Landschaftsplanung sehr ausführlich und bemerken, dass ihre Unterschiedlichkeit gar nicht so groß ist, wie gemeinhin angenommen wird. Vgl. Stich (1986: 61). Nach Ansicht von Gassner (1996a: 28) wird nach gründlicher Prüfung der Sach- und Rechtslage durch die Primärintegration zweifellos ein Hauptzweck der Landschaftsplanung verfehlt.

<sup>3</sup> Keller (1991: 10) nennt Schwierigkeiten, warum der Erfolg einer Planung außerordentlich schwer zu beurteilen sei, wie z. B. die lange Zeit, bis ein Plan Wirkung entfaltet oder die Vielfalt der Wirkungen. Hamm & Savelsberg (1984) beschreiben Schwierigkeiten der Evaluierung komplexer Maßnahmen. Zeidler (1996: 89) und Hübler (1997: 3) bemängeln das Fehlen einer Erfolgskontrolle in der Landschaftsplanung.

<sup>4</sup> Z.B. von Haaren (1988: 97), Körner (1995: 439), Bechmann (1981: 41)

<sup>5</sup> Vgl. Selle (1996a: 13).

<sup>6</sup> Eine Evaluation der kommunalen Landschaftsplanung in anderen Fachplanungen fand in ihrer Untersuchung nicht statt. Evaluationen einzelner Landschaftspläne stammen z. B. von Auer (1989), Hörner & Schmidt (1991) und Falter (1996).

<sup>7</sup> Gruehn & Kenneweg (1998: 360, 350): Die Autoren legen unter anderem folgende Ergebnisse vor (351 f., 367, 361): Unter ein Prozent der Kommunen berücksichtigen sämtliche Ziele des Naturschutzes, 27 Prozent praktisch keines der Ziele. 85 Prozent der Kommunen würden die Belange des Naturschutzes „völlig wegwägen“. Dies ist sehr häufig selbst dann der Fall, „wenn diese nach geltendem Recht den Status zwingender Rechtsvorschriften haben.“ Im Vergleich zu den anderen Bundesländern sie in Bayern die naturschutzrelevante Wirkung der Landschaftsplanung auf die Bauleitplanung „am schwächsten“. Zentraler Grund dafür ist die Primärintegration. Die Berücksichtigung der Ziele des Naturschutzes ist nach den Autoren abhängig von der Wahrnehmung dieser Belange (349), der Integrationsart des Landschafts- in den Flächennutzungsplan (88, 39, 361), dem Vorliegen und der fachlichen Qualität eines Landschaftsplans, der Profession des Bauleitplan-Verfassers sowie von der Größe der Kommune (353). Vgl. Pfeifer & Wagner (1989: 792). Sie sehen die Bedeutung der Integrationsart als weniger wichtig an.

dass der Wille zur Wahrnehmung und Realisierung der Ziele der Landschaftsplanung mit ihrer Qualität steigt.<sup>1</sup>

Somit lassen sich verschiedenste Ursachen unterschiedlicher Kategorien für den Misserfolg der Landschaftsplanung belegen. Die Idee dieser Arbeit, den Konflikt und seine Handhabung in den Mittelpunkt des Erkenntnisinteresses zu stellen, ist daher nur einer von vielen möglichen - und notwendigen - Ansätzen zur Verbesserung der Landschaftsplanung. Für die Planung als wissenschaftliche Disziplin und als praktische Arbeit erscheint diese Wahl aus verschiedenen Gründen sehr fruchtbar zu sein:

- Der „Konflikt“ ist ein *zentraler Begriff* im Zusammenhang mit Planung allgemein und fehlt in keiner Abhandlung speziell zur Landschaftsplanung.<sup>2</sup> Im Konflikt konzentrieren sich viele zentrale Aspekte der Planung.
- Der Fokus auf Konflikte eröffnet ein *umfassendes* Verständnis für Planung und ihre Verfahren. Denn der Konflikt verknüpft die *fachliche* Ebene des Vorhabens mit der *sozialen* und auch *menschlichen*, in welcher die Planung stattfindet. Die Existenz wie das Fehlen von Konflikten verweisen häufig auf Schlüsselpunkte (Inhalte oder Ereignisse) der Planung. Die Betrachtung der Konflikte lässt differenzierte Analysen im Hinblick auf Inhalt des Planes, Methoden der Planerstellung und gesellschaftspolitische Verfahren zu und macht es zugleich möglich, diese als zusammenhängende Teile darstellen.
- Der Planungsvorgang wird als ein *soziales* Geschehen zwischen Individuen und Gruppen verstanden. Soziales Handeln bestimmt wesentlich die Ergebnisse der fachlichen und politischen Planung. Landschaftsplanung gerät damit in den Bereich des öffentlichen Diskurses kritisch rasonierender Politiker, Behördenvertreter und Bürger.
- Der Konfliktansatz eröffnet den an der Planung Beteiligten einen konstruktiv *gestalterischen* Umgang mit der Planung, denn er eröffnet den Raum, Konflikte besser zu bearbeiten. Die Möglichkeiten zu handeln werden dabei mehr in den Verfügungsraum der Akteure verschoben, als es bei einem rein rechtlichen oder systemorientierten Ansatz der Fall wäre.
- Konfliktorientierte Planung trägt zu einem *Verstehen* bei und erhält dadurch in Verfahren und Inhalt sehr viele individuelle Züge. Der einzelne Akteur wird als fühlendes, wahrnehmendes, wertendes, wollendes, handelndes und gestaltendes Individuum in seinem Eingebundensein in eine Gemeinschaft in den Vordergrund des Geschehnisses gerückt und nicht in erster Linie als Instrument bestimmter Institutionen gesehen.

Darüber hinaus wird in der Praxis eine Bereitstellung von Erkenntnissen und Methoden der Konfliktbearbeitung dringend gewünscht. Im Rahmen umfangreicher Erhebungen hat Luz (1999: 76 ff.) das Themenfeld „Kommunikation“ und hier insbesondere die Teilthemen Konfliktlösung, Beteiligung sowie Organisation der Planung in ihrem Umfeld als Schwerpunkte ermittelt, in welchem „am dringendsten Hilfestellungen [M-O: für die kommunale Landschaftsplanung] erwartet“ würden.<sup>3</sup>

Die *Hypothese*, die dieser Untersuchung zugrunde liegt, lautet, dass die konventionelle Landschaftsplanung allein aufgrund ihrer zahlreichen und schwerwiegenden strukturellen

<sup>1</sup> Dieser Befund bestätigt nach Gruehn (1998: 14) die Auffassung von der persuasiven Wirkung der Landschaftsplanung.

<sup>2</sup> Ähnlich Gaentzsch (1985: 235), Wagner et al. (1998: 105) für die Bauleitplanung. Vgl. Marr & Stützel (1979: 89). Sie verwenden Konfliktfelder im Bereich des Managements als Fokus.

<sup>3</sup> Vgl. Luz et al. (1999: 77 ff.). Ausgewertet wurden von ihnen 16 Untersuchungsgemeinden, fünf Expertenworkshops und die Ergänzungen des projektbegleitenden Arbeitskreises.

Konfliktpotentiale *und* ihrer rechtlichen Aufgabe, die ihr zuzurechnenden Konflikte auch zu lösen<sup>1</sup>, grundsätzlich zu einer nahezu unlösbaren Aufgabe verurteilt ist.<sup>2</sup> Diese These resultiert aus folgendem Gedankengang:

- *Konflikte sind die Grundsubstanz der Planung* und nicht vermeidbar, ohne die Planung inhaltsleer werden zu lassen (3. Kapitel).
- *Weitreichende Planung muss schwerwiegende Konflikte hervorrufen*: Werden Interessen einer großen Zahl verschiedener konkurrierender Raumnutzer reglementiert, steht Planung einem großen inhaltlichen Konfliktpotential gegenüber (4. Kapitel).
- *Konventionelle Planungsverfahren verhindern Konfliktbearbeitung und Konsensbildung*. Viele unumgängliche Konflikte können in konventionellen Planungsverfahren nicht bearbeitet werden. Daher kann keine Einigung zwischen den Kontrahenten gefunden werden und misslingt die Übergabe von Aufgaben im Naturschutz (5. Kapitel).
- *Konfrontative Landschaftsplanung scheitert*. Ziele der Landschaftsplanung können meist wegen mangelnder Ressourcen nur geringfügig gegen Widerstand oder Passivität anderer Akteure durchgesetzt oder realisiert werden. Der Erfolg der Landschaftsplanung ist somit abhängig von zufälligen örtlichen Gegebenheiten und Akteuren, denen oftmals nur wenig an den Zielen und an einer Realisierung der Landschaftsplanung liegt (6. Kapitel).

Diese Behauptungen werden im Folgenden ausführlicher dargelegt.

---

<sup>1</sup> Ermer et al. (1996: 221), Pröbstl & Frank-Krieger (1996: 23). Vgl. Boeddinghaus (1984: 168). Nach seinen Angaben gilt das „Gebot der planerischen Konfliktbewältigung“ für den Bebauungsplan und den Flächennutzungsplan gleichermaßen. Unterschiedliche Meinungen bestünden in der Rechtsprechung nur darüber, ob die jeweilige hoheitliche Planung (nur) „die ihr zuzurechnenden Probleme“ lösen muss oder während ihres Verlaufes „alle vorgefundenen und durch die Planung selbst veranlassten Probleme“ gesehen und bewältigt werden müssen. Nach Hoppe & Beckmann (1988: 6, 8, 10) ist ein Konflikttransfer nur dann rechtmäßig, wenn der Konflikt auf der nachfolgenden Stufe noch bearbeitet werden könne. Sie präzisieren den Auftrag der Konfliktbewältigung dahingehend, dass Konflikte „möglichst weitgehend vermieden bzw. gemildert“ werden sollen, aber der Plan nicht konfliktfrei sei müsse. „Konflikte, welche der Bauleitplanung zuzurechnen seien, entstünden vor allem aus dem Nebeneinander unverträglicher Nutzungen.“ Diese seien gesamtplanerisch zu bewältigen. Jedoch führe selbst eine fehlerhafte Konfliktbewältigung als Abwägungsfehler nicht zwingend zur Rechtswidrigkeit und damit zur Nichtigkeit etwa eines Bebauungsplanes.

<sup>2</sup> Vgl. Selle (2000a: 25), Boeddinghaus (1984: 167), Sandler (1985: 225, 232 f.).

### 3. Konflikte als Grundsubstanz der Planung

Konflikte zeigen sich in mehrfacher Hinsicht als „Grundsubstanz“ der Planung: Sie sind Ausgangspunkt und Beweggrund, Planung zu beginnen (Kapitel 3.1) und schließlich zeigen Konflikte oftmals die „brennendsten Probleme“ auf, die zu lösen sind. So birgt die Konzentration auf (potentielle) Konfliktfelder eine Möglichkeit, die Planungsaufgabe einzuschränken und damit ein zielorientiertes Handeln (Kapitel 3.2).

#### 3.1 Konflikte sind Ausgangspunkt und Beweggrund für Planen

*Planung* ist die Festlegung dessen, „was zukünftig sein soll“,<sup>1</sup> sie *strebt eine unwahrscheinliche Zukunft an*. Unwahrscheinlich ist diese Zukunft, weil sich die angestrebte Situation voraussichtlich nicht von alleine in dem gewünschten Zeitraum ergeben wird, sondern gezielte Schritte notwendig sind, um sie herbeizuführen. Erst wenn das Erreichen der Ziele einer Planung - überhaupt oder in einer gewünschten Zeit - unwahrscheinlich ist, wird geplant werden. Entspricht der Status Quo selbst der angestrebten Zukunft oder führt der aktuelle Trend (in der gewünschten Zeit) bereits zur angestrebten Zukunft, ist Planung überflüssig. Nichts gäbe es dann zu planen, was sich von dem Bestehenden unterscheidet.<sup>2</sup> Erst wenn die angestrebte Zukunft sich vom Status quo oder Trend unterscheidet und wenn sie von sich aus unwahrscheinlich ist, wird Planung sinnvoll. Das bedeutet, dass Planung stets mit Widerständen zu tun hat, Widerstände, die darauf zielen, Bestehendes zu erhalten, aktuelle Entwicklungen beizubehalten oder im Sinne der angestrebten Zukunft „ungewünschte“ Entwicklungen zu realisieren. *Planung ist somit unlösbar mit Trägheit, Widerstand und Konflikten verbunden*.

Die Existenz von Konflikten, die Notwendigkeit in der Planung, Position zu beziehen und nach verbindlichen Entscheidungen zu suchen, macht Planung im Allgemeinen und Landschaftsplanung im Besonderen unausweichlich politisch.<sup>3</sup> Auch eine Landschaftsplanung, die nur Fachgutachtencharakter haben sollte, bliebe aufgrund ihrer weitreichenden, fachlich begründeten Bedeutsamkeit politisch, da die Beachtung ihrer Ziele Folgen für nahezu alle bestehenden Flächennutzungen hat oder hätte. Unparteiisch kann die Landschaftsplanung nur um den Preis ihrer Bedeutungslosigkeit werden.

Häufig zeigen sich bereits in der aktuellen Raumnutzung sehr verschiedene Wünsche über die Raumgestaltung oder die angestrebten Zukunftssituationen und münden in Konflikte.<sup>4</sup> Durch ein Planungsverfahren hofft man kollektiv verbindliche und abgewogene Lösungen für diese Konflikte finden zu können. Im argumentativen Prozess der „kollektiven Konstruktion der Wirklichkeit“ liegt nach Fürst (1996: 36) der signifikante Teil der planerischen Arbeit. Der Wunsch der Akteure, diese Konflikte zu lösen, erzeugt häufig erst die Motivation zu planen. Werden Konflikte generell vermieden, sinkt damit der Nutzen der Auseinandersetzung mit der aktuellen Situation unter Zuhilfenahme von Planung.<sup>5</sup> Das Aufzeigen oder sogar Inszenieren von Konflikten bietet demgegenüber eine sachorientierte Möglichkeit, Personen aus Gleichgültigkeit und Passivität hervorzulocken.

Planung, die Raumnutzungen zuweist, ist nach Rittel (1992: 409) „primär eine

---

<sup>1</sup> Bechmann (1981: 17)

<sup>2</sup> Vgl. Brendle (1999: 14). Scharpf (1973: 65) nennt dies in Anlehnung an Arndt (ohne weitere Angaben) „Planung als `Utopie des Bewahrens“.

<sup>3</sup> Scharpf (1973: 35, 118), ebenso Rittel (1992: 406), Hanisch (1997: 165, 168, 170) stuft daher die Landschaftsplanung vorwiegend als der Politikwissenschaft zugehörig ein, auch wenn sie auf die Zuarbeit natur- und ingenieurwissenschaftlicher Inhalt und Methoden angewiesen sei. Vgl. Bensel & Ermer (1990: 83). Sie kritisieren als größten Fehler des Berufsstandes, bis heute darauf zu bestehen, politisch neutral zu sein.

<sup>4</sup> Vgl. Haber (1981: 82 f.), Hahn-Herse (1996: 325).

<sup>5</sup> Vgl. Jänicke (2000: 36).

Organisationsaufgabe ... innerhalb eines konflikthaltigen ... Kontextes.“<sup>1</sup> Hanisch (1997: 165) definiert räumlich-ökologische Planung als „zielgerichtetes Handeln zur Regulation gesellschaftlicher Konflikte um die Aneignung von Flächen und Ressourcen.“ Diese zentrale Aufgabe der Planung sieht Hanisch (1997: 164, 173) als Kern einer dringend zu entwickelnden umfassenden Theorie jeglicher räumlich-ökologischer Planung.

### **3.2 Die Konzentration auf Konflikte eröffnet zielorientiertes Entwerfen**

Ein besonders wichtige Aufgabe der ökologischen Planung allgemein und speziell der Landschaftsplanung liegt in der Darstellung von Konflikten in der Raumnutzung sowie in der Beurteilung diverser (bestehender und geplanter) Nutzungsformen nach ihrer Umweltverträglichkeit. Nur aus dieser Kenntnis lassen sich naturschonende Nutzungsarten herausfinden und nachvollziehbar aufzeigen und auf diese Weise Flächennutzungen koordinieren und Konflikte unter Beachtung des Naturschutzes auch lösen.<sup>2</sup>

Die Analyse der Konflikte zeigt konfliktreiche wie auch konfliktarme Felder. In konfliktarmen Feldern lassen sich relativ rasch Projekte umsetzen und Erfolge erzielen.<sup>3</sup> Die Konzentration auf Konfliktthemen ermöglicht dadurch eine pragmatische Reduktion des zu bearbeitenden Inhaltes.<sup>4</sup>

Der Planer muss sich daher, um seinen fachlichen Auftrag erfüllen zu können, der Konfliktbearbeitung im fachlichen wie auch damit verbunden im sozialen Sektor widmen. Daher soll im Weiteren geklärt werden, mit welchen Konfliktpotentialen die Landschaftsplanung konfrontiert werden könnte. Die Kenntnis von Konfliktpotentialen ist hilfreich, um die Konfliktbearbeitung konzeptionell in ein Vorgehen integrieren zu können.

---

<sup>1</sup> Ähnlich Scholl (1995: 20, 189)

<sup>2</sup> Jacsman & Schilter (1995: 14), ähnlich Ermer et al. (1996: 221), Schütze (1996: 88), Haber (1981: 83, 190 f.), vgl. Hahn-Herse (1996: 325, 335), David (1996: 78), Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1986: 2)

<sup>3</sup> Vgl. Kap. XII. 3.

<sup>4</sup> Auf diese Weise könnte ein Dilemma politischer Planung teilweise entschärft werden, welches nach Scharpf (1973: 101) daraus resultiert, dass unerfüllbare Anforderungen an die Informations- und Konsenskapazität an das Lösungsverfahren gestellt werden.



## 4. Konfliktpotentiale in der Planung

Die Landschaftsplanung steht im Spannungsfeld vieler Konflikte, provoziert Konflikte, soll Konflikte benennen und lösen.<sup>1</sup> Die Landschaftsplanung formuliert räumlich, zeitlich und thematisch weitreichende Aussagen zur Nutzung von Natur und Landschaft, die somit Konsequenzen für sehr viele Lebensbereiche bedeuten. Sollen Interessen einer großen Zahl miteinander konkurrierender Raumnutzer reglementiert werden, steht Planung einem großen inhaltlichem Konfliktpotential gegenüber. Im Folgenden werden die wichtigsten Konfliktpotentiale in der Landschaftsplanung zunächst einzeln skizziert. Dabei soll betont werden, dass die Virulenz dieser Konfliktpotentiale nicht nur aus der einzelnen Problemstellung, sondern insbesondere aus ihrem Zusammenspiel erwächst. Von der Art der Konflikte wird es wesentlich abhängen, welche Methoden der Konfliktlösung als geeignet betrachtet werden können und welche Möglichkeiten und Grenzen speziell der Planer hat, sie zu handhaben.

Konfliktpotentiale führen jenseits einer jeweils ortsspezifischen Problemlage regelmäßig zu einer Vielzahl von typischen Konflikten, welche aber nur selten im Aufstellungsverfahren gelöst werden können. *Strukturell* sind solche Konfliktpotentiale dann, wenn sie in der spezifischen Konstruktion der Sache „festgeschrieben“ sind und unabhängig von einzelnen Personen und deren Verhalten existieren. Konflikte solchen Ursprungs treten daher nicht nur zufällig und situationsbedingt, sondern regelmäßig auf.

Die Konfliktpotentiale lassen sich unterteilen in

- allgemeine Konfliktpotentiale, die in jeder Form von Planung auftreten;
- für die Landschaftsplanung typische Konfliktpotentiale.

Darüber hinaus bestehen einige Konfliktpotentiale, die aus der Hierarchie von staatlicher zu gemeindlicher Planung und ihrer Aufgabenüberschneidung entspringen.

### 4.1 Allgemeine Konfliktpotentiale in der Planung

Allgemeine Planungskonflikte entspringen vor allem divergierenden Anschauungen über erstrebenswerte Ziele und Inhalte der Planung aufgrund der Heterogenität des Gemeinwohls (Kapitel 4.1.1) oder dem Widerstreit zwischen Allgemeinwohl und Individualinteressen (Kapitel 4.1.2) sowie dem Widerstreit zwischen Ordnung und Freiheit, der sich auch im Streit um den Sinn des Planens an sich äußert (Kapitel 4.1.3).

#### 4.1.1 Heterogenität des Gemeinwohls

Eine Konzeption eines einheitlichen öffentlichen Wohls gibt es nicht. Daher ist von vielen teilweise sich widersprechenden Zielen in einer Gemeinschaft auszugehen.

Ein Erklärungsmodell von vielen für Zielkonflikte innerhalb einer Gesellschaft bieten die psychologisch orientierten Bedürfnistheorien.<sup>2</sup> *Bedürfnisse werden als die grundsätzlichen Beweggründe für Interessen, Werte und Verhalten verstanden.*

---

<sup>1</sup> Z.B. Buchwald (1995)

<sup>2</sup> Vgl. Hoppe-Graf et al. (1995: 415) zur Bedürfnistheorie von Maslow. Letzterer unterscheidet biologische Bedürfnisse, das Bedürfnis nach Sicherheit, nach Bindung, nach Selbstwert, kognitive und ästhetische Bedürfnisse, das Bedürfnis nach Selbstverwirklichung und schließlich nach Transzendenz.

Diese Theorien gehen von dem trivialen Sachverhalt aus, dass

- jeder Mensch eine Reihe verschiedenster Bedürfnisse hat, die einander zum Teil widersprechen (intrapersonale Zielkonflikte)<sup>1</sup>
- die Stärke und Rangfolge der einzelnen Bedürfnisse bei unterschiedlichen Menschen sehr verschieden sein kann (interpersonale Zielkonflikte).

Bedürfnisse sind Grundlagen für Werte, Interessen und damit auch soziales und politisches Handeln. Sie motivieren Handeln und können, wenn sie nicht in ihrer Unterschiedlichkeit gemeinsam realisiert werden können, nicht nur innerhalb eines Menschen, sondern auch zwischen Menschen zu Konflikten führen.

Verschiedene Bedürfnisse und Interessen werden auch in der örtlichen Landschaftsplanung von einzelnen gesellschaftlichen Akteuren mit differenzierter und institutionalisierter Perspektiven- und Rollenverteilung - häufig isoliert voneinander - vertreten. Die Landesplanung und Genehmigungsbehörde soll die Belange des übergeordneten Ganzen vertreten, Nachbargemeinden, Fachplanungen und Verbände treten für einzelne Interessensegmente des Gemeinwohls ein und Bürger sorgen sich in der Regel um „lebensweltliche“ Aspekte der Planung. In der Flächennutzungs- und Landschaftsplanung sollen all diese Vorstellungen in einem gemeinsamen Plan Ausdruck finden. Dieser Sachverhalt führt zu einem „Basisdilemma“ aller kooperativer Verfahren, die einen Konsens als Ergebnis haben sollen. Die unterschiedlichen Rationalitäten der verschiedenen Weltansichten und Interessen stoßen hierbei - ohne die Möglichkeit der Vermittlung an einem verbindenden gemeinsamen Ziel - aufeinander.

Das Konfliktgeschehen auf der Ebene von Akteuren und ihre Interessen vertretenden Teilsystemen innerhalb der Gesellschaft erhält aufgrund des Mangels eines verbindenden Zieles besonderes Gewicht.

#### **4.1.2 Widerstreit zwischen Allgemeinwohl und Individualinteressen**

Eine Ursache des permanent virulenten Konfliktpotentials zwischen Interessen der Gesamtheit und verschiedener Interessenvertreter<sup>2</sup> liegt darin, dass die Nutzung einiger Güter nur im beschränkten Umfang möglich ist.<sup>3</sup> Wird die Intensität der Nutzung einer Ressource nicht an ihrer Leistungsfähigkeit bemessen, führt das jeweils individuell rationale Verhalten, welches

---

<sup>1</sup> Vgl. Schreiber (1981: 254). Er schreibt „Das motivationale Geschehen ... ist ein Mit- und Gegeneinander vieler Motive.“ Soll ein Motiv gestärkt werden, müssen andere geschwächt und damit verbundene Ängste beschwichtigt werden.

<sup>2</sup> Dieser Konflikt tritt sowohl zwischen unterschiedlichen politischen Gruppierungen und Klassen, als auch auf den verschiedenen „Organisationsebenen“ auf: Die Gesamtheit kann die Weltbevölkerung, ein Land oder eine Gemeinde sein; die entsprechenden Einzelakteure sind z. B. ein Land, eine Gemeinde oder ein einzelner Bürger. Auf Landesebene ist dieses Spannungsverhältnis bereits in den Absätzen 1 und 2 des Artikels 14 des Grundgesetzes angelegt, in denen es heißt: (1) „Das Eigentum ... (wird) gewährleistet ...“ (2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.“ Vgl. Schulz von Thun (1998b: 157 ff.) aus psychologischer Sicht.

<sup>3</sup> Konflikte mit Belangen des Naturschutzes betreffen insbesondere die Ökonomie: Eine besondere Bedeutung wird (z. B. von Körner 1995: 439, Magidan et al. 1990: 151, Ermer et al. 1996: 48 ff.) dem Konflikt zwischen Naturschutz und wirtschaftlichen Interessen zugemessen. Denn das vom Naturschutz vertretene Interesse an Reproduktion und Erhaltung von Natur und Landschaft steht einem vielfach vorherrschenden betriebswirtschaftlichen Verständnis von Ökonomie und der Nutzung der Ressourcen entgegen. Nach Geisler (1995: 90) verlangt die Landschaftsplanung letztlich, dass die ökologische Verträglichkeit vor der Ökonomie steht. Haber (1979: 23) bemerkt, dass die Sicht der Ökologie mit der einer Langzeitökonomie übereinstimmt. Darüber hinaus ist zu bemerken, dass sich Ziele und Maßnahmen des Naturschutzes meist einer eindeutigen ökonomischen Kosten-Nutzen-Analyse entziehen. Den Aspekt der „Unwirtschaftlichkeit“ und der „ökonomischen Unberechenbarkeit“ teilt der Naturschutz mit vielen Bereichen der Kultur wie z. B. der Kunst, der Religion, den Geisteswissenschaften oder auch mit Prestigeobjekten.

ausschließlich seinen eigenen Nutzen verfolgt, zwangsläufig zur Übernutzung dieser Güter.<sup>1</sup> Dieses klassische Problem des Gemeinwohls wurde erstmals von Hardin (1968) als die „Tragik der Allmende“ beschrieben. Dabei treten Konflikte auf, wie sie für Null-Summen-Spiele charakteristisch sind, d.h. der Gewinn der einen Partei ist der Verlust der anderen.<sup>2</sup> Zwei Varianten können dabei unterschieden werden:

- Im ersten Fall muss nur geklärt werden, welche Akteure die betreffenden Ressourcen in welchem Umfang nutzen können, ohne dass aus der jeweiligen Nutzung den anderen Akteuren ein weiterer Schaden entstünde, der über den Verlust der Ressource hinausgeht.
- Zunehmend häufiger im Bereich des Umweltschutzes wird jedoch der zweite Fall. Hier ist nicht nur der Nutzen, sondern zugleich der Schaden, der sich aus der Nutzung ergibt, zu „verteilen“. Während der Vorteil der Nutzung häufig nur einzelnen zufällt, werden die nachteiligen Folgen auf die Allgemeinheit verteilt.<sup>3</sup>

Da die derzeitige Nutzungsintensität sehr vieler Naturgüter als nicht nachhaltig zu beurteilen ist,<sup>4</sup> während es gerade Auftrag des Naturschutzes und somit der Landschaftsplanung ist, Naturschutzbelangen Priorität zuzuweisen und dadurch eine nachhaltige Nutzung im gesamten Raum herbeizuführen, ergeben sich hier regelmäßig zahlreiche und meist äußerst schwerwiegende Konflikte mit unterschiedlichen Landnutzern auf der einen und der eher restriktiven Haltung des Naturschutzes auf der anderen Seite.<sup>5</sup> Umweltgemeingüter, als die Subjekte des Naturschutzes, bezeichnet Simonis (1998: 64 f.) als einen

„Fremdkörper“ in einer Privateigentumsordnung (Marktwirtschaft), die Auf- und Zuteilbarkeit von Ressourcen und Gütern voraussetzt. ... Alle ... aus Umweltschutzgründen möglichen Eigentumsbeschränkungen stehen jedoch in einem Spannungsverhältnis zum Grundgedanken der Eigentumsfreiheit, die dem Eigentümer im Prinzip einen unbeschränkten Anspruch auf die eigenen Sachen zuerkennt. ... Umweltschutz ist unter diesen Umständen eher ein Ärgernis für den Eigentümer, dem er sich entgegenstellt oder den er tunlichst zu umgehen trachtet.“<sup>6</sup>

Solche Wert- und Interessenkonflikte bilden ein zentrales Konfliktpotential der

<sup>1</sup> Vgl. Ernst & Spada (1993: 18 ff.). Sie beschreiben die Allmende-Klemme als ökologisch-soziales Dilemma, welches die Schwierigkeiten ökologischen und sozialen Verhaltens kombiniert. Typisch für die Allmende-Klemme ist die Abhängigkeit von Menschen untereinander und von Mensch und Umwelt; diese Zusammenhänge führen aufgrund der Komplexität der Situation zu einer „kognitiven und emotionalen Überforderung der Beteiligten ... (und) zu einem Verhalten, das über kurz oder lang in der Selbsterstörung endet.“ Allein dadurch, dass der Gewinn der Nutzung sofort entsteht und die Verluste durch Schädigung der Ressource erst mit erheblicher Zeitverzögerung eintreten, macht die Situation für den Menschen schwer durchschaubar. Zudem übersteigt der individuelle Nutzen der Übernutzung in der Regel den Anteil des Schadens für den einzelnen, da der Schaden auf alle verteilt wird. Diesen Mechanismus beschreiben sie als „soziale Falle“. Vgl. Pongratz (1992: 170).

<sup>2</sup> Der allgemeine Charakter dieses Konfliktpotentials zeigt sich nicht nur im Bereich des Natur- und Umweltschutzes, sondern auch z. B. bei der Steuerhinterziehung i. w. S., beim Schwarzfahren oder auch bei bestimmten Vorhaben des Staates wie z. B. beim Autobahnbau (Eckert & Willems 1992: 19) oder Planungen von Deponien. Nach Ansicht von Wagner et al. (1998: 5, 138) sind Interessenskonflikte über die Flächennutzung grundsätzlich mit Nullsummenspielen vergleichbar.

<sup>3</sup> Vgl. Miegel & Wahl (1994). Nach ihrer Ansicht droht sich durch die Überbewertung der Interessen des Individualismus gegenüber denen der Gemeinschaft, die Kultur des Individualismus selbst zu zerstören.

<sup>4</sup> Z.B. Meadows et al. (1992: 166)

<sup>5</sup> Scharpf (1973: 59), Fürst (1991: 7), vgl. Berger (1997).

<sup>6</sup> Mastop & Needham (1997: 883) nennen Planungen unrealistisch, „if they ignore the freedom of the other actors and their skill in exploiting that freedom.“ Dennoch ist nach Simonis (1998: 63) die Diskussion über die Eigentumsordnung in Verknüpfung mit dem Umweltschutz grundsätzlich „zum Erliegen gekommen, selbst wenn zwischen Naturschutz und privaten Nutzungsansprüchen immer mal wieder oberflächlicher Streit entsteht.“ Da jedoch niemand etwas gegen Umweltschutz einzuwenden hätte, sofern die eigenen Nutzungsrechte nicht tangiert werden, gelte hier das sog. NIMBY-Prinzip (not in my back yard).

Landschaftsplanung. Daher wird die Landschaftsplanung häufiger als „Verhinderungsplanung“ oder „Negativplanung“ bezeichnet.<sup>1</sup> „Naturschutzpolitik bewegt sich in dem gesellschaftlichen Kräftefeld zwischen kurzfristigen egoistischen Interessen aller [M-O: Individuen] ... und dem ... Ziel einer dauerhaften Sicherung der Lebensgrundlagen der Menschheit“.<sup>2</sup> Der Anspruch der Landschaftsplanung, auf „100 Prozent der Fläche“ eine nachhaltige Nutzung herzustellen, bedeutet eine Änderung des derzeit gültigen Systems der Landnutzung sowie vieler anderer Formen des Verhaltens.<sup>3</sup> Das Nicht-Gelingen dieser „Systemänderung“, die als identisch mit der Aufgabenerfüllung der Landschaftsplanung gesehen wird, wird dann als ihr Scheitern konstatiert.<sup>4</sup>

Der Planer muss im Planungsprozess sowohl die Interessen des Staates wie auch die der Kommunen vertreten: er ist der Vollziehende eines hoheitlichen Staatsauftrages und zugleich der (wirtschaftlich abhängige) Auftragnehmer eines Teiles des Staates (wie der Kommune).<sup>5</sup> Konsequenzen sind regelmäßig Rollenkonflikte des Planers und sehr weitreichende und zum Teil widersprüchliche Anforderungen an diesen.<sup>6</sup> Cambell & Fainstein (1996: 7) heben die unerfüllbaren Ansprüche an die Planung und den Planer angesichts der Zielkonflikte in der Gesellschaft hervor: „These conflicts are reflected in the choices planners must make as they try to reconcile the conflicting goals of economic development, social justice, and environmental protection.“

### 4.1.3 Widerstreit zwischen Ordnung und Freiheit

Das Verhältnis zwischen Ordnung und Freiheit bietet sehr häufig Anlass zur Auseinandersetzung in sehr vielen Gesellschaften. Ordnung ist die Konfiguration einer Vielheit von Elementen nach bestimmten Regeln.<sup>7</sup> So sollen z. B. Gesetze eine bestimmte (normative) Ordnung im Verhalten der Bürger und letztendlich in der gesamten Gesellschaft herstellen und festlegen und auf diese Weise die als notwendig befundenen Regeln der aktuellen sowie zukünftigen Existenz der Gesellschaft gewährleisten. Zu diesen Regeln gehören z. B. die Festlegung der Prozeduren zur Wahl einer neuen Regierung ebenso wie Verfahren zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen. Durch eine bestimmte Ordnung soll die Gesamtheit der Vielheit der Elemente überschaubar und das Verhalten der Elemente kalkulierbar und verlässlich werden. Raumplanung soll als fachliches Ergebnis im Zuge einer nachvollziehbaren Entscheidungsfindung Nutzungsarten und -intensitäten in Räumen bestimmen und ordnen.

Dem Prinzip der Ordnung und Planung steht das Prinzip der Freiheit aporetisch gegenüber.<sup>8</sup> Ordnung muss Freiheit zwangsläufig einschränken. Freiheit wird häufig als Möglichkeit verstanden, unabhängig von anderen Akteuren ausschließlich selbständig entscheiden zu können und heute nichts über Handlungen von morgen festzulegen.<sup>9</sup> Freiheit braucht Wahlmöglichkeiten zwischen Alternativen. Planung entwickelt im Entwurfsprozess Alternativen und eröffnet damit zuvor unbekannte Freiheitsräume. Nur unter der Bedingung von Freiheit kann Verantwortung

<sup>1</sup> Vgl. Kiemstedt & Selle (1993: 25).

<sup>2</sup> Müller (1995: 27) folgt damit einer antropozentrischen Begründung für Naturschutz.

<sup>3</sup> Vgl. SRU (1987: Tz 414), Körner (1995: 411, 433, 437 ff., 446). Nach Baumeister (1992: 135) zeigt sich dieser Konflikt unter anderem in der Diskrepanz zwischen Bauleit- und Landschaftsplanung.

<sup>4</sup> Vgl. Ramsauer (1993: 109). Er bemerkt: „Je konsequenter die Landschaftsplanung selbst die Belange von Natur und Landschaft zur Geltung bringt, desto geringer dürfte tendenziell die Chance sein, dass sich die Gestaltungsvorschläge am Ende durchsetzen.“ Hahn-Herse (1990) bezeichnet es als völlig überzogene Erwartung an die Landschaftsplanung, „sie könne grundlegende gesellschaftliche Veränderungen herbeiführen.“

<sup>5</sup> Cambell & Fainstein (1996: 7), vgl. Stich et al. (1986: 127).

<sup>6</sup> Zeidler (1996: 89) weist in diesem Zusammenhang auf die Gefahr der Weisungsanfälligkeit des Planers hin.

<sup>7</sup> Meyers Lexikon (1981: Band 16: 112)

<sup>8</sup> Schwarz (1990: 159)

<sup>9</sup> Allein die Unterschiede im Zeithorizont von „morgen“ bergen Konflikte: Häufig beträgt der Zeithorizont einige Wochen, bei Politikern eine Wahlperiode und bei der Landschaftsplanung 10 bis 15 Jahre.

übernommen werden.

Ein optimales Verhältnis zwischen den Prinzipien Ordnung und Freiheit kann nicht abstrakt oder allgemein ermittelt werden. Daher muss jede Gesellschaft in diesem Dilemma ein für sie als geeignet scheinendes bestimmtes Verhältnis von Ordnung und Freiheit finden.<sup>1</sup> Dieses Verhältnis ist nicht zeitlos, sondern veränderlich. Einen Lösungsansatz für den Widerspruch zwischen Freiheit und Ordnung beschreiben Eckert und Willems (1992: 11): „Eine demokratische und rechtsstaatliche Verfassung versucht, Freiheit und Ordnung auszubalancieren, indem sie die Grenzen der Entscheidungsbildung durch Institutionalisierung von Verfahren fixiert, die Entscheidung inhaltlich jedoch möglichst weit offenhält. Diese Offenheit schafft für alle Beteiligten Unsicherheit, weil sie keine Glaubenssätze festschreibt, sondern diese immer wieder mit anderen Überzeugungen konfrontiert und damit systematischem Zweifel aussetzt.“ Ordnung und Freiheit sollen durch *Verfahren* zugleich realisiert werden, die Raum bieten, unterschiedliche Interessen, Werte und Anschauungen sowie die daraus resultierenden Konflikte auszubalancieren und Vereinbarungen zu finden. Auf diese Weise sollen Inhalte als Ergebnisse des Verfahrens als kollektiv verbindlich legitimiert werden.<sup>2</sup>

## 4.2 Typische Konfliktpotentiale der Landschaftsplanung

„Landschaft“ ist ein soziales Konstrukt, welches von fehlender Einheitlichkeit und sogar von zahlreichen Widersprüchlichkeiten gekennzeichnet ist. Die typischen Konfliktlinien im Bereich der Landschaftsplanung führen dazu, dass ihre fachliche Aufgabe nicht zu erfüllen ist, unter anderem weil sie nicht eindeutig zu formulieren ist.<sup>3</sup> Typische Konfliktpotentiale entspringen ihrer Zwiespältigkeit als Fach- oder Querschnittsplanung (Kapitel 4.2.1), der Schwierigkeit, naturschutzgerechte und zugleich sozial gerechte Lösungen zu finden (Kapitel 4.2.2) und sachlichen Zielkonflikten innerhalb des Aufgabenspektrums (Kapitel 4.2.3).

### 4.2.1 Fachplanung oder Querschnittsplanung?

Die kommunale Landschaftsplanung ist eine querschnittsorientierte Fachplanung für den Bereich Natur und Landschaft.<sup>4</sup> Als Fachplanung soll sie naturschutzbezogene Ziele und Maßnahmen „auf der Fläche“ darstellen. Als Querschnittsplanung trifft sie, vermittelt über die Ebene der natürlichen Ressourcen, Aussagen für sehr viele andere Nutzungsarten im Raum.<sup>5</sup> Da sie zugleich eine flächendeckende Planung ist, hat sie eigentlich alle vorkommenden Arten der Landnutzung zu behandeln. Dieser Effekt wäre selbst dann nur teilweise zu vermeiden, wenn der Auftrag der Landschaftsplanung auf Teile der Landschaft (z. B. auf den unbesiedelten Bereich<sup>6</sup>) beschränkt

<sup>1</sup> Haber (1993: 105) nennt als „Lösung“ das „Setzen weniger Ausgangs- und Rahmenbedingungen, welche dem freien Spiel der Kräfte ... genug Raum lassen.“

<sup>2</sup> Vgl. Kap. VII. 4.1.10.

<sup>3</sup> Haber (1993: 105)

<sup>4</sup> Vgl. z. B. Gruehn & Kenneweg (1998: 32), Baumeister (1992: 51), Ermer et al. (1996: 158) zur Zwitterstellung, Buchwald (1995: 387 ff.), Kiemstedt & Selle (1993: 26), Ramsauer (1993: 109), Körner (1995: 433 f.).

<sup>5</sup> Haber (1981: 80) nennt (in Bezug auf Grebe und Gälzer) als die drei Funktionen der Landschaftsplanung (M-O: Reihenfolge verändert), die der

- „Landschaftsökologische Beurteilung - gegebenenfalls mit Erarbeitung von Alternativen - von Planungen und Maßnahmen anderer Nutzungen wie (unter anderem) Siedlung, Verkehr, Abbau von Bodenbestandteilen, Ablagerungen, Wasserbau ...
- Rahmenplanung für die Entwicklung von Bebauung, Industrie und Verkehr, (zur) ... bestmöglichen Sicherung der ökologischen Grundlagen und Strukturen ...
- Fachplanung für Lage, Größe, räumliche Ausbildung und Ausstattung von Freiräumen, insbesondere für Zwecke des Naturschutzes (im weiteren Sinne), der freiraumbezogenen Freizeit und Erholung.“

<sup>6</sup> Baumeister (1992: 129). Er bezeichnet diese Einschränkung, wie sie in Nordrhein-Westfalen besteht, als rechtssystematischen Bruch.

würde. Die Landschaftsplanung ist damit zwangsläufig sowohl Fachplanung als auch Querschnittsplanung, weil sie ihren Fachauftrag nur erfüllen kann, wenn sie auf alle Arten der Landnutzung Einfluss nimmt.<sup>1</sup>

Während eine Fachplanung ausschließlich eine fachspezifische Aufgabe zu erfüllen hat und die fachliche Perspektive isoliert von anderen vertreten kann, muss eine Querschnittsplanung zwischen verschiedenen eventuell konfligierenden Interessen abwägen und dem Ziel des Interessenabgleichs genügen.<sup>2</sup> Unterschieden werden an dieser Stelle eine „fachinduzierte“ Querschnittsfunktion von einer „interesseninduzierten“ Gesamtplanung:

- Eine „fachinduzierte“ Querschnittsfunktion liegt vor, insofern ein Plan zwar für andere Entscheidungen (z. B. Planungen) zu beachtende Topoi liefert, die aber ausschließlich seiner sektoralen Perspektive entspringen.<sup>3</sup> Ein neutrales Abwägen oder Relativieren eigener Belange gegenüber fachfremden findet nicht statt.
- In einer „interesseninduzierten“ Gesamtplanung werden die Belange verschiedener Raumnutzer integriert, ohne ein vorrangiges Zielkonzept (einer bestimmten Perspektive) zu vertreten. Aufgabe einer interesseninduzierten Querschnittsplanung ist es, die Interessen verschiedenster Akteure zu koordinieren, gegeneinander abzuwägen und in einem Gesamtkonzept zu vereinen.<sup>4</sup> Der Planer muss in diesem Fall unparteiisch sein und einen vernünftigen Ausgleich aller beteiligten Interessen suchen. Der Auftrag jeglicher Fachplanung steht mit dem einer interesseninduzierten Querschnittsplanung in immanentem Widerspruch.<sup>5</sup>

Dabei wird in den Rechtswissenschaften mehrheitlich die Position vertreten, dass sich der Querschnittsaspekt der kommunalen Landschaftsplanung in ihrer Stellungnahme zu jeglicher Form der Natur- und Landschaftsnutzung erschöpft; ein Auftrag eines Interessenabgleichs zwischen den diversen Landnutzern ist darüber hinaus nicht gegeben.<sup>6</sup> Ein Auftrag eines Interessenabgleichs steht im Widerspruch zu dem einer Fachplanung. Im Gegensatz zu einer „echten“ Querschnittsplanung besteht nach Baumeister (1992: 64) jedoch „für die Landschaftsplanung als Umweltplanung ... grundsätzlich keine Pflicht für ein zum Nachteil des

<sup>1</sup> Ähnlich Heidtmann (1996: 474). Aus diesem Grunde wünschte sich der Städte- und Gemeindegtag auch in den 80er Jahren bei Einführung der kommunalen Landschaftsplanung, dass die Kommunen selbst Träger dieser Planung werden (Gruehn 2001: mdl.).

<sup>2</sup> Vgl. Hoppe & Beckmann (1988: 11). Sie schildern rechtliche Folgen dieser Unterscheidung: „Für die Fachplanung (wird in der Rechtsprechung) ein subjektives Recht des Planungsbetroffenen auf Abwägung seiner Belange (und daher der Anspruch auf Konfliktbewältigung) verneint.“ Vgl. Büchter (2000: 240 f.). Nach ihrer Darstellung ist in Fachkreisen umstritten, welchen Grad an Verbindlichkeit die Landschaftsplanung haben solle. „Mit zunehmender Verbindlichkeit der Landschaftsplanung steigt auch der Einfluss anderer Interessen auf die Ergebnisse der Fachplanung. Dies kann im Abwägungsprozess dazu führen, dass sich die Landschaftsplanung in räumlicher und inhaltlicher Hinsicht zurücknimmt und auf Vorrangflächen für den Naturschutz konzentriert. Dabei geht nicht nur der konzeptionelle Charakter der Landschaftsplanung verloren. Eine auf Vorrangflächen reduzierte Landschaftsplanung kann auch die ihr zugeschriebene Moderationsfunktion nicht mehr übernehmen.“

<sup>3</sup> Gerschauer (1979: 604). Zudem betont er, dass diese Querschnittsfunktion „nichts Spezifisches für die Landschaftsplanung alleine ist.“ Durch die „Geltendmachung“ ihrer fachspezifischen Topoi für dasselbe Flächenstück setzt der eine Fachplan Restriktionen für den anderen und umgekehrt.

<sup>4</sup> David (1996: 78), nach Gerschauer (1979: 604) betrifft dies die räumliche Abgrenzung und Trennung von Nutzungen sowie die Nutzungs- und Gestaltungsinhalte.

<sup>5</sup> Z.B. Debes et al. (2001: 218 f.)

<sup>6</sup> Schütze (1996: 28), ähnlich Pfeifer & Wagner (1989: 793), Stich (1986: 62) bemerkt daher, dass die Landschaftsplanung auf der örtlichen Ebene im fachwissenschaftlichen Schrifttum überwiegend als Fachplanung gesehen wird. Ein Unterschied der Landschaftsplanung zur „normalen“ Fachplanung ist jedoch, dass die Landschaftsplanung sich nicht auf bestimmte Vorhaben und einzelne Flächen beschränkt, sondern sich auf ganze Räume bezieht. „Insofern nähert sich die Landschaftsplanung in ihrer Aufgabenstellung der Gesamtplanung.“ Vgl. Gassner (1996b: 381). Nach Ramsauer (1993: 109) weisen die Bestimmungen des Bundesnaturschutzgesetzes keinen Weg aus dem Dilemma der Landschaftsplanung zwischen Fach- und Querschnittsplanung.

Umweltschutzes reduziertes Ergebnis“.<sup>1</sup>

Obwohl die Landschaftsplanung also keine rechtliche Verpflichtung hat, eine Abwägung von Interessen vorzunehmen und auf fachlich einwandfreien Aussagen beharren könnte, muss sie aus pragmatischen Gründen dennoch fachfremde Interessen berücksichtigen und einen gewissen Abgleich vornehmen, soweit größere Verbindlichkeit<sup>2</sup> und eine Realisierung angestrebt werden. Denn eine naturschutzfachlich ideale Planung wird in der Regel unbeachtet bleiben, da sie ohne eigenständige Instrumente und Organisation der Implementierung oder eine starke rechtliche Stellung von der Haltung der Kommune oder anderer Interessenvertreter zu ihr und ihren Ergebnissen abhängig bleibt. Selbst eine Verlagerung der Zuständigkeit für die Landschaftsplanung auf eine andere Ebene (z. B. den Kreis) oder zu einer anderen Stelle (z. B. staatliche Behörden) würde zwar eventuell eine größere fachliche Eigenständigkeit von den Wünschen der Kommune gewährleisten können, aber eine größere Wirksamkeit wäre nur mit Hilfe von erhöhtem Machtgebrauch zu erzielen. Denn die inhaltlichen Konflikte über die Art und Weise der Landnutzung und Schwierigkeiten der Veränderung blieben auch ohne die Konfrontation mit lokalen oder andersartigen Interessen weiterer Akteure auf der Ebene der Realisierung unverändert bestehen.

Landschaftsplanung als Naturschutzplanung enthält eine umfassende soziale Dimension, ob man es wünscht oder nicht.

#### **4.2.2 Aussagen der Landschaftsplanung und soziale Gerechtigkeit**

Ziele und Maßnahmen des Naturschutzes werden abhängig von den jeweiligen Standorten und Landschaftsräumen entwickelt. So wird beispielsweise auf einer Fläche keinerlei Nutzungseinschränkung ausgesprochen, eine andere wird zum Schutzgebiet erklärt. Ziele und Maßnahmen des Naturschutzes verletzen damit das demokratische Prinzip der sozialen Gerechtigkeit im Sinne von materialer Gleichheit aller, bedingt durch die Unterschiedlichkeit der Naturraumausstattungen (zwischen verschiedenen Gemeinden oder innerhalb eines Gemeindegebietes) oder bedingt durch die Verschiedenheit der einzelnen Zielsetzungen in der Planung.<sup>3</sup>

#### **4.2.3 Zielkonflikte innerhalb der Landschaftsplanung**

Zielkonflikte innerhalb der Landschaftsplanung resultieren aus den unterschiedlichen Ansätzen innerhalb der Ökologie als einer der zugrundeliegenden Wissenschaft sowie aus der Palette der Aufgaben der Landschaftsplanung,<sup>4</sup> welche verschiedene, gleichgewichtete Aufgaben beinhaltet.

Aufgrund dieser Zielkonflikte können zahlreiche unterschiedliche ausgesprochene oder unausgesprochene Ansichten über die „richtigen“ Ziele und geeigneten Wege im Naturschutz entstehen und im Gegensatz zueinander stehen.

---

<sup>1</sup> Ebenso Schütze (1996: 56), Gruehn & Kenneweg (1998: 81 f.)

<sup>2</sup> Gaentzsch (1985: 224) bemerkt, dass die Bauleitplanung für die Fachplanungen nur dann verbindlich wird, sofern die Fachbehörden rechtmäßig beteiligt wurden und Festlegungen nicht widersprochen haben. Zur Beilegung eines Widerspruchs fehlt eine gesetzliche Vorschrift der Koordinierung. Gruehn & Kenneweg (1998: 70, 78) betonen in diesem Zusammenhang, dass aus der Pflicht der Träger öffentlicher Belange, ihre Planungen dem Flächennutzungsplan nach § 7 Bau-Gesetzbuch anzupassen, keinerlei Verpflichtung resultiert, in diesem Plan vorgeschlagene Erfordernisse des Naturschutzes und der Landschaftspflege auch umzusetzen. Eine Anpassungspflicht besteht nur dann, wenn die in der Flächennutzungsplanung dargestellten Belange des Naturschutzes zugleich städtebauliche Belange sind.

<sup>3</sup> Vgl. Wolf (1997). Sie diskutiert den Konflikt zwischen dem raumplanerischen Leitbild der Herstellung „gleichwertiger Lebensverhältnisse“ und dem Ziel der nachhaltigen Entwicklung am Beispiel Brandenburg und Berlin.

<sup>4</sup> Körner (1995: 466). Vgl. Hanisch (1997: 159).

Wichtige Zielkonflikte sind folgende:



### 4.2.3.1 Organismischer versus individualistischer Ansatz

Der organismische Ansatz der Ökologie betrachtet die Natur als harmonischen Superorganismus, als Ganzheit, die zerstört oder instabiler wird, wenn Teile davon geschädigt oder eliminiert werden. Der Mensch muss sich demnach in die Naturzusammenhänge rücksichtsvoll einfügen.<sup>1</sup> Der Schutz und die Pflege der Natur als Ganzes ist ein wichtiges Ziel.<sup>2</sup>

Demgegenüber betrachtet der individualistische Ansatz ökologische Gesellschaften beispielsweise als mehr oder weniger zufälliges Zusammentreffen verschiedenster Arten, wobei eine beliebige Veränderung für eine Art günstig, für eine andere eben ungünstig sein kann, ohne dass dies für eine Lebensgemeinschaft oder gar die gesamte „Natur“ eine weitere Bedeutung hätte.<sup>3</sup> „Natur“ und Landschaften können daher verändert werden.<sup>4</sup>

Der Zielkonflikt besteht in der grundsätzlichen Frage, ob Natur und Landschaft zu schützen und zu bewahren oder zu entwickeln und zu verändern sind.

### 4.2.3.2 Künstlerische Landschaftsarchitektur versus szientifische Landschaftsplanung

Diese zwei konkurrierenden Ansätze der Landschaftsplanung entsprangen historisch unterschiedlichen Weltbildern und haben verschiedene Bewertungsmaßstäbe, Definitionen von Aufgaben und Erfolg sowie unterschiedlichen Arten der Realisierung zur Folge. Die Landschaftsarchitektur bemühe sich um die künstlerische „ganzheitliche“ Planung von einzelnen Objekten, die szientifische Landschaftsplanung um die technisch-instrumentelle Durchsetzung insbesondere des Ressourcenschutzes.<sup>5</sup> Letztere reduziert nach Bappert und Wenzel (1987: 47) den Menschen auf seine Grundbedürfnisse als Naturwesen und vernachlässigt die Besonderheiten des einzelnen Menschen und der einzelnen Orte.<sup>6</sup> Eine holistische künstlerische Gestaltung ist nach Wenzel (1990: 14 f.) der szientifischen Landschaftsplanung überlegen, da Erstere die ökologischen Belange integrieren und zugleich die Bereiche des Sinnlichen und Emotionalen, welche für kulturelle Gegenstände konstitutiv sind, mitberücksichtigen kann. Da künstlerisches Entwerfen der Intuition des Künstlers folgt, resümiert Körner (1995), können seine Werke nicht aus einem rationalen Entwurfsprozess abgeleitet werden und erscheinen daher politisch als elitär<sup>7</sup> und folglich in einer Demokratie fragwürdig. Dieser Streit um die bessere Form des Planens wird nach Körner (1995: 466 ff., 2000: 2) von beiden Seiten im Kern nicht verstanden und produziert den „Hauptkonflikt“ innerhalb des Fachs, „der sich an der Grenze von administrativ-instrumenteller Planung und künstlerischem Gestalten bewegt.“<sup>8</sup> Hieraus entspringt die Blindheit für die eigenen Mängel der jeweiligen Spezialisierung sowie die gegenseitige Konkurrenz.<sup>9</sup>

Unter der Annahme, dass die Qualitäten der künstlerischen Landschaftsarchitektur die Mängel der wissenschaftsgeprägten ökologischen Landschaftsplanung wären, ließen sich als Mangel des rationalen, nüchternen, instrumental-technischen Vorgehens und Inhalts der Landschaftsplanung

---

<sup>1</sup> Trepl (1987: 139 - 153)

<sup>2</sup> Vgl. Rosenstein (1995: 119), Hesch (1995: 159).

<sup>3</sup> Trepl (1987), vgl. Centgraf (1995: 125 ff.).

<sup>4</sup> Rosenstein (1995: 119)

<sup>5</sup> Lippmann (1995: 18 f., 23), Koschitz (1990 und 1993) konstatiert die selbe „Spaltung“ im Bauwesen in die Richtungen Architektur und Ingenieurwesen.

<sup>6</sup> Vgl. Willhauck (1995: 510, 515). Er meint, der Anspruch, nachvollziehbar zu planen, um demokratisch legitimiert zu sein, führte zur Versachlichung und Verwissenschaftlichung der Landschaftsplanung.

<sup>7</sup> Körner (1995: 464)

<sup>8</sup> Ausführlich hierzu Körner (2000)

<sup>9</sup> Körner (2000: 215), Körner (1995: 465 f.). Er bezeichnet dies als die Konfliktlinie zwischen Kunst und Wissenschaft, die sich in den zwei Traditionslinien der Landschaftsplanung als traditionelle Garten- und Landschaftsgestaltung auf der einen und als reformierte Landschaftsplanung der 70er Jahre auf der anderen Seite äußert.

Kunst, Gefühl, Einzigartigkeit, Sinnlichkeit, Lebenslust und Begeisterung nennen.

Eine neue Gemeinsamkeit beider Ansätze könnte in dem Bereich der Planungsverfahren liegen. Bappert und Wenzel (1987: 50) sehen die Kooperation mit Betroffenen heute als eine Facette künstlerischer Arbeit: „Künstlerische Arbeit zielt ... auf Auseinandersetzen mit und Schaffung von Welt.“ Künstlerische Arbeit in diesem Sinne gewinnt in der ökologisch orientierten Planung zunehmend an Bedeutung. Eine rationale Art der Planung scheint jedoch für die Auseinandersetzung mit Betroffenen sehr viel geeigneter zu sein als eine künstlerisch orientierte Art. Denn Transparenz, Nachvollziehbarkeit der Entscheidungswege und folglich Kooperation sind nur bei einer rationalen Vorgehensweise herstellbar.

#### **4.2.3.3 Zielkonflikte im (gesetzlichen) Aufgabenspektrum**

Innerhalb des Naturschutzes und der Landschaftsplanung stehen zum Teil sehr widersprüchliche Ziele nebeneinander. Ein Gegensatzpaar liegt in dem Auftrag, einerseits Landschaft in ihrer derzeitigen Erscheinungsform zu „schützen“ und zu „pflegen“, andererseits sie zu „entwickeln“.<sup>1</sup> Während der Schutzgedanke historisch aus der konservativen Heimat- und Naturschutzbewegung stammt, entspringt das Ziel der „ungebundenen“ Entwicklung der bürgerlich-liberalen fortschrittlichen Idee der Landesverschönerung.<sup>2</sup> Entwicklung im konservativen Sinne bedarf der Beachtung der natürlichen-örtlichen „Vorgaben“.

Weitere Zielkonflikte bestehen zwischen den Teilaufgaben des Naturschutzes wie z. B. zwischen Artenschutz auf der einen und Erholungsnutzung auf der anderen Seite, im Artenschutz beispielsweise zwischen Amphibienschutz und Insektenschutz sowie im Unterschied zwischen Bestands- und Prozessschutz.<sup>3</sup>

#### **4.2.3.4 Fazit**

Für die aus diesen Konfliktpotentialen entspringenden Widersprüche gibt es keine sachliche Lösung, die nur gefunden werden müsste. Bestenfalls kann eine Verständigung oder vielleicht sogar ein Konsens erarbeitet werden. Damit gerät die Konfliktbearbeitung jedoch - bereits an dieser Stelle - aus der Sphäre des Experten in die des gesellschaftlichen Aushandelns und die Landschaftsplanung gewinnt mehr den Charakter einer Gesamtplanung. Dieses „Aushandeln“ muss derzeit im Rahmen des Planungsverfahrens stattfinden. Hier werden inhaltlicher Lösungsprozess und politische Konsensfindung miteinander verschränkt. Das Planungsverfahren muss sich daher als institutionalisiertes Verfahren zur Konfliktlösung eignen. Kann er das derzeit leisten? Weitere Schwierigkeiten ergeben sich aus den Konfliktpotentialen, die sich aus dem Zusammenspiel von kommunaler und staatlicher Planung ergeben (Kapitel 4.3) sowie aus der geringen Eignung der konventionell hierarchisch angelegten Form des Genehmigungsverfahrens der Landschaftsplanung für eine konstruktive Lösungssuche (5. Kapitel).

### **4.3 Konfliktpotentiale im Zusammenspiel gemeindlicher und staatlicher Planung**

Einige zusätzliche Konfliktfelder entspringen aus der Hierarchie von staatlicher zu kommunaler Planung (Kapitel 4.3.1) und der Überschneidung ihrer Zuständigkeiten (Kapitel 4.3.2).

---

<sup>1</sup> Z.B. Reif (1997) am Beispiel des Oberrheins

<sup>2</sup> Rosenstein (1995: 119). Vgl. Hahn-Herse (1996: 320).

<sup>3</sup> Buchwald (1995: 394, 396), Zeiler (1996: 89), Kaule (1991: 249)

### 4.3.1 Landschaftsplanung liegt auf einer rechtssystematischen Bruchlinie

Die Landschaftsplanung befindet sich nach Baumeister (1992: 122) auf einer rechtssystematischen Bruchlinie: Die Fachpläne für Natur und Landschaft werden auf den Ebenen von Bund und Ländern von staatlichen Behörden sowie auf der Ebene der Regionen (z. B. in Bayern) vom behördendominierten regionalen Planungsverband erstellt. Auf der Ebene der Kommunen geht nun die Verantwortung für die Planerstellung des Fachplanes Naturschutz und zu großen Teilen auch die Verantwortung für seine Umsetzung von den hoheitlichen Behörden auf die Gemeinden über. Einige Autoren bezeichnen dies als rechtssystematischen Bruch.<sup>1</sup> Die Landschaftsplanung steht damit auch an der Schwelle von Naturschutz als Staatsauftrag zu Naturschutz als Aufgabe für die Kommunen. Zwar erhalten in vielen Bundesländern die Kommunen die Trägerschaft der kommunalen Landschaftsplanung, zugleich bleibt die Letztverantwortung für Naturschutz beim Staat erhalten und mit ihr das Recht zu inhaltlichen Entscheidung auch in Einzelfällen.<sup>2</sup> Eine Freiheit in der Planung ist für die Kommune somit nur bedingt gegeben.

### 4.3.2 Widersprüchliche Zuständigkeiten

Zusätzlich zu diesem „rechtssystematischen“ Bruch bestehen unklare Zuständigkeiten aufgrund inhaltlicher Überschneidung zwischen den Aufgaben der Fachbehörden und denen der örtlichen Landschaftsplanung. Nach Stich (1996: 62) sind Flächenschutz und Artenschutz eine „ausschließliche Angelegenheit von Fachbehörden“. Diese Bereiche gehören aber gleichzeitig in das Aufgabenspektrum der kommunalen Landschaftsplanung und damit auch in die Zuständigkeit der Kommune.

Mit der Verantwortung für Naturschutz fallen den Gemeinden Aufgaben zu, die nicht jede zu bewältigen im Stande ist.<sup>3</sup> Gründe können z. B. fehlende materielle Möglichkeiten oder fehlendes Wissen sein.

Der Staat erlegt kraft seiner Macht Gemeinden Ziele und Aufgaben des Naturschutzes auf und schränkt damit die Planungshoheit der Gemeinde ein. Häufig suchen staatliche Stellen mithilfe einer großen Regelungsdichte möglichst viel Einfluss auf die Gemeinden und Bürger auszuüben<sup>4</sup>, während Kommunalpolitiker die Freiheiten der kommunalen Entscheidungen (etwa im Bereich der kommunalen Planung) sehr hochschätzen und sie vor allen äußeren Einschränkungen bewahren wollen. Weder ist der Staat bei diesem Vorgehen zugleich zu Hilfestellungen verpflichtet, noch ergeben sich Rechte für die Gemeinde, denn die Letztverantwortung für

---

<sup>1</sup> Winkelbrandt (1989: 14), Baumeister (1992: 122) bezeichnet dies zurecht als rechtssystematischen Bruch. Zwar mag das auch aus juristischer Sicht zu kritisieren sein (gegenteilig Schütze 1996: 5, 70), jedoch muss ein solcher „Bruch“ eben als Übergang von Teilen der Verantwortung für Naturschutz vom Staat zu den Gemeinden an irgendeiner Stelle auch tatsächlich stattfinden, wenn nicht eine reine behördliche Realisierung des Naturschutzes angestrebt wird. Zweifelsohne würde sich die örtliche Landschaftsplanung einige Schwierigkeiten ersparen, wenn sie nicht gerade auf dieser Bruchstelle plazierte wäre. Zugleich bietet die Landschaftsplanung eine gute Gelegenheit, um eben diese Verantwortlichkeit der Kommune für Naturschutz auch herauszufordern, sofern die Landschaftsplanung von ihrer Verfahrensgestaltung dazu Gelegenheit bietet. Ähnlich Pielow (1986: 66)

<sup>2</sup> Schütze (1996: 160). Nach der Verfassung ist die Gemeinde nur dazu befugt, Entscheidungen mit ausschließlich kommunalem Wirkungskreis zu treffen. „Sofern aber der engere Bereich der Naturschutzaufgaben und damit der staatliche Verantwortungsbereich berührt sind, hört die kommunale (Allein-) Entscheidungszuständigkeit auf: Ob im Einzelfall etwa dem Interesse des Naturschutzes an dem Erhalt (sic!) einer extensiv genutzten, naturschutzrechtlich schutzwürdigen landwirtschaftlichen Fläche der Vorzug vor den wirtschaftlichen Belangen des Eigentümers zu geben ist oder nicht, obliegt der Letztentscheidung der staatlichen Naturschutzverwaltung und nicht der Gemeinde.“

<sup>3</sup> Schmidt-Aßmann (1987: 273). Er nennt die Bereiche Bestandsaufnahme, Landschaftsbewertung und Zielformulierung. Es bietet sich für die Aufstellung der kommunalen Landschaftsplanung ein „Kooperationsmodell“ an, in welchem die Träger der Bauleitplanung und die Naturschutzbehörden eine paritätische Position innehätten. Die Fixierung flächenbezogener Maßnahmen wäre dann ein Beitrag der Gemeinden.

<sup>4</sup> Vgl. Seidler (1985: 233).

Naturschutz bleibt beim Staat.<sup>1</sup>

Da im Zuge der Konkretisierung von Ideen (z. B. voranlaufender Planungen) stets neue Gestaltungsräume, Fragen und Konflikte entstehen, die zuvor nicht absehbar waren oder diejenigen Konflikte auftreten, die von voranlaufenden Planungen ungelöst blieben, ist eine Konfliktfreiheit zwischen staatlicher und gemeindlicher Planung nicht herstellbar. Schmidt-Aßmann (1987: 265) beurteilt solche Spannungen auch als positive aktivitäts- und kontrollfördernde Elemente im Naturschutz.

---

<sup>1</sup> Nach Gaentzsch (1985: 245 ff.) sind Konflikte zwischen Landes- und Regionalplanung einerseits und Bauleitplanung andererseits in der gerichtlichen Praxis bisher sehr selten. Das mag daran liegen, dass außerhalb der Gerichte eher Kompromisse gesucht wurden. Jedoch sei zu erwarten, dass die zunehmende Vielfalt und Genauigkeit der „Landes- und Regionalplanung künftig den Konfliktstoff und die Konfliktfälle vermehren wird.“



## 5. Planungsverfahren und Konfliktbearbeitung

Das Planungsverfahren kombiniert die Schritte des Planungsprozesses mit denjenigen der politischen Konsensfindung. Konsens soll im Verlauf des gesetzlich geregelten Genehmigungsverfahrens gefunden werden. Ziel des Planungsprozesses ist die Erstellung eines fachlich guten Planes, Ziel des Genehmigungsverfahrens ist die Legitimation des Planes als kollektiv verbindliches Ergebnis. Aus dieser Doppelfunktion des Planungsverfahrens ergibt sich folgendes prozedurales Problem:

Es scheint so, dass das konventionelle Genehmigungsverfahren keinen Raum für die Bearbeitung vieler essentieller Konflikte bietet.

### 5.1 Konventionelle Genehmigungsverfahren verhindern die Konsensbildung

Ein wesentlicher Grund für die Verhinderung der Konsensbildung liegt darin, dass das sehr stark rechtlich reglementierte Genehmigungsverfahren der Landschaftsplanung weitgehend als Fachplanung und nicht als Querschnittsplanung konzipiert ist und der politischen Abstimmung von Zielen und Maßnahmen hierbei nur ein geringer Stellenwert zugebilligt wird. Begründet scheint diese Form des Verfahrens mit der Bestimmung der Landschaftsplanung, die, vergleichbar mit z. B. der Agrar-, Verkehrs- oder wasserwirtschaftlichen Planung, primär den Zwecken des Naturschutzes dienen soll. Im Folgenden werden nun kritische Punkte der Verschränkung von Planungs- und Konsensbildungsprozess im konventionellen Genehmigungsverfahren skizziert.

Die *Definition der Aufgabenstellung* ergibt sich üblicher Weise unter anderem aus den Vorgaben des Naturschutzgesetzes und übergeordneten Planungen. Im Rahmen der folgenden *Bestandsaufnahme* werden vom Planer Informationen unter anderem bei verschiedenen Fachbehörden und eventuell diversen Bürgern eingeholt. Nach dem „Ablaufschema der Arbeitsschritte der Landschaftsplanung“ ist nach der Bewertung *erstmalig* der Gemeinderat über Bestandsaufnahme, Bewertung und mögliche Entwicklungsziele zu informieren.<sup>1</sup>

Mit der folgenden „vorgezogenen Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und der Bürger“ nach der Fertigstellung des Vorentwurfs<sup>2</sup> erhalten diese Gruppen erstmalig im Planungsprozess ein (rechtlich garantiertes) Mitspracherecht. Da der Landschaftsplan integriert in den Flächennutzungsplan innerhalb der Gemeinde eine gewisse Rechtskraft entfaltet und gegenüber den Trägern öffentlicher Belange verbindlich werden soll, müssen nach den gesetzlichen Vorgaben auch Bürger und Träger öffentlicher Belange im Rahmen des Genehmigungsverfahrens beteiligt werden.<sup>3</sup>

Die vorlaufenden Schritte des Planungsprozesses wie Definition der Aufgabenstellung, Bestandsaufnahme, Formulierung von *Leitbild* und *Entwicklungsziel* sowie *Bewertung* sind im wesentlichen abgeschlossen worden. Auf der Ebene des (Vor-) Entwurfs sind die grundlegenden Wertentscheidungen bereits getroffen worden; Werte, Interessen und Geschmacksurteile sind an dieser Stelle im Detail zu gewichten und zu operationalisieren. Mit dem Abschluss des Entwurfs sind diejenigen Planungsschritte, in welchen Faktenwissen, deontisches Wissen (in Leitbild und Bewertung) und instrumentelles Wissen (im Entwicklungsziel, sofern es die Einschätzung realer Möglichkeiten zu handeln betrifft) zum Einsatz kamen, beendet.<sup>4</sup>

Nach dem Entwurf kommt nur noch instrumentelles Wissen zum Einsatz, also Wissen darüber, wie man das, was im Plan dargestellt ist, verwirklichen kann. Hier können deshalb nur Konflikte

<sup>1</sup> Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (1996: Anhang 8, S. 3)

<sup>2</sup> Rechtlich unterscheidet sich der Vorentwurf vom Entwurf dadurch, dass der erste nicht, der zweite schon genehmigt ist. Planungstheoretisch sind beide Entwürfe und damit die planerische Antwort auf die in der Aufgabenstellung formulierten Fragen.

<sup>3</sup> Baugesetzbuch § 2 bis § 6

<sup>4</sup> Vgl. Tabelle 1 in Kap. III. 3.

bearbeitet werden, die diese Frage betreffen. Die erst in diesem Planungsschritt Beteiligten werden damit in die Rolle von „beratenden Handwerkern“ gewiesen, die die pragmatische Umsetzung von Zielen zu beurteilen haben.<sup>1</sup> Billigung über Ziele des Planes kann nur unter der Voraussetzung zu Stande kommen, dass die Beteiligten die Vorgaben trotz gegenteiliger eigener Anschauungen akzeptieren oder dass ihre Anschauungen zufällig mit denen des Planes übereinstimmen. Von beidem kann aufgrund des hohen Konfliktpotentials der Landschaftsplanung nur im Ausnahmefall ausgegangen werden.

Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens werden nun durch die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und der Bürger die Ergebnisse der Planung mit einer Art von Wissen - insbesondere deontischem „Wissen“ - also mit Werten und Interessen - konfrontiert, welches im Planungsprozess nach der Erstellung des Entwurfs nicht mehr zu verarbeiten ist, ohne den Hauptteil des Planungsprozesses neu durchlaufen zu müssen.<sup>2</sup> Wenn eine Revision der Planung nicht stattfindet, ist eine gesellschaftliche Konsensbildung kaum möglich.<sup>3</sup>

Andererseits werden Träger öffentlicher Belange und Bürger gesetzlich legitimiert und aufgerufen, ihre Ansichten und Interessen in den Planungsprozess einzubringen und nicht nur „Vollzugsgehilfen“ eines fertigen Projektes zu werden. Konsens über die Planung als Ganzes kann aber nur hergestellt werden, wenn Konsens über diejenigen Ziele besteht, welchen die Planung dienen will. Die planerisch konsequente Verwendung anderer Formen von Wissen als des instrumentellen ist nur dann noch sinnvoll, wenn alle bisherigen Ergebnisse als disponibel betrachtet werden.

Die Folge ist, dass Konflikte über die Einschätzung des Bestandes, über Leitbild, Bewertung und Einschätzung der Handlungsspielräume zwar aufgeworfen werden, aber gar nicht mehr zu bearbeiten sind, da die zentralen Vorentscheidungen im Verlauf der Planung bereits getroffen werden *mussten*. Zur Diskussion stehen in der Phase des Entwurfes die Realisierung der Ziele und nicht die zentralen Ziele selbst. Folgen sind unter anderem Unverständnis und Abwehr gegenüber dem fachlichen Plan sowie ein Mangel an kollektiver Verbindlichkeit, die das Verfahren gerade herstellen sollte. Eine häufige Reaktion des Planerstellers auf dieses „Unverständnis“ ist ebenso Abwehr, denn je fertiger ein Werk aus Sicht seines Produzenten ist, desto weniger soll seiner Meinung nach verändert werden. Die Lösung vieler dieser Konflikte ist aber eine Voraussetzung für die persuasive Wirkung des Landschaftsplanung und damit seine Realisierung.

Eine gesellschaftliche Abstimmung des Landschaftsplans scheint in konventionellen Genehmigungsverfahren, die einem linearen Ablaufschema des Planungsprozesses im sogenannten „decide - announce - defense - Modell“ folgen, somit sehr unwahrscheinlich.<sup>4</sup> Darüber hinaus werden durch die unpassende Verschränkung von Planungsverfahren und Genehmigungsverfahren bestehende konfliktgeladene Differenzen zu tatsächlichen Streitpunkten und zusätzliche Konflikte erzeugt, die der Konsensbildung im Wege stehen. Dialog- und Diskursfähigkeit, resümiert Wolf (1990: 137), sind keine Kennzeichen von Verwaltungsverfahren

---

<sup>1</sup> Fürst (1991: 7) bemerkt, dass im Verfahren der Landschaftsplanung wie von einer Behörde agiert wird: man „stellt Forderungen, reduziert aber die praktische Zusammenarbeit auf die unabdingbaren Informations- und Koordinationsnotwendigkeiten.“

<sup>2</sup> Vgl. Willhauck (1995: 478). Er bemerkt, dass sich der Bürger bei der förmlichen Bürgerbeteiligung nur noch mit beinahe fertigen Planentwürfen auseinandersetzen kann.

<sup>3</sup> Vgl. Lauritzen (1972: 23).

<sup>4</sup> Ähnlich äußert sich Steinberg (1990: 311) allgemein zu Genehmigungsverfahren: „Es besteht wohl Einigkeit in der Literatur, dass das Einwendungs- und Erörterungsverfahren bei Großvorhaben nahezu völlig seinen Zweck verfehlt, denn so ein erfahrener Genehmigungsbeamter: `Die Öffentlichkeitsbeteiligung hat auf die Sachentscheidung praktisch keinen Einfluss.‘“ Denn zu diesem Zeitpunkt ist nach jahrelanger Arbeit die Entscheidung bereits gefallen.

und hinterlassen oftmals nur einen „Scherbenhaufen politischer Delegitimierung“.<sup>1</sup>

## 5.2 Übernahme von Verantwortung bedarf der Freiheit

Während konventionelle Ausgestaltungen des methodischen Vorgehens zur Erstellung der Landschaftsplanung zwar geeignet scheinen, ein fachplanerisch gutes, rationales und nachprüfbares Ergebnis vorwiegend aus der Sicht eines bestimmten Experten zu erhalten, muss eben dieses Vorgehen meist als ungeeignet bezeichnet werden, um die Verantwortungsübergabe für Naturschutz vom Staat zur Kommune vorzubereiten und zu organisieren.

In der üblichen Ausgestaltung des Verfahrens der Landschaftsplanung versucht der Staat in patriarchal bevormundender Manier<sup>2</sup> den Gemeinden Nutzungsverbote, naturschutzrelevante Inhalte und zugleich Eigenverantwortlichkeit aufzuoktroieren<sup>3</sup> und erkennt nicht, dass hierbei nur Gehorsam oder Widerstand das Ergebnis sein kann, sofern sich nicht eigener Wille und Einsicht in die „Notwendigkeit“ oder den „Sinn“ eines Vorhabens vereinen. Nur in diesem letzten Fall bedarf es keines Zwanges. Eigenwille muss - unabhängig von der Richtigkeit der verfolgten Ziele - alleine zu Erhaltung seiner eigenen Existenz dem ihm auferlegten Zwang trotzen und Widerstand zeigen.<sup>4</sup> Konstruktive Mitwirkung und kooperatives Handeln scheinen dadurch ausgeschlossen. Die Übernahme von Verantwortung ist an Freiheit gebunden, an Freiheit als grundlegendes Prinzip und nicht an eine Freiheit, die nach einem bestimmten vorangegangenen behördlichen Schritt plötzlich vorausgesetzt wird. In Rahmen der Landschaftsplanung sollen die Ziele des Naturschutzes als Realisierung der hoheitlichen Aufgabe Naturschutz von den kommunalen Akteuren ohne Berücksichtigung ihres eigenen Willens gehorsam akzeptiert werden, danach aber sollen sie eigenverantwortlich und freiwillig die festgelegten Ziele in ihrem Handeln bedenken und vielfach selbständig, oftmals sogar mit Mühe, verwirklichen.

Gerade letzteres zeigt das Dilemma der Landschaftsplanung, da anders als beim Militär, Befehle und soldatischer Gehorsam nicht existieren und oftmals die Realisierung des Planes ausbleibt. Nur Gehorsam ermöglicht, dass ohne Verstehen, Akzeptanz oder eigenen Willen die Anordnungen und Pläne anderer realisiert werden. Die Alternative zur Eigenverantwortlichkeit, der Gehorsam muss heute zunehmend als unwahrscheinlich betrachtet werden.<sup>5</sup> Damit scheidet auch vielfach die Delegation von Aufgaben im Bereich des Naturschutzes von Staat zu Gemeinde.

Sollte die Machtbasis der Landschaftsplanung deshalb vergrößert werden, wie vielfach gefordert wird? Und wie könnte dies geschehen? Darauf soll im Folgenden eine Antwort gefunden werden.

---

<sup>1</sup> Ähnlich äußert sich Ott (2000: 36): „Politikwissenschaftlich ist nachgewiesen, daß Naturschutzmaßnahmen um so weniger akzeptiert werden, je mehr sie den direkt Betroffenen als `von oben´ auferlegt, d.h. administrativ verordnet und bürokratisch durchgeführt erscheinen.“

<sup>2</sup> Ein Grund dafür mag in der absolutistischen Wurzel der Landschaftsplanung als Landesplanung, Landesverschönerung oder Landschaftsparkplanung liegen (Eckebrecht 1995: 417 ff.). Hier war der Fürst Auftraggeber, manchmal selbst Planer, Grundstückseigentümer und Genehmigungsautorität in einer Person. Seither fand eine Ausdifferenzierung dieser Rollen mit unterschiedlichen Zuständigkeiten statt.

<sup>3</sup> Vgl. Hübler (1997: 178). Seiner Ansicht nach wird diese Art von Naturschutz auf Dauer wenig Erfolg haben.

<sup>4</sup> Körner (1995: 471) bemerkt: „Die Resistenz der Gesellschaft gegen eine solche [M-O: Landschafts-] Planung und ihren .. (autoritären) Aspekt konnte daher nur als `Uneinsichtigkeit´ in die Bedeutung landschaftsplanerischer Inhalte angesehen werden, von der man jedoch selbst uneingeschränkt überzeugt war und bis heute ist.“

<sup>5</sup> Vgl. Rosenstiel et al. (1995: 1): Diese Entwicklung ist nicht nur in der Naturschutzplanung sondern ebenso im Arbeitssektor anzutreffen. Vgl. Selle (1996b: 38).



## 6. Zur Situation der kommunalen Landschaftsplanung nach der Arenatheorie

Renn (1997) nennt in seiner Arenatheorie diejenigen Ressourcen, welche in einer Gesellschaft als Machtbasis zur Durchsetzung von Zielen in Konflikten verwendet werden können.<sup>1</sup> Dabei geht er von einer Untergliederung des Systems der Gesellschaft in die fünf Subsysteme Wirtschaft, Politik, Kultur, Soziales und Wissenschaft aus. Jedem Subsystem steht in besonderem Maße eine spezifische Ressource zur Verfügung, die es für das Handeln im gesellschaftlichen Raum verwendet. Die Wirtschaft verfügt im besonderen Maße über die Ressource „Geld“, die Politik über „Macht“, die Kultur über die Ressource „Kulturelle Wertverpflichtung“ (Werte, Sinn und Weltbilder), der Bereich des Sozialen über „Sozialprestige“ (Ansehen in der Gesellschaft) und die Wissenschaft verfügt im Besonderen Maße über die Ressource „Evidenz“ (Wahrheit). Diese Ressourcen können auch teilweise gegeneinander getauscht werden. Ein Tauschvorgang von Ressourcen liegt, so Renn (1997: 8), beispielsweise in kooperativen Planungsprozessen vor, wenn durch eine begrenzte Vergabe von Macht von Seiten des Staates Zustimmung bzw. „Einsicht in die Notwendigkeit“ bestimmter Maßnahmen bei den Beteiligten gewonnen werden soll.<sup>2</sup> In welchem Verhältnis getauscht werden könnte, also welchen spezifischen Wert den einzelnen Ressourcen zugeordnet werden kann, bleibt dabei eine wichtige offene Frage, die eine Anwendung der Arenatheorie erschwert.

Renn (1997: 5) unterstellt, dass in einem sozialen Konflikt diejenige Gruppe die größeren Aussichten auf Erfolg hat, ihre Interessen durchzusetzen, die im Vergleich der zu ihr konkurrierenden Gruppen eine größere Menge an Ressourcen mobilisieren kann. Die Mobilisierung von Ressourcen für die eigenen Interessen ist von einer erfolgreichen Kommunikation mit der Außenwelt der jeweiligen Konfliktarena abhängig, sofern nicht eigene Ressourcen in ausreichendem Maße zur Verfügung stehen.<sup>3</sup> Damit werden die Bedingungen, die zu einer erfolgreichen Kommunikation beitragen, zu einer Pro-Ressource.<sup>4</sup> Die professionellen Berichtersteller (z. B. die Presse), die politischen Interessengruppen, die nicht direkt am Konflikt beteiligten sozialen Gruppen und die allgemeine Öffentlichkeit bilden die „Außenwelt“, mit der Kommunikation stattfindet.<sup>5</sup>

Die dargestellte Ressourceneinteilung erscheint nicht sehr trennscharf; beispielsweise müsste Macht durch Recht oder Macht durch Zustimmung von Akteuren unterschieden werden. Macht durch Recht unterliegt wie Evidenz als ideologische Deutung überwiegend der „kulturellen Wertverpflichtung“ und ist also nicht von ihr zu trennen. Dennoch lassen sich einige Tendenzen in der Raumplanung mit Hilfe der Arenatheorie etwas besser nachvollziehen.

Wie könnte nun die Ressourcenlage der Landschaftsplanung beurteilt werden (Kapitel 6.1) und in welcher Weise könnte sie vergrößert werden (Kapitel 6.3), da sie anscheinend derzeit zur Verwirklichung ihrer Ziele nicht genügt?

### 6.1 Zur Ressourcenlage der Landschaftsplanung

*Geld* ist eine rare Ressource im Naturschutz; darüber hinaus gelten fast immer Maßnahmen des Naturschutzes aus betriebswirtschaftlicher Sicht als unwirtschaftlich. Zudem entziehen sich Maßnahmen im Naturschutz - wie in jeder Kulturleistung - häufig einer wirtschaftlichen

---

<sup>1</sup> Renn (1997), Oppermann & Lattewitz (1998), Renn (1998: 14 ff.) am Beispiel der Gentechnik

<sup>2</sup> In diesem Beispiel wird Evidenz als Zustimmung definiert. Luhmann (1997: 28) bezweifelt, dass Legitimation das Ergebnis eines Tausches „von Gehorsam gegen `demokratische` Beteiligung“ sei - „oder ob sie das Ereignis einer Vielzahl von sozialen Mechanismen sei, die sehr heterogene Motivkonstellationen egalalisieren.“

<sup>3</sup> Renn (1997: 10), ähnlich Scharpf (1973: 70)

<sup>4</sup> So fordern viele Autoren (z. B. Korsch 1996: 41, Hahn-Herse & Wirz 1990: 28) eine Stärkung der öffentlichen Umweltdiskussion und/ oder der Öffentlichkeitsarbeit im Naturschutz.

<sup>5</sup> Renn (1997: 10)

Evaluierung.

Dagegen ist die kommunale Landschaftsplanung auf den ersten Blick als formales Planungsverfahren mit einem relativ hohen Maß an *Macht* (aufgrund von Recht) ausgestattet. Allgemein gelten die gesetzlichen Grundlagen des Naturschutzes als sehr weitreichend.<sup>1</sup> Die Verpflichtung zur Landschaftsplanung ist z. B. häufig überhaupt erst Anlass für die Aufstellung von Landschaftsplänen. Grundlage ihrer Macht ist der gesetzliche Auftrag, die „Belange für Natur und Landschaft“ zu vertreten. Auf den zweiten Blick stellt sich die Ressource Macht, die auf Recht beruht, als nur relativ verfügbar dar, unter anderem weil

- einige Unklarheiten und Zweifel über die rechtliche Verbindlichkeit der Landschaftsplanung bestehen;
- die rechtlich verbindlichen Ziele häufig in der Praxis nicht vertreten werden<sup>2</sup>;
- Defizite bei administrativer Durchsetzung verbindlicher Vorgaben zu bemerken sind;
- es keinen „Zuständigen“ für die Realisierung von Inhalten der Landschaftsplanung gibt.

Die Ressource „*kulturelle Wertverpflichtung*“ ist als die tragende Säule des Naturschutzes zu bezeichnen und auf dem Weg über die Politik die wesentliche Quelle ihrer rechtlich begründeten Macht. Naturschutz bleibt individuell auf emotionaler und ideeller Basis wichtig, ist aber in jüngster Zeit vielfach auf gesellschaftlicher Ebene von anderen politischen Themen verdrängt worden. Die Ressource „*Evidenz*“ kann der Naturschutz in Teilen für sich verbuchen. Manche Erkenntnisse sind wissenschaftlich gut abgesichert. Zugleich werden Positionen des Naturschutzes häufig angegriffen, weil er wissenschaftliche ungesicherte Aussagen vertritt.

Insgesamt ist die Ressourcen-Lage der kommunalen Landschaftsplanung gegenüber ihrem Vorhaben, querschnittsorientierte und gesamtäumliche Planung zu sein, als zu gering zu beurteilen. Jedoch führt eine knappe Ressourcenausstattung nur dann zu Qualitätseinbußen, wenn Wille und Engagement der Planbeteiligten fehlen. Selle (1999: 6) beobachtete in einigen Projekten, dass die Problemlösungen sogar besser wurden, wenn Ressourcen knapp waren.

Aus dem Ressourcenansatz lassen sich somit zwei verschiedene, sich auch ergänzende Wege für die Planung beschreiben:

- die Realisierung von Aufgaben bei der bestehenden Ressourcenausstattung (Kapitel 6.2) durch
  - \* eine abgestufte Planungsintensität (Kapitel 6.2.1) und/ oder
  - \* die Einschränkung der Landschaftsplanung als Fachplanung (Kapitel 6.2.2) und/ oder
- die Verbesserung der Ressourcenlage (Kapitel 6.3).

## 6.2 Realisierung von Aufgaben bei der bestehenden Ressourcenlage

Die Frage, wie Landschaftsplanung bei gleicher Ressourcenlage effektiver werden könnte, wird sehr selten gestellt. In den meisten Fällen wird die Ressourcenlage der Landschaftsplanung wie auch der meisten anderen Politikbereiche als mangelhaft bezeichnet und daher gefordert, Ressourcen in größerem Umfang zur Verfügung zu stellen. Ressourcen ließen sich im Bereich der kommunalen Landschaftsplanung dadurch sparen, dass Konflikte vermieden würden, indem der Anspruch an die Landschaftsplanung reduziert wird. Dies wäre möglich, indem der Anspruch

<sup>1</sup> Naturschutz genießt nach dem Grundgesetz Art. 20a und der Bayerischen Verfassung Art. 141 Verfassungsrang und ist ein Staatsziel.

<sup>2</sup> Gruehn & Kenneweg (1998: 387) konstatieren, dass vielfach die Belange des Naturschutzes in der Bauleitplanung „weggewogen“ würden, obwohl sie z. B. von übergeordneten Planungen verbindlich vorgegeben sind. Vgl. Gassner (1996b: 382). Er erläutert Aspekte eines sachgerechten Abwägens.

fallen gelassen würde, die Landschaftsplanung müsse (immer) ganzheitliche Planung sein. Ganzheitlichkeit beinhaltet Gesamträumlichkeit und Querschnittsorientierung einer Planung.<sup>1</sup> Konflikte könnten umgangen werden, wenn die Landschaftsplanung nicht ihr gesamtes Planungsgebiet in gleicher Intensität betrachten oder als Fachplanung ausgerichtet würde.

### 6.2.1 Abgestufte Planungsintensität

Eine nach Intensität abgeschichtete Planung thematisiert nicht mit der gleichen Intensität den gesamten Bearbeitungsraum. Sie trifft anfangs weniger arbeitsaufwendigen Aussagen für große Flächen und intensiviert schrittweise die Untersuchungen. Mit Hilfe dieses Vorgehens lassen sich Schwerpunkte setzen, ohne gänzlich auf flächendeckende Aussagen verzichten zu müssen. Die extreme Ausformung dieser Methode stellt die reine Projektorientierung dar.

Eine Orientierung auf Projekte könnte Erfolg bewirken, ohne dass viele Schwierigkeit im gesamten Bearbeitungsgebiet zuvor gelöst werden müssten.<sup>2</sup> Dabei würde das realisiert, was gerade möglich ist und dasjenige gesucht, was für die Realisierung von Projekten weiterhilft.<sup>3</sup> Bereiche, welche große Schwierigkeiten bereiten, könnten (zeitweise) beiseite gelassen werden. Eine flächendeckende Realisierung des Landschaftsplans scheint (in einem vorbestimmten Zeitraum) mit solch einem Vorgehen zwar ausgeschlossen; statt dessen werden - der Idee des inkrementalen Planens folgend - Teilerfolge möglich, die bei fehlendem Konsens über die gesamte Planung hätten gar nicht erzielt werden können.<sup>4</sup>

### 6.2.2 Landschaftsplanung als Fachplanung

Eine weitere Möglichkeit, die hohen Erwartungen an die Landschaftsplanung zu reduzieren, bestünde darin, nicht die gesamträumliche Perspektive zugunsten einer Projektorientierung aufzugeben - wie zuvor skizziert -, sondern auf die Querschnittsorientierung zu verzichten und sich damit zu bescheiden, für facheigene Vorhaben und zu Diensten der räumlichen Gesamtplanung einen Beitrag zu erstellen, so wie es andere Fachplanungen (z. B. die Wasserwirtschaft oder Forstwirtschaft) tun. Dafür müsste der vielfach vertretene Anspruch aufgegeben werden, landschaftsplanerischer Umwelt- und Naturschutz vertrete das „objektive, gewissermaßen zeitgeistfreie Gesellschaftsinteresse“.<sup>5</sup>

## 6.3 Verbesserung der Ressourcenlage

Sollen nicht nur Projekte, sondern auch ein Gesamtkonzept entwickelt und realisiert werden, erscheint eine Verbesserung der Ressourcenlage der Landschaftsplanung wünschenswert, um z. B. bei der Konfliktbearbeitung über eine größere Verhandlungsmasse verfügen zu können. Die

---

<sup>1</sup> Debes et al. (2001: 224 f.): Die Autoren konstruieren aus der Kombination der Parameter Querschnittsorientierung und Gesamträumlichkeit vier Varianten, die mögliche Arbeitsfelder der Landschaftsplanung bezeichnen und diskutieren diese. Die Ausrichtung der Landschaftsplanung ist möglich als projektbezogene Fachplanung, als projektbezogene Querschnittsplanung, als gesamträumliche Fachplanung oder als gesamträumliche Querschnittsplanung. Die größten Schwierigkeiten ergeben sich für die Landschaftsplanung, wenn sie mit dem Anspruch auftritt, gesamträumliche Querschnittsplanung zu sein.

<sup>2</sup> Brendle (1999: 15 f., 32), ähnlich Scholl (1995: 6), Keller et al. (1993: 79) nennen Vor- und Nachteile dieser Konzentration auf Projekte. Vgl. Kap. XII. 2.6.

<sup>3</sup> Dietiker (1996: (193) bezeichnet die Projektorientierung als charakteristisch für die heutige Planungspraxis. Ähnlich Fürst (1996: 34), Hübler (1996: 16), Keller et al. (1993: 74) konstatiert eine Konzentration der Planung auf Projekte in Italien, der Schweiz, Frankreich und Deutschland.

<sup>4</sup> Meyer zu Selhausen (1989: 746 ff.), Selle (1999: 11) nennt als eine mögliche Aufteilung der Aufgaben der Planung in die drei Bereiche Projektentwicklung, Festlegung von Rahmenbedingungen für die Bodennutzung sowie Planung der Infrastruktur.

<sup>5</sup> Debes et al. (2001: 221)

Ressourcenausstattung der Landschaftsplanung lässt sich vielfach nicht in ihrem eigenen Rahmen verändern. *Macht* aufgrund von rechtlichen Rahmenbedingungen ist nur außerhalb des Planungsverfahrens zu verändern. Welche Möglichkeiten bestehen im Rahmen der Landschaftsplanung?

Eine Möglichkeit, um das *Sozialprestige* der Landschaftsplanung zu erhöhen, ist es, diese mit anderen Trägern von Ansehen zu verknüpfen. Solche Träger können beispielsweise angesehene Persönlichkeiten oder besondere Ereignisse sein. Fürst (1996: 26) bemerkt: Die „Inszenierung spielt eine wichtige Rolle für kollektive Deutungsprozesse“ in der Raumplanung. Hier könnte über die emotionale Ebene eine über die rein rationale Überzeugung hinausgehende Motivation geschaffen werden. Inszenierungen sind beispielsweise (Regional-) Konferenzen, Feste oder andere „große Ereignisse“.<sup>1</sup> In diesem Felde sind einige Verbesserungen im Bereich des Naturschutzes anzumahnen.

Allgemein gibt es derzeit kaum genauere Erkenntnisse zu den Effekten einer Veränderung der Ressourcen Geld, kulturelle Wertverpflichtung, Sozialprestige und Kommunikation mit der Außenwelt im Felde der Landschaftsplanung. Häufig wird in erster Linie eine bessere Ausstattung mit Geld angemahnt.

Einige Erfahrungen bestehen im Bereich der Kommunikation mit der Außenwelt. Insbesondere mit kooperativen Vorgehensweisen scheinen sich die Ressourcenlagen im Wirkungsfeld der Landschaftsplanung erheblich verändern zu lassen. Das bedeutet, dass der Verbindung des Naturschutzes mit dem sozialen Leben sehr viel mehr Beachtung als bisher zu schenken ist. Denn es sind - wie in diesem Kapitel dargelegt - in den allermeisten Fällen Konflikte, die an der Kontaktlinie zwischen perspektivischen Vorstellungen des Naturschutzes und dem sozialen und politischen Feld liegen, die Landschaftsplanung zu einem kritischen Unterfangen werden lassen. Wie die soziale Dimension im Verfahren der Landschaftsplanung beachtet werden kann, wird Inhalt des folgenden Kapitels sein.

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap V. 5.7.

## V. Kooperation in der Naturschutzplanung

Das Thema der Kooperation prägt wie kaum ein anderes die europäische Planungsdiskussion der letzten Jahre. Die Diskussion spiegelt die derzeitige Veränderung des Planungsverständnisses von einem eher hierarchisch orientierten Ansatz zu einer Spielart, in welcher Kooperation und der Suche nach Konsens ein hoher Stellenwert eingeräumt wird.<sup>1</sup> „Kooperation“ wird zu einem Schlüsselbegriff“ in der Planung, konstatiert Selle (2000b: 3).

Das gilt nicht nur, aber in besonderer Weise für die Naturschutzplanung. Fietkau und Weidner (1997: 10) stellen einen weltweiten „Trend zur verstärkten Anwendung verhandlungs- und kooperationsbasierter Verfahren in der Umweltpolitik“ allgemein fest.<sup>2</sup> Denn der Staat vermag nicht ohne Mithilfe anderer Akteure die Aufgaben des Umwelt- und Naturschutzes wahrzunehmen! Darüber sind sich so gut wie alle Autoren einig. Manche halten jedoch eine straffere Führung des Staates für das Gebot der Stunde, andere mehr kooperative Prozesse, um sachlich anspruchsvolle, legitimierte und zugleich realisierbare Konzepte entwickeln zu können. Beide Positionen sollen nach einer Bestimmung des Begriffes, was überhaupt unter Kooperation zu verstehen sei (1. Kapitel), exemplarisch skizziert werden (2. Kapitel).

Kooperation ist aus einem zweiten Grund ein zentrales Thema in der Naturschutzplanung (3. Kapitel). Denn Kooperation erweist sich als ein unumgänglicher Bestandteil des Managements von Konflikten, gleichgültig ob sie vermieden oder in irgendeiner Form bearbeitet werden sollen.

Im folgenden (4.) Kapitel wird erläutert, wie vorgegangen werden kann, um ein kooperatives Verfahren zu entwerfen. Dafür ist als erstes zu klären, welches die Ziele und Gegenstände der Kooperation sein sollen (Kapitel 4.1), als zweites, welche Akteure daher zu beteiligen sind, um die genannten Ziele erreichen zu können (Kapitel 4.2), und als drittes, welche Methoden geeignet erscheinen, um die Interaktion zwischen diesen Akteuren zu strukturieren (Kapitel 4.3). Im Folgenden werden einige Aspekte aufgezeigt, wie kooperatives Handeln in den einzelnen Planungsschritten beschaffen sein könnte und welche Möglichkeiten dabei eröffnet werden (5. Kapitel). Dabei zeigt sich unter anderem, dass sozialwissenschaftliche Erkenntnisse sowohl manipulativ, als auch für ein kooperatives Procedere eingesetzt werden können. Kooperatives Handeln misst sich daran, ob die Freiheit des Einzelnen respektiert wird oder nicht, bzw. ob die einzelnen Akteure ihre jeweiligen Freiheiten gegenseitig respektieren oder nicht. Kooperatives Handeln ist also nur unter gewissen Bedingungen praktikierbar, die in den jeweiligen Planungsschritten erfüllt werden müssen.

Abschließend wird die Rolle des Planers in kooperativen Planungsprozessen geschildert, verhandelbare und nicht verhandelbare Aspekte unterschieden (6. Kapitel), und es werden einige der wichtigsten kooperativ ausgerichteten Projekte in Planung und Konfliktschlichtung im Bereich der Planung genannt (7. Kapitel).

### 1. Was ist Kooperation?

Im umgangssprachlichen Gebrauch wird unter Kooperation Zusammenarbeit zwischen beliebigen Akteuren verstanden. Da diese Definition noch sehr umfassend ist, schlägt Selle (1996b: 65 ff.) eine Differenzierung des Kooperationsbegriffes in drei Stufen für den Bereich der Planung vor:

---

<sup>1</sup> Z.B. Selle (1991: 34), Healy (1996: 1997), Forester (1989), Innes (1996), Oppermann & Lattewitz (1998: 25), Renn & Oppermann (1995: 259), von Haaren (2000: 21, 24 f.) für die Landschaftsplanung in Europa, Jessel (1996: 10) und Mayerl (1996) für die gemeindliche Landschaftsplanung, NRW (2000), van Damme et al. (1997: 843) für die Niederlande; vgl. Benz (1994) im Bereich des staatlichen Handelns; Dietz (1996: 19). Ähnliche Veränderungen zeigen sich seiner Ansicht in Wirtschaftsunternehmen. Rittel (1992: 305) behauptet sogar: „Die wichtigste Aufgabe der Zukunftsforschung (einschließlich der Raumordnung) ist die Suche nach `social technologies`, welche auf dem Prinzip partizipatorischer Planung begründet sind.“

<sup>2</sup> Vgl. NABU (2000: 128), Pinsler (1996: 23 f.).

- Soll Zusammenarbeit innerhalb nur einer einzigen, hierarchisch strukturierten Organisation angelegt werden, nennt er dies „Koordination“.<sup>1</sup>
- Im Gegensatz dazu besteht auf der zweiten Stufe keine hierarchische Unter- und Überordnung mehr. Die Kooperation basiert hier auf Freiwilligkeit. Sie findet noch ausschließlich in einer homogenen „Sphäre“ oder Ebene der Gesellschaft statt (z. B. nur zwischen verschiedenen Bürgerinitiativen oder verschiedenen Dienststellen der öffentlichen Verwaltung). Er nennt diese Stufe „Kooperation zwischen Akteuren innerhalb einer Sphäre“.
- Die dritte Stufe der Kooperation ist durch die Verschiedenartigkeit der Akteure geprägt, die nun aus unterschiedlichen Sphären kommen (z. B. aus Bürgerinitiativen, Unternehmen und Verwaltung). Die Folge ist eine große Heterogenität an Werten, individuellen Realitäten, Kommunikations- und Handlungsformen und Organisationsstrukturen etc. Kooperatives Handeln bedeutet auf dieser dritten Stufe den Brückenschlag, das Zusammenführen verschiedener, für sich jeweils autarker „Welten“ in einem intermediären Bereich.<sup>2</sup> Hierin liegt, so Selle (1996b: 66), die spezifisch neue Qualität der heutigen Kooperationsformen.

Im Gegensatz zur Koordination und Kooperation der zweiten Stufe wird bei der Kooperation der dritten Stufe der Beratungs- und Entscheidungsprozess von den verschiedenen Akteuren mit unterschiedlichen Rollen und Gewichten gemeinsam gestaltet und die Entscheidungsmacht in ihren gemeinsamen Wirkungsbereich verlagert.<sup>3</sup> Bei einer Beteiligung (wie z. B. Auslegung von Plänen, Anhörung, Zukunftswerkstatt und Planungszelle) bleibt der zentrale Entscheidungsprozess innerhalb des politisch-administrativen Systems. Dritte werden lediglich im Sinne von Information oder Anhörung beteiligt. Kooperation im engeren Sinne beinhaltet jedoch eine gemeinsame Entscheidungsfindung.<sup>4</sup>

Im Unterschied zu Manipulation als Herrschaftstechnik baut Kooperation auf die *Freiheit und Bewusstheit* (des Willens) des Einzelnen. Die Wahrung der Freiheit des einzelnen als Prinzip beinhaltet sowohl das Recht, eigene Freiheit mit Respekt behandelt zu sehen, als auch die Pflicht, die Freiheit der anderen in gleicher Weise zu achten. Wo und warum Freiheitsräume ihre Grenzen finden, ist dann im Diskurs zu klären. Manipulation sucht den Menschen zu Dingen zu veranlassen, die er in Erwägung der Gesamtschau von Vor- und Nachteilen aus freien Stücken nicht täte. Kooperatives Handeln bedient sich zwar - wie z. B. auch die Manipulation - wissenschaftlicher Erkenntnisse, um ihre Qualität zu steigern (z. B. um Lern- und Verständigungsprozesse effektiv zu gestalten), erschöpft sich aber nicht wie diese darin.

Wie weit Beteiligung in Planungsprozessen reichen kann und soll, war nach Selle (2000a: 165 ff.) in den 70er Jahren eine Kardinalfrage.<sup>5</sup> Heute sei die allgemeine Diskussion um die Umverteilung von Planungsmacht in den Hintergrund getreten; stattdessen würden kooperative Problemlösungen zu konkreten Projekten gesucht. Die Machtfrage stellt sich natürlich auch hier.

Ein *gutes Ergebnis* einer Kooperation zeichnet sich dadurch aus, dass es aus (neu erworbener)

<sup>1</sup> Ähnlich Fürst (1997: 118 f.)

<sup>2</sup> Selle, (1996b: 83). Keller et al. (1993: 78) bemerken, dass die Kooperation mit nichtbehördlichen Akteuren erst in dem letzten Jahrzehnt an Bedeutung gewonnen hat, während die Kooperation zwischen verschiedenen Planungsebenen oder zwischen unterschiedlichen Ressorts schon länger bedeutsam war. Vgl. SRU (1996: Tz 688).

<sup>3</sup> Bischoff et al. (1995: 73), Selle (1996b: 83)

<sup>4</sup> Selle (1996b: 83), Renn et al. (1995) im Umweltbereich, Michel (1993: 20), Zielleßen & Barbian (1992: 14, 16)

<sup>5</sup> Eine Einteilung der Intensität der Partizipation in acht Stufen stammt von Arnstein (1972) in seiner berühmten „ladder of citizen participation.“ Arnstein unterscheidet die Ebene der „Nichtbeteiligung“ (mit den Stufen „Manipulation“ und „Therapie“) von der Ebene der „Spielwiese“ (mit den Stufen „Information, Beratung und Scheinbefugnis“) und der Ebene der Weisungsbefugnis (mit den Stufen „Partnerschaft, Delegation von Entscheidungen sowie Bürgerkontrolle“).

Kenntnis der Akteure über die vielfältigen Perspektiven, Interessen und Werte der Problemstellung zu einer Einigung über ein Ergebnis kam. Nicht Gehorsamkeit oder Folgsamkeit und folglich Unfreiheit sind die tragenden Säulen, sondern Freiheit und Einsicht. Kooperation ist auf gegenseitiges Lernen und Verstehen und damit auf Verändern von Bewusstsein und Verhalten aller Beteiligten ausgerichtet. Über diese Wirkungskette soll ein Ergebnis zwischen den Akteuren kollektiv bindend werden. Ein Ergebnis ruft in der Regel weniger Widerstand hervor und ist überhaupt leichter oder in größerem Umfang zu realisieren. Darüber hinaus kann Kooperation für die Kooperierenden einen Informations- und Einflussgewinn verschaffen sowie den Umgang der Beteiligten dadurch erleichtern, dass Missverständnisse, Unsicherheiten und Misstrauen abgebaut werden.<sup>1</sup> Selle (2000a) nennt als weitere Funktionen von Beteiligung, die für die Planung von Bedeutung sein können, beispielsweise die eines Frühwarnsystems, welches zeigt, mit welchen Widerständen zu rechnen sei. Darüber hinaus könnten durch Kooperation einige Konflikte vermieden werden, zwischen den Beteiligten könne leichter Konsens gefunden und aus Verständnis sogar Eigeninitiative und Verantwortung für ein Vorhaben übernommen werden.<sup>2</sup>

Mögliche Nachteile und Vorteile kooperativen Handelns sollen im Folgenden genauer beleuchtet werden.

---

<sup>1</sup> Benz (1994: 314)

<sup>2</sup> Selle (2000a: 169 ff., 176 f., 179); vgl. Fürst (1995: 709). Selle (2000a: 185) bemerkt, es wäre eine maßlose Überforderung kooperativer Verfahren, alle Punkte auf einmal und plötzlich erreichen zu wollen. Dafür müssten sich zur gleichen Zeit zahlreiche andere Bedingungen ändern. „Sinnvoll gestaltete Kommunikation kann bestenfalls Beiträge zur Verbesserung von Planungsprozessen leisten.“

## 2. Nachteile und Vorteile von Kooperation

Einige grundsätzliche Nachteile und Vorteile demokratischer Leitungsformen zeigen sich exponiert in kooperativen Planungsprozessen und werden häufig kritisiert.<sup>1</sup> Zu folgenden Kernfragen werden im Weiteren die konträreren Positionen exemplarisch dargestellt:

- Verschlechtert oder verbessert Kooperation die *sachliche Qualität* von Entscheidungen?
- Erschwert oder erleichtert Kooperation das *Finden von Entscheidungen* und ihre *Realisierung*?
- Fördert oder senkt Kooperation die *Verantwortung* der Beteiligten für Entscheidungen?

Eine solche Diskussion der Nachteile und Vorteile demokratisch bzw. kooperativ oder autoritär orientierter Führungsformen soll Eckpunkte herausarbeiten, innerhalb welcher eine derzeitige Form der Führung und folglich auch der Planung in der Gesellschaft stattfinden könnte.<sup>2</sup> Aus diesem Verständnis, wie Planung beschaffen sein soll, ergibt sich zugleich die Bestimmung der Rolle des Planers.

### 2.1 Zur sachlichen Qualität von Entscheidungen in Kooperation

Der zentrale Kritikpunkt an Kooperation lautet, dass mit hohem Aufwand nur eine geringere sachliche Qualität<sup>3</sup> erbracht werde und somit die Leistungsfähigkeit von kooperativen gegenüber hierarchischen Entscheidungsverfahren wesentlich geringer sei.<sup>4</sup> Als Gründe werden der Dilettantismus der Akteure oder der Vorrang von Partialinteressen vor Allgemeininteressen genannt. Der Individualismus in der Gestalt des Egoismus einzelner könne sich in der Kooperation ungezügelter durchsetzen und gefährde damit Resultate von sachlicher Qualität und Gemeinnutzen. Dadurch würden langfristige „Politiken“<sup>5</sup> und komplexe Problemlösungen unmöglich gemacht oder sogar das Recht selbst „verkommt“ zum „Tauschobjekt“.<sup>6</sup>

Nach Huntington (1975: 113, 115) hätten demokratische Entscheidungen auf dem Schlachtfeld immer zum Untergang geführt. Der Nutzen, den man aus Beteiligung von Betroffenen ziehen könne, stiege nicht mit der Quantität der Beteiligung.<sup>7</sup> Vielmehr gefährde die Beteiligung vieler Akteure die Regierbarkeit. Huntington (1975: 113) behauptet: „Our analysis suggest that applying that cure at the present time could well be adding fuel to the flames“. „Democracy never lasts long´ ... `It soon wastes, exhausts, and murders intself. There never was a democracy yet that did

<sup>1</sup> Z.B. Bischoff & Selle (1996: 441 - 450), Benz (1994: 51, 98, 315), Renn & Oppermann (1995: 258); vgl. Lamnek (1998: 75 ff.), Selle (2000a: 189 ff.).

<sup>2</sup> Healy (1997: xii) sieht die Notwendigkeit „to bring together a social theory about the space and time of the dynamics of urban region change with a policy theory about the governance of those dynamics.“

<sup>3</sup> Fietkau (2000: 230) bemerkt, dass eine pauschale Bevorzugung konsensorientierter Gruppenprozesse zur Problembearbeitung gegenüber isolierten Arbeiten einzelner nicht gerechtfertigt sei; so zeigten Gruppen bei der Suche nach kreativen Problemlösungen gegenüber der Arbeit einer gleichen Zahl einzelner eine geringere Vielfalt an Lösungen. Von Rosenstiel (1997: 293) nennt wichtige Regeln der Organisationspsychologie, wie Gruppenarbeit in Organisationen verbessert werden kann. Er (1987: 280 ff.) beschreibt den Entscheidungsbaum im Modell von Vroom & Yetton (1978), der verhelfen soll zu entscheiden, wann eine Entscheidung am besten autoritär oder in der Gruppe gefällt werden sollte (ähnlich Regnet 1992). Die Kriterien sind Qualität der Entscheidung, Akzeptanz und Konfliktrichtigkeit der Entscheidung sowie Ökonomie der Entscheidungsfindung.

<sup>4</sup> Z.B. Dietz (1998: 14)

<sup>5</sup> Scharpf (1973: 118) bemerkt: „Dabei liegt der Kern des Problems in der begrenzten Fähigkeit einer demokratischen Politik, solche Vorstellungen über ein künftiges Gemeinwesen auf demokratische Weise zu entwickeln.“

<sup>6</sup> Breuer (1990: 239). Zusätzlich bemerkt er, dass das Vollzugsdefizit des Umweltschutzes nach empirischen Untersuchungen in den 70er Jahren durch „kooperatives Verwaltungshandeln mitbedingt ist.“

<sup>7</sup> Ähnlich Brzezinski (1975: 9)



not commit suicide.“<sup>1</sup> Daher sei die Demokratie eine „Risikotechnologie“<sup>2</sup> und eine Potenzierung der Mängel demokratischer Führungsformen in der Kooperation abzulehnen.

Die Befürworter der Kooperation vertreten demgegenüber die These, dass hierarchische Entscheidungsstrukturen funktional ungeeignet seien, um einen fruchtbaren Dialog zwischen den Beteiligten führen zu können, der oftmals eine Voraussetzung für das Auffinden einer qualitativ guten Entscheidung ist.<sup>3</sup> Erst in Kooperation könne das für ein Vorhaben notwendige, jeweils perspektivisch gebundene Wissen zusammengetragen werden, welches eine sachlich gute, umsetzbare sowie eine (allseitig) akzeptable Lösung kennzeichnet.<sup>4</sup> Dies gilt jedoch nur unter der Voraussetzung, dass die Tätigkeiten der Beteiligten und die Umsetzung der Ergebnisse abhängig von der Zustimmung der Beteiligten sind. Partizipation erhöhe nach von Rosenstiel (1987: 7) tendenziell nicht nur die Motivation und die Zufriedenheit der Beteiligten, sondern auch die Qualität der Arbeitsprozesse und -ergebnisse sowie die Akzeptanz von getroffenen Entscheidungen. Denn einzelne Akteure, befinden sie sich auch in Machtpositionen, sind in vielen Bereichen gar nicht fähig, alleine fachlich gute Lösungen hervorzubringen und diese auch zu realisieren.

Daher sei Zusammenarbeit ein zentraler Bestandteil für die Planung in einer Gesellschaft.<sup>5</sup> Planung als Koordination und Absprache zwischen verschiedenen Akteuren über das, „was zukünftig sein soll“<sup>6</sup>, soll den funktionalen, also zweckrationalen<sup>7</sup> Bezug zwischen den gesellschaftlichen Subsystemen gewährleisten<sup>8</sup> und Reibungsverluste und Konflikte vermeiden oder

<sup>1</sup> Lewin (1953: 70) analysierte die Effekte, wenn die Führungsform von einer autoritären in eine demokratische verändert wurde: „Eine Lockerung der Vorschriften führte häufig erst zu einer Periode aggressiver Anarchie.“ Er spricht damit die Schwierigkeit des Übergangs an. Untersuchungen von Lippitt & White (1952 zit. in Thomas 1992b: 5) thematisieren ausführlicher die Auswirkungen von demokratischen, autoritären und laissez-faire Führungsformen in bezug auf Gruppen- und Einzelleistungen.

<sup>2</sup> Kirchgässner et al. (1999: 200)

<sup>3</sup> Z.B. Hart & Wilson (1998: 268) am Beispiel der ökologischen Orientierung der Landwirtschaft in England

<sup>4</sup> Koschitz (1993a: 42 ff.) charakterisiert in ähnlicher Weise Selles Planungsauffassung der „kooperative Problemlösung“ (ähnlich Healy 1997). Eine wesentliche Grundlage ist die Beachtung des sogenannten endogenen Potentials. Vgl. Scharpf (1973: 53), Albert & Dunker (1996: 500). Luhmann (1971: 70) bemerkt: „Der Engpaß des Hierarchiemodells liegt im Informationsverarbeitungs- und Kommunikationspotential der Spitze.“ Garlichs (1979: 96) zeigt die Grenzen zentralstaatlicher Planung am Beispiel der Fernstraßenplanung trotz der hohen Ressourcenausstattung des Bundes, der deswegen auf eine enge Zusammenarbeit mit den Ländern angewiesen ist.

<sup>5</sup> Scharpf (1996: 130, 137) z. B. behauptet dies für die repräsentative Demokratie als Gesellschaftsform.

<sup>6</sup> Bechmann (1981: 17)

<sup>7</sup> Vgl. Axelrod (1987). Nach seinen Forschungsergebnissen stellte sich bereits aus individueller Sicht in einigen Fällen kooperatives Handeln als die effektivste Methode des Verhaltens für „rationale Egoisten“ heraus. Er ermittelte in wiederholten Spielen des Gefangenendilemmas als vorteilhafte Faktoren einer Strategie sozialen Handelns Kooperation (solange der andere auch kooperiert), Nachsicht bei gelegentlich fehlender Kooperation, Verständlichkeit der gewählten Strategie für die andere Partei und Freundlichkeit. Diese Strategien sozialen Handelns stellten sich spieltheoretisch mit Hilfe von Computersimulationen als vorteilhaft dar. Kooperative Strategien erwiesen sich als sehr erfolgreich, wenn die Nicht-Kooperierenden nicht von den Gewinnen der Kooperativen profitieren konnten. Axelrods Grundannahmen waren:

- die Zahl der Interaktionen zwischen den Parteien ist nicht von vorn herein begrenzt;
- es besteht die Situation des Gefangenendilemmas, d. h. jeder der jeweils zwei Teilnehmer pro Interaktion erzielt die höchsten Gewinne, wenn er den anderen ausbeutet, dieser aber kooperiert; kooperieren beide, erhalten sie in der Gesamtsumme den höchstmöglichen Gesamtgewinn pro Spielzug; verweigern beide eine Zusammenarbeit, erzielt keiner einen Gewinn; der Spielzug des anderen zeigt sich erst nach Ablauf dieses Zuges; eine Veränderung des Handelns ist erst für den nächsten Spielzug möglich.
- erzielt eine Strategie sozialen Handelns zu wenig Gewinn, „stirbt sie aus“.

Bei der Darstellung der Situation des Gefangenendilemmas wurde eine wesentliche Einschränkung vorgenommen: Sie sieht die jeweiligen Akteure, im Gegensatz zur Realität, als stets gleichberechtigt und gleich mächtig und so in gegenseitiger Abhängigkeit von einander. Vgl. Heckathorn (1996: 267).

<sup>8</sup> Schmals (1996: 122); vgl. Möller (1994: 101).

minimieren helfen.<sup>1</sup> Denn je differenzierter eine Gesellschaft ist, desto mehr wachsen nach Luhmann (1997: 102) Störepfindlichkeit und Konfliktrichtigkeit<sup>2</sup> und desto nötiger werden Zusammenarbeit und Planung.

Vielfach wird dem Staat die Fähigkeit abgesprochen, ohne Kooperation überhaupt eine wirksame Umweltpolitik betreiben zu können.<sup>3</sup> Fürst (1996: 5 ff., 20) nennt verschiedene Gründe aus staatsrechtlicher Sicht, warum sich daher der Staat zu einem verhandelnden und kooperierenden Staat hin entwickeln müsse.<sup>4</sup> So sei beispielsweise eine mangelnde fachliche Professionalität und Steuerungsfähigkeit des Staates insbesondere im Umweltschutz<sup>5</sup> sowie in der Stadt- und Regionalplanung festzustellen.<sup>6</sup> Eine Expertenplanung teile zudem dem Planer schwer kontrollierbare politische Befugnisse zu, für die er kein politisches Mandat habe; denn der Planungsprozess selbst und seine Ergebnisse sind politisch.<sup>7</sup> Schwer kontrollierbar können die Wertgrundlagen und Ergebnisse einer Planung im Nachhinein werden, da wiederholt für den Planungsprozess die Erzeugung und Auswahl alternativer Lösungen typisch sind. Nicht jeder dieser Schritte kann ausführlich dokumentiert werden; sein Ergebnis wird aber zur Grundlage für den nächstfolgenden Schritt. Die im Verlauf des Planens getroffenen Wertentscheidungen sind also im Endergebnis enthalten, aber nicht unbedingt offensichtlich.

Scharpf (1973: 64, 62) bemerkt zusammenfassend, „pluralistische Entscheidungsprozesse tendieren eher als zentralistische dazu, komplexe Entscheidungsinhalte nicht im ganzen zu verarbeiten, sondern sie aufzulösen in eine Vielzahl miteinander nur wenig koordinierter Auseinandersetzungen um Detailprobleme. ... Dem gegenüber erscheinen zentralisierte Systeme weniger sensibel für die Probleme ihrer Subsysteme, erleichtern jedoch die Behandlung übergreifender Problemzusammenhänge.“<sup>8</sup>

Über diese projektbezogenen Vorteile hinaus wird für Kooperation reklamiert, dass sie ein aus psychologischer Sicht besseres Leben der Menschen zur Folge habe. Fietkau (1984: 121 f.) betont den psychologischen Wert der Kooperation, den sie jenseits der instrumentellen Perfektionierung der Planung habe.<sup>9</sup> Partizipation „hat ihre Funktion in sich.“<sup>10</sup> Fietkau (1984: 123) plädiert für

---

<sup>1</sup> Mees et al. (1995: 91), Hondrich (1972); vgl. Glesze & Zöllner (1998). Sie beschreiben die hohe Bedeutung einer dialogorientierten Umweltpolitik für Organisationen. Von Rosenstiel (1987a) bietet einen guten Überblick über den Stand der Diskussion über Kooperation (bis 1987) in Organisationen.

<sup>2</sup> Ebenso Scharpf (1973: 76)

<sup>3</sup> Z.B. Fietkau & Weidner (1998: 41 - 46) zur Kritik am hierarchisch-regulativem Stil der Politik im Umweltbereich

<sup>4</sup> Vgl. Rönsch (1987: 122), Hölzinger (1995: 52), Hoffmann-Riem & Schmidt-Aßmann (1990b: 5).

<sup>5</sup> Hillebrand (1999). Nach Hanisch (1997: 167) müsste die Wissenschaft im Bereich der Landschaftsplanung eine Tätigkeit sein, die sich mit den Regelungs- und Steuerungsdefiziten durch Staat und Gesellschaft befaßt und in Kooperation mit anderen Disziplinen neue Analyse-, Bewertungs-, Planungs- und Steuerungstechniken entwickelt.

<sup>6</sup> Senge (1996: 12) konstatiert, dass es heute nicht mehr genüge, Verhaltensweisen von hierarchisch übergeordneten Ebenen per Anweisung und durch autoritäre Kontrolle an untere Ebenen weiterzugeben. „Die Spitzenorganisationen der Zukunft werden sich dadurch auszeichnen, dass sie wissen, wie man Engagement und das Lernpotential auf allen Ebenen einer Organisation erschließt.“

<sup>7</sup> Rittel (1992: 301, 303, 305), Fürst (1996: 229)

<sup>8</sup> Koschitz (1993a: 44) sieht an dieser Stelle die Grenze aller sog. bottom-up Ansätze der Planung erreicht. Zugleich bleibt hier die Frage nach der Form der Kommunikation mit den Betroffenen eines Projekts offen: „Wie ... können die verschiedenen Kommunikationsformen verschiedener Akteure und Betroffener ernst genommen, geachtet und gefördert werden“ und trotz dieser Verschiedenheit zu einem Ergebnis gefunden werden.

<sup>9</sup> Ähnlich Fisher & Ury (1984: 48 ff.); vgl. von Rosenstiel (1987a: 32). Er will den Wert der Organisationspsychologie nicht nur in der Verbesserung der Arbeitskapazität des Menschen sehen, sondern zugleich darin, dass der Entfaltung des Menschen in Organisationen gedient werden könne.

<sup>10</sup> Ähnlich Mayntz (1979: 75). Sie sieht sowohl die Hochschätzung der Partizipation als auch die Konfliktrichtigkeit staatlicher Entscheidungen in dem „Phänomen der `neuen Mündigkeit` des Staatsbürgers. Ein Grund der Wertschätzung der Partizipation dürfte die Erfahrung einiger Sozialpsychologen (wie z. B. Yates & Aronson (1983: 442) zum Energiesparen) sein, dass Beteiligung und Kontrollmöglichkeiten in einigen, eine Person betreffenden Bereichen wichtige Determinanten für ihr Wohlbefinden darstellen. Ähnlich Rosenstiel (1987a) betont den Wert der Begegnung. Vgl. Quitmann (1988).

eine „Experimentiergesellschaft“, in der möglichst viel individueller „Gestaltungsspielraum für die unmittelbare Umweltgestaltung offenzuhalten“ sei.<sup>1</sup>

## 2.2 Zur Entscheidungsfindung in Kooperation und Realisierung der Entscheidungen

Kooperationsverfahren benötigten sehr viel mehr Zeit für die Entscheidungsfindung als hierarchische Strukturen, sie verlangsamten dadurch Entscheidungsverfahren und verringerten folglich die Handlungsfähigkeit, behaupten die Kritiker. Sie verursachten zudem hohe Kosten und seien davon abhängig, dass viele Teilnehmer bereit sind, Leistungen zu erbringen, ohne dass ihre Leistungen nachvollzogen, gewürdigt oder kontrolliert werden könnten. Existierten schwerwiegende Interessenkonflikte, könne in kooperativer Manier keine Entscheidung und Lösung gefunden werden.<sup>2</sup> Stattdessen sei die autoritäre Durchsetzungskraft zu steigern.<sup>3</sup>

Ohne Einigung in kooperativen Verfahren würde die Möglichkeit, überhaupt eine, wie auch immer geartete, Entscheidung fällen zu können, verschlossen; dies führe oftmals zu einer Blockade jeglicher Handlungsmöglichkeiten. Würden tatsächlich Entscheidungen getroffen, so bliebe die Umsetzung der Ergebnisse häufig ungewiss. Der Aufwand für Kooperationen sei auch von Seiten der Akteure groß und würde so häufig beansprucht, dass ein Übermaß an Kooperationsleistungen gefordert würde.

Auf der anderen Seite - betonen die Befürworter der Kooperation -, dass es vielfach unmöglich sei, auf hierarchische Manier Ziele zu erreichen. Elmore (1979: 608) schreibt: „One of the great ironies of increased attention to implementation is that the harder we try, using conventional tools of hierarchical control, the less likely we are to achieve.“ Es sei nutzlos, fachspezifisch optimale Pläne auszuarbeiten, wenn sie dann eine Illusion blieben, weil mit Macht ausgestattete, für das Projekt relevante Akteure diese nicht verstünden oder nicht akzeptierten und damit eine Realisierung be- oder verhinderten.<sup>4</sup> Insbesondere im Bereich des Umweltschutzes sei es zu einem „Vollzugsdefizit“ gekommen.

Das zentrale Argument, welches für kooperative Verfahren bei der Entscheidungsfindung spricht, nennt Scharpf (1973: 35). Er schreibt: „Die institutionalisierte Möglichkeit bindender Entscheidungen über kollektives Handeln gewinnt ihre Leistungsfähigkeit daraus, dass sie das von den Betroffenen im Stadium der Ausführung geforderte Verhalten von Konsensproblemen entlastet. Das Konsensproblem wird dadurch jedoch nicht beseitigt, sondern zunächst nur von der

<sup>1</sup> Renn & Oppermann (1995: 258); Dienel (1992: 19) bemerkt, immer mehr Bürger fordern etwa an Planungen, die ihre Lebenswelt betreffen, aktiv beteiligt zu werden. Nach Fürst (1996: 15) sei es neben der Legitimation einzelner Entscheidungen durch Kooperation genauso wichtig, „den frustrierten Bürger aus seiner Passivität wieder herauszuführen und zu einem engagierten Mitglied der Zivilgesellschaft zu machen, der Mitverantwortung für das Gemeinwesen trägt“. Ähnlich Fietkau & Kessel (1981: 394), Zilleßen & Barbian (2000: 214), vgl. Taylor (1992: 15). Er nennt als einen Grund für die Frustration des Bürgers die wachsende Hilflosigkeit angesichts der steigenden Macht von Bürokratie und weltweit agierenden Konzernen. Der Schwund an Partizipationsmöglichkeiten in einer Demokratie untergrabe das Bewusstsein, „an dem gemeinsamen Vorhaben der Selbstregulierung beteiligt zu sein“.

<sup>2</sup> Vgl. Selle (1996a: 15).

<sup>3</sup> Ähnlich Gruehn & Kenneweg (1998: 371) in Bezug auf die kommunale Landschaftsplanung. Die Autoren zitieren Schmidt-Eichstaedt (1993: 1): „Von einer Rechtsordnung kann also erst dann gesprochen werden, wenn ihre Regelungen hoheitlich durchgesetzt werden.“ Sie folgern daraus für den Bereich des Naturschutzes folgendes: „Diese Aussagen dürften insbesondere auch für das Umweltrecht bzw. das Recht betreffend die Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen gelten, ist doch eine Rechtsordnung selbst gefährdet, wenn sie die natürlichen Lebensgrundlagen nicht nachhaltig zu sichern vermag. In diesem Sinne mag das geltende Recht in ausreichendem Maße mit Zielen ... und dergleichen mehr ausgestattet sein. Was offensichtlich fehlt, sind diejenigen Regelungen, die den Zielen, insbesondere dem Ziel der nachhaltigen Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen, die erforderliche Durchsetzungskraft verleihen.“

<sup>4</sup> Elmore (1979: 603) bezeichnet es als Mythos, dass Umsetzung von übergeordneten Hierarchieebenen kontrolliert würde. Z.B. Kiemstedt et al. (1994: 23)

Ausführungsphase in die 'Willensbildungsphase' vorverlegt, in den Prozess der Auswahl alternativer Handlungsmöglichkeiten“ und damit in die Phase des Planens.

Abschließend kann man bemerken, dass kooperative Verfahren in der Regel eines größeren Aufwandes bedürfen, um zu einer Entscheidung zu gelangen, aber eines geringeren, um diese Entscheidungen zu realisieren.<sup>1</sup>

### 2.3 Zur Verantwortlichkeit kooperierender Akteure

Die zwei grundsätzlichen, im System der westlichen Demokratien liegenden Probleme sind, die Aufspaltung der Zuständigkeitsbereiche in der Bürokratie sowie die Vielzahl der Akteure im politischen Raum.<sup>2</sup> Beide Probleme haben zur Folge, dass komplexe Aufgaben nicht zu meistern sind und die mangelnde Zuständigkeit und Unverantwortlichkeit des einzelnen vergrößert wird: „The bureaucratic cohesiveness they have to sustain in order to maintain their capacity to decide and implement tends to foster irresponsibility and the breakdown of consensus, which increase in turn the difficulty of their task“.<sup>3</sup> Kooperative Entscheidungsprozesse produzierten ständige Unklarheit darüber, wer für welche Aufgaben (rechtlich) zuständig sei und welche Verantwortlichkeiten er zu tragen habe. Verantwortung würde nicht gemeinsam getragen, sondern kollektiv vermieden.

Werden Entscheidungen überhaupt nicht getroffen oder nicht von den Verantwortlichen getroffen, fehle nicht nur die persönlich zurechenbare Verantwortlichkeit für Entschlüsse oder ihr Fehlen, sondern auch ihre Legitimation. Auch z. B. Benz (1994: 49) konstatiert Legitimitäts- und Effektivitätsdefizite in Verfahren der repräsentativen Demokratie.<sup>4</sup> Ursache sei unter anderem die Neigung vieler Politiker, aus wahltaktischen Erwägungen Konflikte, Leistungseinschränkungen oder Umverteilungen zu Lasten starker Interessengruppen - kurz die Wahrnehmung ihrer Verantwortung gegenüber Interessen der Allgemeinheit - zu vermeiden. Konflikte blieben daher ungelöst und müssten dann in der Verwaltung und auf der Ebene des Vollzugs bearbeitet werden.<sup>5</sup>

Wird nicht von vielen gemeinsam Verantwortung für Naturschutz übernommen, müsste die Lösungen ökologischer Probleme in einer „Ökodiktatur“ erzwungen werden, wenn nicht rechtzeitig demokratieförderliche und zugleich umweltpolitisch wirksame Instrumente etwa auf der lokalen Ebene eingesetzt würden.<sup>6</sup> Eine solche diktatorische Naturschutzpolitik hätte jedoch schwerwiegende Folgen für das soziale Leben einer Gemeinschaft.

Die Befürworter der Kooperation betonen, dass die *Übernahme von Verantwortung* nicht angeordnet werden kann. Denn Verantwortung ist an Freiheit gebunden und ohne Freiheit wäre Verantwortungslosigkeit und Entfremdung die Folge. Die Charakteristik hierarchischer Machtstrukturen ist es aber gerade, dass die Willensfreiheit des einzelnen eingeschränkt wird, um ihn an die Entscheidungen anderer zu binden. Alle Tätigkeiten des einzelnen, die nur seiner Willensfreiheit entspringen können werden damit ausgeschlossen. Entspringt Handeln nicht der

---

<sup>1</sup> Z.B. Marr & Stitzel (1979: 260); vgl. Buchwald (1995: 460 f.).

<sup>2</sup> Croizier (1975: 12 f.), ähnlich Klages (1997: 12)

<sup>3</sup> Croizier (1975: 12)

<sup>4</sup> Ebenso Fürst (1993: 552 ff.), Diemel (1992: 18)

<sup>5</sup> Ausführlich beschreibt Benz (1994: 49, 92) dies für den Bereich der Verwaltung. Da unter anderem Konflikte vermehrt hier bearbeitet werden müssten, hält in der Verwaltung zunehmend kooperatives Handeln Einzug.

<sup>6</sup> Von Weizsäcker (1994: 266 f.); vgl. Ury et al. (1996: 212), Schmals (1996: 137), Healy (1993: 248), Renn (1996: 191). Winter (1981: 98 f.) warnt: „Ohne eine solche neue Solidarität und Verantwortungsbereitschaft in dezentralisierten informellen Kommunikationseinheiten ist nicht gut vorstellbar, wie die schwierige Aufgabe eines universellen und kollektiven Umweltschutzes auf freiwilliger Basis organisiert werden könnte. Scheitern derartige, von privatem Engagement (aber nicht ohne staatliche Unterstützung) getragene Initiativen, bleibt nur der Weg der generellen gesetzlichen Regelung mit aversiver Verhaltenskontrolle.“

Eigenverantwortung, muss jegliche Handlung entweder verboten oder verordnet sowie die Beachtung aller Verbote und Verordnungen kontrolliert werden. Wird der Mensch in einer solchen Abhängigkeit und Unmündigkeit gehalten, sind Konflikte oder Entfremdung zwangsläufig die Folge. „Entfremdung zeigt sich in der Abtrennung des einzelnen vom Was seines Tuns - d.h. er steht den Ergebnissen seines Handelns fremd gegenüber - und vom Wie seines Tuns, d.h. er kontrolliert seine Handlungen nicht mehr selbst“.<sup>1</sup> Daraus folgt, dass die Autorität das weitere Handeln des einzelnen in jedem Fall kontinuierlich kontrollieren und das Befolgen der Vorgaben mit Hilfe von Macht durchsetzen muss. Denn in Konflikten stehen die Intentionen gegeneinander, bei Entfremdung fehlt Kontrolle des einzelnen über sein eigenes Tun.

Es ist aber auf Dauer schwierig bis unmöglich, eine Politik durchzusetzen, der die Mehrheit der Bevölkerung gleichgültig gegenübersteht oder die sie sogar ablehnt, weil sie vielleicht in vielen Bereichen für den einzelnen nachteilige Folgen haben würde, während die Realisierung dieser Politik zugleich von einem entsprechenden Verhalten der einzelnen abhängig ist.<sup>2</sup> Zum anderen lässt sich konkretes Verhalten nicht alleine durch Macht erwirken, da auf dem Wege von einer Idee zu ihrer Verwirklichung stets zuvor unbekannte Entscheidungsfreiräume und Unsicherheiten<sup>3</sup> entstehen. Nicht für alle zu treffenden Entscheidungen können im Voraus konkrete und geeignete Anweisungen vorgegeben werden. Es stellt sich also die Frage, wie Entscheidungen nicht nur sachlich gut werden können, sondern so beschaffen sind, dass viele Menschen für sie Verantwortung übernehmen.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Von Rosenstiel (1987b: 2)

<sup>2</sup> Bechmann (1981: 41): „Landschaftsplanung (kann) nur in dem Maße bestehen, wie ihre Belange von gesellschaftlich relevanten Gruppierungen (z. B. Bürgerinitiativen oder Gewerkschaften) als Interessen artikuliert und vertreten werden.“ ähnlich Renn (1997: 20), Fietkau & Kessel (1981: 7), Zilleßen & Barbian (1992: 14), Renn et al. (1995: xiii), Luhmann (1969: 28); Taylor (1992: 9) betont, dass jede „nichtdespotische Regierungsform einer starken Identifikation von Seiten der Bürger bedarf.“

<sup>3</sup> Scholl (1995: 27)

<sup>4</sup> Z.B. Croizier (1975: 55, 15) Nach seiner Ansicht sollten die europäischen Staaten mit flexiblen Modellen der Entscheidungsfindung experimentieren, die mehr soziale Kontrolle bei weniger staatlichem Zwang ermöglichen. Vorbild könnte hier Schweden sein, wo viele Entscheidungen von lokalen Autoritäten getroffen würden und nicht die Staatsregierungen überlasteten, wie es etwa in Italien der Fall sei. Elmore (1979: 606) spricht in diesem Zusammenhang von delegiertem Ermessen. Kunig (1990: 54) bemerkt, dass rechtlich unverbindliche Konsense eine Wirkkraft entfalten können, die der Stärke und Befolungsintensität der rechtlich fixierten (jenseits einer gerichtlichen Durchsetzbarkeit) nicht nachstehen.

Ostrom (1990) konstruierte aus dem Vergleich empirischen Materials *Regeln zum Umgang mit Umweltgemeingütern* (vgl. Ostmann et al. 1997: 118 f., Ostmann et al. 1995: 14 f., Ostmann 1994: 4 f.): Bemerkenswert bei diesen Regeln ist im Bereich der Kooperation, dass die Nutzergruppen selbstverantwortlich und kooperativ die Regeln der Nutzung, die Überwachung, die Konfliktlösung und eine Ahndung bei Regelverstößen durchführen. Diese Rechte werden von externen Autoritäten wie insbesondere staatlichen Stellen nicht streitig gemacht. Die Nutzergruppen sind klar definiert; große Gruppen sind hierarchisch oder in Verbänden organisiert, so dass die Anzahl der Mitglieder auf der untersten Ebene überschaubar bleibt. (Vgl. Olson 1968). Er behauptet, dass je größer eine Gruppe ist, es umso unwahrscheinlicher ist, dass sich für den Einzelnen eine Beteiligung an der Erstellung eines Kollektivgutes lohnt, falls er nicht von der Nutzung ausgeschlossen werden kann. Daher lassen sich mit kleineren Gruppen wesentlich besser Kollektivgüter erstellen. Nach Marwell & Oliver (1993: 45) gilt das Argument der Gruppengröße von Olson nur, wenn der Nutznießen des erstellten Gutes unter vielen aufgeteilt wird. Wird er nicht aufgeteilt, lohnt es sich bereits für einzelne, das Gut zu erstellen. Wurden neue Institutionen der Nutzer gegründet oder Regeln der Nutzung verändert, stellte sich die Existenz einer stabilen Gruppe mit relativ wenig Mitgliedern und homogener Situation als zentral dar. Bedingungen ihrer Situation waren: die Beteiligten vertrauten einander, teilten eine gemeinsame Vision für die Veränderung, waren in vergleichbarem Maße von der Veränderung betroffen und sahen den Nutzen als hoch sowie die Kosten der Kooperation als gering an (vgl. Ostmann 1994: 5).

Vgl. Kirchgässner et al. (1999: 65, 105). Er bemerkt: „Die Erfahrungen aus der Schweiz mit Abstimmungen über Steuererhöhungen zeigen, dass ... die Bürger durchaus in der Lage sind, die für wichtige Abstimmungen relevanten Informationen sachgerecht zu verarbeiten“ und nicht nur nach ihrem eigenen persönlichen Vorteil abzustimmen, sondern Verantwortung für das Gemeinwohl zu übernehmen (ebenso Renn 1999: 103). Direkte Demokratie führte nach ihren Ergebnissen zu eindeutig besseren wirtschaftlichen Verhältnissen in den untersuchten schweizer Kantonen und Staaten der USA.

Karl-Otto Apel (1974) und ähnlich Jürgen Habermas (1973) begründeten aus philosophischer Sicht, warum der rationale *Diskurs* unter den Bedingungen einer liberal-demokratischen Gesellschaft heute wahrscheinlich die einzig praktikable Möglichkeit zur Lösung der Umweltkrise eröffnet.<sup>1</sup> Denn erst der Diskurs zwischen mehreren Akteuren ermöglicht es, kollektiv Verantwortung für Angelegenheiten zu übernehmen, die den Bereich individuell zurechenbarer Verantwortung übersteigen. Beispiele sind kollektive Tätigkeiten und ihre Folgen wie etwa die Vergiftung der Atmosphäre und die Veränderung des Klimas.<sup>2</sup>

Der Diskurs muss es ermöglichen, dass sich das Individuum sowohl das notwendige Wissen über die wahrscheinlichen Folgen und Nebenfolgen kollektiver Aktivitäten ohne ein Gefühl der Ohnmacht aneignen kann und Handlungsnotwendigkeiten erkennt, als auch selbst über Handlungsmöglichkeiten verfügt.<sup>3</sup> Da sich aus diesen allgemeinen Prinzipien der Diskursethik keine situationsbezogenen Grundsätze deduzieren lassen, bleibt das Lösen aller konkreten Fragestellungen die Aufgabe praktischer Diskurse.<sup>4</sup> Apel plädiert dafür - und bezeichnet es als „moralische Pflicht“<sup>5</sup> - möglichst viele Foren solcher Diskurse auch auf der lokalen Ebene<sup>6</sup> zu schaffen, denn nur so könne in einer Langzeitstrategie individuelle Mitverantwortung bei der Übernahme kollektiver Gesamtverantwortung organisiert werden.<sup>7</sup> Die Diskursethik eröffnet eine - soweit überhaupt möglich - rationale und bewusste Form der Auseinandersetzung und Verantwortungsübernahme. Konflikte und Verantwortlichkeit können im Diskurs rational thematisiert werden, Rationalität wird ethisch begründet und die Diskursethik logisch konsistent abgeleitet.

Als Resümee kann man feststellen, dass nicht nur hierarchische, sondern auch kooperativ orientierte Entscheidungs- und Führungsstrukturen sowohl Vor- als auch Nachteile haben, aber hierarchische Führungsstrukturen alleine sich als ungeeignet erwiesen haben, kollektive Probleme zu lösen. Von Autoren verschiedenster Disziplinen werden daher kooperative Elemente als vielversprechende Alternative autoritärer Entscheidungsstrukturen (und damit auch Verfahren), bzw. in einer demokratischen Staatsform sogar als die einzige Möglichkeit bewertet, um kollektive Aufgaben bewältigen zu können.

---

<sup>1</sup> Ähnlich argumentiert Ott (2000: 16): „Die vorhandenen Akzeptanzprobleme des Naturschutzes lassen sich, woran empirische Studien wenig Zweifel lassen, auf Dauer nur im Medium diskursiver Verfahren beheben.“ Habermas (1989: 4) nennt als einen zentralen Grund Folgendes: Denn dem „Diktat eines ökologischen Autoritarismus würde sich der moderne, emanzipierte Mensch wohl kaum unterwerfen ... , weil es zwar sein physisches Überleben sichern mag, ihm aber kein ‚menschwürdiges‘ Leben in Freiheit mehr gewährt.“

Vgl. Stähler (1991: 212, 216 ff.). Er äußert sich kritisch insbesondere zur Tauglichkeit der Diskursethik im ökologischen Bereich. Luhmann (1990: 145, 250) bezweifelt die Möglichkeit, im kommunikativen Diskurs kollektiv bindende Entscheidungen zu treffen sowie (1969: 15) sachlich gute Ergebnisse dadurch zu erzielen, indem alle Beteiligten zwanglos miteinander redeten. Vgl. Barben (1992: 122 - 125). Er diskutiert Luhmanns Ansatz einer „ökologischen Kommunikation“ und vermisst einen Vorschlag Luhmanns, wie eine gesellschaftliche Veränderung im Hinblick auf die ökologische Krise denn beschaffen sein könnte.

<sup>2</sup> Apel (1974: 369), Apel (1993: 4)

<sup>3</sup> Vgl. Apel (1974: 374).

<sup>4</sup> Apel (1974: 398 f.); vgl. zum praktischen Ablauf Kap. VII. 4.1.3

<sup>5</sup> Apel (1988: 144)

<sup>6</sup> Vgl. Dewey (1927 zit. in Selle 2000a: 176). Der amerikanische Philosoph schrieb: „Democracy must begin at home; and it's home is the neighborly community.“

<sup>7</sup> Apel (1988: 108)

### 3. Kooperation als unumgängliches Element des Konfliktmanagements et vice versa

In hierarchisch geordneten Strukturen sind Gehorsam und Zuverlässigkeit traditionelle Tugenden, die ein weitgehend reibungsloses Zusammenwirken garantieren. In kooperativen Abläufen werden Einsicht in den Gesamttablauf, Selbständigkeit, Urteilsvermögen, Phantasie und Innovationsfähigkeit zu den zentralen Kompetenzen.<sup>1</sup> Der Einzelnen soll nun in ungewohnter Weise eigene Einsichten und Positionen vertreten, um das Beste für das Ganze zu erreichen; in hierarchischen Organisationsabläufen sollte er dagegen stets das von oben Diktierte vertreten und eigene Positionen gerade zurückstellen. Entfällt die Weisung, werden vielfach bislang verdeckte oder unterdrückte Widerstände und Konflikte offensichtlich, die nun nicht mehr so einfach wie bisher beispielsweise per Anordnung beendet werden können, sondern aufgegriffen und bearbeitet werden müssen. Soll autoritäres Handeln durch kooperatives abgelöst werden, wird die Handhabung von Konflikten zu einem zentralen Thema. Kooperation und Konfliktmanagement sind voneinander abhängige Tätigkeiten. Dies zeigt sich in der theoretischen Diskussion (Kapitel 3.1), wie in den Erfahrungen der Planungspraxis (Kapitel 3.2).

#### 3.1 Theoretische Diskussion

Deutlich wird in der nachfolgend dargestellten Diskussion, dass nach Auffassung der hier zitierten Autoren für ein gelingendes Konfliktmanagement - trivialer Weise - eine gewisse Zusammenarbeit notwendig ist, da viele Konflikte nicht einseitig beendet werden können, und umgekehrt für eine gelingende Kooperation dem Konfliktmanagement ein zentraler Stellenwert zukommt.<sup>2</sup> Dennoch bestehen einige grundsätzliche Differenzen hinsichtlich der Rolle von Konflikten im Rahmen von kooperativ ausgerichteten Planungsverfahren.

Thomas (1992: 118) sieht die Bereinigung von Konflikten als Voraussetzung für Kooperation. Konflikte können nicht nur zum Ende einer bereits bestehenden Kooperation, sondern auch zum Ende jeglicher Kontakte führen. Benz (1994: 94) bemerkt, dass mit zunehmendem Ausmaß von Konflikten die Kooperationsbereitschaft und die Wahrscheinlichkeit von Kooperation abnehmen. Fisher und Ury (1984: 8, 48, 50, 118) stellen die These auf, dass heute grundsätzlich jeder die ihn betreffenden Entscheidungen mitgestalten wolle. Fände eine Beteiligung nicht statt, entstünden Konflikte erst, die durch eine frühzeitige gemeinsame Suche nach einer sachgerechten und fairen Lösung hätten vermieden werden können. Partizipation würde also die Entstehung von Konflikten - zumindest teilweise - verhindern können. Hagemann (1990: 164) meint, „Mitwirkung erhöht das Engagement und vermindert die Lust zum Streiten. ... Mitwirkung ist auch ein Heilmittel gegen Konflikte [M-O: in Organisationen], denn viele Konflikte sind nichts anderes als eine Trotzreaktion auf das unschöne Gefühl, ... keine Rolle zu spielen.“ Während Hagemann Konflikte auf der Beziehungsebene anspricht, bezieht sich Möller (1994) wohl auf Konflikte auf der Sachebene. Sehr wichtig scheint es bei der Analyse des Zusammenhangs von Kooperation und Konfliktmanagement daher zu sein, die jeweiligen Typen von Konflikten zu unterscheiden.<sup>3</sup>

Möller (1994: 107) ist der Ansicht, dass Partizipation von Betroffenen allein keine Konflikte bereinigen könne.<sup>4</sup> Gamson (1966) beobachtete sogar ein vermehrtes Auftreten von Konflikten in partizipativen Prozessen. Er deutete dies jedoch nicht als konfliktgenerierende Wirkung der Partizipation, sondern nur als Äußerung bereits existenter Konflikte. Lyotard (1989: 11, 233)

---

<sup>1</sup> Dietz (1996: 19 f.)

<sup>2</sup> Dieser Zusammenhang ist nicht zwangsläufig. Werden Konflikte vermieden, fällt ihrer Bearbeitung ein ungleich geringeres Gewicht zu. Beispielsweise gelten in manchen Kulturen Konflikte als „unschicklich“. Fujita (1981: 232) betont, dass Streit in Japan für eine „Schande“ gehalten werde.

<sup>3</sup> Vgl. Kap. VI. 4 & Kap. VII. 4.

<sup>4</sup> Ebenso Michel (1993: 20)

erhebt den Widerstreit sogar zum Charakteristikum der Postmoderne.<sup>1</sup> Denn die Vielfalt der legitimen Rationalitäten, die sich typischer Weise in postmodernen Gesellschaften äußert, führt zwangsläufig zu Konflikten.

Fürst (1996: 15) begründet aus der steigenden Konfliktintensität einer pluralisierten Gesellschaft den wachsenden Wert des Konfliktmanagements. Wiedemann und Claus (1994: 229) heben den Wert kooperativer Verfahren für die Konfliktschlichtung hervor, da in verhandlungsorientierten Verfahren zum einen mögliche Konflikte durch Information und frühzeitige Beachtung der sachlichen Anliegen<sup>2</sup> sowie der einzelnen Personen<sup>3</sup> reduziert werden und zum anderen die unvermeidlichen Interessenkonflikte ausgetragen werden könnten.<sup>4</sup> Kooperative Verfahren sollen gerade dazu verhelfen, dass aus konfliktgeladenen Differenzen keine virulenten Konflikte hervorgehen. Die Beteiligung der von einem Konflikt betroffenen Parteien bezeichnet Renn (1995: 2) als integrativen Bestandteil der Konfliktaustragung.<sup>5</sup> Da nach Glasl (1990: 402) meist keine der beteiligten Parteien alleine die bestehenden Divergenzen zu bereinigen im Stande ist, sei zur Konfliktlösung in der Regel zumindest eine begrenzte Zusammenarbeit der Streitenden unumgänglich.<sup>6</sup> Nach Striegnitz (1992: VIII) eröffnet die gemeinsame Anstrengung der Interessengegner überhaupt erst den Raum, sachlich angemessene Lösungen zu entwerfen, die den jeweiligen Interessen Rechnung tragen.<sup>7</sup> Gerade Konflikte könnten somit im Gegensatz zur oben zitierten Ansicht von Thomas (1992: 118), der die Bereinigung von Konflikten als Voraussetzung von Kooperation sah, erst zur Konstitution von gemeinsamen Beziehungen und Kooperation beitragen.

Unzureichend erforscht ist unter anderem, unter welchen Umständen eine Kooperation aufgrund von Konflikten unmöglich wird oder unter welchen Umständen Konflikte eine Zusammenarbeit sogar fördern könnten. Der Typ eines Konfliktes scheint mitentscheidend, inwieweit Kooperation möglich wird oder nicht. Während Interessenkonflikte nach Benz (1994: 300) Kooperationsprozesse nicht blockieren, bleibt dies für Wertkonflikte oder Konflikte auf der Beziehungsebene eher fraglich.

### 3.2 Erfahrungen aus der Planungspraxis der kommunalen Landschaftsplanung

Einige Thesen der theoretischen Diskussion konnten im Rahmen einer Vorstudie bestätigt werden.<sup>8</sup> Die Vorstudie zeigt unter anderem, dass kooperative Elemente häufig zur Konfliktthandhabung eingesetzt wurden. Die Lösung von Konflikten fand nach 11 von 24 Nennungen mit Hilfe von Gesprächen statt.<sup>9</sup> Als entscheidenden Mangel der praktizierten Verfahren wurden im Forschungsprojekt von Kiemstedt et al. (1999) zur „Erfolgskontrolle und Inhalte örtlicher Landschaftsplanung - IMA-Landschaftsplanung“ in 18 von gesamt 31 Nennungen die zu geringe Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Akteuren genannt. Eine

---

<sup>1</sup> Ebenso Welsch (1991: 229) in der Interpretation von Lyotard: „Paralogie und Dissens werden zu Leitvokabeln Lyotards Gesellschaftskonzept.“

<sup>2</sup> Ähnlich Zilleßen (1996: 25)

<sup>3</sup> Hagemann (1990: 10)

<sup>4</sup> Ähnlich Luhmann (1997: 88 ff.)

<sup>5</sup> Ähnlich Bierhoff (1992: 163), vgl. Renn (1996: 178)

<sup>6</sup> Deutsch (1976: 195), ähnlich Ury et al. (1996: 16)

<sup>7</sup> Ähnlich Zilleßen (1996: 46, 48)

<sup>8</sup> Datengrundlage für diese eigene Vorstudie waren die Forschungsvorhaben von Kiemstedt et al. (1999) und von Luz et al. (1999, 2000) sowie eigene Experteninterviews. Genauere Angaben finden sich in Kap. VI.7

<sup>9</sup> Vgl. Kiemstedt et al. (1999). Andere Formen, um Konflikte zu beenden, waren (in gesamt 13 Nennungen) das absichtliche Übertreiben der ursprünglichen Forderungen, um das Gewünschte nach Abstrichen dennoch zu erhalten, Anhörungstermine, Informationsveranstaltungen, Stellungnahmen der TÖB, Gutachten und Gegengutachten, das Auffinden von Alternativen, der Wechsel einer Führungsperson in einer Behörde, das Schaffen von Fakten durch Taten, Senken der Qualitätsanforderungen des Landschaftsplanes, Zurückstellen der Belange des Naturschutzes, Änderungen der verbalen Formulierungen sowie Entscheidungen von Seiten der Politiker.



Verbesserung der Zusammenarbeit wurde in je sechs Fällen mit den Behörden und der Bürgerschaft, in vier mit den Naturschutzverbänden und in zwei mit den Stadträten angemahnt. Kooperativen Elementen wurde ein sehr hoher Stellenwert für die Verbesserung der Landschaftsplanung zugewiesen.<sup>1</sup>

Noch deutlicher zeigen die Ergebnisse von Luz et al. (1999, 2000) den Zusammenhang zwischen Kooperation und Konfliktmanagement. In acht von 11 Verfahren wurden kooperative Umgangsformen ermittelt. Sie reichten von Runden Tischen, Bürgerversammlungen und -werkstätten (zuweilen separat für Teilbereiche einer Gemeinde), Öffentlichkeitsarbeit, Arbeitskreisen, Festen, Ortsbegehungen bis zum Agenda-21-Prozess, in welchen die Landschaftsplanung integriert worden war. Nur in drei Verfahren fand keine bzw. nur eine geringfügige Bürgerbeteiligung statt, die über die gesetzlichen Vorgaben hinausreichte. In 25 Nennungen zur Methodik der Konfliktschlichtung wurden 15 mal kooperative Elemente genannt. Kooperative Elemente waren beispielsweise die frühzeitige Beteiligung und Information von Bürgern, gemeinsame Entschlussfindung, Zurücknahme von behördlichen Entscheidungen, der Agenda-21-Prozess oder freiwillige Versprechen.<sup>2</sup> In drei von 11 Verfahren war keine Lösung der Konflikte möglich. In zwei Fällen wurde der Mangel an Kooperationsformen als ein Grund für das Scheitern genannt.

Kooperative Elemente werden zunehmend wichtige Verfahrensbestandteile der Naturschutzplanung. Doch nur eine in das individuelle Planungsverfahren eingepasste Form der Kooperation kann zur Verbesserung des Prozedere und der Ergebnisse beitragen. Daher soll im Folgenden beschrieben werden, in welchen Schritten und nach welchen Kriterien Kooperation konstruiert werden kann.

---

<sup>1</sup> Vgl. Kiemstedt et al. (1999). Die verbleibenden 13 Äußerungen zur Kritik betrafen vier mal die mangelhafte Umsetzung und je ein mal die mangelhafte Darstellungsform, die als schlecht beurteilten Informationsgrundlagen, das Fehlen eines zeitlichen Vorlaufs zum FNP, die inhaltliche Einschränkung des Landschaftsplanes auf die reine Naturschutzfachplanung, die Unklarheit über den rechtlichen Status der Landschaftsplanung, die mangelnde Erfüllung der rechtlichen Vorgaben in der Landschaftsplanung, die mangelnde Darstellung in den politischen Gremien, fehlende Zeit, mangelnde Detailschärfe des Planes sowie die Einschränkung der Abwägungsmöglichkeiten.

<sup>2</sup> Vgl. Luz et al. (1999, 2000). Weitere Konflikte konnten durch einen Gemeinderatsbeschluss, die Vermittlungen des Bürgermeisters, weitere Planungen oder durch die sachliche Prüfung beendet werden.

#### 4. Konstruktion der Kooperation

Die Frage dieses Kapitels lautet, welche Gesichtspunkte zu beachten sind, um ein kooperatives Vorgehen zugeschnitten auf eine konkrete Planung oder ein Projekt konstruieren und gestalten zu können. In der gegenwärtigen Diskussion wird dazu eine Vielzahl von häufig umstrittenen Punkten genannt. *Die grundlegende Frage lautet: wer darf oder soll mit welcher Macht in welchem Verfahren partizipieren.*<sup>1</sup> Im Einzelnen sind folgende Fragen zu beantworten:<sup>2</sup>

- **Was** könnte und sollte Gegenstand einer Kooperation werden? (Kapitel 4.1: Ziele und Gegenstände der Kooperation)
- **Wer** sollte an einer Kooperation teilnehmen?<sup>3</sup> (Kapitel 4.2: Akteure der Kooperation)
- **Wie** sollte eine Kooperation gestaltet sein?<sup>4</sup> (Kapitel 4.3: Methoden der Kooperation)

Diese Fragen werden im Folgenden am Beispiel der kommunalen Landschaftsplanung erläutert. Da für jede Planung ortsspezifische Themen Gegenstand der Kooperation sind, jeweils unterschiedliche Akteure für die Kooperation von Bedeutung sind und passende Wege der Kooperation entwickelt werden müssen, wird jede Kooperation sehr starke individuelle Züge aufweisen. „Achieving coordination, again, means getting your own way,“ fassen Pressmann und Wildavsky die Aufgabe zusammen.<sup>5</sup>

##### 4.1 Bestimmung von Zielen und Gegenständen der Kooperation

Die erste Frage, die sich stellt, wenn man einen kooperativen Prozess organisieren will, ist, was überhaupt Inhalt kooperativer Auseinandersetzung und Einigung sein kann und soll. Welche Fragen, Probleme, Konflikte und Themen sollen behandelt werden? Wo liegt das Ziel der Kooperation und folglich ihr Gegenstand?

Den Gegenstand der Kooperation von vorn herein klar abzugrenzen, ist von entscheidender Bedeutung.<sup>6</sup> Denn nur für eine klar bestimmte Aufgabenstellung kann ein geeignetes Vorgehen entworfen werden. Die Klärung der Aufgabenstellung dient zum einen dazu, keine Erwartungen der Beteiligten zu wecken, die später nicht erfüllt werden und dann zu Enttäuschungen und Blockaden führen können. Eine unklare Ziel- und Aufgabenbestimmung kann auf diese Weise mehr Schwierigkeiten erzeugen, als ohne eine Kooperation aufträten. Zum anderen werden die Beteiligten erst mit einer klaren Aufgabenbeschreibung in den Stand gesetzt, ihre Rollen und Aufgaben bestimmen und wahrnehmen zu können.<sup>7</sup>

Ziele und Gegenstände der Kooperation werden nicht nur von Sachzielen eines Vorhabens bestimmt, wie z. B. ob es sich um Landschaftsplanung, Verkehrsplanung oder Städtebau handelt. Zur Frage, was Ziel und Gegenstand einer Kooperation sein soll, gehört auch die Aufgabe, die Reichweite kooperativen Handelns zu bedenken, also eine Antwort darauf zu geben, welchen Planungsschritt und in ihm zu erreichende Ziele Kooperation umfassen soll.

Das anvisierte Resultat und damit der Gegenstand einer Kooperation kann nun im Rahmen eines Vorhabens in einer gemeinsamen *Sicht der Dinge*, in einer gemeinsamen *Festlegung zu*

<sup>1</sup> Renn (1995: 21)

<sup>2</sup> Koschitz & Arras (1990: 35), Renn (1995: 21), Wiedemann & Claus (1994: 11 ff.), Schmals (1996: 134), vgl. Rohrman (1990: 650 f.), Renn (1999: 103), Dickhaut (1996: 214), Selle (2000b: 3), Rittel (1992: 304)

<sup>3</sup> Häufig gestellte Fragen sind z. B.: Wer kann wessen Interessen vertreten? Welche Personen sollen welche Entscheidungsmacht erhalten? Wie wird die Umverteilung der Macht legitimiert?

<sup>4</sup> Wichtige Fragen sind z. B.: Wie können Konflikte in Kooperationsprozessen behandelt werden? Wie verbindlich sind die Ergebnisse? Wie kann ein ausreichender Informationsfluss von den Beteiligten zu den von ihnen repräsentierten Gruppen und zu der gesamten Öffentlichkeit gewährleistet werden?

<sup>5</sup> Pressman & Wildavsky (1979: 135). Die Autoren verwenden in diesem Zusammenhang den Begriff Koordination in der hiesigen Bedeutung von Kooperation.

<sup>6</sup> Selle (2000a: 65)

<sup>7</sup> Siehe Kap. VII.4.1.7 & Kap. XII.2.5.2

*erreichender Ziele*, in einer gemeinsamen *Bewertung* von Sachverhalten oder in der gemeinsamen Lösung einer Aufgabe liegen. Die Lösung einer Aufgabe kann mit der *Planung* eines Projektes, mit der *Delegation* von Aufgaben (mit dem Ziel der Verwirklichung) oder seiner *Realisierung* enden.

In der Planung kann es also Ziel und Gegenstand einer Kooperation sein, entweder nur über (spezielle) Inhalte einzelner Schritte der Planung oder aber über die Ergebnisse des Planungsprozesses als Ganzes Einigkeit herzustellen. Die weitreichendste Form der Kooperation reicht bis zur Stufe des Entwurfs, also bis zur Antwort auf die Frage, „was zukünftig sein soll“. Dafür muss in den einzelnen Schritten des Planungsprozesses zu kategoriell unterschiedlichen Themen Einigkeit hergestellt werden. Die spezifischen Themen der jeweiligen Planungsschritte sind:<sup>1</sup>

- In der *Definition der Aufgabenstellung* werden die Aufgabenstellung, die Rahmenbedingungen und der vorgesehene Prozess der Lösungsfindung provisorisch skizziert.
- In der problemorientierten *Bestandsaufnahme* wird das für die Aufgabenstellung relevante Faktenwissen zusammengetragen und dargestellt.
- In der *Leitbilderstellung* wird die Wertorientierung der Planung erarbeitet und offengelegt.
- In der *Bewertung* wird die in der Bestandsaufnahme beschriebene „Wirklichkeit“ im Vergleich zum Leitbild bewertet.
- Das *Entwicklungsziel* relativiert und konkretisiert das Leitbild im Zusammenhang mit den tatsächlichen Möglichkeiten zu handeln.
- Im *Vorentwurf* alternativer Lösungen und im *Entwurf* der am besten bewerteten Lösung werden diejenigen Schritte des Handelns dargestellt, die es ermöglichen sollen, von der aktuellen Situation zum Entwicklungsziel zu gelangen.
- Die Konsequenzen einer Planung zeigen sich in der *Realisierung* der Planungsinhalte (und eventuell in einer Evaluation).

## 4.2 Akteure der Kooperation

Erst nachdem geklärt wurde, welches die Ziele einer Kooperation sein sollen, kann analysiert werden, welche Akteure zu beteiligen sind, um diese Ziele erreichen zu können. Als relevant werden üblicherweise Akteure für eine Planung oder ein Projekt betrachtet, wenn sie in irgendeiner Form *Verhandlungsmacht* inne haben, die für die Wahrnehmung, Bewertung oder Bearbeitung der Aufgabe sowie für die Realisierung der Ergebnisse von Bedeutung ist.<sup>2</sup> Nach Koschitz (1993: 34) sollte derjenige im Planungsprozess beteiligt werden, der „aufgrund von Verfahrensvorschriften oder Betroffenheit beteiligt werden muss und wer kraft seiner finanziellen, wirtschaftlichen oder politischen Position die Problemlösung beeinflussen“ kann.<sup>3</sup>

Die zwei Kriterien zur Ermittlung der zu Beteiligten sind nach der Darstellung von Koschitz eine *Machtposition* oder *Betroffenheit*. Eine *Machtposition* ist nach Selle (1999: 9) nicht Hindernis für Kooperation, sondern meist Bedingung. Eine *Machtposition* besteht beispielsweise,

---

<sup>1</sup> Siehe Kap. III.3

<sup>2</sup> Knoefel & Rey (1990: 272). Vgl. Glaeser (2000: 11). Er verwendet zur Klärung der Frage, welche Akteure wie wichtig für ein Vorhaben sind, eine sog. Stakeholder-Analyse und erläutert dies am Beispiel des Küstenmanagements Schwedens.

<sup>3</sup> Vgl. Oppermann & Lattewitz (1998: 37). Nach ihrer Meinung kann ein Instrument zur Ermittlung der zu Beteiligten als Teil einer zielorientierten Projektplanung die Beteiligtenanalyse der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit sein. Das Beziehungsgeflecht potentiell zu beteiligender Akteure wird hier in einer sog. Beziehungslandkarte dargestellt. Fietkau (1994: 16) stellt die Auswahlkriterien für die Mediation dar. Vgl. Steffen (1997: 25) zur Beteiligung von Jugendlichen.

wenn eine Planung oder ein Projekt nur in Arbeitsteilung realisiert werden kann, rechtliche Blockademöglichkeiten genutzt werden können oder die Erfüllung der Aufgabe abhängig von dem Einverständnis bestimmter Akteure ist.

Die Kriterien der *Betroffenheit* (jenseits von Eigentumsrechten oder einer anderen Form von Macht) sowie der *Sachkompetenz* für die Lösung einer Aufgabe werden in der Diskussion häufig vernachlässigt bzw. nicht explizit genannt und sind zu ergänzen.<sup>1</sup> Eine Legitimation erfolgt aus dieser Sicht durch das Kriterium der Unersetzbarkeit der Tätigkeiten oder des Blickwinkels eines Akteurs für die spezielle Planung. Klärung und Mitteilung dieser „Unersetzbarkeit“ sind wichtige Tätigkeiten, um Akteure für Kooperation gewinnen zu können. In diesem Zusammenhang häufig gestellte Fragen sind z. B.: Wer kann wessen Interessen vertreten? Welche Personen sollen welche Entscheidungsmacht erhalten? Wie wird die Umverteilung der Macht legitimiert?

Als *Fazit* kann man festhalten, dass *ein Akteur in denjenigen Schritten eines Prozesses beteiligt werden soll, in welchen er legitime Interessen zu vertreten hat, die Verantwortung trägt oder Sachkompetenz aufweist.*<sup>2</sup> Dabei wird auch deutlich, dass nicht immer alle Akteure in gleicher Form von Anfang an oder zur gleichen Zeit kooperieren müssten oder sollten, sondern jeder bestimmte Aufgaben und Rechte zu unterschiedlichen Zeitpunkten zu vertreten hat. Selle (2000a: 144 ff.) betont hierbei die Wichtigkeit, die verschiedenen Rollen auseinander zu halten. Die Reihenfolge der Beteiligung und die Zusammenstellung der Kooperierenden ergeben sich vornehmlich aus der sachlich-logischen Abfolge der einzelnen Schritte der Planung.<sup>3</sup> Beispielsweise haben im Drei-Stufen-Modell der Partizipation von Renn und Webler (1994: 48) die Experten die Folgen verschiedener Vorhaben abzuschätzen und nicht die Bürger, da die Experten über die größte Sachkompetenz in diesen Fragen verfügen. Anschließend bewerten die Bürger die Folgen dieser Projekte für sich, da sie die lebensweltlichen Effekte am besten beurteilen können. Die Politiker beschließen aufgrund dieser Materialien, welches Projekt gewählt wird, da sie als legitimierte Verantwortungsträger bestellt sind.

Für die kommunale Landschaftsplanung sind folgende Akteure stets von Bedeutung:<sup>4</sup>

- Der Bürgermeister als der wichtigste Repräsentant einer Gemeinde;
- die Gemeinderäte als Auftraggeber, (legitimierte) Verantwortungsträger, Interessenvertreter und Multiplikatoren;<sup>5</sup>
- Bürger als Nutzer der Landschaft, Eigentümer, Wähler, Interessenvertreter, Investoren oder ein Vorhaben ausführende Personen;<sup>6</sup>
- Behördenvertreter der für die speziellen Aufgaben wichtigsten Behörden<sup>7</sup> sowie Vertreter öffentlicher Belange;
- der Planer als Projektleiter.

<sup>1</sup> Siehe Kap. VII. 4.1.3.1. Nach Habermas (1973) sind im Diskurs legitime Bedürfnisse zu ermitteln und daraus Handlungsnormen abzuleiten.

<sup>2</sup> Vgl. Lievegoed (1990: 27). Selle (2000a: 153) weist auf ein „erhebliches Manipulationspotential“ bei der Auswahl der zu beteiligenden Personen hin. Daher sei Transparenz des Verfahrens unverzichtbar. Benz (1994: 169 f., 319) bemerkt, dass partizipative Verhandlungen, in welchen nicht alle betroffenen Interessen vertreten seien und die nicht offen geführt würden, soziale Ungleichheiten verfestigen werden, rechtsstaatlich fragwürdig sein könnten sowie hierbei Korruption möglich würde.

<sup>3</sup> Von vielen Sozial- und Wirtschaftswissenschaftlern (z. B. Stern 1995: 95, Olson 1968, Bartmann & John 1999: 10) wird dabei der Wert kleiner Gruppen für das Gelingen von Kooperativen hervorgehoben.

<sup>4</sup> Vgl. Buchwald (1996: 233).

<sup>5</sup> Schemel (1994: 40) bemerkt, dass jedes Ziel politisch sei und daher ein legitimiertes Ziel von denjenigen formuliert werden muss, die für die Politik verantwortlich sind.

<sup>6</sup> Oppermann (1997: 8) bemerkt, viele Landnutzer oder -eigentümer verfügen über ein faktisches Vetorecht in lokalen Naturschutzprojekten.

<sup>7</sup> Heidtmann (1996: 474) sieht die Effizienz eines Planwerkes wesentlich von der Akzeptanz in den Behörden abhängig.

Darüber hinaus sind auch Medienvertreter in ihrer Funktion als Multiplikatoren von Bedeutung. Diese Auflistung zeigt den bekannten Sachverhalt, dass die kommunale Landschaftsplanung es mit sehr unterschiedlichen Gruppen von Akteuren zu tun hat, die (in einem kooperativen Verfahren) zu beteiligen sind.

Dabei wurde den einzelnen Gruppen in der bisherigen Forschung in sehr unterschiedlichem Maße Aufmerksamkeit geschenkt. Während umfangreiche Erfahrungen über die Beteiligung von Bürgern dokumentiert wurden, sind Erkenntnisse über die Partizipation von Politikern, Behördenvertretern<sup>1</sup> und anderen Träger öffentlicher Belange in Planungspraxis und Forschung viel rarer.

### 4.3 Methoden der Kooperation

Hier soll der Frage nachgegangen werden, wie Methoden beschaffen sein müssen, damit die Zusammenarbeit zwischen den Akteuren fruchtbar werden kann. Methoden legen fest, nach welchem Muster den Akteuren welche Rollen zugewiesen werden und damit ob und zu welchen Themen welche Form der Kooperation mit welchen Akteuren angelegt wird oder nicht. Sie bestimmen wesentlich die sozialen Strukturen und Rollen innerhalb der Planung. Einige Aspekte dieser Strukturen sind von außen bereits vorgegeben (wie z. B. der rechtmäßige Ablauf der Aufstellung eines Flächennutzungsplans), andere bleiben im Einzelfall wählbar.

Allein die Gestaltung des sozialen Raumes prägt bereits die Richtung, Qualität und das mögliche oder wahrscheinliche Ergebnis einer Interaktion. Ein Zusammenhang zwischen der Verfahrensgestaltung, ihrer kooperativen Ausrichtung und den erzielten Ergebnissen wird von vielen Autoren eindeutig bestätigt.<sup>2</sup> Umstritten ist jedoch, wie stark die unterschiedlichen Verfahren Einfluss auf ein Ergebnis nehmen können. Luhmann (1997: 11) bemerkt dazu, Verfahren „gewinnen ... für den Inhalt der Entscheidungen, selbst wenn er von Sachkriterien bestimmt sein soll, eine schwer abzuschätzende, im merkwürdigen Zwielficht stehende Bedeutung.“

*Ziel* eines kooperativen Verfahrens ist es, Handlungskoordination auf der Grundlage von gegenseitigem Verständnis zu erzeugen. *Voraussetzungen* für ein kooperatives Verfahren sind nach weitgehend übereinstimmender Ansicht vieler Autoren<sup>3</sup>

- der Entschluss, innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens eine Entscheidung zu finden<sup>4</sup>,
- Entscheidungsoffenheit im Sinne einer „hinreichend ambivalenten Situation“<sup>5</sup>,
- Interesse und Kompetenz der Beteiligten am Thema und in der Kommunikation,
- die Möglichkeit der Teilnahme der Akteure,
- Transparenz<sup>1</sup>,

<sup>1</sup> Z.B. Benz (1994) ausführlich über die kooperative Verwaltung; Hoffmann-Riem & Schmidt-Abmann (1990a, b) über Konfliktverhandlungen in Verwaltungsverfahren; Fürst & Martinsen (1997)

<sup>2</sup> Z.B. Renn (2000 mdl.), Möller (1994: 102), nach Bohnet (1997: 159) wurden in den Kantonen der Schweiz sowie in denjenigen Staaten in den USA umso weniger Steuern hinterzogen, je größer die direkt-demokratischen Einflussmöglichkeiten waren. Vgl. Lukat (1975). Sie stellt verschiedene Planungsmethoden dar, die jeweils zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können. Luhmann (1997: 13 ff.) untersucht u.a. den Zusammenhang von Inhalt und Verfahren in der Gesetzgebung, der Wahl der Volksrepräsentanten und am Gerichtsverfahren.

<sup>3</sup> Selle (2000a: 201), Selle (1995: 20), Wienhöfer (1996: 11), Zilleßen (2000: 217), Bohnet (1997: 162), Bierbauer (2000: 73), Luhmann (1997: 51), Fuchs et al. (1991), Selle (2000b: 202), Lewin (1953: 191), Keller (1991: 15)

<sup>4</sup> Gröning et al. (1984) und Luz (1994: 37) betonen, dass ein Wandel der Einstellungen der Bevölkerung während jahrelanger Planungsprozesse stattfinden könne.

<sup>5</sup> Luhmann (1997: 103); Keller (1996: 141) bezeichnet die notwendige Ergebnisoffenheit kooperativer Planungsprozesse als die „wohl ... größte Herausforderung an ein konventionelles Planungsverständnis“.

- Nachvollziehbarkeit und
- Fairness.<sup>2</sup>

Eine zentrale Schwierigkeit kooperativen Vorgehens ergibt sich daraus, dass die Beteiligten nicht unbedingt über den notwendigen *Willen* für einen kooperativen Diskurs verfügen.<sup>3</sup> Daher *darf* nach Apel (1988: 129) ein Verantwortlicher eines Selbstbehauptungssystems<sup>4</sup> unter den heutigen Bedingungen gar nicht davon ausgehen, dass (Interessen-) Konflikte nur durch praktische Diskurse (unter Anwendung der grundlegenden ideellen Prinzipien) gelöst würden. Vielmehr *muss* er als Verantwortlicher damit rechnen, dass „auch strategische Formen der Interaktion (bestenfalls durch offene Verhandlungen, welche den offenen Kampf durch Kooperationsangebote und Androhungen von Nachteilen ersetzen) geregelt werden müssen.“ Ein ethisch Verantwortlicher steht damit in dem Dilemma, zumindest teilweise strategisch handeln zu müssen und zur gleichen Zeit an der Organisation kollektiver Verantwortung unter Beteiligung der einzelnen im Diskurs mitwirken zu sollen. Die erste Forderung verhindert die Realisierung der Prinzipien des Diskurses, die zweite versucht sie herzustellen.<sup>5</sup>

Unter den derzeitigen Bedingungen sieht sich in eben dieser Weise ein Verantwortlicher mit widersprüchlichen Rollenerwartungen konfrontiert, denn er muss teilweise strategisch handeln, auch um langfristig die ideale Sprechsituation im Diskurs erst herzustellen.

### 4.3.1 Kooperative Planung

Kooperatives Vorgehen muss stets auf derjenigen Ebene praktiziert werden, auf welcher Einigkeit hergestellt werden soll. Das Ziel der Kooperation bestimmt ihre Methoden. Um beispielsweise eine gemeinsame Sicht der Dinge (in der Bestandsaufnahme) zu erzielen, müssen die entsprechenden Akteure einen gemeinsamen Informations- und Erkenntnisprozess durchlaufen. Dafür muss in einem gewissen Umfang auch Einigkeit über die Ergebnisse der vorlaufenden Schritte bestehen, sofern sie für den anliegenden Schritt von Bedeutung sind.<sup>6</sup> Soll in Einigkeit ein Sachverhalt wahrgenommen werden, so kann Kooperation auch (in bestimmten Maße) für die Tätigkeit der Informationsgewinnung selbst geboten sein. Beispielsweise wäre gemeinsam zu klären, welche Informationen ein Sachverhalt aus Sicht der Beteiligten angemessen beschreiben, nach welchen Methoden diese Informationen erhoben werden oder wie exakt die Informationen sein sollen. Soll in Einigkeit bewertet werden, bedarf es eines kooperativen Vorgehens in der Aufgabenstellung, Wahrnehmung und in der Bewertung; soll in Einigkeit gehandelt werden und werden keine Anordnungen hierarchisch übergeordneter Akteure akzeptiert, bedarf es eines kooperativen Vorgehens in der Aufgabenstellung, Bestandsaufnahme, Zieldefinition, Bewertung, Entwurf und Alternativenauswahl sowie im Entschluss.<sup>7</sup>

Bedarf es ausschließlich einer Zustimmung in den Feldern Bestandsaufnahme, Bewertung und Planung, genügt es, sich um „Akzeptanz“ zu bemühen. Soll darüber hinaus Verantwortung für eine Aufgabe übergeben werden (z. B. bei der Delegation) oder ein eigenständiges Handeln zur

---

<sup>1</sup> Selle (2000a: 212); Transparenz bedeutet auch, dass Klarheit darüber besteht, in welcher Weise mit den Ergebnissen verfahren wird und welche Personen über die Verwendung der Ergebnisse befinden.

<sup>2</sup> Vgl. Eckert & Willems (1992: 23). Siehe Kap. IV. 4.1.2.

<sup>3</sup> Vgl. Comelli (1995: 389). Er nennt als als Hauptschwierigkeiten bei der Gruppenarbeit Vertrauensdefizite, Konflikte und mangelnde kommunikative Kompetenzen.

<sup>4</sup> Beispiele für Selbstbehauptungssysteme sind die eigene Person, eine Familie oder soziale Gruppe.

<sup>5</sup> Apel (1988: 351) nennt dies die „tiefe moralisch-strategische Zweideutigkeit aller Interaktion und auch Kommunikation“.

<sup>6</sup> Lievegoed (1990: 81)

<sup>7</sup> Fraser & Restrepo-Estrada (1998: 223) betonen den Wert strategischer Planung der Kooperation: „Communication succeeds when it is an integral part, from the very beginning, of a development programme, playing a full role during the identification of the problems and priorities, as well as during the detailed planning, implementation, and evaluation.“

Erfüllung der Aufgabe angeregt werden, bedarf es (meist) zusätzlich der eigenständigen Motivation zum Handeln.<sup>1</sup> Besteht keine Einigkeit über Ergebnisse eines vorangegangenen Schrittes als Grundlage für nächstfolgende Schritte oder auch für die Delegation, werden entweder die Ergebnisse der vorangegangenen Schritte selbst zu Konfliktthemen oder aber sie verbergen sich im Trojanischen Pferd der „sachlichen“ Äußerungen zu Inhalten der zu bearbeitenden Frage oder in einem „problematischen“ (z. B. aggressiven) Verhalten zwischen den Akteuren. Eine effektive Sacharbeit wird in beiden Fällen zumindest behindert, eine Einigung ohne vorherige Lösung der Konflikte meist ausgeschlossen.<sup>2</sup>

Delegation kann in einer autoritären Form mit Hilfe von Macht oder in einer kooperativen Form mit Hilfe von Überzeugung stattfinden. Bei der ersten Form der Delegation wird der Empfänger verpflichtet, die Aufgabe im Sinne des Auftraggebers weiterzuführen. In der zweiten Version der Delegation überträgt der Auftraggeber die Verantwortung für die Fortführung einer Aufgabe dem Empfänger.

In einem wichtigen Punkt unterscheiden sich diese beiden Formen: Wenn die Planung eines Vorhabens und seine Realisierung in Kooperation gemeinsam von den Akteuren betrieben wird, oder eine Aufgabe mittels Macht delegiert wird, können die Akteure kontrollieren, ob jeder seine Aufgabe auch erfüllt. Dies gilt für die Verantwortungsübergabe nicht in gleicher Weise. Denn in diesem Fall liegt es (weitgehend) in der Freiheit desjenigen, der die Verantwortung erhalten hat, was geschehen soll. Eine Kontrolle widerspricht der ursprünglichen Übergabe der Verantwortung.

### **„Kooperation“ mit dem Ziel der Delegation in der kommunalen Landschaftsplanung**

Im Zuge der kommunalen Landschaftsplanung delegiert der Staat Aufgaben des Naturschutzes an die Gemeinden. Dabei wird derzeit (2001) versucht, eine Mischform aus den zwei gerade genannten Versionen der Delegation anzuwenden.

Eine Mischform dieser beiden Varianten der Delegation liegt im Falle der kommunalen Landschaftsplanung deshalb vor, weil einerseits der Landschaftsplan von staatlichen Stellen unter anderem auf seine (von staatlicher Seite selbst definierte) inhaltliche Richtigkeit und Abgewogenheit hin kontrolliert und genehmigt wird;<sup>3</sup> andererseits werden die Kommunen häufig mit der Aufstellung, Konkretion und Realisierung der Inhalte (nach der Genehmigung) betraut, ohne dass eine weitere „Unterstützung“ gegeben wäre. Man könnte sagen, dass Ziele und Inhalte (des Planes) zwar von der Autorität vielfach vorgeschrieben werden, aber alles weitere von den Adressaten eigenverantwortlich geleistet werden soll, ohne sich ihrer Fähigkeit und Zustimmung zu vergewissern.

Die Problematik aber, dass eine Verantwortungsübergabe ein anderes Verfahren, einen anderen Stil der Interaktion und andere Methoden erfordert als Delegation im Sinne von hierarchisch organisierter Arbeitsteilung, wird in der Praxis und Forschung selten thematisiert oder gar beachtet. Bedenken wurden nur zu einzelnen Punkten wie z. B. der Wirtschaftlichkeit von Naturschutzmaßnahmen für die Kommunen geäußert.

Bei einem kooperativen Vorgehen ist in den einzelnen Schritten der Planung eine gegenseitige Einflussnahme der Akteure möglich und erwünscht. Die anstehende Aufgabe wird in einem Verfahren dergestalt Gegenstand gemeinsamer Auseinandersetzungen, dass zum einen der Empfänger tatsächlich in den Stand gesetzt wird, sie zu erfüllen. Zur gleichen Zeit muss die Aufgabe so angepasst werden, dass es für den Adressaten überhaupt möglich und für ihn

---

<sup>1</sup> Selle (1991: 41)

<sup>2</sup> Lievegoed (1990: 84)

<sup>3</sup> Die Frage, zu welchem Verhalten die Gemeinden mit welcher Rechtskraft durch die kommunale Landschaftsplanung verpflichtet werden kann und soll, wurde (insbesondere in den 80er Jahren) in der Diskussion um die Verbindlichkeit ausführlich bewegt.

erstrebenswert wird, sich der Aufgabe anzunehmen.<sup>1</sup> Findet diese beiderseitige Annäherung nicht statt, bleibt es - unter Wahrung der Freiheit - der ursprünglichen Einstellung des Empfängers vorbehalten, inwieweit er in die ihm dargebotene Aufgabe findet oder nicht.

Mittlerweile ist eine Vielzahl von *Methoden kooperativer Planung* entwickelt und erprobt worden. Welche Methoden für ein kooperatives Vorgehen geeignet sind, ist unter anderem abhängig von dem Ziel der Kooperation, den zur Verfügung stehender Ressourcen, den Akteuren und den gesetzlichen Rahmenbedingungen. Sellnow (2001: mdl.) plädiert daher dafür, nach dem Baukastenprinzip maßgeschneiderte Methoden einzusetzen, statt bestimmte Methoden nach einem Muster anzuwenden. „Verfahrens-Kreativität“ ist gefordert.<sup>2</sup>

Eine Übersicht über verschiedene Methoden der Beteiligung und Kooperation für die Planung haben unter anderem Bischoff et al. (1995: 8, 73, 45-53) erstellt.<sup>3</sup> Sie nennen neben den formell definierten Beteiligungsinstrumenten als Kooperationsmethoden den Runden Tisch, den Arbeitskreis, die Mediation, den kooperativen Planungsworkshop, die öffentliche Erörterung in einem Forum, die Anwaltsplanung, intermediäre Organisationen und lokale Partnerschaften; in der Praxis sei das Spektrum noch sehr viel facettenreicher. Weitere bekannte Beteiligungsmethoden sind z. B. Befragungen, Moderation, die „Themenzentrierte Interaktion“, Versammlung, „Planungszelle“<sup>4</sup>, „Zukunftswerkstatt“<sup>5</sup>, „Bürgergutachten“, Modell des „kooperativen Diskurses“<sup>6</sup> und die Methode des „Social-Marketings“.<sup>7</sup> Konkrete und sehr differenzierte Ratschläge zur Durchführung wie etwa der Zeit-, Ortsauswahl, Einladungsschreiben sind bei Bischoff et al. (1996) zu finden. Selle (2000a: 205-218) erläutert einzelne wichtige Punkte wie z. B. die Wahl der richtigen Sprache zwischen den jeweiligen Akteuren.<sup>8</sup>

Da in komplexen Vorhaben nicht alle relevanten Akteure zu allen Themen jederzeit in

<sup>1</sup> Vgl. Kap. XII. 1.

<sup>2</sup> Selle (1996c: 33) verwendet diese Wortschöpfung von Sievert & Ganser (ohne weitere Angaben)

<sup>3</sup> Oppermann (1997: 8) vergleicht verschiedene Verfahren für die Landschaftsplanung; Oppermann & Lattewitz (1998) beschreiben Herangehensweisen, einen Dialog zu beginnen; Apel et al. (1998) stellen Verfahren im Zusammenhang mit der Agenda-21 dar. Bloech et al. (1994) beschreiben einzelne Instrumente wie die Delphi-Methode oder die Szenario-Technik. Renn & Oppermann (1995); Dienel (1992: 37 - 64) und Dickhaut & Saad (1994) bewerten verschiedene Beteiligungsverfahren. Selle (2000a) beleuchtet die Seite der Kommunikation in Verfahren. Fietkau & Weidner (1998: 18 - 23) charakterisieren die gängigsten Entscheidungsverfahren. Beckmann & Keck (1999) kategorisieren sechs formelle und 28 informelle Beteiligungsverfahren u.a. nach ihrer Eignung zur Bearbeitung von latenten bzw. bereits virulenten Konflikten nach einem festen Schema. Vgl. Anhelm (2000).

<sup>4</sup> Dienel (1992: 74). Er beschreibt die Planungszelle als eine Gruppe von im Zufallsverfahren ausgewählten und von der öffentlichen Hand vergüteten Laienplanern, die gemeinsam mit Angehörigen der betreffenden Fachressorts und angeleitet von Prozessbegleitern Lösungen vorgegebener, in der zur Verfügung stehenden Zeit bewältigbarer Bewertungs-, Kontroll- oder Planungsprobleme erarbeiten. Wegen des hohen organisatorischen und finanziellen Aufwandes halten Hamm & Neumann (1996: 312) die Durchführung der Planungszelle nur für Verfahren von besonderem allgemeinen Interesse als geeignet.

<sup>5</sup> Jungk & Müllert (1981)

<sup>6</sup> Renn (1995: 29), Renn & Webler (1996: 191), Renn & Webler (1992)

<sup>7</sup> Kotler & Roberto (1991: 37) beschreiben das Instrumentarium des „Partizipativen Sozialen Marketings“: „Es werden hierzu Konzepte der Marktsegmentierung, Konsumforschung, Produktkonzipierung und -prüfung, zielgerichtete Kommunikation, soziale Aktivierung, Anreize und Austauschtheorie zur Maximierung der Reaktion einer Zielgruppe eingesetzt.“ Beteiligung erfolgt u.a. durch wechselseitigen Informationsaustausch in direkter Kommunikation und Teilung der Kontrollbefugnis (ebd.: 272, 22). Diese Methode wurde im Bereich des Energiesparens erprobt, um soziale Bewegungen in Gang zu setzen. Sie zielt auf Verhaltensänderungen und kombiniert die üblichen Marketinginstrumente mit Strategien der Aktivierung. Ein Wettbewerb ermöglicht (in diesem Konzept) unter anderem die Herausbildung sozialer Identität von einzelnen Gruppen. Er bringt Gewinner hervor, die Modelle des Handelns zeigen, von denen nach Prose (1995: (19) andere lernen und an denen sie sich orientieren können.

<sup>8</sup> Healy (1996: 225, 231) beschreibt verschiedene Stile der Kommunikation und nennt wichtige, neue Aspekte kommunikativ-orientierter Planung.



derselben Arbeitsform zusammengeführt werden können und dies auch nicht sollen, ist es wichtig, verschiedene Formen der Kooperation zu praktizieren. Eine gezielte Auswahl ist allein deshalb unumgänglich, weil die gleichen Partizipationsmaßnahmen unter verschiedenen Bedingungen unterschiedlich wirken.<sup>1</sup> Dabei ist zu beachten, dass Kooperation nicht zu einem Nebeneinander verschiedener Interaktionsformen wird, sondern dass alle Bestandteile einer zusammenhängenden Gesamtstrategie folgen müssen.<sup>2</sup> Zugleich bedarf kooperative Planung auch der Offenheit: „Wer mit anderen zusammenarbeiten will, kann nicht vorab und im Detail festlegen wollen, was das Ergebnis der gemeinsamen Arbeit ist oder sein soll [M-O: oder wie es zu erreichen ist]. Die Kooperation ist also als ‚lernender‘ Prozess angelegt.“<sup>3</sup> Da die individuelle Organisation einer Kooperation erst entwickelt werden muss, erhält die stete Wahrnehmung, Prüfung und (Neu-) Gestaltung der Kooperation, die „lernende Organisation“ eine große Bedeutung.<sup>4</sup>

In all diesen kooperativen Methoden kommt - trivialer Weise - der Kommunikation und einer adressatenorientierte Interaktion eine besondere Bedeutung zu. Beide werden im Anschluss besprochen.

### 4.3.2 Schlüsselrolle der Kommunikation

Kommunikation ist in der Planung und insbesondere in einer Kooperation eine der zentralen Tätigkeiten.<sup>5</sup> Denn Kommunikationskompetenz wird überall da benötigt, wo Erkenntnis- und Entscheidungsprozesse vom einzelnen auf mehrere Personen verlagert werden.<sup>6</sup> Gelingen kann jegliche Teamarbeit nur, wenn die Teilnehmer zusätzlich zu einer Sachkompetenz zugleich über kommunikative Kompetenz und dem Wille zur Teamarbeit<sup>7</sup> verfügen oder sich aneignen können.<sup>8</sup>

Kommunikative Kompetenz soll es den Akteuren erlauben, sowohl diejenigen Inhalte, welche sie anderen *mitteilen* wollen, verständlich darzustellen, als auch *Aussagen anderer wahrzunehmen* und *in ihrem Sinne verstehen* zu können. Damit wird das *Verstehen*, die Hermeneutik als grundlegende Methode der Geisteswissenschaften, zusätzlich zu dem erfahrungswissenschaftlichen Erklären, zu einem wichtigen Verfahrensprinzip.<sup>9</sup> Diese Kompetenz umfasst die Fähigkeit und auch die Bereitschaft, nicht nur sachliche Aussagen, sondern auch Argumente über (gegenteilige) Werte oder Interessen, Meinungen und Emotionen auszutauschen.<sup>10</sup>

Kommunikation bedarf der Fähigkeit des Austauschs von „Informationen“ in einem geeigneten Stil. Denn die Beteiligung vieler Akteure unterschiedlicher Provinienz bedeutet das

---

<sup>1</sup> Z.B. von Rosenstiel (1987c: 16, 22)

<sup>2</sup> Selle (2000a: 108)

<sup>3</sup> Selle (2000c: 198), Senge (1996) für Organisationen

<sup>4</sup> Senge (1995), Pressman & Wildavsky (1979: 135)

<sup>5</sup> Selle (2000a: 19); ebenso von Rosenstiel (1995a: 5): Führungskräfte in Betrieben verbringen nach empirischen Analysen ein Großteil ihrer Zeit mit Kommunikation.

<sup>6</sup> Zimmermann (1997)

<sup>7</sup> Z.B. Meers et al. (1995: 97 - 150) beschreiben Richtlinien zur Teamarbeit; Rosenkranz & Breul (1982: 34) nennen sozialpsychologische Störfaktoren bei der Teamarbeit wie z. B. mangelnde Gruppenbildung, Beziehungsprobleme, Kommunikationsstörungen oder den Mangel an Konfliktbearbeitung.

<sup>8</sup> Renn et al. (1999: 218)

<sup>9</sup> Vgl. Eisel (1992: 604), Apel (1955).

<sup>10</sup> Renn et al. (1999: 218); Schulz von Thun (1998a, 1997, 1998b) bietet eine sehr gute Darstellung zur Kommunikation; Zimmermann (1997); Karger (1994: 7) beschreibt Kommunikationsbarrieren. Fraser & Restropo-Estrada (1998) beschreiben umfassend die Stellung der Kommunikation und Anforderungen an sie in verschiedenen Politikbereichen (auch für zwischenstaatliche Organisationen). Frey (1979: 32 - 42) gibt Empfehlungen zum Kommunikationsprozess. Karger & Wiedemann (2000) erläutern die Kommunikation im Naturschutz. Hilfestellungen zur Arbeit in Gruppen finden sich bei Sellnow (1987: 13 ff.). Vgl. Dimpleby & Burton (1985: 136)

Aufeinandertreffen einer Vielfalt verschiedener und zum Teil sehr gegensätzlicher Werte- und Interessenlagen. Diese Vielfalt soll produktiv für ein vielseitiges Problemverständnis sowie für eine darauf aufbauende Konfliktschlichtung und Lösungsfindung eingesetzt werden.<sup>1</sup>

Kommunikation ist nicht nur zentrales Werkzeug, sondern sie macht soziale Wirklichkeit erst „begreifbar“ und damit einer bewussten und auch planmäßigen Veränderung zugänglich.<sup>2</sup> Erst Kommunikation über etwas verhilft diesem „Etwas“ zur Realität im sozialen Raum: „Es mögen Fische sterben oder Menschen, das Baden in Seen oder Flüssen mag Krankheiten erzeugen, es mag kein Öl mehr aus den Pumpen kommen und die Durchschnittstemperaturen mögen sinken oder steigen: solange darüber nicht kommuniziert wird, hat dies keine gesellschaftlichen Auswirkungen“ schreibt Luhmann (1990: 63).<sup>3</sup> Alle Themen, die nicht kommunizierbar sind, sind nach Luhmann (1990: 66) für eine Gesellschaft nicht wahrnehmbar und damit unbrauchbar. Je intensiver über bestimmte Themen kommuniziert wird, desto mehr werden sie zur sozialen Wirklichkeit, desto mehr gelangen sie in das Bewusstsein und werden damit umso mehr bewusst gestaltbar.

Während über die zentrale Bedeutung der Kommunikation beispielsweise in der Planung, im Umweltbereich oder auch in Unternehmen Einigkeit besteht, werden regelmäßige gravierende Mängel in Praxis, Forschung und Ausbildung konstatiert.<sup>4</sup>

### 4.3.3 Adressatenorientierte Interaktion

Eine zentrale, allgemein anerkannte Erkenntnis im Bereich der Didaktik ist, dass ein *adressatenorientierter, auf Verständnis gründender Weg der Interaktion* gesucht werden muss, der die Menschen „dort abholt, wo sie sich derzeit befinden“. „Kurzum: Man muss Lebenslagen und Interessen zum Ausgangspunkt nehmen, wenn ... Kooperation tragfähig sein soll.“<sup>5</sup>

Für die kommunale Landschaftsplanung sind Kommunalpolitiker<sup>6</sup>, Bürger und Vertreter von Fachbehörden die wichtigsten Kooperationspartner. Wie die „Lebenslagen und Interessen“ einer Gruppe der Adressaten der kommunalen Landschaftsplanung charakterisiert werden können, soll am Beispiel der *Kommunalpolitiker* kurz aufgezeigt werden. Je besser Vorhaben des Naturschutzes zu Interessen passen, umso größer sind selbstverständlich auch die Chancen, dass sie auch verwirklicht werden. Bei einem solchen Vorgehen kann jedoch die Gefahr drohen, dass

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. VII. 3.

<sup>2</sup> Direkte Kommunikation ist nach Ansicht von Kotler und Roberto (1991: 22) wichtig für die Informationsverarbeitung, Akzeptanz und Veränderung von Verhalten: „Je mehr man das, was man hört, mit anderen besprechen kann, desto besser werden Informationen verarbeitet und desto wahrscheinlicher ist es, dass man Veränderungen akzeptiert.“ Damit ist jedoch noch keineswegs gesagt, ob dererlei Themen irgendwelche Folgen für Handeln haben.

<sup>3</sup> Luhmann (1990: 47, 63), ähnlich Lamnek (1995: 49)

<sup>4</sup> Die Deutsche Bundesstiftung Umwelt (1996: 79) z. B. beklagt einen erheblichen Nachholbedarf auf dem Gebiet der Umweltkommunikation in Hochschulen. Vgl. Hopfenbeck & Roth (1994), von Mutius (1993: 179)

<sup>5</sup> Selle (2000a: 181), ebenso Nohl (1983: 276); Kleinhüchelkotten & Neitzke (2000: 19 f.). Sie zeigen dies am Beispiel des Stromsparens. Für die Realisierung ökologischer Projekte gilt nach Hirsch (1993: 145): „Umsetzungsstrategien müssen daher bei den wirtschaftlichen Regeln, den rechtlichen Vorschriften, den gesellschaftlichen Normen, den individuellen Motiven und Bedürfnissen, die das Handeln von Menschen in der Gesellschaft leiten, ansetzen.“ Schnug-Börgerding (1993: 15) bemerkt: Will man einen naturschutzorientierten Veränderungsprozess der Landschaft „entsprechend gesellschaftlicher Zielsetzungen steuern, sind die Planungsinstrumente daraufhin zu überprüfen, inwieweit sie den Landwirt beim umweltschonenden Wirtschaften unterstützen können.“

<sup>6</sup> Luhmann (1990: 225) nennt die Politik als die erste Adresse für ökologische Kommunikaton. Denn in diesem Subsystem wirken nach seiner Systemtheorie nicht in der gleichen Weise Filter wie beispielsweise die Wirtschaftlichkeit in der Wirtschaft, die Kommunikation über ökologische Themen einschränken würden. Vgl. Stich (1986: 62). Er thematisiert die Rechtslage, die eine verantwortliche Entscheidung über Inhalte der Bauleitpläne von Seiten der Gemeindevertreter ermöglichen soll. Wahl (1994: 20) betont, dass die Raumplanung aufgrund des Abwägungsauftrages nicht mehr an Naturschutzziele orientiert sein könne, als es die politischen Kräfte selbst seien.

nur diejenigen Ziele und Maßnahmen erwogen werden, welche problemlos zu den vorhandenen Wünschen passen und in die bestehenden Strukturen eingefügt werden können, während die Gesamtheit der ursprünglichen Aufgabe aus den Augen verloren wird.<sup>1</sup>

Folgende Aspekte sind Bestandteile der Interessenlage von Politikern:

- Politiker sind auf die Unterstützung der Bürger angewiesen;<sup>2</sup> Politiker zeigen daher Engagement im Umweltschutz in erster Linie in denjenigen Bereichen, welche von der Bevölkerung als lästig oder problematisch wahrgenommen werden.<sup>3</sup>
- Politiker präferieren praktische, handhabbare, technische und sichtbare Maßnahmen. Man muss in der Außenwelt sehen, „dass etwas getan wird“;<sup>4</sup>
- Wirtschaftlichkeit hat für sie sehr hohe Bedeutung;<sup>5</sup>
- Jegliche Einschränkungen der kommunalen Handlungsspielräume werden von ihnen vermieden;
- Maßnahmen sollen das Sozialprestige der Politiker steigern und ihren Machterhalt sichern.<sup>6</sup>

Zumeist dominiert bei Politikern ein patriarchalisches Staatsverständnis. Unter Zeitknappheit haben sie bei meist geringer spezifischer Sachkompetenz sehr viele, sachlich unterschiedliche, Entscheidungen zu treffen.<sup>7</sup>

Der Königsweg, um Politiker in der Planung oder an einem Projekt zu beteiligen, besteht nach Meinung vieler Forscher darin, sie als Akteure und Experten wichtiger Komponenten der Planung zu integrieren und nicht nur in die Rolle eines Zuhörers oder Empfängers zu weisen. „Unauffälligkeit“ und „Unwichtigkeit“ widerspreche dem Bild der Rolle eines Politikers. Gleichgültig sei es jedoch, ob die Beteiligung dauerhaft oder nur an strategischen Stellen erfolge.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Heiland (2000: 243)

<sup>2</sup> Scharpf (1973: 70 f.) bemerkt: Ein Problem wird nicht schon dadurch lösbar, dass Lösungsvorschläge vorliegen. „Wenn strukturverändernde Politik überhaupt eine Chance haben soll, dann braucht sie die Öffentlichkeit, ... die Mobilisierung von Erwartungen, Forderungen und Aktionsbereitschaft außerhalb der Institutionen; sie braucht die breite Konsensbildung als Voraussetzung für den politischen Erfolg im institutionellen Bereich.“ Nach Fietkau & Kessel (1981: 374) ist die unmittelbare reale Betroffenheit keine notwendige Voraussetzung für die Artikulation politischer Forderungen der Bürger.

<sup>3</sup> Umweltbundesamt (1994: 7 ff.); vgl. Renn (1997: 20).

<sup>4</sup> Elmore (1979: 604); vgl. Umweltbundesamt (1994: 7 ff., 31), Benz (1994: 51), Heiland (2000: 244)

<sup>5</sup> Umweltbundesamt (1994: 7 ff.)

<sup>6</sup> Ausführlicher bei Meyer-Oldenburg (1998)

<sup>7</sup> Ausführlicher bei Umweltbundesamt (1994: 7), Schemel et al. (1994: 19)

<sup>8</sup> Z.B. Wachlin (1997: mdl.), Wienhöfer (1997: mdl.), ähnlich Dickhaut (1996: 177)

## 5. Kooperationsformen in den einzelnen Planungsschritten

Im Folgenden werden Möglichkeiten und Grenzen der Kooperation in den einzelnen Planungsschritten dargelegt. Da sich die Aufgaben jeden Schrittes unterscheiden, sind auch geeignete Methoden der Kooperation unterschiedlich.<sup>1</sup>

### 5.1 Definition der Aufgabenstellung

Inhalte dieses Schrittes der Planung sind insbesondere die Bestimmung der Aufgabe und hierfür zu lösende sachliche Probleme und damit verbundene Konflikte sowie die Bestimmung des als geeignet erachteten Ablaufes der Bearbeitung. Die grobe Zielrichtung und Struktur des Vorgehens wird an dieser Stelle festgelegt.

Böhm (1994: 5) nennt das Scoping-Verfahren als geeignet, um eine frühzeitige Einbeziehung der Beteiligten und Betroffenen in die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) zu erreichen.<sup>2</sup> Aufgabe des Scoping-Verfahrens ist es, den Untersuchungsgegenstand, das Untersuchungsgebiet sowie die fallspezifische Methodik der Untersuchung zu bestimmen.<sup>3</sup>

Bereits in diesem Schritt entscheidet sich meist, ob und inwieweit kooperatives Vorgehen möglich ist oder nur noch Akzeptanzgewinnung oder delegierte Arbeitsteilung stattfinden kann. Berührt z. B. die Aufgabenstellung nicht die Motive der zu beteiligenden Personen, sind Betroffenheit und Engagement von ihnen nicht zu erwarten.<sup>4</sup> Sollen sie dennoch zur Akzeptanz oder Tätigkeit bewegt werden, müssen Macht oder Sozialtechniken eingesetzt werden.

Die instrumentelle Verwendung sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse steht jedoch nicht nur im Gegensatz zu einer Ethik, in der Freiheit die zentrale Stellung einnimmt; sie beschneidet gleichzeitig auch den Erfolg eines Vorhabens. Denn die Handlungsbereitschaft gegenüber Belangen der Allgemeinheit und ihre Akzeptanz sind in einer Demokratie an das Verantwortungsbewusstsein des Einzelnen und somit an seine Haltung diesen Belangen gegenüber und also an seine persönliche Freiheit geknüpft.<sup>5</sup> Die Verwendung sozialwissenschaftlicher Erkenntnisse in einer instrumentellen Weise hat jedoch die Fremdbeeinflussung und Lenkung der Menschen in einer von ihnen nicht (mit-) bestimmten Richtung zum Ziel und schränkt damit notwendigerweise die (Willens-) Freiheit und damit die Verantwortungsfähigkeit des Einzelnen ein.<sup>6</sup>

Daher ist es bereits bei der Aufgabenstellung wichtig und eine Bedingung der Kooperation, Interessen, Sorgen und Nöte der zu Beteiligten zu berücksichtigen und sie eventuell bereits an dieser Stelle als Personen aktiv zu beteiligen. Gelingt es, einen kooperativen Problemlösungsprozess von Anfang an zu initiieren, neigen Personen nach Lievegoed (1990) dazu, alle weiteren Stufen bis zur praktischen Umsetzung auch zu durchlaufen. Je früher und intensiver Beteiligung einsetzt, desto mehr identifiziert man sich mit einem Produkt, desto „wertvoller“ wird das Werk aus der Sicht des Erzeugenden. Die Frage würde daher lauten: was kann Individuen vereinernd motivieren, etwas zu tun und dabei zugleich ihre individuellen „egoistischen“ Ziele zu verfolgen - oder anders formuliert, wo überschneiden sich gemeinsame

---

<sup>1</sup> Vgl. Fietkau & Kessel (1987: 312). Sie entwickelten das sog. Einfluss-Schema für umweltgerechtes Verhalten. Verhalten wird hiernach bestimmt von Wissen, Werten und Einstellungen, Verhaltensangeboten, Handlungsanreizen (Motivation) sowie Wahrnehmung des Verhaltens und seiner Konsequenzen. Insbesondere in der Sozialpsychologie werden einige Erkenntnisse bereitgestellt, wie einzelne Komponenten des Verhaltens verändert werden können.

<sup>2</sup> Nach Böhm (1994: 5) hat die frühzeitige Beteiligung, wie oben thematisiert, der Beteiligten und Betroffenen in der Regel zu einer Optimierung der Planung und zu einer Kosteneinsparung der gesamten Aufwendungen für Umweltschutzmaßnahmen geführt.

<sup>3</sup> Möller (1994: 9 f.)

<sup>4</sup> Selle (2000a: 181)

<sup>5</sup> Vgl. Schischkoff (1991: 753), Hardin, (1968), Platt (1973).

<sup>6</sup> Vgl. Kap. V. 2.3 & Kap. IV. 5.

und individuelle Ziele und Interessen in einem Vorhaben?<sup>1</sup>

## 5.2 Problemorientierte Bestandsaufnahme

Nach der Bestimmung der Aufgaben eines Vorhabens findet eine problemorientierte Bestandsaufnahme statt. Einige Sozialwissenschaftler hegen große Hoffnungen in Bezug auf eine kooperative Form der Bestandsaufnahme für eine gemeinsame Problembewältigung. Nach Lewin (1953: 201) „liegt ein bemerkenswerter Vorteil darin, die Tatsachenfindung zu einer Gruppenaufgabe zu machen“, denn hierbei würde bereits gemeinschaftliches Handeln praktiziert und eine Atmosphäre der Offenheit und des Vertrauens angelegt.<sup>2</sup> Durch gemeinsame Informationssuche und -verarbeitung in einer Beratungssituation könnten nach Scharpf (1973: 63) „über die Angleichung der Wirklichkeitsperzeptionen und des Problembewusstseins der Beteiligten auch die Konsenschancen erheblich [zu] verbessern“ sein. In einer kooperativ angelegten Bestandsaufnahme besteht die Gelegenheit, alle von den Akteuren als relevant betrachteten Fakten und damit verknüpfte Perspektiven zu erkennen, zu thematisieren und darzustellen. Auf diese Weise erhalten alle Beteiligten einen *ähnlichen Kenntnisstand* über die Ausgangslage als notwendige Basis späterer Auseinandersetzungen.<sup>3</sup> Zusätzlich zu diesem „sachlichen“ Vorteil bietet eine kooperative Form der Bestandsaufnahme die Gelegenheit, die Akteure in den Stil des kooperativen Handelns einzuführen. Dieser Stil ist bei der Konfliktbearbeitung von großer Bedeutung. In der Phase der Bestandsaufnahme müssen meist noch keine größeren Probleme bewältigt werden. Faktenkonflikte, als die typische Kategorie von Konflikten dieses Schrittes der Planung, sind in den meisten Fällen noch relativ leicht zu handhaben.

Die inhaltliche Bedeutung der Bestandsaufnahme liegt vornehmlich im Erwerb, der Strukturierung und Darstellung von Faktenwissen. Laien im Bereich des Naturschutzes gilt es z. B. ökologisches Wissen und die voraussichtliche Wirkungen der Planung auf sie nahezubringen, dem ökologisch orientierten Planer Wissen über die situationsspezifische „Lebenswelt“.<sup>4</sup>

Dem Wissenserwerb wird ein hoher Stellenwert in der Umweltpolitik eingeräumt.<sup>5</sup> Von einigen Autoren wird der Bevölkerung zwar ein hohes Maß an allgemeinen „ökologischem Wissen“<sup>6</sup> attestiert, aber ein deutlich geringeres über regionale und lokale Spezifika des Naturschutzes. Luz (1994: 316) betont, dass nur ein sehr geringer Anteil des Wissens der Planer bis zu den Betroffenen einer Planung durchdringe. Gruehn und Kenneweg (1998: 352) bezeichnen die unvollständige Wahrnehmung der Belange des Naturschutzes durch die Vertreter der Gemeinde

<sup>1</sup> Vgl. Kap. XII. 1.1 & 2.5.

<sup>2</sup> Nach Lewins (1953: 150) ist für die Lösung von Konflikten eine solche Atmosphäre der wichtigste Faktor. Ähnlich Dietz (1996: 73), er betont den Wert des Vertrauens für eine sachorientierte Arbeit.

<sup>3</sup> Forester (1989: 88) weist darauf hin, dass Wissen auch als Machtbasis verwendet wird und daher der Ausgleich von Ungleichheiten im Informationsstand der Beteiligten eine wichtige Rolle spielt, um Machtgefälle ausgleichen zu können.

<sup>4</sup> Gröning & Herlyn (1990), Selle (2000a: 29)

<sup>5</sup> Ein hoher Informationsstand der Bürger gilt vielfach als eine Voraussetzung für die Funktionsfähigkeit einer Demokratie (Kirchgässner et al. 1999: 47, Endres 1990: 12). „Partizipation ohne Wissen führt zum Dilettantismus“ folgert Renn (1999: 103). Haber (1988: 88) betont, es sei „der Information und Beteiligung der Öffentlichkeit über Ziele und Inhalte des Landschaftsplans größte Sorgfalt zuzuwenden und zwar für die Interessierten und möglichen Förderer als auch für die Betroffenen und potentiellen Einwender.“ Hagemann (1990: 43) sieht mangelndes Wissen als einen Hauptgrund für eine abwehrende Haltung gegenüber Veränderungen in Betrieben.

Weiterführende Quellen sind

- zur Pädagogik z. B. Wagenschein (1970), Meyer (1987), Melezinek (1999)
- zur Erwachsenenbildung: umfassend Eigler et al. (1995) und Birkenbihl (1998); vgl. auch Fritsch & Maraun (1998), Kirchgässner et al. (1999: 54), Cremer (1981)
- zur Umweltpädagogik z. B. Mikeskis (1988: 111), Jüdes (1988: 57 - 60).

<sup>6</sup> Z.B. Fietkau & Kessel (1981: 12), Prose (1995: 15)

und von Fachbehörden als wesentlichen Grund für die geringe Berücksichtigung dieser Belange in der vorbereitenden Bauleitplanung. Eine Verbesserung des Standes des Wissens im Naturschutz gilt daher als sehr wichtig.

### 5.3 Erstellen eines Leitbildes und Bewertung

Werte und oftmals damit verknüpft auch Interessen sowie Geschmacksurteile bestimmen die Ausrichtung und Ziele des Planens wie auch des Handelns. Werte können als allgemeine Zielvorstellungen und Orientierungsleitlinien für Handeln innerhalb einer Gemeinschaft definiert werden. Inwieweit Werte und Einstellungen Handeln steuern, ist dabei relativ unklar.<sup>1</sup> Verschiedene Menschen vertreten (auch in der Kooperation) meist unterschiedliche Werte und Interessen. Eine verbindliche Rangordnung ist Werten nicht inhärent, so dass Wege gesucht werden müssen, wie man dennoch zu einer Gemeinsamkeit in der Willensbildung kommen kann.

Eine Vision, ein Leitbild für die Zukunft kann anderen „vorgegeben“ oder gemeinsam entworfen werden. Wird eine Vision, wie es in Betrieben oder in der Naturschutzplanung meist geschieht, von wenigen Akteuren entwickelt und den vielen bestenfalls präsentiert, um sie darauf zu verpflichten, so werden sich letztere in der Regel nicht sehr intensiv mit den zugrundeliegenden Werten und Zielen dieser Vision verbinden.<sup>2</sup> Häufige Reaktionen sind Widerstand, Apathie, Unentschlossenheit, widerstrebende Einwilligung oder im besten Falle eine erzwungene Gefolgschaft, d.h. man tut nur das, was andere von einem dezidiert erwarten.<sup>3</sup>

Ein Ergebnis der Auseinandersetzung über Werte ist die Einigung auf den kleinst-möglichen Nenner, ein anderes eine gemeinsam-beflügelnde Vision. Erst in Gesprächen besteht die Möglichkeit, die Relativität eigener Werte und die Legitimation fremder Werte zu erkennen und eine gemeinsame Vision zu entwerfen. Erst wenn die eigenen Ziele in eine Vision integriert wurden, kann die Vision zugleich eine eigene und eine gemeinsame Vision werden. In der Regel setzt Identifikation eine Teilhabe an der Zielformulierung und Mittelauswahl voraus.<sup>4</sup> Konnte man vielleicht zur Akzeptanz einer Zielvorstellung noch verpflichtet werden, ist selbständiges Engagement an Freiheit gebunden.<sup>5</sup> Pressman und Wildavsky (1979: 133f.) bemerken: „If we relax the assumption that a common purpose is involved, however, and admit the possibility (indeed, the likelihood) of conflict over goals, then coordination becomes another term for coercion. Since actors A and B disagree with goal C, they can only be ‘coordinated’ by being told what to do and doing it. Coordination thus becomes a form of power.“

In der Regel werden bei der Formulierung einer gemeinsamen Wertgrundlage einige Widersprüchlichkeiten und Konflikte über Werte und zugrundeliegenden Interessen zu bearbeiten sein. Denn in einem kooperativen Verfahren werden Ziele und Werte gerade nicht hierarchisch vorgegeben. Offen bleibt dabei die Frage, inwieweit die sachliche Qualität einer Vision oder eines Leitbildes durch Kooperation verwässert oder verbessert wird.

Gerade von Planungslaien werden Visionen und Leitbilder häufig als unnötig für das Handeln

---

<sup>1</sup> Luhmann (1969: 35)

<sup>2</sup> Senge (1996: 261): „Nur falls und wenn das neue Werte-System freiwillig übernommen wird, ... ergeben sich jene Veränderungen der ... Erkenntnis, die ... eine Voraussetzung für eine Veränderung des Verhaltens und daher für eine dauerhafte Wirkung ... sind.“ Ähnlich Rittel (1992: 300, 303)

<sup>3</sup> Senge (1996: 268, 256). Er bemerkt, „wenn ein großer Traum fehlt, überwiegt das Kleinliche.“

<sup>4</sup> Renn (1995: 34); ebenso nennt von Rosenstiel (1987a: 244) Partizipation als den klassischen Weg, eine Identifikation von Personen mit einem Ziel zu erreichen. Diese These belegt er mit einigen Forschungsergebnissen der Organisationspsychologie, die ab den 30er Jahren (in den USA) durchgeführt worden sind. Ähnlich Lievegoed (1990: 34), Laage (1973: 151), Hagemann (1993: 21). Von Preen (1996: 155 ff.) betont den Wert kooperativ erarbeiteter Leitbilder für die Lenkung von Erstaufforstungen. Eine kooperative Leitbildformulierung solle durch die Förderung der kommunalen Landschaftsplanung oder „vergleichbarer Verfahren z. B. im Rahmen von Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz“ erleichtert werden.

<sup>5</sup> Senge (1996: 271, 273, 268, 256)

und abgerückt von der Wirklichkeit erlebt.<sup>1</sup> Da man sich für sinnlos Erscheinendes nicht engagieren will,<sup>2</sup> ist es ratsam, möglichst frühzeitig *Konsequenzen des Leitbildes zu verdeutlichen* und ggf. durch die *Realisierung einzelner Projekte* konkreter und anschaulicher werden zu lassen.<sup>3</sup> Ergebnis dieser Strategie, die der Pragmatik des „perspektivischen Inkrementalismus“ folgt,<sup>4</sup> ist zum einen die Parallelität verschiedener Planungsschritte für unterschiedliche Teilprojekte zur gleichen Zeit. So kann die Verwirklichung solcher Projekte vorgezogen werden, zu welchen Zustimmung besteht und keine Konflikte zu erwarten sind. Zum anderen werden vielfach Konflikte von möglichen Zielen gut erkennbar und erst diskutierbar, wenn die Zieldiskussion mit der Maßnahmenebene verbunden wird. So besteht die Chance, sich bewusst und willentlich für ein Ziel und seine Konsequenzen zu entscheiden.<sup>5</sup>

#### 5.4 Erarbeitung des Entwicklungszieles und Entwurf von Alternativen

Im Rahmen der Planung sollen in den Schritten „Erarbeitung des Entwicklungsziels“, „Vorentwurf“ und „Entwurf“ schrittweise Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie die im Leitbild entwickelten, noch abstrakten Ideen Realität werden können. Denn Planung soll durchdachte und realistische Möglichkeiten zu handeln schaffen und dafür geeignete Instrumente entwickeln und aufzeigen, deren Einsatz verspricht, die Ziele zu verwirklichen. Typische Konflikte in diesem Bereich sind Wert-, Interessen-, Geschmacks- und Zweck-Mittel-Konflikte. Inhalt der Auseinandersetzung bei letztem Konflikttyp ist die Frage, welche Ziele im Detail zu verfolgen seien und ob ein bestimmtes Mittel besser als andere geeignet scheint, den gewünschten Zweck zu erreichen.

Da selbst bestehende alternative Handlungsmöglichkeiten vielfach nicht erkannt werden, raten Karger und Wiedemann (1994: 8), diese aufzuzeigen und zugleich den Grad ihrer Effizienz darzustellen.<sup>6</sup> Mit dem Aufzeigen von Alternativen wird mit der Anschauung gebrochen, dass es nur die eine, beste Lösung für eine Aufgabe gibt. „Insofern kann es für Planer geradezu sinnvoll sein, alternativlos zu planen, wenn Alternativen als Verunsicherung begriffen werden, die man aus dem Prozess kollektiver Konstruktion von `Sinn´ heraushalten möchte“ bemerkt Fürst (1996: 26). Auf der anderen Seite ist die Existenz von Alternativen nicht nur mögliche Ursache für eine „Irritierung“, weil es eben nicht das eindeutig Richtige gibt und jede Alternative unterschiedliche Folgen hat, sondern auch Voraussetzung für *ein tieferes Verständnis unterschiedlicher Möglichkeiten* und für eine *freie Wahl* zwischen Alternativen, die es erst erlaubt, individuelle und für eine Situation passende Lösungen zu finden.

---

<sup>1</sup> Dickhaut (1996) schildert dies anhand der Diskussion um Umweltqualitätsziele und zieht daraus den Schluss, dass Leitbilddiskussionen nicht für Kooperationen in diesem Felde geeignet seien. Scharpf (1973: 47, 119) bemerkt, dass je größer der Planungshorizont sei, desto mehr allgemeinere und künftige Probleme und Bedürfnisse antizipiert werden müssten und sich Planung umso weniger an gegenwärtigen Fragen und Bedürfnissen orientieren könne. Eine Beteiligung von Laien sei daher weniger sinnvoll. Nach seiner Ansicht zeigten Laien meistens die größte Sachkunde und Urteilsfähigkeit im Stadium der Entscheidungsausführung. Man müsse „davon ausgehen, dass sowohl die Quantität wie die Qualität der in den demokratischen Entscheidungsprozess eingehenden politischen Informationen abnehmen, wenn die Zeitspanne zwischen Entscheidung und Ausführung ausgedehnt und wenn an der Gegenwart orientierte Ad-hoc-Entscheidungen durch zukunftsorientierte Planung ersetzt werden.“

<sup>2</sup> Selle (2000a: 65)

<sup>3</sup> Brendle (1999: 16)

<sup>4</sup> Z.B. Koschitz (1993a: 39 f.): Konkrete Projekte, die einer Gesamtstrategie zugeordnet werden können, werden hierbei verwirklicht, ohne den Anspruch einer flächendeckenden Umsetzung eines Gesamtkonzeptes aufrecht zu erhalten.

<sup>5</sup> Runden et al. (1994: 6)

<sup>6</sup> Gessner & Kaufmann-Hayoz (1995: 22)

## 6. Der Planer als Prozessgestalter und Vermittler

Gegenüber dem traditionellen Verständnis der Rolle des Planers sind in einer kooperativ gestalteten Form des Planungsverfahrens die Aufgaben der Prozessgestaltung und Vermittlung neu hinzugekommen. Diese Kompetenzen werden nach Keller et al. (1993: 80) einen Teil des Berufsbildes der Zukunft prägen.

### 6.1 Aufgaben des Planers in Kooperationen

Soll eine Planung kooperativ erfolgen, ergeben sich nach Keller (1991: 16) „zwei völlig neue, zentrale Aufgaben“ für den Planer. Diese sind

- das Moderieren von Beratungs- und Entscheidungsprozessen und
- die Akteure in die Lage zu versetzen, „am Entscheidungsprozess wirkungsvoll teilzunehmen“.<sup>1</sup>

Der Planer wird zum Prozessorganisator und Vermittler, der den vernünftigen Dialog als einen Prozess des Lernens zwischen den Teilnehmenden organisiert, damit „Planung ebenso sehr als Verständigungsarbeit wie als Verstandesarbeit“ praktiziert wird. Nach Koschitz (1993a: 1) gehört die Gestaltung und Organisation des Planungsprozesses zu den zentralen Aufgaben des Raumplaners. Damit steht auch das Mittel der Zusammenarbeit, die Kommunikation, im Zentrum der Tätigkeiten. Kommunikative und soziale Kompetenzen sowie die persönliche Wirkung rücken zunehmend in den Vordergrund.<sup>2</sup> Nach Keller (1991: 16 f.) ist es „nicht unsere Aufgabe als Planer, die sachlich oder politisch `richtige´ Lösungen zu erfinden, sondern wir müssen uns für eine politische Kultur der argumentativen Verständigung über echte Alternativen einsetzen.“<sup>3</sup>

Aufgabe des Planers als Prozessgestalter und Vermittler ist es in diesem Verständnis, einen transparenten, nachvollziehbaren und fairen Prozess zu organisieren, welcher einen Plan als Ergebnis hat, in welchem alle relevanten Werte, Interessen und Sichtweisen berücksichtigt wurden. Der Planer führt und begleitet die Akteure, unter ihnen in einem intermediären Bereich vermittelnd,<sup>4</sup> durch die einzelnen Schritte der Planung, organisiert ihre Zusammenarbeit und dokumentiert die zentralen Inhalte. Healy (1993: 5) charakterisiert eine solche kommunikative Ausrichtung der Planung als mit unserem gegenwärtigen demokratischen Verständnis verträgliche und als äußerst vielversprechend: „The communicative approach ... presents a way forward in realising the practical meaning of participatory democracy in pluralist societies.“

Die Organisation des sozialen Prozesses im Rahmen der Planung wird in der Regel deshalb zur Aufgabe des Planers, weil (meist) nur er aus seiner Erfahrung, Fachkenntnis und wegen seines Überblickes über das Planungsgeschehen beurteilen kann, an welcher Stelle des Planungsprozesses entsprechendes Wissen oder Tätigkeiten (auch von Dritten) fruchtbar werden können.<sup>5</sup> Die Betrauung mit der Leitung im Sinne einer „institutionellen Herrschaftsfunktion“ im Prozess wird mit Sachkompetenz begründet.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Selle (1991: 43), ARL (1995: 171) für die Regionalplanung

<sup>2</sup> Z.B. Koschitz & Arras (1990: 38), Runkel (1996: 80). Selle (2000a: 213 ff.) mahnt in diesem Zusammenhang eine „kritische Auseinandersetzung mit dem eigenen Verhalten“, ein Auseinanderhalten der verschiedenen Rollen und die Lernbereitschaft an, auch andere Meinungen als die eigene „Fach-Meinung“ kennenzulernen.

<sup>3</sup> Ähnlich z. B. bei Forester (1989), Healy (1993, 1996), Selle (1996a)

<sup>4</sup> Koschitz (1993b: 31); Kühn (1996) nennt die Moderation in Nutzungskonflikten als eine Aufgabe der ökologisch orientierten Regionalplanung.

<sup>5</sup> Hillmann (1990: 97)

<sup>6</sup> In der Interpretation Apels durch Reese-Schäfer (1990: 78) wird bei einem solchen Vorgehen nicht eine bestimmte Persönlichkeit als „charismatischer Führer“ mit Führungsaufgaben betraut, sondern ein „Beauftragter“, welcher den herrschaftsfreien Diskurs faktisch-politisch ermöglichen soll. Nur in diesem Sinne ist die institutionelle Herrschaft gerechtfertigt, die ein Diskussionsleiter erhält. Der Diskussionsleiter soll dazu verhelfen, das Ideal des



Tätigkeiten des Planers als Prozessorganisator und Vermittler sind beispielsweise,<sup>1</sup>

- Informationen für die jeweiligen Schritte der Planung aus den verschiedenen Einzelwissenschaften und Erfahrungsbereichen zu organisieren, nach ihren unterschiedlichen Kategorien zu sortieren und einzusetzen, zu vermitteln und zu dokumentieren.
- geeignete Methoden der Kommunikation und Kooperation auszuwählen und zu kombinieren. Dazu ist zu klären - wie bereits dargestellt -, wer wann wie zu welchen Fragen beteiligt werden kann und soll.
- Akteure in die Verwendung der gewählten Methoden einzuführen, ihre Interaktion zu organisieren und zu moderieren.
- Aussagen der Akteure für andere verständlich zu übersetzen und in Konflikten zwischen ihnen zu vermitteln.<sup>2</sup>
- zur Kreativität und Phantasie anzuregen, um den Lösungsraum zu vergrößern und fachlich zu qualifizieren, indem er z. B. die Spannbreite alternativer Lösungen aufzeigt.<sup>3</sup>
- einen zielorientierten Beratungs- und Entscheidungsprozess anzuregen.
- Ziele und Ergebnisse in Plan und Text (der Fachsprache) zu übersetzen.
- Ergebnisse in das politisch-administrative Regelsystem einzubringen und dort zu vertreten.

Alleine durch die Organisation des Verfahrens kann der Planer erheblichen Einfluss auf die Resultate gewinnen.<sup>4</sup>

Vor dem Hintergrund einer solchen Rollenzuweisung bleiben fachplanerische Kompetenzen im allgemeinen die Grundlage der Tätigkeit des Planers; eine Substitution einer fachplanerischen Ausbildung durch eine vorwiegend politische oder kommunikationsbezogene erscheint als nicht angebracht. Der Planer ist nicht *nur* Fachmann oder *nur* Moderator, sondern beides zugleich.<sup>5</sup> Die Fachkompetenz soll dabei nicht durch soziale Kompetenzen ersetzt werden, sondern letztere „bringen die Fachkompetenz erst zur Geltung.“<sup>6</sup> „Neutrales Moderieren“ alleine erscheint für die Rolle des Planers als unsinnig.<sup>7</sup> Denn zum einen ist die Einnahme einer neutralen Position für den Planer ausgeschlossen: „The planner who pretends to act as a neutral regulator may sound egalitarian but is nevertheless acting, ironically, to perpetuate and ignore existing inequalities.“<sup>8</sup> Zum anderen wird die Gestaltung sozialer Prozesse durch den Planer erst in Hinblick und in

---

herrschaftsfreien Diskurses, der von einem Verantwortlichen für ein Selbstbehauptungssystem nicht vorausgesetzt werden kann und darf, zu realisieren.

<sup>1</sup> Z.B. Willhauck (1995: 514 f., 496), Sfar (1994: 41). Selle (2000a: 215) nennt persönliche Voraussetzungen des Planers für kooperative Prozesse wie Interesse am Verfahren, Lernbereitschaft, Dialog- und Konfliktfähigkeit und Geduld.

<sup>2</sup> Forester (1989: 83 f.). Da nach Koschitz (1993a: 4, 17) in Planungsprozessen davon ausgegangen werden muss, dass eine gemeinsame Sprache, in der man über die Planung kommunizieren kann, nicht existiert, ist auch die Vermittlung bzw. die Entwicklung einer gemeinsamen Sprache Aufgabe eines Raumplaners. Vorausgehen muss eine Einschätzung, welche kommunikativen Fähigkeiten die Beteiligten aufweisen.

<sup>3</sup> Vgl. Kap. XII. 2.5.1 & 2.6.

<sup>4</sup> Z.B. Magidan et al. (1990: 170) am Beispiel der Rolle des Mediators

<sup>5</sup> Dietiker (1996: 193), Arbeitsgruppe der Bayerischen Naturschutzfachstellen und der Bayerischen Architektenkammer (1996: 1)

<sup>6</sup> Selle (1994: 274), ebenso Fürst & Sinning (1996: 219). Daher kritisieren die beiden Autoren, dass die soziale Kompetenz der Planer im Bereich Moderation und Konfliktbewältigung in den akademischen Ausbildungen der letzten Jahre weitgehend vernachlässigt worden sind.

<sup>7</sup> Selle (1996c: 33)

<sup>8</sup> Forester (1989: 101)

Verbindung mit Wert- und Zielvorstellungen sinnvoll.<sup>1</sup> Der Planer als Prozessgestalter gewinnt in dieser Sicht der Dinge inhaltliche Aufgaben und Ziele, verliert zugleich die „Ungebundenheit“ eines Moderators.<sup>2</sup>

Allgemeine Zielvorstellungen der Raumplanung lassen sich nach Selle (1996c: 34, 50; Hervorhebung von M.-O.) mit den Begriffen „*Gemeinwohlorientierung, Nachhaltigkeit und Langfristigkeit der Betrachtung*“ kennzeichnen: „Planer müssen also Sachwalter ... des `gemeinen Wohls´ bleiben“<sup>3</sup> und dürfen nicht neutral sein. Aufgabe des Planers ist es nach Selle (1996c: 49), für eine „*Kultur der argumentativen Verständigung über echte Alternativen*“ zu wirken. Sachorientierte Planung und (politische) Konsenssuche muss der Planer in einem Prozess verschränken, um einen gangbaren Weg von Bestand zu einem Ziel zu finden: „Das Ermitteln sachlich sinnvoller und möglicher Problemlösungen entsteht im Prozess des Vermittelns zwischen den Beteiligten und deren unterschiedlichen Sichtweisen auf Probleme und Lösungen. Das eine ist ohne das andere bedeutungs- und wirkungslos.“<sup>4</sup>

## 6.2 Verhandelbare Aspekte in der Planung

Soll eine Zusammenarbeit in Form einer Kooperation stattfinden, so muss der Entscheidungsprozess zumindest in Teilen ergebnisoffen sein, um Freiheit der Entscheidungsfindung zu wahren. Denn Ergebnisoffenheit zeigte sich als eine Bedingung einer fairen Moderation oder Mediation.

Jedoch besteht in der Planung nahezu nie eine vollkommene Ergebnisoffenheit. Beispielsweise ist es der gesetzliche Auftrag der Landschaftsplanung, Belange des Naturschutzes zu vertreten. Dennoch bestehen auch innerhalb zielorientierter oder gesetzlich veranlagter Planungen immer einige Freiräume. Verhandelbar *können* sein:

- Zielvorgaben, die über die (gesetzlich) vorgeschriebenen Ziele hinausgehen;<sup>5</sup>
- die Hierarchie und Auswahl fachplanerischer Ziele äquivalenter Qualität, die miteinander im Zielkonflikt stehen;<sup>6</sup>
- Bereiche, zu denen keine Ziele als verbindliche Vorgaben existieren;
- Spielräume oder situationsspezifische Abweichungen von den (gesetzlichen) Vorgaben;
- Alternativen sachlicher Lösungen mit äquivalenter sachlicher Qualität insbesondere in den Planungsschritten „Definition der Aufgabenstellung“, „Leitbildformulierung“ oder „Entwurf“ und der damit verbundenen Auswahl von Alternativen.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> Keller et al. (1993: 80). Sie nennen zudem einige neue Ziele, welche in der Planung in Europa hinzugekommen sind, wie z. B. Bewusstmachen von ökologischen Grenzen, Initiieren bzw. Stärken von Planungsinitiativen für eigenständige Regionalentwicklung, Schaffung eines Klimas für `Visionen´ neuer Lebenskultur. Selle (1996c: 33)

<sup>2</sup> Clemens (1999: 107); Müller-Fohrbrod (1999: 153) bezeichnet die Neutralität des Moderators als in der Praxis häufig nicht gegeben und hält in diesem Fall die Offenlegung seiner Parteilichkeit für richtig.

<sup>3</sup> Hieraus ergeben sich häufig Rollenkonflikte für den Planer, wenn sich die Interessen des Auftraggebers nicht mit denen des „Gemeinwohls“ decken. Albers (1979: 198) bezeichnet dieses Spannungsverhältnis zwischen zwei Loyalitäten als „maßgeblich“ für das Selbstverständnis der Planer in westlichen Demokratien. Keller et al. (1993: 81, 83) sehen die Bezugnahme auf das „Allgemeinwohl“ als typisch deutschen Schwerpunkt der Planung. In der Schweiz beispielsweise würde der Schwerpunkt sehr viel mehr im Ausgleich zwischen Interessen mit dem Ziel liegen, einen Konsens zu finden. Fraglich scheint derzeit, ob ein inhaltlicher Anspruch der Planung wie z. B. die Gemeinwohlorientierung heute noch besteht. Nach Ansicht von Cambell & Fainstein (1996: 11) erhält das „öffentliche Interesse“ wieder ein verstärktes Gewicht in der Planung. Vgl. Trepl (2001a & b).

<sup>4</sup> Selle (1996a: 17)

<sup>5</sup> Schemel (1994: 41) weist darauf hin, dass anspruchsvollere Ziele, die über gängige hinausgehen, nicht vorgegeben werden können, sondern nur von den Betroffenen selbst Gültigkeit verliehen bekommen können.

<sup>6</sup> Vgl. Kap. IV. 4.2.3.

<sup>7</sup> Vgl. Kap. XII. 2.6.

Einige wichtige Teilschritte oder -inhalte der Planung können also aufgrund ihrer Ergebnisoffenheit sehr wohl als kooperativer Prozess angelegt werden. Nicht alle Inhalte aber sind verhandelbar. Nicht verhandelbar im Planungsgeschehen (und damit unabhängig von einem Konsens) sind beispielsweise die Richtigkeit von Sachaussagen und fachlichen Bewertungen (diese sind nur überprüfbar) sowie die Gültigkeit bestimmter Grundwerte und Gesetze (und damit auch die grundsätzliche Ausrichtung der Aufgabenstellung von Planungsinstrumenten wie die der kommunalen Landschaftsplanung).

In den meisten Planungen und Planungsschritten existieren in der Regel sowohl nicht verhandelbare, teilweise verhandelbare als auch vollständig verhandelbare Inhalte, die in Kooperation klar als solche zu kennzeichnen sind. In Situationen, in welchen Inhalte gänzlich verhandelbar sind, könnte der Planer sogar ausschließlich die Rolle eines neutralen Prozessgestalters und Vermittlers einnehmen. Fachplanerische Kompetenzen würden in diesem Fall weniger Bedeutung haben. Der Arbeitsschwerpunkt würde sich mehr auf die Organisation von Diskursen und Austragung von Konflikten zwischen den Akteuren verlagern, um Austausch-, Aushandlungs- und Entscheidungsprozesse zu fördern.<sup>1</sup> Dem Planer fallen damit sowohl Aufgaben des Planenden und des Experten, als auch des Interessenvertreters oder des Prozessgestalters zu. Meist hat nur eine Person, eben der „Planer“ alle drei, sich teilweise widersprechenden Rollen zu übernehmen. Dies kann zu verschiedenen Dilemmata und Rollenkonflikten führen.

### 6.3 Dilemmata zwischen den Rollen des Planers in Kooperationen

Dilemmata zwischen den unterschiedlichen Rollen des Planers in Kooperationen bestehen zwischen der Rolle

- des Interessenvertreters und des Experten;
- des Experten und des Prozessgestalters;
- des Prozessgestalters und des Interessenvertreters.

Aufgabe des *Experten* ist es, mithilfe von Faktenwissen die Zielformulierung und Lösungsfindung zu qualifizieren sowie formulierte Ziele in Fachsprachen und entsprechende Maßnahmen zu übersetzen; es ist nicht die Aufgabe, persönliche Vorstellungen zu vertreten. Häufig vertreten Experten rein subjektive bzw. unreflektierte Vorstellungen und Interessen, die durch objektives Expertenwissen gedeckt zu sein scheinen und halten z. B. anderes Wissen zurück, wie ihnen „unsinnig“ erscheinende Ideen konkretisiert und realisiert werden könnten.<sup>2</sup> Geschieht dies, so sinkt die Qualität fachlicher Beratung, da die Lösungssuche „ideologisch“ eingeengt wird, weil die Rolle des Experten mit der eines *Interessenvertreters* vermischt wird. Auch die Qualität eines Kommunikationsprozesses sinkt, wenn der *Prozessgestalter* sein Augenmerk nicht nur auf die Organisation eines guten Kommunikationsgeschehens lenkt, sondern, wie der Interessenvertreter und zuweilen auch der Experte, zugleich eigene Positionen zu vertreten sucht.<sup>3</sup> Besonders deutlich zeigen sich diese Rollenwidersprüchlichkeiten, wenn der Planer, der alle drei Aufgaben zugleich wahrzunehmen versucht, in Konflikt mit einem anderen Akteur und auf diese Weise in die Rolle eines Interessenvertreters gerät.<sup>4</sup> Eine transparente und

<sup>1</sup> Ähnlich Willhauck (1995: 513); Sinning (1996) stellt zum Erlernen dieser Kompetenzen eine Weiterbildungskonzeption zur Moderation für Planer vor.

<sup>2</sup> Mittelstraß (1982: 55) bemerkt: „Die Auskunft des Experten droht ... selbst `ideologisch` zu werden, weil sie in der Regel Voraussetzungen, darunter auch Zwecke als gegeben und nicht als kritisch zu beurteilende Voraussetzungen behandelt.“ Damit droht der Experte „Knecht einer Doktrin“ oder Vertreter von „Sachzwängen“ zu werden.

<sup>3</sup> Claussen (1996: 68)

<sup>4</sup> Forester (1989: 103). „In local planning processes, then, planners often have the administrative discretion not only to mediate between conflicting parties but also to negotiate as interested parties themselves.“

faire Moderation von seiner Seite ist im Konflikt, in welchen er selbst involviert ist, zwar theoretisch möglich, aber praktisch nur sehr schwer zu leisten. In sehr vielen Konflikten speziell im Bereich der kommunalen Landschaftsplanung ist der Planer als Interessenvertreter jedoch involviert.

Andererseits eignet sich der Planer als Experte gerade für die Aufgabe der Prozessgestaltung, weil er eben Experte des Planens ist. Einige dieser Dilemmata lassen sich daher in der Planungspraxis kaum vermeiden; sie können jedoch gelindert werden, indem der Planer sich ihrer bewusst ist und die Kategorien der jeweiligen Aussagen zeitlich und inhaltlich zu trennen versteht. Der klaren Kennzeichnung der gerade eingenommenen Rolle und ihrer Perspektive wird im Kooperationsprozess eine große Bedeutung zugemessen. Eine andere Lösung wäre, dass die drei Rollen von unterschiedlichen Personen wahrgenommen werden und damit vermieden wird, dass Dilemmata zwischen diesen Rollen zu einer jeweils geringeren Qualität der einzelnen Teilbereiche führen können.

## 7. Erfahrungen mit kooperativ ausgerichteter Planung und Konfliktschlichtung

Praktische Erfahrungen mit partizipativen Planungsweisen verschiedenster Ausprägung wurden in der Planung in Deutschland insbesondere auf der Ebene der Objektplanung (z. B. Schulhöfe, Parks, Wohngebiete, Plätze), der Stadtteilentwicklungsplanung<sup>1</sup> sowie der Dorferneuerung gesammelt. Deutlich weniger Erfahrungen liegen auf der Ebene der Landschafts- und Flächennutzungsplanung sowie insbesondere bei Planungen vor, die größere Flächen betreffen.<sup>2</sup>

Es gibt bisher nur eine *sehr begrenzte Anzahl empirischer Untersuchungen* von Fällen, in denen Umwelt- und Raumplanung in einer kooperativen Weise durchgeführt wurde. Zu nennen sind hier insbesondere die Akzeptanzforschung von Luz (1994, 1996), das Pilotprojekt „Auerbergland“<sup>3</sup>, die Revitalisierung der Ise-Niederung<sup>4</sup>, der „Landschaftspark NiederRhein“<sup>5</sup>, das Mediationsverfahren zur Erarbeitung einer Fischereiverordnung im Nationalpark „Unteres Odertal“<sup>6</sup>, das Freiraumkonzept „Landschaftspark Region Stuttgart und Grüne Nachbarschaft“<sup>7</sup>, die partiell diskursive Planung der Renaturierung von Bergbaufolgelandschaften in der Niederlausitz<sup>8</sup> und einige Projekte zur Aufstellung von Umweltqualitätszielen.<sup>9</sup> Selle (1996b: 216, 223 f.) skizziert noch das Grüngürtel-Projekt Frankfurt auf der Ebene der Stadtplanung und den IBA Emscher Park auf der Ebene der Regionalplanung.

Darüber hinaus gibt es eine steigende Zahl von Planungsprojekten auch im Bereich der Landschaftsplanung<sup>10</sup> oder der Bauleitplanung<sup>11</sup>, des Regionalmanagements<sup>12</sup>, der ländlichen Neuordnung, der Dorferneuerung sowie von einzelnen Projekten<sup>13</sup> und von Agenda-21-

<sup>1</sup> Selle (2000b: 233) untersuchte und beschreibt circa 35 verschieden gelagerte Projekte. Hodel et al. (1997) zum Aktionsplan Stadtentwicklung Basel; Krebs (1989) über konsensuales Verwaltungshandeln im Städtebaurecht, Urbanes Wohnen & Münchner Forum (1983), Urbanes Wohnen (1993)

<sup>2</sup> Vgl. Selle (1996a: 6 ff. und 2000b: 110 ff.). Er beschreibt häufige Merkmale von Kooperationen.

<sup>3</sup> Auweck et al. (1994), Schmid (1996), Pröbstl & Frank-Krieger (1996), Sieghart (1996)

<sup>4</sup> Borggräfe & Lucker (1999)

<sup>5</sup> Sinning (2000: 269)

<sup>6</sup> Wefelnberg (2000), Krüger (1999: 105) skizziert sehr knapp das Mediationsverfahren „Elbtalau“.

<sup>7</sup> Sinning (2000: 285)

<sup>8</sup> Z.B. Vorwald & Wiegler (1999), Wiegler (2000)

<sup>9</sup> Dickhaut (1996), Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg (1996), Carius & Jaeger (1997), Runden et al. (1995). Vgl. Böcher & Krott (2002). Sie beschreiben den Dialog zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung des sog. „Schritte-Prozesses“ in einer politikwissenschaftlichen Analyse. Beteiligte Akteure waren u.a. Repräsentanten von Ministerien und Interessengruppen (z.B. des Deutschen Städte- und Gemeindetages, der IG Bauen - Agrar - Umwelt).

<sup>10</sup> Z.B. als Vorreiter Grebe und Steinert (1987) bei der Aufstellung des Flächennutzungs- und Landschaftsplans Stephanskirchen/Simssee sowie Altmann (1996) und Falter (1996) über den Landschaftsplan Kirchdorf im Wald; Buchinger (1997) über die Landschaftsverhandlung in der Landschaftsplanung in einem österreichischen Forschungsprojekt; Wirz (1998) zum Landschaftsplan „Verden“; Danielzik & Horstmann (2000) über den Landschaftsplan im Raum Xanten; Neugebauer (1999) zur Mediation in der Landschaftsplanung. Vgl. Kárász et al. (1996). Bisher wurden partizipative Elemente speziell in der örtlichen Landschaftsplanung in Bayern in den einzelnen Regierungsbezirken in sehr unterschiedlichem Maße eingesetzt. In etwa einem Fünftel der in den letzten Jahren abgeschlossenen Verfahren gab es kooperative Elemente, in etwa vier Fünfteln nicht.

<sup>11</sup> Z.B. Klinge (1997) am Beispiel Charlottenburg

<sup>12</sup> Z.B. Fraser & Restrepo-Estrada (1998: 97 - 129) Communication for Rural Development in Mexico; Wienhöfer (1996) zur kooperativen Verfahrensweise in der Technikfolgenbewertung; Roch (1998: 131 f.)

<sup>13</sup> Z.B. Bischoff & Hüchtker (1998) zum dialogorientierten Vorgehen im Konfliktfeld Kiesabbau in drei Fällen; Moss (1998) zum Konfliktstoff der Wasserver- und -entsorgung zwischen Gemeinden und ländlichen Einzugsgebieten; Langer (2000) zur Siedlungsentwicklung; Klinge (1997); Olomola (1998) über kooperatives Konfliktschlichtung in Fischereikonflikten; Proctor (1998) zu einer Forstplanung in den USA. Renn et al. (1997) erläutern den Diskurs zur Standortsuche für eine Mülldeponie in der Schweiz. Bächler (1997: 379 ff.) beschreibt die erfolgreiche Konfliktschlichtung zwischen zwei Volksgruppen in Ostafrika über die Flächennutzung als Acker oder Weideland unter Tausch von Äquivalenten.

Prozessen<sup>1</sup>, die in einer kooperativen Weise durchgeführt wurden, jedoch nicht oder nur wenig dokumentiert und wissenschaftlich erforscht sind.

Einige *zentrale Erfahrungen* mit kooperativ ausgerichteter Planung sollen kurz genannt werden.

Luz (1994: 14) analysierte in bereits laufenden *landschaftsplanerischen Verfahren* Determinanten, welche für die Akzeptanz und Umsetzung dieser Projekte hemmend oder förderlich waren.<sup>2</sup> Nach Luz wären viele Komplikationen (wie z. B. Verständnisprobleme und Informationsdefizite) durch eine frühzeitigere Beteiligung der Betroffenen vermeidbar gewesen. Er sieht weiteren Forschungsbedarf und notwendige zukünftige Lehrinhalte in der praxisnahen Erprobung von Techniken der Moderation und Konfliktbewältigung in der Landschaftsplanung mit Hilfe qualitativer Sozialforschung.<sup>3</sup> Die Arbeitsgruppe der Bayerischen Naturschutzfachstellen und der Bayerischen Architektenkammer (1996: 30) sieht weiterhin Forschungsbedarf im Bereich der Akzeptanz- und Partizipationsverbesserung in der kommunalen Landschaftsplanung.<sup>4</sup>

Große Chancen zeigen sich in den positiven Erfahrungen mit kooperativen Planungsverfahren in der Landschaftsplanung in Verbindung mit der Dorferneuerung und der Regionalentwicklung in einem Pilotprojekt im *Auerbergland* (Allgäu, Bayern).<sup>5</sup> Die Planer haben hier die Aufgabe, sowohl den Kooperationsprozess zu moderieren als auch inhaltliche Impulse in der Diskussion und Umsetzung von Visionen, Ideen und Leitbildern zu geben.

In dem Projekt der Revitalisierung der *Ise-Niederung* (in der Ost-Heide in Niedersachsen an der Grenze zu Sachsen-Anhalt) wurde eine systematische und sehr intensive Kommunikationsarbeit erprobt. Über acht Jahre wurde nicht nur klassische Öffentlichkeitsarbeit betrieben, sondern auch eine Vermarktungsgemeinschaft gegründet, ein Wasserspielplatz gebaut, Feste veranstaltet und Pflanzaktionen durchgeführt. Dadurch konnten beinahe die gesamte Planung und zum Teil sogar weitergehende Maßnahmen umgesetzt sowie die langfristige Unterstützung vieler Leute gewonnen werden.<sup>6</sup>

Das Umweltprogramm der Gemeinde *Seeheim-Jugenheim* in Hessen wurde 1994 von Anfang an in einem kooperativen Planungsprozess unter Ausschluss von Politikern erstellt. Zwar wurde das Programm von den politischen Gremien verabschiedet, dennoch blieb es im Wesentlichen ohne Wirkung.<sup>7</sup> Das kooperative Verfahren selbst wurde von den Teilnehmern sehr positiv bewertet.<sup>8</sup>

Für neun Gemeinden des *Landkreises Osnabrück* wurden „Umweltqualitätsziele für die ökologische Planung“ aufgestellt.<sup>9</sup> Die Autoren beschreiben ausführlich einige Konfliktfelder in der kommunalen Umweltplanung, die aus dem Widerspruch zwischen „ökologischen“ und anderen kommunalen Zielen entspringen. Sie nennen als entscheidendes Novum ihres Verfahrens für die ökologische Planung „die Entwicklung umsetzungsorientierter Diskussionsformen auf

---

<sup>1</sup> Z.B. Voßbürger (1998), Fürst (1997); Reich (1999) sowie Sinning & Wessolowski (1996) zur Beteiligung von Frauen; Matzke (1996) und Zeuss (1996) zur Beteiligung von Kindern

<sup>2</sup> Vgl. Haber (1988: 88).

<sup>3</sup> Luz (1994: 217, 219)

<sup>4</sup> Ebenso Gassner (1995: 123). Vgl. Arbeitsgruppe der Bayerischen Naturschutzfachstellen und der Bayerischen Architektenkammer (1996: 123). Sie meint: „Mehr als 20 Jahre Erfahrungen in der Landschaftsplanung haben gezeigt, dass nur eine kooperative Planung hohe Akzeptanz bei Bürgern und Verwaltung sichert. Akzeptanz ist zugleich auch der Schlüssel für eine frühzeitige und erfolgreiche Umsetzung der Planungsziele der Gemeinde.“

<sup>5</sup> Auweck et al. (1994: 28 ff.), Pröbstl & Frank-Krieger (1996: 20 f.)

<sup>6</sup> Borggräfe & Lucker (1999)

<sup>7</sup> Dickhaut (1996b & 1990c: 199, 213)

<sup>8</sup> Dickhaut (1996a)

<sup>9</sup> Runden et. al. (1995)

kommunaler Ebene zwischen Wissenschaft, Politik und Verwaltung“. Forschungsbedarf besteht ihrer Meinung nach unter anderem in folgenden Punkten:

- in der Weiterentwicklung von Umsetzungsmodellen;
- in der Entwicklung „eines Verfahrens zur Konfliktlösung (Mediation) zwischen Beteiligten“, das einen konstruktiven Umgang mit unterschiedlichen Sichtweisen und Werthaltungen über den Stellenwert der Umweltbelange in den einzelnen Sachfragen erlaubt.<sup>1</sup>

Erstmals im Umweltbereich wurden Inhalte einer Rechtsverordnung in einem Mediationsverfahren für einen Nationalpark im Falle des „*Unteren Odertals*“ erarbeitet. Die Ergebnisse dienten auch als Grundlage für einen Pflege- und Entwicklungsplan.<sup>2</sup> Die circa 30 Teilnehmer des kooperativen Planungsverfahrens waren Vertreter der beruflichen Fischer, der Hobby-Angler, der Entscheidungsträger aus Politik und Verwaltung sowie ein dreiköpfiges Moderatorenteam. Ergebnisse waren nicht nur eine konsensuale Einigung über naturschutzfachliche Einschränkungen der Fischerei und Hilfen für alternative wirtschaftliche Tätigkeiten, sondern auch die Verbesserung der Qualität von Verwaltungsentscheidungen sowie der zuvor belasteten Beziehungen der Kontrahenten. Eine wichtige Erfahrung sei nach Wefelnberg (2000), dass die in einem Verfahren zu bearbeitenden Konflikte unabhängig von eventuell vorhandenen übergeordneten Problemen für die Akteure lösbar sein müssen. Den Teilnehmenden müsse von Beginn an klar sein, in welchen Punkten sie Gestaltungsmöglichkeiten haben und in welchen nicht sowie, in welcher Art mit den Ergebnissen weiter verfahren wird.

Im Rahmen des Modellprojekts „*Rheinauenentwicklung und -gestaltung - Eine Region im Gespräch*“ wurde ein dialogorientiertes Verfahren zur Erstellung eines überregionalen Konzepts der Rheinaue durchgeführt. In Planungswerkstätten, Arbeitskreisen und Workshops fand eine Zusammenarbeit von Vertretern von Interessenverbänden, Vereinen, Gebietskörperschaften, Behörden, Bildungseinrichtungen und Bürgern statt. Ziel des Modellprojekts war es, soweit als möglich die konsensuale und eigenverantwortliche Entwicklung von Leitbildern und Projekten im überregionalen Kontext anzuregen.<sup>3</sup>

Wiegleb (2000) und Vorwald und Wiegleb (1999) beschreiben die Methode der „diskursiven Leitbildentwicklung“ am Beispiel der Renaturierung von Bergbaufolgelandschaften in der Niederlausitz. Unter den Wissenschaftlern konnte diese Diskursmethode erfolgreich angewendet werden. Im öffentlichen Raum stieß sie jedoch häufig auf Unverständnis und sogar Ablehnung. Ein Grund dafür war, dass das Problem nicht gelöst werden konnte, wie Fachwissen und Alltagswissen zusammengeführt werden können. Wiegleb (2000: 28) konstatiert aus diesen Erfahrungen eine „Unerfahrenheit der Akteure mit demokratischen Planungsstrukturen.“

*Zusammenfassend* lässt sich feststellen, dass die bisherigen Erfahrungen mit Kooperationen sehr heterogen sind.<sup>4</sup> Trotz einiger positiver Erfahrungen bleibt der Beweis, mit kooperativen Verfahrensweisen eine erfolgreiche Naturschutzpolitik dauerhaft betreiben zu können, die über den Horizont einzelner Projekte hinausreicht, noch aus. Kooperation scheint nicht per se zu einer gänzlich besseren Planungsrealität zu führen.<sup>5</sup> Erst in Verbindung mit kenntnisreichen Akteuren

---

<sup>1</sup> Runden et al. (1995: 127, 129, 41), ähnlich Kaule et al. (1994: 133 ff.)

<sup>2</sup> Wefelnberg (2000: mdl.)

<sup>3</sup> Ministerium für Umwelt und Forsten Rheinland Pfalz (2001)

<sup>4</sup> Albert & Dunker (1996: 505), Renn (1995: 23)

<sup>5</sup> Keller et al. (1993: 83)

und geeigneten Verfahren kann Kooperation Planungsprozesse und -ergebnisse wirklich qualifizieren. Eine konstitutive Komponente ist die Handhabung von Konflikten.

Grundlagen zu ihrer Handhabung werden in den nächsten beiden Kapiteln vorgestellt (Kapitel VI und VII).



## VI. Konflikttheorie und Planung

Aufgabe der Konflikttheorie ist es, verschiedene Konflikte unterscheiden, ihre Ursachen und die Veränderungen ihrer Erscheinungsformen im Eskalationsprozess erkennen und verstehen zu können. Denn erst diese Kenntnis eröffnet den Raum, gezielt Konflikte zu vermeiden, zu initiieren oder zu bearbeiten und zu lösen, sei es in der Planung oder in der Projektarbeit.

Zunächst werden Unvermeidbarkeit, Chancen und Risiken von Konflikten skizziert, um zu zeigen, dass eine wie auch immer geartete Bearbeitung von Konflikten in der Regel lohnt (1. Kapitel). Darauf werden essentielle Elemente einer Konflikttheorie genannt (2. Kapitel), wird der soziale Konflikt definiert (Kapitel 3.1), werden Entstehungsbedingungen für Konflikte genannt (Kapitel 3.2) und eine Konflikttypologie für Kommunikations- und Planungsprozesse entwickelt, um Konflikte unterschiedlicher Kategorien unterscheiden und darauf aufbauend spezifische Lösungsansätze erarbeiten zu können (4. Kapitel). Diese Typologie wird für die Analyse der Fallstudien verwandt (Kapitel VI.7 und IX). Anschließend werden die Prinzipien der Eskalationsdynamik von Konflikten wie die Konflikte provozierenden Verhaltenselemente (Kapitel 5.2) und die sogenannten Basismechanismen der Eskalationsdynamik (Kapitel 5.3) erläutert, um nicht nur den „sachlichen“ Gehalt der Konflikte, sondern auch die im Konflikt wirkenden psychischen und sozialen Kräfte für die Konfliktbearbeitung beachten zu können. Zusammenfassend werden die Kernfragen für die Konfliktanalyse genannt (6. Kapitel) und unter Einsatz dieser Konfliktanalyse abschließend das Spektrum der Konflikte aufgezeigt, welches im Rahmen einer Vorstudie in bereits abgeschlossenen Forschungsvorhaben über Planungsverfahren anzutreffen ist (7. Kapitel).

### 1. Chancen und Risiken von Konflikten

Konflikte gehören zum Leben und Alltag jedes einzelnen Menschen. Sie sind innerhalb einer Person, in der Familie, im Arbeitszusammenhang, in einer Gesellschaft und zwischen verschiedenen Gesellschaften zu finden. Auch Konflikte im Bereich des Umweltschutzes gehören zum üblichen Erscheinungsbild vieler Gesellschaften.<sup>1</sup>

Ein Konflikt kann sowohl zerstörerisch als auch schöpferisch wirken. „Richtig kontrolliert, kann er eine Wohltat sein; zu viel am falschen Platz kann zum Problem werden“.<sup>2</sup> Setzen die Konfliktparteien oder eine dritte Partei nicht dem Eskalationsprozess eines Konfliktes gezielte Aktivitäten entgegen, können Konflikte zu äußerst destruktiven Effekten führen. Unbedeutende Ereignisse können Auslöser eskalierender Konflikte und damit unverhältnismäßiger Folgen sein.<sup>3</sup>

Die große Energie, welche Menschen in Konfliktsituationen mobilisieren können, kann kontrolliert auch zur positiven Entwicklung genutzt werden. Konflikte können Beteiligte aus der Passivität reißen<sup>4</sup> und wie ein Geburtshelfer sozialen und persönlichen Veränderungen innerhalb eines Systems zum Durchbruch verhelfen.<sup>5</sup> Konflikte veranlassen die Parteien zu einer intensiven

---

<sup>1</sup> Eckert & Willems (1992: 19), Berger (1997: 594); Kühn (1996: 357) bewertet Nutzungskonflikte als eine „wichtige und notwendige Voraussetzung für die ... Ökologisierung der Fachplanungen“.

<sup>2</sup> Ury et al. (1996: 13); sie behaupten zudem: „Ein Konflikt ist wie ein Regen unvermeidlich.“ Viele andere Autoren (z. B. Luhmann 1975: 69) halten Konflikte durchaus für vermeidlich; vielfach wird gerade die Bemühung, Konflikte gänzlich zu unterdrücken, kritisiert.

<sup>3</sup> Vgl. Fisher (1990: 1). Er behauptet sogar: „Destructive intergroup conflict is the most complex and costly enigma facing humankind. It is the preeminent social issue of our time in that it ruthlessly saps the resources required for human development and productivity, and in the extreme threatens our very survival.“

<sup>4</sup> Vgl. Eckert & Willems (1992: 117). Sie schreiben: „Konflikte sind Situationen, in denen hergebrachte Verhaltensmuster und Verfahrensweisen ihre Grenzen finden.“

<sup>5</sup> Coser (1972: 8, 149, 163), Glasl (1992: 20), vgl. Schlüter (1994: 89), Diemel (1992: 220 ff.), Fisher (1990: 1). Dahrendorf (1992: 283) schreibt: „Die Methode der Entfaltung ist ... der Konflikt.“ Vgl. Klofáč & Thustý (1965: 309). Sie sehen eine Verwandtschaft zwischen der „Theorie des Konflikts“ und der Marxschen Idee der dialektischen Widersprüche.

Auseinandersetzung mit Teilen der Außenwelt, die ohne Konflikte häufig nicht stattfände.<sup>1</sup> Eine Angelegenheit kommt ins Gespräch und wird Punkt einer Auseinandersetzung, die zuvor unbeachtet blieb. Dadurch eröffnet sich zumindest eine Chance, einen klareren und bewussteren Umgang mit dieser Angelegenheit zu beginnen. Konflikte zeigen oftmals bisher nicht offensichtliche Interessen oder andere Sichtweisen und eröffnen auf diese Weise Potentiale der Zusammenarbeit.

In welche Richtung die Energie von Konflikten wirkt, hängt von den beteiligten Parteien ab und wird nicht automatisch von der Qualität des Konfliktes selbst bestimmt: „Nicht der Konflikt an sich ist disfunktional bzw. funktional, sondern das, was die am Konflikt Beteiligten aus ihm machen.“<sup>2</sup> Jeder Konflikt kann sowohl disfunktionale als auch funktionale Wirkungen sogar zur gleichen Zeit in verschiedenen Gebieten haben. Konflikte neigen dann dazu, disfunktional zu sein, wenn es eine ungenügende Tolerierung und Institutionalisierung von Konflikten und Lösungswegen gibt.<sup>3</sup> Der Kunst der Konfliktbearbeitung, also einer guten „Streitkultur“, kommt daher eine entscheidende Bedeutung im gesellschaftlichen Zusammenleben zu. Von vielen Autoren wird deshalb die Fähigkeit der Gesellschaft, Konflikte kommunikativ lösen zu können, als Bedingung für eine funktionierende Ordnung gesehen.<sup>4</sup>

Kooperative Konfliktlösung verbindet zwei widersprüchliche soziologische Theorien der Gesellschaft. Die konsensorientierte These besagt, dass der Zusammenhalt der Gesellschaft durch Einheit, Harmonie und Konsens getragen werden müsse.<sup>5</sup> Der Verlust dieser Stabilität und Einheit wurde vielfach konstatiert: die Gesellschaft individualisiere sich, soziale Systeme differenzierten sich bis zur absoluten Vereinzelung, daher sei Konsens unerreichbar.<sup>6</sup> Die konfliktorientierte These sieht den Kampf als grundlegend für die Interaktion von Individuen und Gesellschaften und als notwendig für ihre Entwicklung.<sup>7</sup> Konflikte sind nach dieser Anschauung Dreh- und Angelpunkt gesellschaftlichen Seins. Kooperative Konfliktbearbeitung verbindet beide Theorien zu Teilen. Der Diskurs über den Konflikt eröffnet den Raum, in dem Trennendes Verbindendes zu finden und aus den Gegensätzen eine neue Gemeinsamkeit zu erzeugen.

Und genau dieses Diskurselement hat es nach Apel (1988: 148) „sogar möglich gemacht, dass der Streit der politischen Parteien, der in der gesamten Antike und noch bis heute in den Entwicklungsländern als Symbol der Zwietracht und Unordnung gilt, zum Mechanismus der diskursiven Systemstabilisierung erhoben wurde.“ „Im institutionalisierten Konflikt besteht ... über das Recht zum Streiten kein Streit und daher auch kein Streit über die Vertretbarkeit kontroverser Selbstdarstellungen“.<sup>8</sup> Der Streit wird auf diese Weise weniger verwickelt und weniger folgenschwer, weil dem Gegner das Recht zu streiten nicht mit Hilfe von Generalisierungen des Konfliktes abgestritten werden muss, um „im Grenzfall nicht nur die physische, sondern auch die moralische Tötung“ des Gegners zu erwirken.<sup>9</sup> Im institutionalisierten Konflikt können nach Luhmann (1997) die Parteien „ihr Recht nicht mehr in der reinen Behauptung, in der Intensität des Durchhaltens ihrer Erwartung darstellen; sie müssen es moralisieren, das heißt: es mit einer Projektion der Möglichkeiten weiteren gesellschaftlichen Zusammenlebens verbinden.“ Mit der Institutionalisierung des Dissenses werden widerstrebende

---

<sup>1</sup> Z.B. Marr & Stitzel (1979: 98)

<sup>2</sup> Marr & Stitzel (1979: 97)

<sup>3</sup> Coser (1972: 184)

<sup>4</sup> Z.B. Stierlin (1994: 188), Keupp (1995: 340), Ury et al. (1996: 212), vgl. Bechmann (1981: 36), Coser (1972: 184), Eckert & Willems (1992: 23).

<sup>5</sup> Diese Sichtweise wird typischer Weise vom klassisch-konservativen politischen Spektrum vertreten.

<sup>6</sup> Vgl. Claussen (1997: 152).

<sup>7</sup> Diese These wurde vornehmlich vom progressiven politischen Spektrum vertreten, insbesondere vom Liberalismus, aber auch - wenn auch nicht in gleicher Weise - auf dem linken Teil dieses Spektrums.

<sup>8</sup> Luhmann (1997: 105)

<sup>9</sup> Luhmann (1997: 104 f.)

Wirklichkeiten zur Kenntnis genommen und der Weg eröffnet, Revision zur bisherigen Sicht und Praxis einzulegen, ohne zuvor das bestehende System zerstören zu müssen. Eckert und Willems (1992: 27) schreiben: „Die politikwissenschaftliche Fragestellung muss sich also auf die Verfahren richten, in denen nicht nur (wie im Toleranzedikt) Religions- und Kulturkämpfe neutralisiert, nicht nur (wie in der Tarifautonomie) Klassenkämpfe pazifiziert, sondern nun auch z. B. Umweltkonflikte institutionalisiert werden können. Hier stehen wir erst am Anfang.“

Einen Beitrag dazu will die vorliegende Arbeit leisten, indem mit Hilfe von Konflikttheorien Erkenntnisse bereitgestellt werden, die es ermöglichen, systematisch Konflikte zu erfassen und gezielt zu bearbeiten. Im Weiteren soll eine für Planungsprozesse und die Projektentwicklung geeignete Theorie zur Diskussion gestellt werden.

## 2. Elemente einer Konflikttheorie

Verschiedene Konflikttheorien sind bisher entwickelt worden, um die Vielfalt der Erscheinungsbilder von Konflikten systematisch erfassen und darauf aufbauend geeignete Interventionsmaßnahmen ableiten zu können. Ohne eine Konflikttheorie, welche Konfliktverläufe theoretisch zu erklären versucht und dabei die Interaktionsprozesse sowie Interdependenzen zwischen den Konfliktgegnern und ihren Handlungen in einen systematischen Zusammenhang stellt, bleibt der systematische und begründete Eingriff in Konfliktverläufe mit dem Ziel einer Bearbeitung und Lösung verwehrt.<sup>1</sup>

In Abhängigkeit von den spezifischen Blickwinkeln der verschiedenen Weltbilder auf die ökonomischen, politischen und rechtlichen Verhältnisse sowie über die menschliche Natur, von den spezifischen Erkenntnisinteressen und von der Wahl als sinnvoll erachteter Handlungsmöglichkeiten sind sehr verschiedene Konflikttheorien entwickelt worden.<sup>2</sup> Eine für Planungs- und Kommunikationsprozesse in der Raumplanung im speziellen geeignete Konflikttheorie gibt es bislang nicht.<sup>3</sup>

Um Konflikte im mesosozialen Rahmen - also i. w. S. zwischen Subsystemen - und innerhalb von Planung im Umweltschutz regeln zu können, hat sich nach Ansicht einiger Wissenschaftler und Praktiker die Methode der *Mediation* und (im deutschen Sprachraum) die *Konflikttheorie Friedrich Glasls* (1980) als geeignet herausgestellt.<sup>4</sup> Beide werden als Grundlagen der vorliegenden Arbeit verwendet und für die Erfordernisse der Raum- und Landschaftsplanung modifiziert. Da Planung zu wesentlichen Teilen ein Kommunikationsprozess ist, wird als weitere Grundlage der hier vorgestellten Konflikttheorie eine *Kommunikationstheorie* herangezogen.

Eine Konflikttheorie enthält meist folgende Elemente:

- die Definition eines Konfliktes (Kapitel 3.1);
- eine Typologie der Konflikte (4. Kapitel), die für
- die Konfliktanalyse verwendet werden kann (6. Kapitel);
- Erklärung der Dynamik der Eskalation (5. Kapitel) sowie
- Möglichkeiten zur Konfliktlösung (VII. Kapitel).

Diese Elemente einer Konflikttheorie für Planungsprozesse werden im Folgenden unter Einsatz bestehender Erkenntnisse dargestellt bzw. entwickelt.

---

<sup>1</sup> Eckert & Willems (1992: 105 f.). Vgl. die These, die u.a. Russel oder Kurt Lewin zugeschrieben wird: „Nichts ist so praktisch, wie eine gute Theorie“ Vgl. Risse-Kappen (1997: 67)

<sup>2</sup> Bonacker (1996: 13, 16). Eine knappe Übersicht über die wichtigsten Theorien ist bei Glasl (1997: 12 ff., 47 ff.) und Hillmann (1994: 432 f.), eine ausführlichere bei Bonacker (1996) zu finden. Eckert & Willems (1992) stellen einen sozialpsychologischen Theorieansatz für politische Konflikte dar, sofern zwischen den Parteien keine direkte Kommunikation besteht.

<sup>3</sup> Vgl. z. B. Glasl (1990), Beck & Schwarz (1995: 27), Schwarz (1990: 5).

<sup>4</sup> Zilleßen (1998: mdl.), Müller-Fohrbrodt (1998: mdl.), Berkel (1998: mdl.), Oppermann (1997: mdl.), Voßbürger & Weber (1997: 75)

### 3. Der soziale Konflikt

#### 3.1 Definition sozialer Konflikte

Die Definitionen des Begriffs Konflikt (lat. *confligere*: zusammenschlagen, zusammenprallen), welche in der Fachliteratur zu finden sind, zeigen eine für die Sozialwissenschaften typische Vielfalt der Aspekte, der Weite und Schärfe.<sup>1</sup> Sehr unspezifisch bleibt beispielsweise die Umschreibung von Berlew (1977 zit. in Glasl 1997: 12): „Ein Konflikt ist gegeben, wenn man untereinander eine Uneinigkeit hat.“ Diese Umschreibung ist theoretisch wie praktisch nutzlos, denn hiernach würde jeder mit jedem in dauerndem Konflikt leben müssen. In Meyers Lexikon (1981) wird ein sozialer Konflikt als eine Differenz über Werte oder Ziele, Status-, Macht- oder Verteilungsverhältnisse knapper Güter und eine daraus folgende Auseinandersetzung verschiedener Intensität zwischen Personen, Gruppen, Organisationen, Gesellschaften, Staaten oder Staatengruppen definiert. Vernachlässigt wird hier, dass Konflikte nicht nur aufgrund von Interessen oder Absichten, sondern auch im Denken, in der Perzeption, im Gefühl oder im Verhalten auftreten können,<sup>2</sup> der Konflikt auch auf einer nur scheinbaren Differenz gründen oder nur von einer der beteiligten Seiten als ein solcher erlebt werden kann. Die folgende Definition Glasls enthält auch diese Aspekte:

Ein „sozialer Konflikt ist eine Interaktion zwischen Aktoren (Individuen, Gruppen, Organisationen usw.), wobei wenigstens ein Akteur Unvereinbarkeiten im Denken/ Vorstellen/ Wahrnehmen und/ oder im Fühlen und/ oder im Wollen [M-O: und/oder im Handeln] mit dem anderen Akteur (oder den anderen Aktoren) in der Art erlebt, dass im Realisieren eine Beeinträchtigung durch einen anderen Akteur (oder die anderen Akteure) [M-O: erfolgt].“<sup>3</sup>

Ein *sozialer Konflikt* liegt vor, sofern mehr als nur ein Akteur am Konfliktgeschehen direkt oder indirekt beteiligt ist. Konflikte, die innerhalb einer Person bestehen, werden als *intrapersonal* bezeichnet. Beide Formen können miteinander verknüpft sein.<sup>4</sup> Typisch für eine Konfliktsituation ist die wechselseitige Beeinträchtigung der einzelnen Sphären - wie Denken, Vorstellen, Wahrnehmen, Fühlen, Wollen und Handeln. Insbesondere ist der Aspekt des Handelns, des Realisierens eines Zieles, konstitutiv für einen Konflikt.<sup>5</sup> Falls ein bestimmtes Handeln, das dazu dienen soll, die eigenen Ziele zu verwirklichen, einer Partei nicht durchführbar scheint, kann sie versuchen, im Streit die eigenen Grenzen gegen den Willen des oder der Kontrahenten - also gewaltsam - zu erweitern, umso ausreichend Raum für die Realisierung eigener Ziele zu gewinnen. Konflikte sind Gegensätze, die sich im Streit äußern können, aber nicht müssen. Konflikte können auch aufgelöst werden, indem die Akteure aus gegenseitigem Verständnis ohne Streit und Gewalt, also friedlich die Gegensätze aufheben, bevor sie zum Kampf gegeneinander eskalieren. *Im Konflikt werden die jeweiligen Grenzen zwischen „ich“ und „du“ bzw. zwischen „Akteur“ und „Gegenüber“ (neu) erfahren, konstruiert und festgelegt.*

#### 3.2 Genese und Gründe sozialer Konflikte

Nicht jede unwillkommene Gegebenheit oder Schwierigkeit *muss* in einen Konflikt münden.<sup>6</sup> Die Existenz eines Problems ist für die Genese eines Konfliktes zwar eine wahrscheinliche, aber keineswegs notwendige oder gar eine hinreichende Bedingung. Die Entstehung und

<sup>1</sup> Glasl (1997: 12); vgl. Schwarz (1990:141), Marr & Stitzel (1979: 93), Hesse & Schrader (1995: 49)

<sup>2</sup> Vgl. Müller-Fohrbrodt (1998: 11).

<sup>3</sup> Glasl (1997: 14 f.); in der vorliegenden Arbeit wird ein Konflikt in diesem Sinne verstanden. Weitere Definitionen und Erläuterungen sind bei Glasl (1997: 15 f.) zu finden.

<sup>4</sup> Renn (1998: 11), ausführlich bei Rocheblave-Spenlé (1973: 47-76, 142)

<sup>5</sup> Glasl, (1990: 17, 186 ff., 218 f.), Regnet (1992: 5)

<sup>6</sup> Eckert & Willems (1992: 39)

Wahrscheinlichkeit der Genese eines Konfliktes ist von der Art und dem Grad des Interesses, der Werte und des Wollens zweier Parteien abhängig, einen speziellen Zielzustand zu realisieren. Hat eine Partei wenig Interesse an einem bestimmten Zielzustand oder nicht den Willen, diesen herbeizuführen, wird sie sich mit jedem Ergebnis zufrieden geben und dies nicht als Konflikt erleben.<sup>1</sup> Erst wenn zwei Parteien mit zumindest scheinbar divergierenden Zielen aufeinander treffen, welche sie beide auch realisieren wollen, können Konflikte entstehen. Ein Konflikt zeigt damit, dass nicht Gleichgültigkeit vorherrscht.

Ein Konflikt wird also erst dann zwischen Parteien entstehen, wenn eine das Wollen der anderen Partei als Hindernis für die Realisierung eigener Ziele empfindet. Begreifen Parteien in einer schwierigen Situation die jeweils anderen Parteien nicht als hinderlich, um eigene Ziele realisieren zu können, handelt es sich nicht um einen Konflikt, sondern um ein gemeinsames Problem. Das heißt, nur die beteiligten Parteien selbst machen eine zu lösende Situation überhaupt zu einem wahrnehmbaren Ereignis, zu einem gemeinsamen Problem oder zu einem Konflikt. *Ein Konflikt ist nie eine zwangsläufige Folge einer wenn auch problematischen Situation.*<sup>2</sup>

Ebenso wenig lässt sich aus irgendeiner Situation, auch wenn sie unproblematisch scheint, zwangsläufig schließen, dass es keine Konflikte oder Streitereien geben würde. Eine Situation kann nur die, eventuell sogar willkommene, Gelegenheit zum Streit bieten. Ein Streit kann nur ein Zeichen von *individueller Befindlichkeit* wie Müdigkeit, Hunger, Stress, seelischer Belastungen<sup>3</sup> (wie z. B. aufgrund von Angst oder mangelnder Wertschätzung der Person oder ihrer Tätigkeit), Erschöpfung oder Überforderung sein. Sinn einer Auseinandersetzung ist es hier, den eigenen Raum gegen Angriffe zu schützen. Ein Streit kann auch deshalb entstehen, weil eine Partei sich in der Vergangenheit als unterlegen fühlte und nun ein neues Feld eigener Überlegenheit sucht.<sup>4</sup> Die Kontrahenten müssen dabei nicht einmal die gleichen sein.

In welchem Maße die einzelnen Menschen streitlustig sind, ist nicht nur situationsabhängig, sondern auch individuell unterschiedlich. Ein Streit kann auch das eigentliche Ziel des Aufeinandertreffens darstellen. Denn ein Streit ist ein interessantes *soziales Ereignis* und bietet ein intensives Erlebnis, welches Würze und Abwechslung<sup>5</sup> in einen vielleicht sonst langweiligeren Alltag bringt.<sup>6</sup> Fietkau (2000: 239) analysierte Spielstrategien in einem mediationsähnlichen Entscheidungsspiel und kam zu folgender Interpretation: „Konfrontatives ... Verhalten, also der Versuch, sich durch besonders cleveres ... Verhalten gegenüber anderen einen Vorteil zu verschaffen, `macht mehr Spaß` als konsensuales Handeln.“

Ein Streit ist eine Form, Kontakt zum Gegenüber aufzunehmen<sup>7</sup> und bietet eine mögliche Form auch einer längerfristigen Verbindung.<sup>8</sup> „So verstärkt der Konflikt die Teilnahme am sozialen Leben“, meint Coser (1972: 150). Im Streit erlebt man sich selbst und den Gegner sehr intensiv und kann beide auf neue Weise kennenlernen.<sup>9</sup> In einem Scharmützel kann man seine Kräfte messen, eigene Stärken demonstrieren oder testen, ob der andere einem über- oder unterlegen oder ob er ein gleichrangiger Gegner ist. Streiten ist eine Methode, um die sozialen Rangstufen zu bestimmen. Durch einen (eventuell provozierten) Streit kann ein Kontrahent den anderen oder die

---

<sup>1</sup> Vgl. Schneider (1987: 168 f.).

<sup>2</sup> Glasl (1997: 115) schreibt: „Nur das Erleben der Parteien, ihre subjektive Realität also, bestimmt, ob Konflikte zwischen ihnen auftreten.“

<sup>3</sup> Klöckler (1997: 85)

<sup>4</sup> Vgl. Marr & Stitzel (1979: 93).

<sup>5</sup> Fisher & Brown (1989: 70)

<sup>6</sup> Vgl. Tradowsky (1997: 84).

<sup>7</sup> Coser (1972: 143)

<sup>8</sup> Vgl. Selle (2000b: 205). Er bemerkt, dass „auch gegensätzliche Interessen verbinden“ können.

<sup>9</sup> Glöckner (1997: 71) bemerkt: „Jede Begegnung, insbesondere aber die aggressive Auseinandersetzung, führt immer zu einer Verstärkung des Selbsterlebens.“ Vgl. Nothdurft (1997: 4).

Außenwelt zu zwingen versuchen, ihm Aufmerksamkeit zu schenken und ihn damit als wichtig anzuerkennen. „Viele Konflikte sind nichts anderes als eine Trotzreaktion auf das unschöne Gefühl, in den Augen ... [M-O: anderer Menschen] keine Rolle zu spielen [M-O: nach dem Motto]: `Wenn Du mir freiwillig keine Aufmerksamkeit schenken willst, dann werde ich Dich eben dazu zwingen“.<sup>1</sup> Ein Konflikt kann auch aufgeworfen werden, um eine Partei zu bewegen, eine Frage zu klären, eine Position zu beziehen und klare Aussagen zu machen. Er kann ein Versuch sein, den Gegner (vielleicht sogar vor Zuschauern) bloßzustellen oder ins Unrecht zu setzen.

Streit kann auch der Ausdruck einer *demonstrativen Abgrenzung* zu einer andersartigen Partei sein. Er kann angezettelt werden, um eine Entfernung oder Ablösung von einer anderen Partei zu erleichtern oder herbeizuführen<sup>2</sup> und, um einen Grund für den Abbruch von Beziehungen zu erhalten.

Ein Konflikt kann (strategisch) zur *Ablenkung* von einer anderen Sache verwendet werden. Ein (eventuell inszenierter) Streit mit einer anderen Gruppe kann eine Gefahrensituation sein (oder vortäuschen) und als Begründung instrumentalisiert werden, um innerhalb der eigenen Gruppe Geschlossenheit zu fordern oder zu erzwingen, abweichende Meinungen als Verrat zu diskreditieren, bestimmte Personen aus der eigenen Partei auszuschließen und das Kriegsrecht oder einen anderen Ausnahmezustand auszurufen.

Abschließend kann festgestellt werden, dass ein Konflikt und insbesondere ein virulenter Konflikt in Gestalt eines Streites niemals zwangsläufige Folge einer - wie auch immer gearteten - Situation ist. Gleichwohl sind Konflikte oder Streitigkeiten oftmals mit großer Wahrscheinlichkeit prognostizierbar. Sie können dann in sehr verschiedener Gestalt in Erscheinung treten. Konflikte, ihre Gegenstände oder die Weise ihrer Erscheinung sind Symbole, also *Stellvertreter für etwas*.<sup>3</sup> Konflikte können beispielsweise Ausdruck von Emotionen sein, oder aber als Instrument strategisch eingesetzt werden, um etwas Bestimmtes zu erreichen. *Die Bedeutung von Konflikten muss daher erst entschlüsselt werden, um sie zu verstehen und handhaben zu können.* Werden Konflikte nicht vermieden oder verdrängt, sind sie Anlass, sich mit der Welt in intensiver Weise auseinander zusetzen. Dabei lassen sie die Grenzen der Eignung bisherigen Verhaltens erkennen<sup>4</sup> und können auf diese Weise unbekanntes Terrain eröffnen und neue Kräfte erschließen.<sup>5</sup> Hierin liegen sowohl die Gefahren wie auch die Chancen von Konflikten. Wie diese Expedition in unbekannte und unübersichtliche Bereiche von statten geht, hängt wesentlich davon ab, welche Art der Auseinandersetzung kultiviert wird.

Grundsätzlich kann jede Schwierigkeit konfliktfrei bleiben und jede Situation in Konflikte führen. Die Wahrscheinlichkeit für Konflikte steigt jedoch, wenn keine gemeinsame Sprache oder Bereitschaft zur Kommunikation vorhanden sind, welche die Differenzen auszuräumen erlauben, und je weniger gemeinsame Ziele vorhanden sind - also je individualisierter eine Gemeinschaft ist. Erhöht wird die Konfliktwahrscheinlichkeit auch, wenn zentrale Interessen entgegengesetzt sind, Unkenntnis der Sachlage vorherrscht und je weniger die Akteure einander Verständnis oder Sympathie und je mehr sie einander Vorurteile entgegenbringen.

---

<sup>1</sup> Hagemann (1990: 164)

<sup>2</sup> Ein Beispiel wären die Auseinandersetzungen zwischen Kindern in der Pubertät und ihren Eltern.

<sup>3</sup> Vgl. Nothdurft (1997: 6).

<sup>4</sup> Eckert & Willems (1992: 117), vgl. Deutsch (1976: 170).

<sup>5</sup> Vgl. Mutschler et al. (1994).

#### 4. Konflikttypologie

Eine Konflikttypologie ist ein Modell. Die Aufgabe eines Modells ist es, eine zielgerichtete Abstraktion der Wirklichkeit zu liefern. Ein Modell soll die Vielschichtigkeit der Wirklichkeit soweit reduzieren, dass ein Bild der Wirklichkeit erfassbar und verständlich wird. Um dies zu erreichen, muss die Komplexität der Wirklichkeit in hohem Maße vereinfacht werden. Welche Aspekte der Wirklichkeit für eine Modellbildung als relevant und welche als vernachlässigbar gelten sollen, kann nur aufgrund der Zweckbestimmung des Modells entschieden werden.

Die Aufgabe einer Konflikttypologie für Kommunikations- und Planungsprozesse ist es, alle relevanten Konflikte systematisch einer übersehbaren Zahl von Typen zuzuordnen. Aufgrund der Konfliktträchtigkeit und Störempfindlichkeit komplexer Gesellschaften<sup>1</sup> gewinnt eine differenzierte Analyse der Konflikte an Vorteil. Konflikte und ihre Inhalte werden durch eine systematische Typologie verständlich und damit einer rationalen Auseinandersetzung erst zugänglich. Ohne ein solches Ordnungssystem würde das alleinige Auflisten von Differenzen zu einem mehr oder weniger chaotischen Sammelsurium von verschiedensten Aspekten von Schwierigkeiten führen. Eine Typologie ist damit ein wichtiges Werkzeug in der Konfliktanalyse und zur Konfliktintervention, unter der Annahme, dass eine konflikttypus-spezifische Intervention möglich und zugleich sinnvoll ist.

Eine Konflikttypologie für Planungs- und Kommunikationsprozesse soll demgemäß erlauben,

- alle hier auftretenden relevanten Konflikte systematisch und überschaubar zu erfassen;<sup>2</sup>
- mögliche Stufen der Eskalation zu berücksichtigen und darauf aufbauend
- mögliche Schritte der Bearbeitung abzuleiten.

Um die wichtigsten Streitgegenstände in der Planung systematisch erfassen zu können, werden die Konflikttypen aus den Schritten des Planungsprozesses (wie in der Planungstheorie dargelegt) sowie aus dem Ablaufschema des Kommunikationsgeschehens<sup>3</sup> theoretisch abgeleitet. Die Entwicklung der Systematik auf diesen Grundlagen sowie unter Beachtung der Eskalation soll die Möglichkeit eröffnen, eine für den Planungsprozess *handlungsorientierte Systematik* zu erhalten.

Es sei vorausgeschickt, dass alle diese Differenzierungen Probleme bereiten, da in Konflikten typischerweise einige Ebenen und Komponenten miteinander zu einem gordischen Knoten verknüpft werden.<sup>4</sup> Eine Unterscheidung verschiedener Typen ist jedoch trotz aller Schwierigkeiten wichtig, weil sonst Konflikte nur als unverständliche Mischung in Erscheinung treten würden (z. B. Mischungen von intrapersonalen<sup>5</sup> mit interpersonalem Konflikten auf allen sozialen Ebenen) und eine solche Betrachtung keine differenzierte Analyse oder gar eine gezielte und nach ihren Hauptteilen gewichtete Konfliktintervention mehr zuließe. Berechtigt scheint eine Differenzierung zum einen, da einige Konflikte häufig zumindest zeitweise einen Schwerpunkt in einem Typ aufweisen.<sup>6</sup> Zum anderen stellt sich die Frage, ob nicht das, was zunächst als Mischung erscheint, sich als Kombination, als ganz bestimmte und vielleicht nur in dieser Weise mögliche Anordnung von einzelnen Bestandteilen zu erkennen geben könnte.

---

<sup>1</sup> Luhmann (1997: 102)

<sup>2</sup> Marr & Stitzel (1979: 140) stellen die Konfliktfelder in der Personalwirtschaft dar.

<sup>3</sup> Z.B. Schulz von Thun (1998a: 30)

<sup>4</sup> Hesse & Schrader (1995: 49), Clemens (1999: 106)

<sup>5</sup> Neben den bisher beschriebenen interpersonalem Konflikten, können auch intrapersonale Konflikte im Kommunikationsprozess auftreten (vgl. Müller-Fohrbrodt 1998: 5). Zwar ist es nicht Ziel oder Aufgabe einer Planung, sich mit intrapersonalem Konflikten zu befassen, dennoch sind auch diese - wie überall sonst - so auch im Planungsprozess anzutreffen und können dort Quelle für interpersonalem Konflikte werden (Hugo-Becker & Becker 1996). Intrapersonale Konflikte können jedoch nicht auf der interpersonalem Ebene gelöst werden.

<sup>6</sup> Besemer (1997: 29) unterscheidet den aktuellen Konflikt von denen mit ihnen verbundenen „Hintergrundkonflikten“, wobei sich Erscheinungsformen und Gewichtung und damit auch der Typ verändern können.



Grundsätzliche Fragen, die zur Typologisierung von Konflikten wie auch zur Konfliktanalyse Verwendung finden können, sind:

- **Was** ist umstritten? Welches sind die *Streitgegenstände*?
- **Wer** sind die *Konfliktparteien*, und wer ist darüber hinaus an einem Konflikt beteiligt?
- **Wie** äußert sich der Streit? Wie sind die *Erscheinungsbilder* der Konflikte?<sup>1</sup>

Streitgegenstände (Kapitel 4.1), Konfliktparteien (Kapitel 4.2) und Erscheinungsbilder von Konflikten (Kapitel 4.3) werden im Folgenden besprochen.

## 4.1 Streitgegenstände

Planung als sozialer Prozess ist zu einem wesentlichen Teil ein Kommunikationsprozess über Ziele und geeignete Wege zu diesen Zielen zwischen Akteuren.<sup>2</sup> Sie ist ein gesellschaftlicher Aushandlungsprozess über das, was zukünftig sein soll.<sup>3</sup> Konflikte können sowohl auf der *Sachebene*, d.h. über Ziele und Wege zu ihnen (Kapitel 4.1.1), auf der sozialen *Beziehungsebene* (Kapitel 4.1.2), auf der *Ebene der Kommunikation* (Kapitel 4.1.3) oder über die *Verfahrensgestaltung* (Kapitel 4.4) auftreten.<sup>4</sup> Diese Ebenen werden in den nächsten Kapiteln differenziert dargestellt.

Eine Typologisierung nach Streitgegenständen ist nach Glasl (1997: 56) ohne eine tiefere Kenntnis des Konfliktgeschehens nur bei den allerschwächsten Eskalationsstufen relativ zweifelsfrei möglich und kann allerlei Täuschungen unterliegen. Streitgegenstände können, müssen aber nicht von den Konfliktparteien ausdrücklich bezeichnet worden sein; sie können auch, eventuell sogar unbewusst, nur als Konfliktauslöser gewirkt haben.<sup>5</sup> Zudem werden häufig die eigentlichen Interessen und Werte nicht direkt genannt und stattdessen andere Themen vorgeschoben.<sup>6</sup> In eskalierten Konflikten werden so viele Themen mit in die Auseinandersetzung einbezogen, dass nach kurzer Zeit nicht mehr erkennbar ist, welche Streitgegenstände die ursprünglichen waren. Darüber hinaus wird in steigendem Maße die Auseinandersetzung um die Sache von der über die persönlichen Beziehungen überlagert und beherrscht.<sup>7</sup> Daher kann eine Konflikttypologie, die ausschließlich auf einer Einteilung der Streitgegenstände beruht, zu Fehlinterpretationen führen, und daher ist die Kenntnis der Streitgegenstände allein nicht geeignet, um Hinweise auf eine Intervention zu geben.

Dennoch spielen die Streitgegenstände eine zentrale Rolle in einem Planungsverfahren. Speziell Konflikte auf der Sachebene sind häufig Anlass, ihre Bewältigung Auftrag der Planung. Sie müssen daher im Planungsverfahren auch als Ansatzpunkt einer - wie auch immer gearteten - Konfliktbearbeitung herangezogen werden. Eine Typisierung von Streitgegenständen wird für Planung und Kommunikation unumgänglich sein, sollte aber durch weitere Kriterien wie Konfliktparteien (Kapitel 4.2) und Erscheinungsbilder der Konflikte (Kapitel 4.3) ergänzt werden.

### 4.1.1 Konflikte auf der Sachebene

Planung als sachbezogener Problemlösungsprozess wird in die sechs Schritte „Definition der

<sup>1</sup> Vgl. Glasl (1997: 53). Er ordnet die bisher erstellten Typologien verschiedener Autoren diesen drei Bereichen überblicksartig zu. Ähnlich Beck & Schwarz (1995: 27); vgl. Ury et al. (1996: 43).

<sup>2</sup> Selle (1996b: 62 ff. & 1996a)

<sup>3</sup> Bechmann (1981)

<sup>4</sup> Ähnlich Wiedemann (1994: 192). Es gibt auch sehr viele verschiedene andere Einteilungen von Konflikten. Konflikte wurden z. B. von Simmel (1908), Kerr (1954) und Coser (1956) in „realistische“ und „nicht-realistische“ unterteilt. Realistische Konflikte haben deutlich abgrenzbare objektive Streitpunkte zum Gegenstand wie beispielsweise die Änderung eines Gesetzes. Nicht-realistische Konflikte werden nach Glasl (1997: 48) als Konflikt dagegen nur von einer Konfliktpartei als Problematik gesehen und sind sehr viel undeutlicher.

<sup>5</sup> Glasl (1997: 48)

<sup>6</sup> Meyer (1997: 38)

<sup>7</sup> Glasl (1997: 56)

Aufgabenstellung“, „Bestandsaufnahme“, „Erarbeitung des Leitbildes“, „Bewertung“, „Erstellung des Entwicklungszieles“ und „Entwurf“ unterteilt.<sup>1</sup> Da jeder Planungsschritt von der Anwendung einer spezifischen Form von „Wissen“ charakterisiert wird, ist in entsprechender Weise für jeden Planungsschritt ein bestimmter Typ von Konflikten - eben über die Geltung des Inhaltes des jeweiligen „Wissens“ im Sinne einer Selektionsleistung - charakteristisch (vgl. Tabelle 2).<sup>2</sup> „Die Verweigerung der Übernahme von Selektionsleistungen kann sich im Bereich aller sozialen Kommunikationskontexte abspielen“ stellt Luhmann (1975: 69) fest. Für die Konfliktbearbeitung wird daher die Prüfung der Geltung des jeweiligen „Wissens“ oder die Suche nach der Vereinbarkeit verschiedenen „Wissens“ - also eine Übereinstimmung über die Selektion, was als „Wissen“ zu gelten hat - die Aufgabe sein.

**Tabelle 2: Planungsschritte und zugehörige Konflikttypen auf der Sachebene**

<b>Planungsschritt</b>	<b>Kategorien des verwendeten „Wissens“<sup>3</sup></b>	<b>Zugehörige Konflikttypen</b>
<b>Definition der Aufgabenstellung</b>	<b>Fakten-, deontisches und instrumentelles „Wissen“</b>	Fakten-, Wert-, Interessen- sowie Zweck-Mittel-Konflikte; Konflikte über den Geschmack
<b>Problemorientierte Bestandsaufnahme</b>	<b>Faktenwissen</b>	Faktenkonflikte
<b>Erarbeitung des Leitbildes</b>	<b>Deontisches Wissen: Werte, Interessen; Geschmacksurteile</b>	Wert- und Interessenkonflikte, Konflikte über den Geschmack
<b>Bewertung</b>	<b>Logisches Wissen, Werte, Interessen, Geschmacksurteile</b>	Logische Fehler, Wert- und Interessenkonflikte, Konflikte über den Geschmack
<b>Ableitung des Entwicklungszieles</b>	<b>Instrumentelles Wissen, Werte, Interessen, Geschmacksurteile</b>	Zweck-Mittel-Konflikte, Wert- und Interessenkonflikte, Konflikte über den Geschmack
<b>Entwurf von Alternativen</b>	<b>Instrumentelles Wissen, Werte, Interessen, Geschmacksurteile</b>	Zweck-Mittel-Konflikte, Wert- und Interessenkonflikte, Konflikte über den Geschmack
<b>Abwägen der Alternativen und Ausarbeitung der besten Lösung</b>	<b>Instrumentelles Wissen; Werte; Interessen, Geschmacksurteile logisches Wissen</b>	Wert- und Interessenkonflikte, Konflikte über den Geschmack, Zweck-Mittel-Konflikte, logische Fehler
<b>(Realisierung)</b>	<b>Instrumentelles Wissen, handwerkliches Können</b>	Zweck-Mittel-Konflikte, Mängel des handwerklichen Könnens

In der Bestandsaufnahme wird für die Aufgabenstellung relevantes Faktenwissen dargestellt; folglich sind diesem Schritt *Faktenkonflikte* über das, was als Wirklichkeit verstanden wird, zuzuordnen. Es findet eine Unterscheidung der Informationen in „wahr“ und „falsch“ statt, die

<sup>1</sup> Vgl. Kap. III. 3 & Kap. VI. 4.1.1: Tabelle 2.

<sup>2</sup> Einzige Ausnahme ist in gewisser Weise die Definition der Aufgabenstellung, da hier alle Formen des „Wissens“ Verwendung finden, die in der Planung auftreten.

<sup>3</sup> Diejenigen Kategorien von „Wissen“, die im jeweiligen Planungsschritt im Schwerpunkt verwendet werden, sind fett gedruckt.

sich als Konflikt aufgrund widersprüchlicher Tatsachenbehauptungen äußert.

Die Schritte der Erarbeitung des Leitbildes sowie der Bewertung und auch des Entwurfs werfen *Wert- und Interessenkonflikte* auf.<sup>1</sup> Bei Wertkonflikten bestehen unterschiedliche Anschauungen darüber, was als wertvoll oder gut zu beurteilen sei oder welche Rangordnung Werte haben.<sup>2</sup> Interessenkonflikte entspringen konkurrierenden Absichten, Nutzen knapper Ressourcen zu verteilen.<sup>3</sup> Sie werden daher häufig auch als Verteilungskonflikte bezeichnet.

Ein Unterscheidungskriterium dieser drei Typen<sup>4</sup> ist der Grad der Bindung an Wertvorstellungen. Während Faktenkonflikte durch die Prüfung (z. B. durch naturwissenschaftliche Messungen) objektiver Richtigkeit grundsätzlich lösbar sind, sind Wertkonflikte nicht oder ungleich schwerer lösbar, da hier verschiedene Überzeugungen und Wertsysteme aufeinander stoßen. Zur Lösung von Interessenkonflikten sind Verhandlungen grundsätzlich möglich und sinnvoll, auch wenn mit ihnen oftmals Wertkonflikte verknüpft sind. In welchem Maße Wertkonflikte als lösbar betrachtet werden, ist derzeit umstritten.<sup>5</sup>

Als weiteren Konflikttyp, der ab der Leitbildentwicklung auftreten kann, können *Konflikte über den Geschmack* (auch Geschmackskonflikte) aufgrund widersprüchlicher Geschmacksurteile genannt werden. Die Frage ist hier, ob etwas mehreren Personen in ähnlicher Weise gut oder schlecht gefällt. Sie treten im Bereich der Ästhetik, wie z. B. bei der Bewertung des Landschaftsbildes auf. Einerseits ähneln sie Wertkonflikten, da Urteile über „gut“ bzw. „schlecht“ getroffen werden<sup>6</sup> und umstritten sowie sehr schwer zu lösen sind. Andererseits unterscheiden sie sich von Wertkonflikten, weil ihr Gegenstandsbereich die Ästhetik und nicht die Ethik ist. Weil Ästhetik in gestaltender Planung wie der Landschaftsplanung (und ihrem Auftrag, z. B. die Schönheit der Landschaft zu sichern), der (Landschafts-) Architektur und dem Städtebau eine große Rolle spielt, soll dieser Konflikttyp (zusätzlich zu Wertkonflikten) in die Typologie Eingang finden.

Das Entwicklungsziel relativiert und konkretisiert das Leitbild in Konfrontation mit Einschätzungen tatsächlicher Möglichkeiten zu handeln. Umstritten kann in diesem Schritt sein, was im Handlungsfeld als unveränderbare oder veränderbare Bedingung in der Realität zu sehen sei sowie in welchem Grade die Bedingungen mit den gegebenen Mitteln als veränderbar betrachtet werden. Damit werden als zusätzlicher Typ Konflikte über „instrumentelles Wissen“ aufgeworfen. Da auf der Ebene des Entwicklungszieles die Fragen im Vordergrund stehen, ob die jeweiligen *Bedingungen zur Realisierung* in ausreichendem Maße existieren oder *hergestellt werden können oder sollen*, um bestimmte Mittel einsetzen zu können, sind auch noch Wert-Interessen- und Geschmackskonflikte zu erwarten.

Auf der Ebene des Entwurfs liegt der Schwerpunkt auf der Frage, welche *Mittel einzusetzen* sind, um das vorgegebene Ziel am besten erreichen zu können. Diese zwei Aspekte der Eignung von Instrumenten zur Erreichung eines Zieles werden als *Zweck-Mittel-Konflikte* bezeichnet.

Oftmals können objektives Faktenwissen oder Folgen des Einsatzes bestimmter Mittel nicht zweifelsfrei festgestellt werden. Entweder fehlen Ressourcen für eine Klärung (wie z. B.

---

<sup>1</sup> Vgl. Sfar (1994: 43).

<sup>2</sup> Birzer (1996: 17), Magidan et al. (1990: 155). Keeney et al. (1984: 18 f.) behaupten: „der Begriff des ‚wertes‘ ist einer der schillerndsten Termini in der Sozialwissenschaft. Allgemein eingebürgert hat sich die Definition von Clyde Kluckhohn: ‚unter einem Wert versteht man ein explizites oder implizites Konzept des Wünschenswerten, das als Merkmal eines Individuums oder als Charakteristikum einer Gruppe die Auswahl von verfügbaren Arten, Mitteln und Zielen einer sozialen Handlung beeinflusst.“

<sup>3</sup> Ähnlich Meyer (1997: 32). Clemens (1999) erwähnt verschiedene Ansätze der Konflikttypisierung nach spezifischen Nutzungsarten.

<sup>4</sup> Ebenso gliedern Müller-Fohrbrodt (1998: 5), Besemer (1997: 31) Holzinger (1999: 50) und Eckert & Willems (1992) Konflikte auf der Sachebene in Bewertungs-, Interessen- und Faktenkonflikte. Birzer et al. (1996) behaupten, dass heute die Grundeinteilung in Interessen- und Wertkonflikte in der Literatur als unumstritten gilt.

<sup>5</sup> Vgl. Kap. VII. 4.1.3.

<sup>6</sup> Vgl. Schmidt (1991: 45 f.). Er bemerkt, dass das ästhetische Erleben in der Gegenwart als „Erleben eines Wertes aufgefaßt (wird) und im Rahmen der Wertphilosophie behandelt“ wird.

Kompetenzen, Geld oder Zeit), oder es handelt sich um Prognosen, die nicht bewiesen werden können. In beiden Fällen bleiben Aussagen mit Unsicherheiten behaftet, die zu *konfligierenden Einschätzungen* führen können und zuweilen als Ermessenskonflikte bezeichnet werden.<sup>1</sup> Solche Unsicherheiten werden auch strategisch verwendet, um eigene Interessen und Werte in Sachaussagen versteckt durchzusetzen.<sup>2</sup> Da sich der sachliche Gehalt von Ermessenskonflikten nicht von Fakten- und Zweck-Mittel-Konflikten unterscheidet, wird er nicht als eigenständiger Typ aufgeführt, sehr wohl jedoch in der Handhabung unterschieden, ob es sich um ein Faktum oder um ein Ermessen handelt.

Bei der Realisierung eines Planes können Zweck-Mittel-Konflikte oder Konflikte aufgrund mangelnden handwerklichen Könnens und folglich schlechter Ergebnisse auftreten. Darüber hinaus können Diskrepanzen zwischen den Zielen und der nun verwirklichten Form offensichtlich werden. Spätestens an dieser Stelle zeigt sich auch, ob sich die an der Planung und Realisierung Beteiligten einigen und verstehen konnten.

Da sich jedem Planungsschritt spezifische Konflikttypen zuordnen lassen, können die verschiedenen auftretenden *Konflikte als Indikator* verwendet werden, der aufzeigt, welche Kategorie von Aussage umstritten ist und also in welchem Schritt der Planung man sich derzeit befindet (vgl. Tabelle 2). Sie zeigen, in welchen Schritten des Planungsprozesses tatsächlich Uneinigheiten bestehen, selbst wenn dieser Schritt längst „abgeschlossen“ wurde. Diese Indikatorfunktion ist insbesondere dann von Bedeutung, wenn nicht alle Schritte der Planung von allen Betroffenen gemeinsam durchlaufen wurden und daher einige Akteure erst in einem späteren Stadium sich über verschiedene Inhalte der Planung oder des Projekts äußern.<sup>3</sup>

#### 4.1.2 Konflikte auf der Beziehungsebene

Planung als sozialer Prozess ist ein Geschehen zwischen verschiedenen Akteuren, die zugleich unterschiedlichen sozialen Gruppen angehören können. Jeder Akteur hat in dem Verfahren der Planung eine bestimmte *Rolle* zu spielen und, verknüpft damit, spezifische Aufgaben und Funktionen zu erfüllen, damit das Projekt als Ganzes gelingen kann. Die einzelnen Akteure befinden sich in einer bestimmten Ordnung ihrer *Beziehungen* zueinander und *interagieren in einem bestimmten Stil*. In all diesen Bereichen kann es Schwierigkeiten, Konflikte und auch Lösungen geben. Diese Konflikte können zwar ursächlich subjektiven Antipathien entspringen, betreffen aber in erster Linie „objektive“ Fehlleistungen, also einen „Mangel“ der Tätigkeiten einer Person, die zur Behinderung führen.

In belasteten Beziehungen ist festzustellen, dass Menschen dazu neigen, Berührungspunkte mit ihren Kontrahenten zu vermeiden, der Informationsfluss reduziert und ein Verständnis für die Position des anderen kaum möglich ist oder sogar verweigert wird.<sup>4</sup> So wird auch der Weg verschlossen, sachbezogene Lösungen und ebenso Lösungen für den beiderseitigen Vorteil zu suchen. In belasteten Beziehungen werden die Beziehungsfragen zum Zankapfel, während die Sachfragen in den Hintergrund geraten, da auf der Sachebene versteckt die Beziehungsauseinandersetzungen ausgefochten werden.<sup>5</sup> „Unsachliche“ - also nicht die Sache betreffende - „Nachrichten“ werden im „Leib des trojanischen Pferdes der Sachlichkeit“ verborgen.<sup>6</sup> Daher hat die Pflege einer zumindest sachlichen oder gar erfreulichen Beziehung für

---

<sup>1</sup> Vgl. Holzinger (1999: 50), Mainzer (1999), Wiedemann (1994: 192).

<sup>2</sup> Holzinger (1999: 50)

<sup>3</sup> Vgl. Kap. IV. 5.1.

<sup>4</sup> Eckert & Willems (1992: 72)

<sup>5</sup> Eckert & Willems (1992: 19), ähnlich Crisand & Reinhard (1995: 32); vgl. Hesse & Schrader (1995: 35)

<sup>6</sup> Schulz von Thun (1998: 16)

die Lösung von Aufgaben und Konflikten eine große Bedeutung.<sup>1</sup>

*Rollenkonflikte* treten auf, wenn ein Akteur seine ihm zugedachte Rolle nicht spielt und also ihm zugeordnete Aufgaben nicht erfüllt.<sup>2</sup> Das kann daran liegen, dass widersprüchliche Erwartungen von außen an den Akteur gestellt werden und nur einer davon Rechnung getragen werden kann. Oder der Betreffende erkennt seine Aufgaben gar nicht oder will sie nicht ergreifen. Rollenerwartungen können objektiv begründet und sogar rechtlich festgelegt sein oder sie können nur subjektiv erwartet werden. Obgleich Rollenkonflikte für einige Akteure in der Planung sehr prägend sind, wurden sie in der Literatur bisher relativ wenig beachtet.<sup>3</sup>

Konflikte können auch entstehen, wenn *unverträgliche* Sichtweisen als *Interpretationen ihrer gegenseitigen Beziehungen* aufeinander prallen. Diese Unverträglichkeit ist das Resultat einer Differenz zwischen Selbstbild und dem Bild, das von einer anderen Person gezeichnet wird. Die Unverträglichkeit der Sichtweisen äußert sich im Verhalten und wird von zumindest einer Partei als störend erlebt. Die Störung wird als Verletzung des Selbstbildes oder als mangelnde „Ehrlichkeit“ des anderen erlebt. Um das Selbstbild oder Fremdbild nicht verändern zu müssen, wird der das „richtige“ Bild störende Akteur in seinem Wesen abgewertet. Das eigene Selbstwertgefühl kann dadurch stabilisiert werden.<sup>4</sup> Dabei wird dem Störenfried die Kompetenz abgesprochen, überhaupt ernst zu nehmende Äußerungen von sich zu geben. Wenn Sach- und Beziehungsebene nicht klar getrennt werden, wird mit dieser Beurteilung die Basis einer diskursiven und konstruktiven Konfliktbearbeitung zerstört. Soll die Gegenpartei dazu gezwungen werden, endlich das „wahre“ Bild anzunehmen, ist eine Eskalation zu befürchten.

Nur wenn (z. B. juristische) Vorgaben bestehen, die die gegenseitigen Beziehungen bestimmen sollen, kann eine bestimmte Aussage als Vorgabe für die Form der Beziehungen interpretiert werden. Sofern solche Vorgaben fehlen, „definieren“ die betreffenden Parteien ihre gegenseitigen Beziehungen jeweils selbstständig.<sup>5</sup>

Im Rahmen der unverträglichen Interpretation bzw. Definition der gegenseitigen Beziehungen werden Fragen der Stellung zueinander, wie beispielsweise Fragen der Macht, des Rechts, der Kompetenzen, der Wertschätzung oder der Emotionen zueinander aufgeworfen. Konflikte können entstehen, wenn die jeweilige Interpretation des Verhaltens als nicht der Beziehung angemessen gesehen wird. Beispielsweise empfindet sich ein Akteur als so wichtig, dass er in bestimmten Angelegenheiten seiner Ansicht zu befragen sei; ein anderer trifft Entscheidungen aber alleine. Dieser Ablauf kann so interpretiert werden, dass der Nicht-Gefragte keine Bedeutung für diesen Vorgang habe.<sup>6</sup> Oder Akteure streiten einander die „richtige“ Sicht der Dinge und damit überhaupt die Fähigkeit und das Recht ab, ernst zu nehmende Vorschläge beizubringen.

Solche Einschätzungen äußern sich häufig in Umgangsformen, also im *Stil der Interaktion*. Der Konflikt äußert sich beispielsweise in verbalen oder mimisch-gestischen Beleidigungen, Drohungen oder Handgreiflichkeiten, also Handlungsweisen, die als *aggressiv* oder *unfair* erlebt werden. Zu unfairen Interaktionen zählen die Verletzungen der Regeln des Anstandes wie z. B. Unehrllichkeit<sup>7</sup>, „jemanden über den Tisch ziehen“, „jemanden im Stich lassen“ oder

---

<sup>1</sup> Meyer (1997: 41), vgl. Ury et al. (1996: 31, 35); Birkenbihl (1998: 82, 89) behauptet, dass der Beziehungsaspekt in der Kommunikation wichtiger als der Inhaltsaspekt sei: „Kein Mensch lässt sich von einem anderen Menschen nur durch Fakten überzeugen ...; die Beziehung zwischen ... Menschen muss (mindestens) harmonisch sein.“ Ähnlich Dimbleby & Burton (1985: 136) für Organisationen: „the quality of personal relationships is a key factor in organisation.“ Diller (1994: 212) für Geschäftsbeziehungen; hier besteht seiner Ansicht eine Forschungslücke.

<sup>2</sup> Rocheblave-Spenlé (1973: 106); vgl. Hesse & Schrader (1995: 55)

<sup>3</sup> Vgl. Selle (1996c: 68) zu Rollenkonflikten in der Planung.

<sup>4</sup> Ostermann (1988: 458) nennt dies als eine Funktion von Vorurteilen.

<sup>5</sup> Da die Landschaftsplanung zu großen Teilen rechtlich sehr stark geregelt ist und folglich meistens (Teil-)Vorgaben bestehen, wird dieser Konflikttyp mit dem Begriff der Interpretation und nicht der Definition umschrieben.

<sup>6</sup> Fisher & Brown (1989: 108)

<sup>7</sup> Zu „Unehrllichkeit“ gehören auch widersprüchliche Aussagen zwischen mehreren verbalen bzw. zwischen verbalen und nonverbalen Äußerungen. Vgl. Regnet (1997: 205 ff.).

Unhöflichkeiten.<sup>1</sup> Was jedoch als unfair interpretiert wird, ist abhängig von den gewöhnlich praktizierten Umgangsformen einer bestimmten Person oder Gruppe. Konflikte über den Stil der Interaktion entspringen also aufgrund von Abweichungen zu als normal empfundenen Umgangsformen, aufgrund der fehlenden Angemessenheit des Umgangs in Hinblick auf die gegenseitigen Beziehungen<sup>2</sup> oder aus strategischen Erwägungen.<sup>3</sup> Ursachen solcher Konflikte können die diskrepante Interpretation der gegenseitigen Beziehungen, Unkenntnis des „angemessenen“ Verhaltens, strategische Erwägungen oder Gefühle wie z. B. Aggression, Wut, Angst oder „Sprachlosigkeit“ sein. Sprachlosigkeit, ob situativ oder dauerhaft, versetzt den Menschen nach Sanders (1995) in Ohnmacht, der er durch extreme „Tatkraft“ wieder zu enteilen sucht: „Die Pistole ist das Schreibgerät des Analphabeten.“<sup>4</sup>

#### 4.1.3 Konflikte auf der Kommunikationsebene

„Kommunikation [M-O: ist] ganz offensichtlich eine *conditio sine qua non* menschlichen Lebens und gesellschaftlicher Ordnung.“<sup>5</sup> Kommunikation kann in direkter persönlicher Anwesenheit der Akteure oder indirekt durch Medien (wie z. B. Pläne, Bilder oder Schrift) vermittelt stattfinden. Direkte Kommunikation findet dabei nicht nur auf der verbalen, sondern auch in einem erheblichen Maße auf der nonverbalen Ebene statt.<sup>6</sup> Da Planungsprozesse Kommunikationsprozesse zwischen Personen um „Sachen“ sind, müssen in der Planung zusätzlich die Probleme, welche im Prozess der Kommunikation selbst auftreten können, beachtet werden.

Konfliktsituationen sind in der Regel dadurch gekennzeichnet, dass Informationen nur unzureichend gegeben und selektiver als in einer unbelasteten Situation wahrgenommen werden oder die Beteiligten einander nicht verstehen können oder wollen.<sup>7</sup> Meistens sind Mängel im Kommunikationsgeschehen eine Komponente des Konfliktes.<sup>8</sup> Wären Kommunikation und Beziehung ungestört, lägen einer sachorientierten und daher einer verhältnismäßig einfachen Konfliktlösung keine Steine im Wege. Zu einer zumindest ausreichenden Kommunikation zu finden, ist daher auch ein wichtiges Ziel von Interventionsmaßnahmen.

Zur systematischen Erfassung möglicher Konflikte soll dasjenige Kommunikationsmodell, welches beispielsweise Schulz von Thun (1998a: 30) verwendet, herangezogen werden (vgl. Abb. 1). Ein Einwand gegen den Gebrauch eines solchen Modells lautet, dass Kommunikation als technischer und beherrschbarer Vorgang konzipiert wird, also das Modell letztlich dem Zweck sozialtechnischer Manipulation dient. Verwendet werden soll dieses Modell an dieser Stelle nur, um eine detailliertere Analyse des Kommunikationsgeschehens zu eröffnen, um mögliche Schwierigkeiten und Konflikte in der Kommunikation aufspüren zu können. Eine solche Analyse soll dazu verhelfen, Kommunikation als Geschehen und Probleme in diesem Geschehen besser vermeiden oder beilegen zu können, um letztendlich Menschen besser verstehen zu können.

---

<sup>1</sup> Bierhoff (1992: 176)

<sup>2</sup> Vgl. Schulz von Thun (1998a: 162 ff. bzw. 169-175). Als Analyseinstrumente zu den Fragen, welche Informationen verschiedene Kommunikationsstile auf der Beziehungsebene vermitteln bzw., ob eine der Beziehung angemessene Kommunikationsweise praktiziert wird, können das sog. Verhaltenskreuz bzw. die Transaktionsanalyse (ebenso Glasl 1997: 224 ff., Zuschlag & Thielke 1992: 234-245) verwendet werden.

<sup>3</sup> Fisher & Brown (1989: 164) nennen verschiedene strategische Druckmittel wie z. B. frühzeitiges Festlegen auf einen Standpunkt, Machteinsatz oder Ultimaten, um eigene Positionen durchzusetzen zu können.

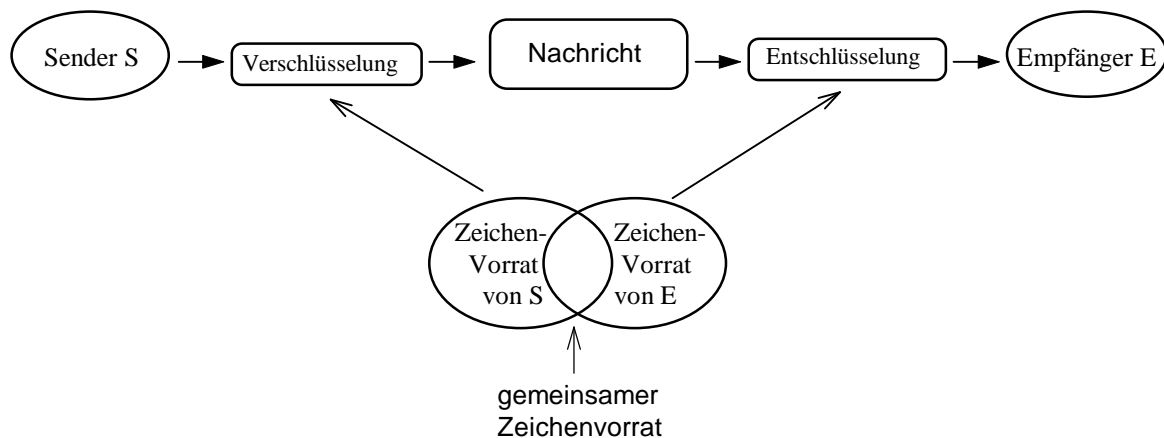
<sup>4</sup> Sanders (1995)

<sup>5</sup> Watzlawick (1974: 13)

<sup>6</sup> Reutler (1995: 7) meint sogar, dass die körpersprachlichen Rahmensignale den entscheidenden Anteil einer Nachricht ausmachen würden.

<sup>7</sup> Vgl. Nothdurft (1997). Er führte gesprächsanalytische Untersuchungen des Streitverlaufs durch.

<sup>8</sup> Meyer (1997: 35), ähnlich Stubenrauch & Ernst (1994: 16)

**Abbildung 1: Kommunikationsmodell** (nach Schulz von Thun 1998a)

In diesem Modell werden die einzelnen Komponenten eines Kommunikationsvorgangs dargestellt. Der Sender „S“ (Sprecher, Kommunikator, Adressant) verschlüsselt oder codiert eine Nachricht mithilfe seines eigenen Zeichenvorrates und übermittelt diese Zeichen an den Empfänger „E“ (Zuhörenden, Kommunikanten, Adressaten, Rezipienten). Der Empfänger entschlüsselt oder decodiert die erhaltenen Zeichen unter Verwendung wiederum seines Zeichenvorrates und rekonstruiert daraus eine Nachricht. Der Adressat versteht, d.h. interpretiert darauf die Nachricht des Adressanten auf seine eigene Weise.<sup>1</sup> Der Zuhörende kann darauf etwas entgegnen und wird selbst zum Sender, der ursprüngliche Sender zum Empfänger usw. In diesem Falle findet Kommunikation in einer Abfolge von Schritten statt. Nicht nur der einzelne Kommunikationsvorgang, sondern auch ihre Abfolgen (in einem Verfahren) und ihre Bedingungen können daher gestaltet, verändert und Inhalt von Konflikten sein.

Wichtig ist an dieser Stelle, dass Schwierigkeiten allein beim Senden oder Empfangen oder auch beim Interpretieren von Nachrichten entstehen und zum Scheitern der Kommunikation führen können:<sup>2</sup>

- Konflikte im Bereich des *Sendens* können auftreten, wenn Nachrichten überhaupt nicht gesendet, sondern zurückgehalten werden und dies dann von anderer Seite bemerkt wird, oder wenn es an Genauigkeit oder Klarheit (für den Empfänger) mangelt.<sup>3</sup>
- Konflikte auf der Ebene des *Empfangens* können entstehen, wenn Informationen nicht in der Weise, wie vom Sender beabsichtigt, empfangen, wahrgenommen oder entschlüsselt werden (können) - wie beispielsweise aufgrund fehlender Aufmerksamkeit.<sup>4</sup>
- Konflikte auf der Ebene des *Interpretierens* können als Missverständnisse auftreten, wenn entschlüsselte Nachrichten anders als vom Adressanten beabsichtigt verstanden werden.

Missverständnisse sind ein üblicher Begleiter der Kommunikation. „Die Sprache treibt unausgesetzt und auf alle erdenkliche Weise ihr Possenspiel und sie narret damit gleichermaßen Sprecher wie Leser. Die Menschen verlassen sich auf die Sprache, als ob jegliche Aussage

<sup>1</sup> Schulz von Thun (1998a: 69, 74) betont, dass die innere Klarheit als Unterscheidung von wahrgenommener und interpretierter Nachricht sowie damit verbundenen Gefühlen eine wesentliche Voraussetzung für gute zwischenmenschliche Kommunikation ist.

<sup>2</sup> Regnet (1995: 208), Zerfaß & Scherer (1995: 495)

<sup>3</sup> Vgl. Selle (2000a: 33).

<sup>4</sup> Vgl. Selle (1996d: 14).

vollkommen der Wirklichkeit entspräche.“<sup>1</sup> Für die fehlende Eindeutigkeit gibt es verschiedene Gründe, wie z. B.

- *Widersprüchlichkeiten* zwischen verbaler und nonverbaler Kommunikation;<sup>2</sup>
- die *Mehrdeutigkeit und Unbestimmtheit* einzelner Begriffe;<sup>3</sup>
- die *Vielschichtigkeit* einer Nachricht. Diese soll anschließend kurz erläutert werden. *Jede* Nachricht besteht nicht nur aus einem Typ von Informationen, sondern immer zur gleichen Zeit aus vier unterschiedlichen Komponenten.<sup>4</sup> Diese sind:
  - \* Informationen über den *Sachverhalt*: Wie ist etwas objektiv?
  - \* Aspekte der *Selbstoffenbarung*: Was tut der Sender über sich selbst kund?
  - \* Ein *Appell*: wozu will der Sender den Empfänger veranlassen? Anders formuliert lautet die Frage, welches Ziel soll der Empfänger nach Ansicht des Senders in welcher Weise erfüllen?
  - \* *Informationen über die Beziehung*: Was hält der Sender vom Empfänger persönlich und wie interpretiert er die gemeinsame Beziehung?

Ein Beispiel der verbalen Kommunikation möge diese Differenzierung verdeutlichen: Eine Frau und ein Mann sitzen gemeinsam im Auto; während die Frau am Steuer sitzt, sagt er zu ihr: „Du, da vorne ist grün“. Diese Nachricht kann folgende mögliche Aussagen enthalten:

- auf der Sachebene: die Ampel ist grün;
- auf der Ebene der Selbstoffenbarung: der Mann hat es eilig;
- auf der Appellebene: fahre (bitte) los!
- auf der Beziehungsebene: der Mann traut der Frau nicht zu, alleine Auto zu fahren.<sup>5</sup>

Die Hauptbotschaft wird dabei oftmals nur implizit gesendet, das heißt, sie muss erst „gesucht“ werden. Aufgrund dieser Vielschichtigkeit und fehlenden Eindeutigkeit bereits einer einzelnen Nachricht ergibt sich keineswegs automatisch ein richtiges Verständnis zwischen Sprecher und Zuhörendem<sup>6</sup>, sondern es muss ein Verständnis davon, was eigentlich gemeint ist, erst aktiv erarbeitet werden. *Man muss daher guten Willens sein, um einander richtig verstehen zu können*, da Missverständnisse nicht nur sehr leicht möglich sind, sondern auch strategisch und inhaltlich „begründet“ herbeigeführt werden können.

Konflikte können also - wie dargelegt - aufgrund von *Missverständnissen* entstehen, wenn der Rezipient die jeweiligen Nachrichten der vier Ebenen nicht der vom Sprecher beabsichtigten Ebene zuordnet.<sup>7</sup> Konflikte können ebenso entstehen, wenn die Akteure zwar die jeweiligen Nachrichten auf der richtigen Ebene verstehen, aber in den Inhalten nicht übereinstimmen. Dabei kann es auf jeder dieser einzelnen Ebenen zu Konflikten kommen:

- Auf der Ebene der *Sachverhalte* können Konflikte über die Wahrheit entstehen. Dieser Konflikttyp wurde bereits der Sachebene als Faktenkonflikt zugeordnet.

<sup>1</sup> Sanders (1995: 117)

<sup>2</sup> Z.B. Reutler (1995: 24)

<sup>3</sup> Z. B. Erdmann (1982: 56-64, 72 ff.)

<sup>4</sup> Schulz von Thun (1998a: 26-31, 1997: 19), ebenso Regnet (1995: 208), ähnlich Bühler (1934 zit. in Koschitz 1993: Fußnote 7), der nur den Beziehungsaspekt nicht als Komponente einer Nachricht nennt. Ähnlich auch Cherubim & Vesper (1988: 500)

<sup>5</sup> Schulz von Thun (1998a: 26-29, 33)

<sup>6</sup> Schulz von Thun (1998a: 31 ff.), Roth (1988) unterscheidet 18 Funktionen der Sprache, die sich in unterschiedlichen Inhalten äußern können.

<sup>7</sup> Schulz von Thun (1998a: 29) & (1991: 63 ff.). Vgl. Motamedi (1999: 30).



- Nachrichten auf der Ebene der Selbstoffenbarung<sup>1</sup> und der der Beziehung können zu Konflikten auf der *Beziehungsebene* zwischen den Kommunikationspartnern führen. Sie wurden bereits als Konflikte aufgrund unverträglicher Interpretationen der gegenseitigen Beziehungen erläutert.
- Nachrichten auf der Ebene des Appells können in Konflikte über unterschiedliche Interessen, Meinungen oder Werte zu der Frage, was zukünftig getan werden soll und darüber, auf welche Weise diese Ziele zu erreichen seien, münden. Diese zwei Aspekte wurden bereits unter der Kategorie der Wert- und Interessen-, Geschmackskonflikte sowie der Zweck-Mittel-Konflikte beschrieben.

Abschließend lässt sich feststellen, dass die Ableitung von Konflikttypen aus dem Modell der vier Komponenten einer Nachricht der Kommunikationstheorie als Bestätigung der bisherigen Konflikttypen angesehen werden kann. Sie wurden bereits der Sach- und Beziehungsebene zugeordnet. *Im Folgenden werden daher nur mehr die Konflikte beim Senden, Empfangen und Verstehen einer Nachricht explizit als Kommunikationskonflikte bezeichnet.* Auch Konflikte über den Ablauf des (Kommunikations-) Verfahrens werden als eigenständiger Konflikttyp dargestellt, um eine differenzierte Konfliktanalyse in den Hauptfeldern des Planungsprozesses zu ermöglichen.

#### 4.1.4 Konflikte über die Verfahrensgestaltung

Planung ist ein sachlicher, sozialer und politischer kommunikativer Problemlösungsprozess, der in verschiedenen, miteinander in Zusammenhang stehenden, Schritten stattfindet und daher als Verfahren bezeichnet werden kann. Konflikte können sich an unterschiedlichen Meinungen darüber entzünden, wie der Prozess der Problemlösung an sich zu gestalten sei. Verfahrenskonflikte können die Gestaltung des sachorientierten Entwurfsprozesses<sup>2</sup>, des politischen Konsensbildungsprozesses<sup>3</sup>, des sozialen Kooperationsprozesses<sup>4</sup> oder ihre Verschränkung betreffen.<sup>5</sup>

Die fünf Anforderungen, anhand derer die Güte eines Verfahrens beurteilt werden kann, sind:

- *Legitimation*,
- *Effizienz*;
- *Sachbezogenheit* auf die zu klärenden Fragen;
- *Kompetenz* im Sinne von Berücksichtigung des aktuellen Wissensstandes;
- *Fairness* gegenüber den Betroffenen.<sup>6</sup>

„Akzeptable Konfliktlösungen“ - als Ergebnis von Verfahren - sind nach Renn & Webler (1994: 17) „an die Bedingungen der Fairness und Kompetenz gebunden.“<sup>7</sup> Damit gelten nicht nur die drei sachbezogenen Qualitätskriterien (Effizienz, Sachbezogenheit und Kompetenz) eines Verfahrens, die auf Zweckmäßigkeit zielen, als für die Güte eines Verfahrens maßgeblich, sondern auch der Stil der Interaktion zwischen den Betroffenen und damit die Beziehungsebene. Streitigkeiten über die Eignung eines Verfahrens können jedem dieser fünf Aspekte entspringen.

Konflikte über die Verfahrensgestaltung lassen sich kaum ausschließen, da die optimale

<sup>1</sup> Konflikte entstehen an dieser Stelle aus der Dissonanz des in der Selbstoffenbarung gezeichneten Bildes zu dem vom Gegenüber dargestellten. Als Analyseinstrument kann hierfür das sogenannte Johari-Fenster dienen.

<sup>2</sup> Vgl. Kapl III. 3.

<sup>3</sup> Vgl. Kap. III. 5 & Kap. IV. 5.1.

<sup>4</sup> Vgl. Kap. IV. 4.

<sup>5</sup> Vgl. Selle (2000a: 27).

<sup>6</sup> Renn & Webler (1994: 17), Bierhoff (1992: 167), Wiedemann & Claus (1994: 218)

<sup>7</sup> Ähnlich Bohnet (1997: 162); zur Komponenten der Fairness vgl. Kap. 4.1.2 und 4.1.4 zur Beurteilung der Fairness

Realisierung der fünf Kriterien sehr unterschiedliche Konsequenzen nach sich ziehen kann. Beispielsweise scheint der Wunsch nach Wirtschaftlichkeit in einfach und zügig gestalteten Verfahren besser zu realisieren, während das Primat der Sachkompetenz oder Fairness zu eher aufwendigen Verfahren führt. Weil die Aspekte Legitimation<sup>1</sup>, Effizienz<sup>2</sup>, Sachbezogenheit und Kompetenz<sup>3</sup> bereits implizit thematisiert wurden, soll nachfolgend kurz der Aspekt der Fairness erläutert werden.

Der *Fairness* eines Verfahrens wird sehr hohe Bedeutung zugemessen. Nach Ansicht von Dieter et al. (2000: 78) sind „fair gestaltete ... Verfahren der Schlüssel, um der Gefahr einer zerfallenden Mosaikgesellschaft zu begegnen.“<sup>4</sup> Gesellschaftlich rationales Handeln kann sich nach Keller (1991: 15) nur in einem fairen Entscheidungsprozess entfalten, in welchem konkret um jede Entscheidung gerungen werden muss. *Was jedoch als fair und gerecht beurteilt wird, ist in Abhängigkeit von unterschiedlichen weltanschaulichen Orientierungen, sozialen Standortgebundenheiten und persönlichen Interessen sehr mannigfaltig und zum Teil antagonistisch.* Damit geraten Bewertungen der Fairness in den Bereich der Ideologie; entsprechendes Wissen darüber, wann was als „fair“ erlebt wird, kann als Herrschaftswissen interpretiert und gebraucht werden.

Mit Bierhoff (1992: 164) wird Fairness durch drei Fragen geprüft:

- Ist das *Verfahren* selbst als fair zu bezeichnen?
- Ist die *Interaktion* im Verfahren als fair zu bezeichnen?
- Sind die *Konsequenzen*, die sich aus dem Verfahren ergeben, als fair zu bezeichnen?

Bierhoff (1992: 163, 167 f., 170) hebt die Bedeutung der Mitsprache für den wahrgenommenen Grad von Fairness des Verfahrens hervor. Wird hingegen Mitsprache nur als eine Beruhigungsspielzeug wahrgenommen, um die Betroffenen in den falschen Glauben zu versetzen, sie könnten Einfluss und Kontrolle ausüben, ergibt sich eine niedrige Einschätzung der Fairness.<sup>5</sup> Ob die Konsequenzen eines Verfahrens als fair erlebt werden oder nicht, kann nach Bierhoff (1992: 171 ff.) auch durch die Existenz und die Qualität von Rechtfertigungen der Ergebnisse bestimmt werden. Fehlen Erklärungen und für die Adressaten plausible Gründe gänzlich oder sind sie mangelhaft, werden die Regeln des Diskurses verletzt und erleben sich die Betroffenen in ihrer Person als abgewertet. Demgegenüber wird es den Betroffenen durch für sie verständliche Erklärungen ermöglicht, die Angemessenheit des Ergebnisses selbst zu überprüfen.<sup>6</sup>

Ersichtlich wird dabei das Problem, dass sowohl Beteiligung als auch Erklärungen instrumentell eingesetzt werden können. Dieses Problem kann aber nicht vermieden werden, indem man Erkenntnisse, die bestehen und sozialtechnisch verwendet werden können, nicht erwähnt, sondern eher dadurch, dass solche Probleme im Verfahren erkannt und offengelegt werden.

Mit Verfahrensfragen sind häufig auch Interessen- und Wertkonflikte verwoben. Daher geht es meist nicht nur um die Frage, wie ein Verfahren für die Klärung einer „Sachfrage“ am besten zu konstruieren sei. Sondern auch Fragen, wie Interessen oder Werte am besten inszeniert oder strategisch eingesetzt werden können, bestimmen wesentlich die Auseinandersetzungen über die

---

<sup>1</sup> Vgl. Kapitel III. 5.

<sup>2</sup> Vgl. Kap. III. 3.8 & Kap. V. 2.

<sup>3</sup> Vgl. Kap. III. 3 & Kap. IV. 4 & 5.

<sup>4</sup> Vgl. Zilleßen & Barbian (2000: 214). Ihrer Ansicht „gerät der demokratischen Grundkonsens in Zweifel. Er betrifft das grundsätzliche Vertrauen der Menschen in das Funktionieren des politischen Systems im Sinne eines fairen Interessenausgleichs nach Regeln, die eine angemessene Berücksichtigung aller entscheidungsrelevanten Belange sicherstellen und die politische Verantwortung für Entscheidungen zurechenbar machen.“

<sup>5</sup> Bierhoff (1992: 170)

<sup>6</sup> Bierhoff (1992: 174)

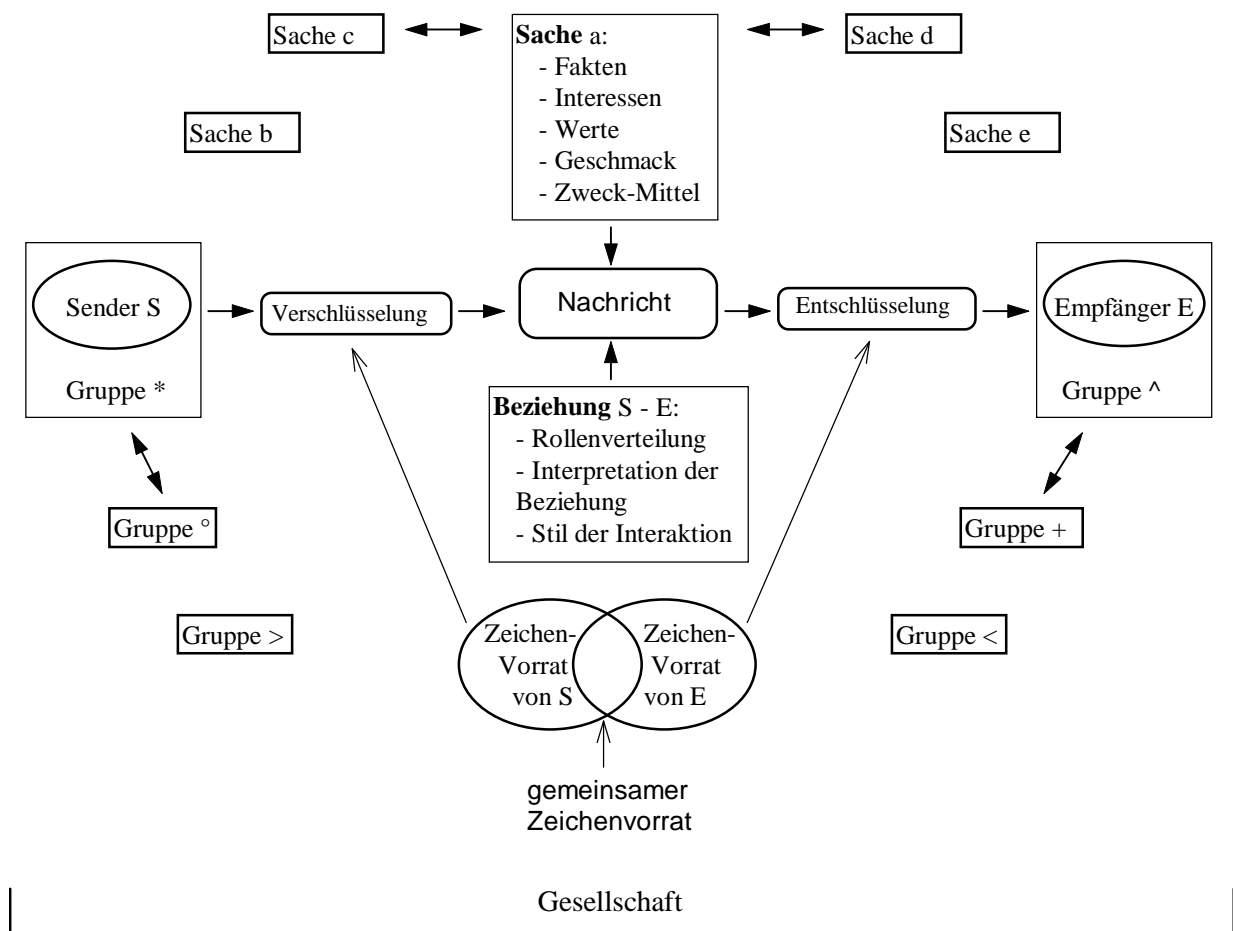
Verfahrensgestaltung.

Abschließend kann man feststellen, dass es umso wichtiger ist, das Verfahren selbst fair, transparent und nachvollziehbar zu gestalten, wenn es schwierig ist, „richtige“ Entscheidungen zu treffen.<sup>1</sup>

### 4.1.5 Konflikt-Kommunikations-Modell

In einem Modell zusammengefasst lassen sich die für die Kommunikation und Planung relevanten Konflikttypen folgendermaßen darstellen:

Abbildung 2: Konflikt-Kommunikations-Modell



Grundlage des Modells ist das allgemeine Kommunikationsmodell mit Sender, Empfänger und Ver- und Entschlüsselung der Nachricht etc. Diese wurden um Aspekte erweitert, die für das Konfliktgeschehen von Bedeutung sind.

<sup>1</sup> Zilleßen & Barbian (2000: 217)

Im Einzelnen sind dies:<sup>1</sup>

- Die *Komponenten einer Nachricht*:  
Komponenten sind Informationen auf der Sachebene über Fakten, Interessen, Werte und Geschmack, aber auch über einzusetzende Mittel, um ein Ziel erreichen zu können sowie über die Qualität der Beziehung zwischen Sender und Empfänger.<sup>2</sup>
- Die *Verknüpfung verschiedener Sachbereiche*:  
Verschiedene Aspekte unterschiedlicher „Sachen“ stehen aus dem Blickwinkel der jeweiligen Parteien nicht isoliert nebeneinander, sondern können auch mit anderen „Sachen“ verknüpft sein (dies wird durch Pfeile symbolisiert).<sup>3</sup>
- Der *soziale Rahmen*:  
Adressant und Adressat können für sich als Einzelpersonen oder als Mitglieder (und Stellvertreter) einer bestimmten Gruppe handeln. Die einzelnen (eventuell rivalisierenden oder kooperierenden) Gruppen können in Beziehung mit anderen Gruppen stehen und gehören einer sie umfassenden Gesellschaft an (bestehende Beziehungen wurden mit Pfeilen symbolisiert).

Zusammenfassend enthält daher eine für Kommunikations- und Planungsprozesse bestimmte Konflikttypologie folgende vier Konfliktebenen mit insgesamt 12 Konflikttypen:

Auf der *Sachebene* können

- Faktenkonflikte,
- Interessenkonflikte,
- Wertkonflikte,
- Zweck-Mittel-Konflikte sowie
- Konflikte über den Geschmack als Typen auftreten.

Die *Beziehungsebene* enthält die Typen

- Rollenkonflikte,
- Konflikte aufgrund unverträglicher Interpretationen der gegenseitigen Beziehungen sowie
- Konflikte über den Stil der Interaktion.

Konflikte auf der *Ebene der Kommunikation* können unterteilt werden in die Bereiche des

- Sendens,
- Empfangens sowie
- Verstehens von Nachrichten.

Konflikte über die *Verfahrensgestaltung*

- Umstritten kann die Legitimation, die Effizienz, die Sachbezogenheit, die Kompetenz oder die Fairness eines Verfahrens sein.

Eine Konflikttypologie bezieht zwangsläufig Inhalte eines Konfliktes mit ein. Ihre Anwendung ist damit ein Teil der Intervention, indem Aspekte benannt werden, die für die Lösung Beachtung finden müssen.

<sup>1</sup> Auch der Prozesscharakter des Geschehens ist zu ergänzen, wird für diese Darstellung zugunsten der Übersichtlichkeit jedoch zurückgestellt.

<sup>2</sup> Vgl. Schulz von Thun (1998a: 26, 179, 209).

<sup>3</sup> Vgl. Kap. VI. 5.3.2.

## 4.2 Konfliktparteien

An jedem sozialen Konflikt haben zwei oder mehrere Parteien Anteil. Wichtige Fragen zur Diagnose und Intervention sind:

- Zwischen welchen Akteuren spielt sich der Konflikt ab? *Wer ist am Konflikt beteiligt?*
- Wer ist *in welcher Weise* beteiligt? Wem entstehen aus dem Konflikt welche Schwierigkeiten, welcher Schaden oder Nutzen?
- Welchen *individuellen und sozialen Bedingungen* unterliegen die Akteure? Welches Verhalten wird von ihnen erwartet? Welches Verhalten ihnen gegenüber hat voraussichtlich welche Wirkung?
- Wie sind die *Beziehungen und Verhältnisse* zwischen den Akteuren beschaffen? Welche Koalitionen gibt es? Inwiefern prägt die *soziale Arena* des Konflikts die Handlungen der Personen?

Die erste Frage unterscheidet zwischen den offensichtlich im Geschehen *Agierenden* und ihren Hintermännern oder Verbündeten. Beispielsweise kann eine Person als Einzelperson oder als Repräsentant einer Gruppe handeln, Parteien sind in einer bestimmten Weise organisiert oder nur formlos wahrnehmbar.<sup>1</sup>

Die zweite Frage hat die jeweilige *Art der Beteiligung* und die jeweilige *Rolle* der Beteiligten im Geschehen sowie ihre spezifischen *Positionen* zum Konflikt zum Gegenstand.

Das Verhalten wird geprägt durch *individuelle* Bedingungen wie Alter oder Geschlecht sowie durch *soziale* Gegebenheiten wie beispielsweise die Schichtzugehörigkeit oder die Zahl und die Rollen der involvierten Akteure in der sozialen Arena.

Die *soziale Arena* beschreibt die Größe des „Raumes“, in welchem einem Konflikt gesellschaftliche Relevanz zugesprochen wird und welcher daher bei der Intervention zu betrachten ist. Die Größe der sozialen Konfliktarena ist nach Glasl (1997: 60 ff.) ohne größere Schwierigkeiten und mit nur geringem Kenntnisstand über das Konfliktgeschehen relativ zweifelsfrei zu erheben. Sie wird in drei Stufen erfasst:<sup>2</sup> Bei Divergenzen im *mikrosozialen* Rahmen sind ausschließlich einzelne Personen involviert, die einander persönlich kennen und in direkter Beziehung zueinander stehen. Konflikte im *mesosozialen* Rahmen betreffen einzelne Subsysteme der Gesellschaft.<sup>3</sup> Innerhalb der Subsysteme gestalten sich die Beziehungen und Rollenzuweisungen nach denjenigen Regeln, die innerhalb dieser Subsysteme herrschen. Zwischen Subsystemen findet Kommunikation vermittelt über Repräsentanten statt. Auf der *makrosozialen Ebene* sind mehrere, oftmals von einander abhängige Subsysteme zugleich verwickelt. Information und Kommunikation finden bereits indirekt über Medien der öffentlichen Meinung statt.

Abschließend lässt sich feststellen, dass für die Konfliktanalyse die Beschreibungen der Konfliktanden, ihre Situation, ihrer Tätigkeiten und der Folgen des Konflikts für sie sowie der Größe der sozialen Arena eines Disputes hilfreiche Informationen für die Intervention bieten.

---

<sup>1</sup> Ausführlicher z. B. Glasl (1997: 105 - 142)

<sup>2</sup> Glasl (1997: 51 f.). Weitere in der Literatur verwandte Kriterien sind die Zahl der Beteiligten, ihre Machtposition untereinander, ihre Fähigkeit, den Konflikt zu kontrollieren, der Grad an Organisation in Gruppen. Schwarz (1990: 47 - 139) z. B. klassifiziert Konflikte nach der Zahl der Beteiligten u.a. in Individuum-, Paar-, Dreiecks-, und Gruppenkonflikte. Darüber hinaus wird diesen verschiedenen Ebenen eine Sammlung weiterer Typen zugeordnet wie z. B. auf der Gruppenebene ca. 20 weitere Untertypen. Leider entbehrt seine Gliederung der Übersichtlichkeit, Prägnanz und einer logischen Ordnung und scheint daher nur sehr bedingt für die Konfliktdiagnose geeignet. Schwarz selbst nimmt bei der Konfliktintervention kaum Bezug auf seine eigene Einteilung.

<sup>3</sup> Ähnlich Beck & Schwarz (1995: 77)

### 4.3 Erscheinungsbilder von Konflikten

Konflikte können auch nach ihren Erscheinungsbildern klassifiziert werden. Fragen zur Diagnose sind:

- *Wann* und in welchen Situationen traten Konflikte auf?
- *Wie häufig* entstanden Konflikte?
- *In welchem Stil* und in welcher Intensität äußerten sich die Konflikte?

In welchen Situationen und wie häufig Konflikte auftreten bzw. auftraten lässt sich mit Hilfe von Beschreibungen des Kontextes und Zeitangaben erfassen. Sehr viel schwieriger ist es, die Gestalt und Intensität eines Konfliktes objektiv und damit vergleichbar mit anderen Konflikten zu analysieren. Der dominante Stil des Verhaltens und der Interaktion zwischen den Konfliktparteien, zeigt das soziale Klima zwischen diesen. Glasl (1997) differenziert die Kategorien „*heiß*“ und „*kalt*“. Ein „*heißer*“ Konflikt liegt vor, wenn die Beteiligten mit „Feuer und Flamme“ für ihre Ziele kämpfen. Es herrscht ein „*explosives*“ Klima vor. Ein „*kalter*“ Konflikt liegt vor, wenn äußerlich sichtbare Aktivitäten selten sind und eine Lähmung oder „*frustrierte Resignation*“ eintritt. Die Personen „*erstarren*“ und resignieren.<sup>1</sup>

Diesem Einteilungsprinzip liegt die Beobachtung zugrunde, dass Konflikte sich auf sehr verschiedene Arten entwickeln können, selbst wenn ein identischer Konfliktgegenstand der Auslöser war.<sup>2</sup>

Unabhängig von Streitgegenständen kann auch der *Grad der Eskalation*, die Intensität von Konflikten - als wesentliche Komponente ihres Erscheinungsbildes - beschrieben werden. Die Intensität eines Konflikts tritt im Verhalten der Beteiligten in Erscheinung. Die Konfliktintensität wird in drei Hauptphasen mit jeweils drei Stufen unterteilt. Die drei Hauptphasen und ihre Kennzeichen sind:

- I. Hauptphase: Kooperation herrscht (noch) vor.
- II. Hauptphase: Kooperation wird zunehmend von Konkurrenz abgelöst.
- III. Hauptphase: Konkurrenz herrscht vor.

Die Existenz ein und desselben Konfliktes kann sich auf verschiedenen Eskalationsstufen in ganz unterschiedlichem Gewand zeigen. Beispielsweise äußert sich ein Konflikt in einer kontroversen Diskussion (I. Hauptphase) oder in der gegenseitigen öffentlichen Verteufelung (II. Hauptphase) oder sogar in Wunsch oder Tat der Vernichtung des Gegners (III. Hauptphase). Je nach Eskalationsstufe sind daher unterschiedliche Interventionsstrategien einsetzbar.

Der Eskalationsstufe eines Streites Aufmerksamkeit zu schenken lohnt, um Handlungsspielräume der jeweiligen Akteure und Möglichkeiten der Intervention bestimmen zu können. Daher sollen im Folgenden die Prinzipien der Eskalationsdynamik und in diesem Zusammenhang auch die bereits erwähnten Phasen der Eskalation genauer vorgestellt werden.

---

<sup>1</sup> Glasl (1997: 69)

<sup>2</sup> Glasl (1997: 49, 58). Andere Einteilungen stammen beispielsweise von Dahrendorf (1958) oder Pondy (1967). Sie unterscheiden „*latente*“ und „*manifeste*“ Konflikte. Bei einem latenten Konflikt bestehen objektive Gegensätze zwischen den Positionen der Parteien, ein manifest - also bereits sichtbarer - Konflikt muss sich zusätzlich im Verhalten äußern.

## 5. Prinzipien der Eskalationsdynamik

Sowohl um eine Eskalation vermeiden zu können, als auch um geeignete Interventionsmethoden auffinden und damit die spezifische Rolle der intervenierenden Partei ausgestalten zu können, ist die Kenntnis der Eskalationsstufen (Kapitel 5.1), derjenigen Verhaltenselemente, welche (meist) zur Eskalation führen (Kapitel 5.2) sowie der „Basismechanismen“ der Eskalation (Kapitel 5.3) von großer Bedeutung. Diese werden in den folgenden Kapiteln vorgestellt. Nur wenn sich die Bedingungen der Eskalation und des Konflikthandelns erkennen lassen, ist es möglich, zum Streit und zu seiner Eskalation alternative Handlungschancen und Rationalisierungsmöglichkeiten aufzufinden.<sup>1</sup> Natürlich sind Kenntnisse der Eskalationsdynamik nicht nur für eine Deeskalation verwendbar, sondern können gleichfalls für eine gezielte Eskalation von Konflikten gebraucht werden.

In Konfliktsituationen und Eskalationsprozessen werden in der Regel verschiedene Komponenten wie z. B. objektive Sachverhalte, Interessen, Werte, Glauben und Gefühle oder intrapersonale Konflikte und interpersonale Aspekte miteinander verwoben.<sup>2</sup> Innerhalb einer Person werden dadurch die Wahrnehmungsfähigkeit, das Denk- und Vorstellungsleben sowie das Gefühls- und Willensleben stark verändert.<sup>3</sup> All diese Veränderungen wirken zusammen und können dazu führen, dass eine Person im zunehmenden Maße die rationale Kontrolle über sich selbst verliert. Dies zeigt sich unter anderem im Verhalten in Wort und Tat und in der sozialen Interaktion.<sup>4</sup> Auf der interpersonalen Ebene findet dadurch z. B. eine Ausweitung der Streitfragen und des sozialen Rahmens statt.<sup>5</sup> Je weiter ein Konflikt eskaliert, desto komplizierter und aufwendiger wird es in der Regel, ihn wieder lösen zu können.

Nicht jeder Konflikt eskaliert zwangsläufig auf diese Weise.<sup>6</sup> Jeder Streitende kann für sich bestimmen, ob ein Konflikt in die nächste Eskalationsstufe „abgeleitet“ oder nicht.<sup>7</sup> Konfliktkompetenz beinhaltet die persönliche Fähigkeit, in spannungsreichen Situationen nicht getrieben, sondern selbstbestimmt und kontrolliert wahrnehmen, denken und aus Erwägung der Alternativen handeln zu können. *Hemmschwellen* der Entstehung von Konflikten oder ihrer Eskalation können Moral- und Wertvorstellungen, die rationale Analyse der Kosten und Nutzen oder des Risikos eines Streits,<sup>8</sup> Unfähigkeit zum Streit, Trägheit, Interesselosigkeit, Angst vor einem Streit oder davor, unterlegen zu sein, oder gesellschaftlich verursachte Einschränkungen der Akteure (z. B. durch das Eingreifen einer machtvollen dritten Partei) sein. Die Basismechanismen der Eskalation vernichten nicht ohne Zutun der Akteure deren Kompetenz zu reflektieren und zu handeln; daher sind auch immer andere als eskalationsfördernde Handlungen möglich, „wenn auch nicht immer wahrscheinlich.“<sup>9</sup>

### 5.1 Phasenmodell der Eskalationsstufen

Bisher gibt es nur wenige Versuche, die Eskalationsmechanismen innergesellschaftlicher Konflikte zu systematisieren und in einem Modell zusammenzufassen.<sup>10</sup> Das in der deutsch-

---

<sup>1</sup> Eckert & Willems (1989: 33, 43)

<sup>2</sup> Glasl (1997: 64), Wiedemann (1994: 192)

<sup>3</sup> Glasl (1997: 35)

<sup>4</sup> Glasl (1997: 35)

<sup>5</sup> Glasl (1997: 191)

<sup>6</sup> Nach Ansicht von Eckert & Willems (1992: 45) betont Glasl grundsätzlich die konfliktförderlichen und zur Eskalation treibenden Kräfte, während konfliktreduzierende Mechanismen weniger thematisiert werden. Es drängt sich in seiner Darstellung fälschlicherweise das Bild auf, dass jede Schwierigkeit als Konflikt eskalieren müsste.

<sup>7</sup> Ebenso Fisher et al. (1995: 92)

<sup>8</sup> Vgl. Eckert & Willems (1992: 45).

<sup>9</sup> Eckert & Willems (1992: 46)

<sup>10</sup> Eckert & Willems (1992: 43 f.)

sprachigen Literatur meist verwendete Eskalationsmodell stammt von Glasl (1980).<sup>1</sup> Darin werden drei Hauptphasen der Eskalation mit je drei Stufen unterschieden. Die Stufen werden durch Schwellen getrennt. Auf jeder der neun Stufen herrschen jeweils andere Verhaltensnormen und -regeln sowie Grade an Gewaltanwendung. Es ändern sich im Verlauf des Eskalationsprozesses die Perzeptionen, Einstellungen, Absichten, Verhaltensweisen und Interaktionen sowie das Selbstkonzept der Konfliktparteien. Der Fortgang der Eskalation gleicht nach Glasl (1997: 215) einer Abwärtsbewegung, einem Niedergang. Im Fortschreiten dieses Niedergangs wird das Verhalten der Akteure stetig weiter eingengt: Denkgewohnheiten, Gefühle, Stimmungen, Motive und Ziele treten in den Vordergrund, die nicht dem Grad der bereits erworbenen psychischen Reife der Akteure entsprechen, sondern Rückfälle in eigentlich abgeschlossene Phasen der sozial-kognitiven Reifung sind.<sup>2</sup>

Die drei Hauptphasen der Eskalation lassen sich durch das Verhältnis von kooperativer zu konkurrenzorientierter Verhaltensweise unterscheiden.<sup>3</sup> Während sich die Konfliktparteien in der *ersten Hauptphase* noch im wesentlichen um eine sachbezogene Lösung mit Hilfe von Kommunikation bemühen und das Verhalten auf Kooperation ausgerichtet ist, werden in der *zweiten Hauptphase* zunehmend konkurrenzbestimmte Verhaltensweisen gewählt. Neben den eigentlichen Sachproblemen werden die Beziehungsprobleme Gegenstand des Streites. Misstrauen und Respektlosigkeit zwischen den Akteuren stehen einer direkten Kommunikation sowie einem direkten Kontakt im Wege; das bisherige Bild des Gegners wird durch Stereotypen und Feindbilder ersetzt. Moralisch-ethische Einstellungen begrenzen bis zu dieser Phase noch die Wahl der Mittel, nicht mehr jedoch in der *dritten Hauptphase*. Hier sind die ursprünglichen Sachprobleme vollkommen in den Hintergrund geraten, während die Auseinandersetzung um Beziehungsprobleme das Geschehen beherrschen. Alleiniges Ziel der Akteure wird es, den Feind zu schädigen oder letztlich gänzlich zu zerstören, selbst um den Preis des eigenen Untergangs.<sup>4</sup> Die drei Hauptphasen umfassen folgende Stufen:

I. Hauptphase: Kooperation herrscht (noch) vor, schwindet aber.

Stufe 1: Spannungen und zeitweilige Verhärtungen

Stufe 2: Polarisierung und kämpferische Debatte

Stufe 3: Tatsachen schaffen statt Worte verschwenden

II. Hauptphase: Kooperation wird zunehmend von Konkurrenz abgelöst.

Stufe 4: Imagekämpfe und Bildung von Koalitionen sowie von stereotypen Feindbildern

Stufe 5: Gesichtsverlust: öffentliche Angriffe auf den Gegner mit dem Ziel, ihn zu „entlarven“

Stufe 6: Massive Drohgebärden

III. Hauptphase: Konkurrenz herrscht zunehmend vor.

Stufe 7: Begrenzte Vernichtungsschläge

Stufe 8: Zersplitterung und Zerschlagung des feindlichen Systems

Stufe 9: Gemeinsam in den Abgrund.<sup>5</sup>

Ein Konflikt durchläuft bestimmte dieser Stufen als seine Geschichte. Die Beschreibung seiner Eskalationsstufe ist damit auch ein Instrument der Analyse. Selbst wenn manche Akteure

<sup>1</sup> Eine graphische Übersicht mit Kurzcharakterisierung ist bei Glasl (1997: 218 f. sowie auf den Seiten 215-286), eine gute Zusammenfassung bei Spillmann & Spillmann (1989: 32-34) oder Hesse & Schrader (1995: 55-58) zu finden.

<sup>2</sup> Spillmann & Spillmann (1989: 20, 31), Glasl (1997: 216)

<sup>3</sup> Glasl (1997: 218)

<sup>4</sup> Glasl (1997: 278); vgl. Eckert & Willems (1992: 44 f.).

<sup>5</sup> Glasl (1997: 218 f., leicht verändert)



wechseln, kann die Intensität des Konfliktes konserviert bleiben. Die Eskalation eines Konfliktes folgt nicht einem selbständigen Geschehen, sondern ist die Folge bestimmter Verhaltensweisen. Einige von ihnen werden nachfolgend genannt.

## 5.2 Zu Konflikten und zur Eskalation führende Verhaltenselemente

Während der streitverschärfende Effekt mancher Verhaltensweisen, wie z. B. des Beleidigens, offensichtlich ist, ist z. B. besonders leises Sprechen nicht gleichermaßen auffällig. Für die Gestaltung und Regelung eines Kommunikationsprozesses ist es aber wichtig, möglichst viele zur Eskalation führende Verhaltensweisen identifizieren zu können, um diese erkennen, benennen und verändern zu können.

*Kern aller konfliktförderlichen Handlungsweisen* ist die Herstellung einer Situation für den Kontrahenten oder alle Beteiligten, die unerfreulich, und einer Problemlage, die für sie unlösbar erscheint. Bezüglich der Sachfrage wird der Gegner (absichtlich oder unabsichtlich) in die Ausweglosigkeit, Ohnmacht oder Irre geführt; persönlich wird er auf verschiedene Weisen abgewertet.<sup>1</sup> Die Palette dafür einsetzbarer Instrumente ist reichhaltig.<sup>2</sup> Solches Verhalten muss natürlich nicht zu Konflikten führen, wird aber in schwierigen Situationen meist nicht seine Wirkung verfehlen.<sup>3</sup> Einige Beispiele seien (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) in der Untergliederung in Konfliktebenen und -typen aufgezählt.<sup>4</sup>

Auf der *Sachebene*, die Tatsachen-Behauptungen zum Gegenstand hat, vermeiden Falschaussagen und Verschweigen wichtiger Informationen die Möglichkeit, Lösungen zu finden. Das Unterstellen von gezielter Fehlinformation oder negativer, illegitimer Interessen und Werte setzt das Gegenüber herab. Die Ausweitung, Verallgemeinerung und Fundamentalisierung strittiger Themen machen eine Bearbeitung durch die Konfliktparteien häufig unmöglich. Um die Position eigener Interessen zu stärken, werden Interessen gerne mit verallgemeinerbaren Werten verknüpft und dadurch schwieriger verhandelbar. „Die Explikation verallgemeinerbarer Werte ist daher ein wichtiger strategischer Aspekt jeden Konflikthandelns, da hierdurch Legitimität für die eigene Person eingeworben werden kann, während zugleich der Gegner und dessen Handeln unter Verweis auf eben diese Werte diskreditiert werden kann.“<sup>5</sup>

Auf der *Beziehungsebene* wirkt konfliktförderlich, wenn Schuld unterstellt wird oder Personen nicht ein persönlicher unversehrter Raum zugestanden wird. Die geringe Wertschätzung des Gegenübers kann gezeigt werden, indem die Würde, Rechtmäßigkeit, Kompetenz, Redlichkeit, Wahrhaftigkeit, Vernünftigkeit, Zuverlässigkeit - möglichst mit unverhältnismäßigen Argumenten vor Außenstehenden - infragegestellt, lächerlich gemacht und zugleich die eigene Überlegenheit - am wirkungsvollsten in übertriebener Weise und überheblicher Manier - propagiert werden. Abwertendes Verhalten kann auch durch Desinteresse, „Nichtbeachten“ einer Person (z. B. durch Unterlassen der Zuteilung von Informationen oder von Aufmerksamkeit) oder ihrer Äußerungen und Leistungen sowie durch Demonstration von Überlegenheit (z. B. in

<sup>1</sup> Vgl. Schulz von Thun (1981: 162). Erdmann (1982: 45) bemerkt: „Wohl das schäbigste aller Methoden, den Gegner zu bekämpfen, ist das ‚Persönlichwerden‘, das den schärfsten Gegensatz zur sachlichen Kampfweise bildet. Man geht auf die Gründe des Gegners und seine Ansichten überhaupt nicht ein, sondern greift seine Person an. Man bezweifelt seine Sachkenntnis, seine Befähigung, die in Rede stehenden Fragen zu behandeln, seine Glaubwürdigkeit, seinen guten Willen; man schiebt seinen Behauptungen niedrigere Motive unter und sucht dadurch von vornherein alles, was er sagt, als verdächtig und unbeachtlich hinzustellen. ...“

<sup>2</sup> Erdmann (1982. 45 - 131). Er erläutert dabei sehr gut zahlreiche „Kunstgriffe“ einer „unsachlichen Kampfweise“ wie die Verdrehung des Streitpunktes, Abspringen vom Streitgegenstand, logische Schlußfehler, Ausnutzung der Mehrdeutigkeit der Sprache, falsche Verallgemeinerungen und viele andere mehr.

<sup>3</sup> Angemerkt sei, dass manche der hier aufgeführten Verhaltensweisen in manchen Situationen völlig normal sind (z. B. Ehrlichkeit wird von einer übergeordneten Instanz wie einem Gericht geprüft). Gerade der Umstand, dass sie einer Person oder Situation nicht angemessen, sondern aus einem anderen Zusammenhang entlehnt sind, kann Konflikte erzeugen.

<sup>4</sup> Die Angaben entstammen u. a. Eckert & Willems (1989), Glasl (1997: 122), Hillmann (1994: 742 f.); vgl. Gross (1997).

<sup>5</sup> Eckert & Willems (1992: 28)

Ultimaten oder Drohungen) erfolgen.

Auf der *Kommunikationsebene* können Konflikte erzeugt werden durch mangelnde Übereinstimmung zwischen Wort und Taten, Pauschalisierung, (absichtliche) Missverständnisse und Verweigerung von Verständnis.<sup>1</sup> Im Sprechverhalten können übertrieben lautes oder leises Sprechen, übertrieben langsames oder hektisches Sprechen sowie lange und auch kurze Redezeiten Konflikte fördern.

Auf der *Ebene des Verfahrens* kann man mit fehlender Klarheit über das Ziel des Verfahrens, fehlenden Spielregeln oder ungleichem Auslegen von Spielregeln<sup>2</sup> oder einer unlogischen Vorgehensweise<sup>3</sup> Verwirrung stiften.

Einige dieser Verhaltenselemente zeigen sich nach Glasl (1997: 191) in typischen Wechselwirkungen (als sogenannte Basismechanismen) gemeinsam. Sie werden im Folgenden beschrieben.

### 5.3 Basismechanismen der Eskalationsdynamik

Glasl (1997: 191 - 210) unterscheidet fünf sogenannte Basismechanismen der Eskalation.<sup>4</sup> Durch die Wirkungen dieser Basismechanismen wird die Konfliktsituation für die Beteiligten zunehmend vieldeutiger, schwerer verständlich und daher immer weniger kontrollierbar. Wie auch die Parteien handeln, sie werden sich nach Glasl (1997: 191) nur noch tiefer in den Konflikt verstricken, sofern sie es nicht vermögen, diese Basismechanismen zu durchbrechen. Deren Wirkung führt somit zu einer weiteren Eskalation des Konfliktes.<sup>5</sup> Aufgrund dieser Mechanismen neigen Ereignisse in Konflikten dazu, sich zu überstürzen (Glasl 1990: 209). Wahrnehmen, Denken, Fühlen, Wollen und Handeln sind davon betroffen.<sup>6</sup>

Die Basismechanismen sind:

- Zunehmende Projektion bei wachsender Selbstfrustration;
- Ausweitung der strittigen Themen bei gleichzeitiger kognitiver Komplexitätsreduktion;
- Simplifizierung der Kausalitätsbeziehungen und Verstärkung des Reaktionsverhaltens;
- Ausweitung der sozialen Dimension bei gleichzeitiger Tendenz zur Personifizierung des Konflikts;
- Motivunterstellung führt zur „sich selbst erfüllenden Prophezeiung“.<sup>7</sup>

Diese fünf Basismechanismen können zu einer völlig unüberschaubaren Situation führen, welche die Parteien als bedrohlich erleben, weil sie die Situation und damit ihre eigene „Sphäre“ nicht mehr unter Kontrolle haben. Konflikte sind Situationen, in welchen subjektiv meist ein hoher Handlungsdruck unter Zeitdruck herrscht. Da dieser Aspekt sich inhaltlich von obigen Basismechanismen unterscheidet, wird für die vorliegende Arbeit ein sechster angefügt:

- Selbstverstärkung von Bedrohung und Kontrollbemühungen.

Die Basismechanismen werden im Folgenden kurz charakterisiert.

---

<sup>1</sup> Vgl. Fisher & Brown (1989: 164), Deutsch (1976: 195), Watzlawick (1974: 85).

<sup>2</sup> Montada (2000: 38). Vgl. Mähler & Mähler (2000: 23).

<sup>3</sup> Vgl. Lievegoed (1990). Besonders zerstörerisch kann seiner Meinung nach wirken, wenn man anfangs in Klärungsprozessen verkündet, wie die Lösung aussehen muss, bevor geklärt wurde, welches die Grundlagen und Erfordernisse für eine Lösung sind. Vgl. Deutsch (1976: 185).

<sup>4</sup> Vgl. Eckert & Willems (1989), Fisher (1990: 99-105).

<sup>5</sup> Vgl. Nothdurft (1997: 4).

<sup>6</sup> Vgl. Eckert & Willems (1989: 51 f.).

<sup>7</sup> Glasl (1997: 191 f.)

### **5.3.1 Zunehmende Projektion bei wachsender Selbstfrustration**

Der Kern dieses Mechanismus liegt in der Verdrängung eigener, als negativ bewerteter Wesensmerkmale, welche dann in der Person des Gegners gesehen werden. Das führt zur Trübung sowohl des Bildes des Gegners als auch des Selbstbildes und hat die Abwertung des Gegners sowie die Entstehung eines scharfen Kontrastes zur Folge. Dies kann sich in einem unangemessen aggressiven Verhalten äußern. Aus diesem Handeln entstehen Selbstvorwürfe, auch wenn das eigene unangemessene Verhalten nahezu ausschließlich mit der Schuld der anderen Partei gerechtfertigt wird. Dieser Ablauf führt aufgrund der fortlaufenden Projektion und Einschränkung des eigenen Handlungsfreiraums zugleich zur Frustration.<sup>1</sup>

### **5.3.2 Ausweitung der strittigen Themen bei gleichzeitiger kognitiver Komplexitätsreduktion**

Im Laufe der Auseinandersetzung werden nicht nur immer mehr Themen aufgeworfen, sondern auch widersprüchliche Informationen in den Streit getragen. Zugleich sinkt in diesen Stress-Situationen die Fähigkeit, Informationen zu verarbeiten und komplexe Probleme zu bewältigen. Um sich trotz der Komplexität und Unübersichtlichkeit noch orientieren zu können, behelfen sich die Akteure mit stereotyper Übersimplifizierung (Komplexitätsreduktion). Das Denken wird eingeschränkter, Bewertungen fundamentaler<sup>2</sup>, das Auftreten radikaler und die Forderungen extremer. Diese Simplifizierung tritt nicht nur auf der Ebene der Themen, sondern auch auf der Ebene der Ursachenerklärung und der Personifizierung des Streites auf, die im Folgenden beschrieben werden.<sup>3</sup>

### **5.3.3 Simplifizierung der Kausalitätsbeziehungen und Reaktionsverhalten**

Aufgrund der unterschiedlichen Ausgangspositionen, Wert- und Interessenlagen, welche zum Konflikt führten, haben die Konfliktparteien auch eine unterschiedliche Ansicht über Ursachen und Hintergründe des Konflikts, über den Konflikthalt selbst, die Bedingungen, die zum derzeitigen Zustand geführt haben und auch über mögliche und geeignete Lösungswege. Da sich zudem im Laufe der Zeit die Auffassungen und Erklärungsmodelle über den Streit mehrfach ändern können, wird jegliches Kommunizieren nicht nur schwierig, sondern kann auch selbst Anlass für neue Konflikte sein. Die Akteure versuchen, durch das Benennen eindeutiger und umfassender Kausalitätsbeziehungen handlungsfähig zu bleiben. Jede Partei simplifiziert ihre Erklärungsmuster so lange, bis sie zu einer für alles Geschehen verantwortlichen Ursache gelangt. Da zugleich das eigene Verhalten ausschließlich als Reaktion auf die Handlungen der anderen Partei gesehen wird, gehen Selbstrechtfertigungen und Schuldzuweisungen Hand in Hand;<sup>4</sup> eine Lösung des Konfliktes kann aus Sicht einer jeden Partei nur in der Veränderung der Positionen oder des „Wesens“ des Gegners liegen.<sup>5</sup>

### **5.3.4 Ausweitung der sozialen Dimension bei gleichzeitiger Tendenz zur Personifizierung des Konflikts**

Die ursprünglichen Konfliktparteien versuchen, in bisher unbeteiligten Personen oder Gruppen Verbündete zu finden, um damit mehr Ansehen, Macht oder Schutz zu gewinnen. Dadurch wird ein stets wachsender Akteurskreis in die Auseinandersetzungen gezogen, dessen Perzeptionen,

---

<sup>1</sup> Glasl (1997: 192 - 196, vgl. 206)

<sup>2</sup> Nach Luhmann (1990: 261) fordert die Moral, das „Gute“ zu lieben und das „Böse“ nicht nur zu hassen, sondern auch zu bekämpfen. Dadurch würde ein inhaltlicher Dissens rasch zu einem persönlichen Streit.

<sup>3</sup> Glasl, (1997: 196-200). Vgl. Luhmann (1975: 69).

<sup>4</sup> Eckert & Willems (1992: 46 f.)

<sup>5</sup> Glasl (1997: 200-203)

Einstellungen und Verhaltensweisen das Geschehen immer vielschichtiger und undurchschaubarer machen. Je mehr Personen involviert werden, desto schwieriger wird es für sie, das Geschehen selbst zu durchschauen und zu lenken und umso unpersönlicher wird die Interaktion. Die Parteien reagieren nicht mehr auf die verschiedenen Personen der gegnerischen Partei, sondern auf den vermeintlichen Typus, auf ihr selbst konstruiertes Bild des Feindes.<sup>1</sup> Zugleich steigt die Wahrscheinlichkeit von Missverständnissen und Fehlverhalten. Mit der Ausweitung der sozialen Arena erhöht sich paradoxerweise auch die Tendenz zur Personifizierung. Es werden nicht mehr die Äußerungen des Gegners als ärgerlich erlebt, sondern die Existenz des als moralisch schlecht bewerteten Gegners selbst, die sich in bestimmten Personen zeigt.<sup>2</sup>

### **5.3.5 Motivunterstellung führt zur „sich selbst erfüllenden Prophezeiung“**

Da keine Partei unterliegen möchte und jede Seite für die schlimmste Form der Konfliktaustragung gerüstet sein will, versucht sie einer möglichen zukünftigen Niederlage durch verschiedene Maßnahmen der eigenen „Aufrüstung“ vorzubeugen. Die Reaktion des Gegners, dieses „Missverhältnis“ durch eine eigene „Aufrüstung“ wieder wettzumachen, sieht die andere Partei als die Bestätigung ihrer schlimmsten Befürchtungen und als Begründung für die weitere eigene „Aufrüstung“. Auf diese Weise reagieren die Parteien vermeintlich auf die Absichten des Gegners und realisieren so ihre eigenen Befürchtungen.

### **5.3.6 Selbstverstärkung von Bedrohung und Kontrollbemühungen**

Die Konfliktparteien erleben, dass ihr bisheriges Selbstbild sowie das Bild der anderen Partei sich dramatisch verändern, eine undurchsichtige Vielzahl von strittigen Themen zu klären sind, die Kausalbeziehungen verworren sind, immer größere Kreise in den Konflikt verwickelt werden und immer größere Bemühungen zur Sicherung ihrer Position notwendig werden. Sie erleben Verwirrung, Ohnmacht, Fremdbestimmung und das Gefühl des Gefangenseins. Sie reagieren in dieser Stress-Situation mit dem Versuch, möglichst schnell wieder Kontrolle über die Situation zu erlangen, den Gegner durch besonders drastische Maßnahmen von der Wahl eskalierender Handlungen abzuschrecken und ihn zum Nachgeben zu veranlassen. Zeitverlust wird hierbei als Offenbarung von Schwäche erlebt.<sup>3</sup> Daher stürzen sich die Akteure unter großem Ressourceneinsatz in (blinden) Aktionismus, welcher den Handlungsdruck für die Gegenpartei nochmals erhöht. Dadurch erzielte momentane Erfolgserlebnisse werden extrapoliert, führen zu überzogenen Erwartungen und fallen später wieder der Enttäuschung zum Opfer, sofern der Gegner in gleicher Weise reagiert.<sup>4</sup> Die Schuld für diese fortlaufenden Enttäuschungen wird beim Gegner gesucht; dieser verliert dadurch weiter an Glaubwürdigkeit und Legitimität,<sup>5</sup> da nur sein „Starrsinn“ zu den Schwierigkeiten oder der Niederlage führte.

Auf der Grundlage dieser Darstellung wird im folgenden Kapitel das Instrument der Konfliktanalyse skizziert.

---

<sup>1</sup> Spillmann & Spillmann (1989: 20 ff.) bezeichnen das Feindbild als Krankheitsbild, welches im politisch-sozialen Bereich auftritt. Die Symptome dafür sind Misstrauen, Schuldzuschiebung, Identifikation des Gegners mit dem Bösen an sich, De-individualisierung, Nullsummendendenken, Empathieverweigerung sowie negative Antizipation jeglicher Handlungen des Gegners.

<sup>2</sup> Glasl (1997: 203-206)

<sup>3</sup> Glasl (1997: 207)

<sup>4</sup> Fisher & Brown (1989: 53, 226)

<sup>5</sup> Eckert & Willems (1992: 49)

## 6. Konfliktanalyse

Die Konfliktanalyse soll ein Instrument sein, um systematisch Erkenntnisse über das Phänomen des einzelnen Konflikts sammeln zu können, die sowohl für den Vergleich einzelner Konflikte untereinander, als auch für ihre Handhabung von Bedeutung sind. Welche Erkenntnisse entscheidend sind, ist unter anderem abhängig von dem Vorhaben und den Zielen. Darüber hinaus eröffnet erst eine systematische Analyse der Konflikte eines Falles die Möglichkeit des systematischen Vergleichs mit der Konfliktanalyse anderer Fälle.

In den vorangegangenen Kapiteln wurden die zentralen Aspekte von Konflikten bereits dargestellt. An dieser Stelle soll nun zusammengefasst werden, welche Fragen für die Diagnose von Konflikten beantwortet werden müssen. Die Diagnose verwendet dazu die folgenden W-Fragen:<sup>1</sup>

- **Was** wird von den Akteuren als Konflikt bezeichnet? Welches sind die *Streitgegenstände*? Liegt der Konflikt auf der Sach-, Beziehungs-, Kommunikations- oder Verfahrensebene? Welcher Konflikttypus liegt vor? Mit welchen anderen Streitthemen (auf welchen Ebenen und von welchen Typen) ist der jeweilige Konflikt verknüpft?
- **Wer** ist an dem Konflikt beteiligt? Wer sind die *Konfliktparteien*? Welchen individuellen und sozialen Gegebenheiten unterliegen die Akteure? Wem entsteht Schaden, wem Nutzen aus dem Konflikt? Wie sind die Beziehungen zwischen den Akteuren beschaffen? Wie ist die soziale Arena des Konflikts?
- **Wie** sind die *Erscheinungsbilder* der Konflikte? Wie äußert sich der Streit? Wann, in welchen Situationen, wie oft und in welcher Gestalt und Intensität traten Konflikte auf? Welche Hauptphase und Stufe der Eskalation hat oder erreichte der Konflikt?

In Kurzform werden nun die Fragen der Konfliktanalyse für die „Vorstudie zum Konfliktaufkommen in der Naturschutzplanung“ verwendet. Ausführlichen Gebrauch finden sie in der Beschreibung und Analyse der Fallstudien.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Ähnlich Marr & Stitzel (1979: 92)

<sup>2</sup> Vgl. Kap. IX. 3.1 & 7.1.

## 7. Vorstudie zum Konfliktaufkommen in der Naturschutzplanung

In diesem Kapitel soll die Frage beantwortet werden, welche Konflikttypen mit welchen Themen in welcher Häufigkeit in der kommunalen Landschaftsplanung erwartet werden können. Die Ergebnisse können zur Evaluierung der Konflikttypologie sowie zum Vergleich der in den eigenen Fallstudien erhobenen Konflikte herangezogen werden. Die Ergebnisse zeigen Trends, sind aber keine repräsentative Erhebung.<sup>1</sup> Die Datengrundlage dieser Einschätzung bilden:

- die Dokumentation der Interviews von Kiemstedt et al. (1999) im Rahmen der Forschungsstudie „Erfolgskontrolle und Inhalte örtlicher Landschaftsplanung: IMA-Landschaftsplanung“. Im Rahmen dieser Studie wurden acht Planungsverfahren untersucht. Dazu wurden unter anderem Leitfadeninterviews mit einer Dauer von einer bis zweieinhalb Stunden mit insgesamt 39 Personen durchgeführt. Befragt wurden stets der Landschaftsplaner, Vertreter der Verwaltung, die für die Landschaftsplanung zuständig waren, sowie weitere Vertreter diverser Fachbehörden. Politiker wurden dagegen nicht interviewt.<sup>2</sup> Der Schwerpunkt der Interviewfragen lag im Bereich der Umsetzung und Erfolgskontrolle.<sup>3</sup> Grundlage meiner Auswertung waren die schriftlichen Zusammenfassungen dieser Interviews.
- die Dokumentationen und Analysen der Interviews von Luz et al. (1999 & 2000) im Rahmen der Forschungsarbeit „Landschaftsplanung effektiver in die Tat umsetzen“. Die Datengrundlage bestand aus den schriftlichen Aufzeichnungen der Interviews sowie aus den Zwischenberichten der Untersuchung.<sup>4</sup> 1998 wurden 48 Personen mit Hilfe eines Leitfadeninterviews ein bis zwei Stunden zur Umsetzung der kommunalen Landschaftsplanung in 11 Gemeinden befragt.<sup>5</sup>
- Experteninterviews<sup>6</sup> mit Landschaftsplanern, einer Mediatorin im Bereich der Raumplanung, einer Landschaftsarchitektin im Tätigkeitsfeld der Dorferneuerung, einem Verkehrsplaner<sup>7</sup> sowie ergänzende Aussagen von Vertretern verschiedener

<sup>1</sup> Da keine einheitliche Bezugsgröße vorhanden war, wurde auch auf eine zusammenfassende (z. B. tabellarische) Darstellung der Einzelverhältnisse verzichtet. Als Datengrundlage dienten die schriftlichen Aufzeichnungen, die oftmals nur stichpunktartig erfolgten und daher für den Leser nur einen lückenhaften Eindruck vermitteln. Daher bleiben auch meine Auswertungen dieser Interviews mit Unsicherheiten behaftet.

<sup>2</sup> Vgl. Kiemstedt et al. (1999).

<sup>3</sup> Die Fragen 13 und 22, welche Aussagen über das Thema Konfliktmanagement enthielten, lauteten:

„13. Mit welchen Interessengruppen gab es Konflikte/ Probleme bei der

- Aufstellung des Landschaftsplanes?
- Umsetzung der Maßnahmen direkt vor Ort?
- Übernahme in andere Fachplanungen?

In welcher Form wurden Einwendungen geäußert?

Wurden diese Probleme/ Konflikte gelöst? Wenn ja, wie lief die Konsensfindung ab?

22. Inwieweit sind Sie mit der Aufstellung und der Umsetzung des Landschaftsplanes zufrieden? Was würden Sie sich wünschen, was beim nächsten Planungsprozess anders ablaufen sollte bzw. wie sollten zukünftige Planungsprozesse ablaufen?“

<sup>4</sup> Luz et al. (1999 & 2000)

<sup>5</sup> Die drei der 23 Fragen, welchen direkten Bezug zu dem Thema des Konfliktmanagements aufwiesen, lauteten:

„12. Wie wurden die Bürger beteiligt und die Öffentlichkeit informiert?

13. Mit welchen Interessengruppen gab es Konflikte?

- Bei der Aufstellung des Landschaftsplanes?
- Bei der Übernahme in andere Fachplanungen?
- Bei der Umsetzung der Maßnahmen direkt vor Ort?

14. Wurden diese Konflikte gelöst? Wenn ja, wie?“ (Luz et al. 1999)

<sup>6</sup> Die Experteninterviews wurden teils strukturiert - mithilfe des vorläufigen Interviewleitfadens - in einer Gruppendiskussion, teils unstrukturiert in der Befragung einzelner Experten vorgenommen. Die Dauer der Gruppendiskussion betrug ca. 2,5 Stunden, die der Befragungen etwa 15 bis 90 Minuten.

<sup>7</sup> Befragt wurden (1998) Kestel, Langer, Meier, Weiß, Schreiner und Mohrenweis.

Unterer Naturschutzbehörden.<sup>1</sup>

Die Analyse dieses Datenmaterials resultiert in folgenden Thesen:

- Konflikte sind in der Mehrzahl der Fälle Grundsubstanz der Landschaftsplanung.
- Zentrale Bedeutung hatten Konflikte auf der Sachebene.
- Konflikte auf der Sachebene waren meist mit Konflikten auf der Beziehungsebene verknüpft.
- Konflikte über das Kommunikationsgeschehen erschienen nebensächlich.
- Der Planer war in die Mehrzahl der Konflikte verwickelt.

Im Folgenden werden diese Thesen, soweit es die schriftlichen Dokumente erlauben, etwas ausführlicher dargestellt. Da sich die Darstellung auf fragmentarische Aufzeichnungen stützen muss, können keine zusammenhängenden Sachverhalte, sondern nur einzelne Punkte Erwähnung finden.

### **7.1 Konflikte sind häufig Grundsubstanz der Landschaftsplanung**

Die dokumentierten Ergebnisse in der Forschungsarbeit von Kiemstedt et al. (1999) waren folgende: 25 Personen nannten insgesamt 64 Streitpunkte, also durchschnittlich acht pro Verfahren. Lediglich fünf Personen äußerten, es habe keinerlei Konflikte gegeben, da sie die Existenz von „Meinungsverschiedenheiten“ als normal ansahen. Weiteren neun Personen waren keinerlei Konflikte bekannt, da sie erst seit kurzer Zeit im Amt waren oder aus anderen Gründen den Ablauf der Planung nicht mitverfolgt hatten.<sup>2</sup> Konflikte gehörten also für die meisten Akteure zum normalen Ablauf der Landschaftsplanung.

Diese These kann auch aufgrund der Analyse der Interviews von Luz et al. (1999 und 2000) bestätigt werden. 37 Personen nannten insgesamt 62 Streitpunkte. In fünf Verfahren gab es, nach Auskunft von neun Personen, angeblich keine Konflikte, in zwei nur wenige. Gründe für das Fehlen von Konflikten waren aber nicht immer die Abwesenheit von Schwierigkeiten, sondern auch die geringe Bekanntheit des Planes, z. B. weil sich das Verfahren noch nicht in der Phase der Beteiligung der Interessenvertreter befand. Andere Akteure nannten in den gleichen Fallstudien durchaus einige Konflikte.

### **7.2 Zentrale Bedeutung der Konflikte auf der Sachebene**

In der Untersuchung der „IMA-Landschaftsplanung“ lag von den 64 Konfliktnennungen bei 26 der Schwerpunkt auf der Sachebene, bei 38 wurden in erster Linie die Konfliktparteien genannt.<sup>3</sup> Konflikte auf der Kommunikationsebene wurden in den Interviewprotokollen nicht festgehalten. Daraus den Schluss zu ziehen, dass sie nicht auftraten, ist jedoch nicht zulässig.

In dem Projekt „Umsetzung der Landschaftsplanung“ entfielen von den 62 genannten Streitpunkten 44 auf die Sachebene (ein Faktenkonflikt und 43 Interessenkonflikte) und 16 auf die Beziehungsebene (sechs über Rollen, neun über unverträgliche Interpretationen der gegenseitigen Beziehungen und einer über den Stil der Interaktion). Damit wurden in diesem Projekt deutlich mehr Konflikte auf der Sachebene dokumentiert. Weitere zwei Probleme sollen auf der Kommunikationsebene aufgetreten sein. 39 mal wurden die jeweiligen Kontrahenten

---

<sup>1</sup> Befragt wurden Vaas, Blüm und Bauer im Rahmen der ANL-Seminare „Naturschutzvermittlung: Verhandlungsführung und Mediation“ im November (1997) und „Naturschutzvermittlung: Persönlichkeitstraining und Konfliktbewältigung“ im März (1998).

<sup>2</sup> Vgl. Kiemstedt et al. (1999).

<sup>3</sup> Häufig wurden z. B. Spannungen zwischen Vertretern der Landwirtschaft und des Naturschutzes als Schwierigkeit genannt, ohne das klar wurde, worin die Spannungen genau bestanden.

genannt.

Konflikte über widersprüchliche Geschmacksurteile waren in den Aufzeichnungen beider Forschungsvorhaben nicht dokumentiert.

### 7.2.1 Interessenkonflikte

An erster Stelle waren in den Interviewprotokollen der „IMA-Landschaftsplanung“ mit 13 von 26 Nennungen Konflikte zu finden, die konkurrierende Interessen der Flächennutzung betrafen. Sie reichten von der kompletten Ablehnung der Landschaftsplanung, der Kritik an ihrer Einseitigkeit als Naturschutzfachplanung bis zum Vorwurf einer zu großen Nachgiebigkeit gegenüber nicht-naturschutz-orientierten Interessen (mit jeweils zwei Nennungen). Korrespondierend zu diesem Interessenkonflikt gab es acht Nennungen zu Kontroversen über Rechtsfragen der Landschaftsplanung wie z. B. der Möglichkeiten zur Einschränkung der Nutzung und Eigentumsfragen.

Auch in den Interviews zur „Umsetzung der Landschaftsplanung“ entfielen zwei Drittel aller genannten Konflikte auf Interessenwidersprüche. 14 mal wurden Diskrepanzen zwischen landwirtschaftlicher Nutzung und Naturschutzzielen geäußert.<sup>1</sup> 11 mal bildeten unterschiedliche Vorstellungen im Bereich des Städtebaus den Zankapfel.<sup>2</sup> In je fünf Nennungen wurden das Ausmaß der Erstaufforstung, der Bau von Straßen und die Ausweisung von Schutzgebieten thematisiert. Drei mal wurde die Qualität des Landschaftsplanes bemängelt.<sup>3</sup>

Von den befragten Planern wurden Interessenkonflikte als der wichtigste Konflikttyp sowohl in der Raumplanung wie z. B. in der Landschaftsplanung oder Dorferneuerung als auch im Naturschutz bezeichnet.<sup>4</sup> Interessenkonflikte würden zwischen jeglichen Interessen verschiedener Landnutzer<sup>5</sup> auftreten. Dieser Grundkonflikt entzündete sich an dem Widerspruch des Interesses der ungebundenen Verwendung des privaten Eigentums und der speziellen Interessen der Allgemeinheit.<sup>6</sup> Sehr häufig wurden Interessenkonflikte mit Wertkonflikten in Zusammenhang gebracht. Zuweilen wurden auch Interessen als objektiver „Sachzwang“ im Sinne eines zu beachtenden Faktums ausgelegt.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> Umstritten waren beispielsweise die Anlage von Uferrandstreifen, die Erhaltung von Wiesenflächen, die Anlage eines Biotopverbundes, der Wasserschutz oder die Pflanzung von Alleebäumen

<sup>2</sup> Schwierigkeiten ergaben sich bei der Ausweisung von Neubaugebieten für Wohn- sowie Gewerbebebauung.

<sup>3</sup> In den Expertenworkshops von Luz et al. (1999: 66 f.) wurde die Planungsqualität von den Naturschutzverbänden, -behörden und von Bürgermeistern als ein wichtiges Hindernis der Umsetzung gesehen. Was jedoch genau der Mangel der Qualität war, etwa falsche Sachaussagen oder divergierende Zielrichtungen, blieb dabei unklar. An dieser Stelle werden Streitpunkte über die Qualität unter die Interessenkonflikte subsummiert; damit soll jedoch die ggf. berechtigte Kritik an der mangelnden Qualität einiger Landschaftspläne nicht vertuscht werden.

<sup>4</sup> Z.B. Kestel (1998: mdl), Mohrenweis (1998: mdl.). Ebenso bezeichnen Claus & Gans (1994: 20) Umweltkonflikte überwiegend als Verteilungskonflikte.

<sup>5</sup> Typische Beispiele sind das Verfüllen von Feuchtflächen, Entfernen von Hecken und Rainen, Erstaufforstungen auf besonders feuchten oder trockenen Standorten, Entwässerungsmaßnahmen, Wiesenumbbruch, Flächenversiegelung und Intensivierung der Nutzung.

<sup>6</sup> Mohrenweis (1998: mdl.) nennt als Beispiele aus der Dorferneuerung die Diskrepanz zwischen der lukrativsten Verwertung von Althofstellen und der Erhaltung ortsbildprägender Bausubstanz, der Erhaltung von Großbäumen auf Privatgrundstücken oder die Anlage von Straßen für den motorisierten Verkehr gegenüber einer dorfgemäßen Gestaltung.

<sup>7</sup> Kestel (1998: mdl.), Langer (1998: mdl.), Meier (1998: mdl.), Schreiner (1998: mdl.)



### 7.2.2 Faktenkonflikte

Faktenkonflikte sind regelmäßiger Begleiter der Landschaftsplanung. In Verfahren der Dorferneuerung werden dagegen fachliche Aussagen des Planers nur selten in Frage gestellt.<sup>1</sup> Nach Kestel (1998 mdl.) treten Faktenkonflikte häufig dann auf, wenn die zu bedenkenden Zusammenhänge komplex werden (wie z. B. bei der Beurteilung der Überlebensfähigkeit von Tier- oder Pflanzenpopulationen).<sup>2</sup> Faktenkonflikte können aber auch nur „inszeniert“ werden, um z. B. die Rechtmäßigkeit der Folgerungen oder die Glaubwürdigkeit des Gegenübers in Frage zu stellen oder von den eigentlichen Interessen abzulenken.<sup>3</sup>

Unlösbar können Faktenkonflikte und damit verknüpfte Einschätzungen bleiben, wenn keine Möglichkeiten der Überprüfung bestehen.<sup>4</sup> Dieser Fall tritt ein, wenn z. B. in der Literatur widersprüchliche fachliche Aussagen existieren, kein neutrales Gutachten erstellt wird oder es sich um Prognosen und Wahrscheinlichkeiten handelt, die erst in der Zukunft beurteilt werden können.<sup>5</sup>

### 7.2.3 Wertkonflikte

Wertkonflikte spielen nach Ansicht der befragten Planer im Naturschutz allgemein eine große Rolle. Sie sind „typisch“ für die Landschaftsplanung, treten aber auch bei Umweltverträglichkeitsstudien (UVS), der Standortsuche für Großprojekte oder bei Verkehrsplanungen regelmäßig auf.<sup>6</sup>

Im Naturschutz besteht gegenüber vielen anderen Interessen die Notwendigkeit, sehr weitreichende Begründungen für ihre Maßnahmen vorzulegen. Bei den etablierten Nutzungsinteressen genügte es nach von der Osten (1978: 317) bisher zu sagen, ein Eingriff sei „erforderlich“; demgegenüber „konnte der Naturschutz sich nicht auf der Ebene solcher, nicht weiter der Prüfung bedürftiger Gründe rechtfertigen, sondern musste seine Begründungen nahe der gemeinsamen Evidenzbasis suchen.“

## 7.3 Streitgegenstände auf der Beziehungsebene

Schwierigkeiten auf der Beziehungsebene wurden häufig weniger klar dokumentiert und titulierte als auf der Sachebene. Daher fallen viele Aussagen an dieser Stelle unklarer aus. Zugleich wurde Problemen auf dieser Ebene ein relativ großer Raum zugestanden. Die Streitthemen in der Kategorie des Rollenkonflikts betrafen die fehlende Offenheit und Interessengebundenheit von einzelnen Mitgliedern der Kommunalparlamente, das Ressortdenken von Behördenvertretern sowie das geringe Engagement der Bevölkerung. Kritisiert wurden außerdem die mangelnde Verlässlichkeit und Kooperationsbereitschaft von Behörden. Einige Male wurde die fachliche Kompetenz des Planers kritisiert. Sehr leicht könne es auch zu Konflikten führen, wenn die Naturschützer selbst ein Bild von sich als den „Rächern der Enterbten“ oder als „Segensbringer des Gemeinwohls“ hätten. Da in dieser Sicht ihr jegliches Handeln wertvoll und moralisch gut sein müsse, würden folglich von ihrer Seite gegenteilige Interessen und Werte als schlecht und verwerflich dargestellt. Von anderer Seite werden Naturschützer dann als eingebildet, weltfremd und „grüne Spinner“ verurteilt, denen der Blick für „das Wesentliche“ abhanden gekommen sei.

---

<sup>1</sup> Mohrenweis (1998: mdl.)

<sup>2</sup> Weiß (1998: mdl.), Kestel (1998: mdl) und Schreiner (1998: mdl.) nennen weitere Beispiele für Faktenkonflikte, die in verschiedenen Planungsverfahren auftraten, wie der Grad der Störanfälligkeit von Populationen, Möglichkeiten zur Erhöhung des Grundwasserspiegels oder allgemein sogenannte weiche Kriterien wie z. B. die Beeinträchtigung des Landschaftsbildes.

<sup>3</sup> Langer (1998 mdl.)

<sup>4</sup> Maier (1998: mdl)

<sup>5</sup> Langer (1998: mdl.)

<sup>6</sup> Kestel (1998: mdl.), Meier (1998: mdl.), Langer (1998: mdl.), Schreiner (1998: mdl.)

Als problematisch wurde erlebt, wenn die Kontrahenten nur mit Maximalforderungen aufeinander trafen.

Streitthemen, die ein Ringen um die angemessene Definition der gegenseitigen Beziehungen zeigten, betrafen in erster Linie die rechtliche Stellung der Landschaftsplanung, die als staatlicher Zwang erlebt wurde. Die Abstufung der Verbindlichkeit der Landschaftsplanung für Gemeinde, Behörden und Bürger wurde als nicht vermittelbar bezeichnet.

#### **7.4 Streitgegenstände im Bereich des Kommunikationsgeschehens**

Auf der Kommunikationsebene wurden Missverständnisse genannt sowie die Planinhalte als zu abstrakt und unverständlich kritisiert. Weitere Nennungen betrafen die als schlecht bezeichnete Information der Betroffenen.

#### **7.5 Konfliktparteien**

Während bei den Erhebungen von Kiemstedt et al. (1999) auf die Frage zu Konflikten zwischen Interessengruppen eine wesentlich höhere Zahl an Konfliganten als Konfliktthemen genannt wurden, verhielt es sich bei den Untersuchungen von Luz et al. (1999) gegenteilig. Da eine so große Verschiedenartigkeit unwahrscheinlich ist, handelt es sich bei diesem Phänomen wohl eher um ein Artefakt, welches aus der Formulierung der Frage bzw. der Darstellungsform der schriftlichen Aufzeichnungen resultiert.

Im Projekt der „IMA-Landschaftsplanung“ wurden als Kontrahenten, die dem Planer gegenüberstanden, in 16 von 38 Fällen Vertreter der Landwirtschaft genannt. Alle anderen Personenkreise wurden seltener genannt: fünf mal die Vertreter des Forstamtes und der Bauämter der Gemeinde, vier mal Vertreter des ehrenamtlichen Naturschutzes und je einmal Repräsentanten der Jägerschaft, der Handelskammer, der Bürgerschaft, des Wasserwirtschaftsamtes, des Landesamtes für Umweltschutz, der CDU-Fraktion eines Stadtrates sowie der Regionalplanung. Nur ein einziges Mal waren die Kontrahenten ausschließlich innerhalb der Verwaltung zu finden und der Planer blieb unbeteiligt.

Im Projekt zur „Umsetzung der Landschaftsplanung“ vertrat auch hier in den meisten Fällen der Planer eine Konfliktpartei. Nach nur vier von insgesamt 39 Nennungen war er in einzelnen Fällen unbeteiligt. Sein Gegenüber waren in den meisten Fällen Vertreter der Landwirtschaft (18 mal genannt, davon sechs mal dezidiert der Bauernverband), sechs mal Grundstückseigner, vier mal andere Naturschutzvertreter und in einem Verfahren der Gemeinderat sowie Vertreter der Jägerschaft oder der Fischer.<sup>1</sup>

#### **7.6 Erscheinungsbilder der Konflikte**

Eine Abstufung der Intensität der einzelnen Konflikte lässt sich aus den schriftlichen Dokumentationen der Interviews nicht ableiten. Zum zeitlichen Auftreten, der Häufigkeit oder den Anlässen für Konflikte wurden keine Aufzeichnungen gemacht.

---

<sup>1</sup> Keine Angaben wurden in beiden Projekten über Koalitionsbildungen zwischen den Parteien oder das Verhalten der politischen Parteien gemacht.

### 7.7 Fazit aus der empirischen Vorstudie

Als Fazit lässt sich feststellen, dass die kommunale Landschaftsplanung in fast allen Fällen mit Konflikten verbunden ist und insbesondere Konflikte auf der Sachebene gut dokumentiert sind. Konflikte werden in der Regel als persönliche und soziale Streitereien dargestellt und kaum als sachliche Probleme perzipiert. Der Planer ist in die meisten Konflikte als Streitpartei verwickelt. Insbesondere Interessen- und häufig damit verbunden Wertkonflikte stellen wichtige Streitpunkte in der Raumplanung dar. Konflikte über die Gestaltung des Verfahrens oder im Bereich des Kommunikationsgeschehens sind nach dieser Vorstudie kaum zu erwarten. Auf der Beziehungsebene zeigte sich des Öfteren große Unzufriedenheit über das Zusammenspiel der unterschiedlichen Akteure.

Die entwickelte Konfliktypologie scheint vor diesem Hintergrund zwar grundsätzlich als geeignet; fraglich ist, ob die Konfliktypen, die die Verfahrensgestaltung, den Stil der Interaktion, das Senden, Empfangen und Verstehen von Informationen betreffen, nicht verzichtbar sind, weil sie selten auftraten und keine große Bedeutung zugemessen bekamen.

Auch in dieser Vorstudie zeigte sich, dass Konflikte in der Raumplanung unvermeidlich sind. Allein das Auftreten von Konflikten wäre nicht das Problem, wenn es gute Möglichkeiten gäbe, Konflikte „wieder aus der Welt zu schaffen“.<sup>1</sup> Wie Möglichkeiten eines konstruktiven und nützlichen Umgangs mit Konflikten beschaffen sein und gezielt herbeigeführt werden können, wird Gegenstand des folgenden (VII.) Kapitels sein.

---

<sup>1</sup> Sfar (1994: 43)

## VII. Strategien eines planungs- oder projektorientierten Konfliktmanagements

Eine gute „Streitkultur“ zu erlernen und zu pflegen, halten zahlreiche Autoren für wichtig. Dafür sind neue und effektivere Methoden zur Bearbeitung von Konflikten als bisher zu entwickeln und zu erproben.<sup>1</sup> „Wichtig ist ..., wie Konflikte ausgetragen werden ... wie man mit ihnen umgeht, wozu sie benutzt werden. Die Nützlichkeit der Konflikte liegt in der Debatte, der Diskussion und dem kontroversen Ideenaustausch, die sie auslösen, wenn man sich mit ihnen auseinandersetzt.“<sup>2</sup>

„Konfliktbewältigung“ ist auch zu einem beliebten Schlagwort in der planungsrechtlichen Literatur und Rechtsprechung geworden“, bemerkte Gaentzsch (1985: 235) bereits 1985. Seitdem soll nicht nur die Zahl der Konflikte, sondern auch ihre Intensität stetig gestiegen sein.<sup>3</sup> Im Bereich des Naturschutzes sowie der Planung besteht nach Ansicht vieler Wissenschaftler und Praktiker dringender Forschungsbedarf zu der Frage, wie Konflikte vernünftig gehandhabt und gelöst werden können.<sup>4</sup> „In Zukunft müssen deshalb raum- und umweltverändernde Planungen auch soziale Strategien einschließen, die neue Formen der Konfliktaustragung und Konsensfindung im Rahmen eines öffentlichen multilateralen Dialogs ermöglichen“, fassen Albert und Dunker (1996: 500) ihre Sicht der Lage zusammen,<sup>5</sup> um die Kapazität der Konfliktbearbeitung deutlich erhöhen zu können. Der Planer hat „immer mehr Aufgaben der ‚konstruktiven Konfliktbearbeitung‘ zu übernehmen.“<sup>6</sup>

Ziel dieses Kapitels ist es, eine Palette geeigneter Strategien der Handhabung von Konflikten für die Planung am Beispiel der kommunalen Landschaftsplanung und der Projektentwicklung zusammenzustellen. Dafür werden folgende Fragen behandelt:

- Welches sind die *Ziele eines planungs- oder projektorientierten Konfliktmanagements*? (1. Kapitel)
- Was sind denkbare *Lösungen* eines Konflikts? (2. Kapitel)
- Wie ist der *prototypische Ablauf der Schritte des Konfliktmanagements* beschaffen? (3. Kapitel)
- Welche *konflikttypusspezifischen Strategien des Konfliktmanagements* können in der Planung oder Projektentwicklung eingesetzt werden? (4. Kapitel)
- Welche *Aufgaben* sind im *Konfliktbearbeitungsprozess* zu erfüllen? (5. Kapitel)

In den jeweiligen Kapiteln sollen Antworten auf diese Fragen zur Diskussion gestellt werden, die in der Literatur zu finden sind. Der Fokus unterscheidet sich damit von den bisherigen Darstellungen anwendungsorientierter Konfliktbearbeitung und theoretischen Überlegungen. *Anwendungsorientierte Arbeiten* richten ihr Augenmerk entweder auf Prozesse in

<sup>1</sup> Z.B. Fisher (1990: 246). Regnet (1992: 1) betont, dass Konfliktkompetenz zunehmend für Führungskräfte an Bedeutung gewinnt.

<sup>2</sup> Keller (1991: 15)

<sup>3</sup> Z.B. Lyotard (1989), Maurer (1994: 60), ebenso Wagner et al. (1998: 1) in Bezug auf Planung; Fürst (1996) für den Bereich der öffentlichen Verwaltung; ähnlich Hesse (1990: 110); Magidan et al. (1990: 151) sowie Fietkau & Weidner (1998: 32) im Bereich der Umweltstreitigkeiten; ARL (1995: 51) für die Regionalplanung. Fisher et al. (1995) behaupten: „Konflikte gehören zu den ‚Wachstumsbranchen‘ der Welt.“ Ebenso Birzer et al. (1996: 17), Feindt et al. (1996: 7).

<sup>4</sup> Z.B. Welsch (1991: 307). Er entwirft das Konzept einer „transversalen Vernunft“, welche zwar bei einer Situation der Differenz unterschiedlicher Teilrationalitäten ansetzt, wie sie Lyotard propagiert, aber anschließend den Akzent auf die Möglichkeiten von Übergängen zwischen diesen setzt, ohne das Ziel des Konsenses fest vorzugeben, wie es seiner Ansicht nach Habermas tat. Vgl. Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege beim BMU (1995a: 6 und 1995b: 51), Luz et al. (1999), Eckert & Willems (1992: 12).

<sup>5</sup> Ähnlich ARL (1995: 15, 39, 48) für die Regionalplanung

<sup>6</sup> Fürst (1996: 34)

Organisationen<sup>1</sup> oder auf Fähigkeiten des Konfliktumgangs verschiedener gesellschaftlicher Gruppen<sup>2</sup> sowie von Einzelpersonen<sup>3</sup>. Ähnlich wie in einer Organisation steht in der Planung eine „Sache“ im Mittelpunkt der Bemühungen und nicht die Erweiterung sozialer Kompetenzen. Vielfach findet Planung jedoch nur in einem zeitweilig „organisierten“ Raum statt und unterscheidet sich damit in ihrer Struktur deutlich von einer Organisation. Eine grundsätzlich auch für den Einsatz in der Planung geeignete Form eines projektorientierten Konfliktmanagements eröffnet die Methode der Mediation.<sup>4</sup> Eine strukturelle Voraussetzung dafür ist, dass dieses Verfahren von einer neutralen dritten Partei geleitet werden und ergebnisoffen sein muss. Diese Bedingungen können nur sehr selten in der Planung oder in Projekten erfüllt werden. Ein weiterer Baustein der Konflikthandhabung ist das „Plan-Schlichtungsverfahren“ von Wagner et al. (1998); ähnlich wie die Mediation oder ein Schlichtungsverfahren benötigt es eine neutrale dritte Partei und einen institutionalisierten Ablauf.<sup>5</sup> Daher ist es zwar für die Bearbeitung punktueller Konflikte geeignet, nicht aber für die Vielfalt der in der Landschaftsplanung vorzufindenden Konfliktlagen.<sup>6</sup>

*Da eine auf Planung und Projektentwicklung ausgerichtete Abhandlung zur Konflikthandhabung bislang nicht existiert, ist es die Absicht dieser Arbeit, Formen der Konflikthandhabung anderer Anwendungsfelder auf die Planung zu übertragen oder neue Varianten zu entwickeln, die vom Planer selbst und im Normalfall ohne größeren Aufwand angewendet werden können, ohne z. B. in jedem Fall zusätzliche Akteure (wie einen Konfliktschlichter oder einen Schiedsrichter) hinzuziehen zu müssen.*

Ein planungs- oder projektorientiertes Konfliktmanagement unterscheidet sich zugleich von Ansätzen, die einzelnen Wissenschaftsdisziplinen entspringen, wie sie insbesondere in der Psychologie<sup>7</sup>, in den Sozialwissenschaften<sup>8</sup>, den Politikwissenschaften<sup>9</sup> oder den Kommunikationswissenschaften<sup>10</sup> entwickelt wurden. Da Planung und Projektentwicklung oftmals in einem „intermediären“ Raum stattfinden, sind für sie Theorien und Perspektiven mehrerer Disziplinen von Nutzen und müssen oftmals integriert angewendet werden.

Die in den genannten Feldern gewonnenen Erkenntnisse sollen für ein Konfliktmanagement des Planers geeignet kombiniert und für die konkrete Anwendung fruchtbar gemacht werden, wobei Akteure verschiedener Provenienz jeweils als Vertreter bestimmter „Ausschnitte der Wirklichkeit“ in einem intermediären Raum zusammenstoßen.<sup>11</sup> Das Objekt, an welchem die Überlegungen exerziert werden, ist das der örtlichen Landschaftsplanung.

---

<sup>1</sup> Z.B. Glasl (1997), Marr & Stitzel (1979), Beck & Schwarz (1995), Berkel (1997), Regnet (1992), Schwarz (1990), Jochum (1995)

<sup>2</sup> Z.B. Eckert & Willems (1992)

<sup>3</sup> Z.B. Zuschlag & Thielke (1992)

<sup>4</sup> Z.B. Folberg & Taylor (1984), Claus & Wiedemann (1994), Fietkau (2000 & 1994), Fietkau & Weidner (1998), Zilleßen & Barbian (1992), Besemer (1997), Oppermann & Langer (2000), Altmann et al. (1999), Watzke (1997), Ruegg (1991), Striegnitz (1995), Krüger (1999), Runkel (1996), Gaßner et al. (1992)

<sup>5</sup> Wagner et al. (1998: 125, 136 f.)

<sup>6</sup> Vgl. Kap. VI. 7, Kap. VIII. 1.3, Kap. IX. 3.1 & 7.1.

<sup>7</sup> Z.B. Rocheblave-Spenlé (1973)

<sup>8</sup> Z.B. Bonacker (1996), Bühl (1972), Hondrich (1975), Weede (1986), Klofác & Thutý (1965)

<sup>9</sup> Z.B. Dahrendorf (1992), Hoffmann-Riem & Schmidt-Abmann (1990), Hoffmann-Riem (1989), Benz (1994)

<sup>10</sup> Z.B. Schulz von Thun (1998a und b und 1997)

<sup>11</sup> Vgl. Barbian (1998: 74).

## 1. Ziele eines planungs- oder projektorientierten Konfliktmanagements

Generelles Ziel des planungs- und projektorientierten Konfliktmanagements ist es, Ressourcen in der Planung sowie in der Projektentwicklung, die durch Konflikte gebunden sind oder mobilisiert werden (können), so zu steuern und zu konzentrieren, dass die essentiellen Aufgaben, Probleme und Konflikte eines Vorhabens gehandhabt werden können.<sup>1</sup> Dafür muss nicht jede Uneinigkeit betrachtet und jeder Konflikt bereinigt werden; nur die neuralgischen Punkte sind zu bedenken, die Stolpersteine aus dem Wege zu räumen, um handlungsfähig zu werden oder zu bleiben. Als Ressourcen gelten beispielsweise Zeit, Arbeit oder Kompetenzen von Personen, Geld oder Flächen.

Oftmals sind Ressourcen für ein Vorhaben nicht nutzbar, weil sie entweder in unnötigen oder lange andauernden<sup>2</sup> Konflikten blockiert und „verschwendet“ werden oder noch unerkannt brach liegen. Konfliktmanagement soll die Kräfte der Konflikte durch Offenlegung und Bearbeitung nutzbar machen oder Konflikte eingrenzen, damit sie möglichst keine Kräfte binden. Konfliktbearbeitung bedeutet daher nicht, widersprüchliche Pole nur zu neutralisieren. Eine produktive Spannung bedarf verschiedener Pole und kann sich zuweilen erst aus der Verstärkung der Spannung zwischen den Polen ergeben. Der Gestaltung der Form des Aufeinandertreffens, also der Verbindung der Pole kommt die entscheidende Bedeutung zu, ob nur ein „Kurzschluss“ entsteht oder eine produktive Leistung. Dabei stellt sich die Frage, welche spezifischen Ziele und Strategien ein planungs- und projektorientiertes Konfliktmanagement haben sollte. Folgende Strategien kommen in Betracht:

- *Kurieren relevanter Folgen* von Konflikten aus der Vergangenheit (Kapitel 1.1);
- *Prävention* von ablenkenden und hinderlichen Konflikten (Kapitel 1.2);
- *Bearbeitung aktueller sowie unumgänglicher Konflikte*, die auf der Planungs- oder Projektebene lösbar scheinen (Kapitel 1.3);
- *Abgrenzen und Dulden* von unumgänglichen, aber auf der Handlungsebene der Planung oder des Projektes unlösbaren Konflikten (Kapitel 1.4);
- *Vorbereitung* oder Konstruktion eines Weges zur Bearbeitung zukünftiger Konflikte (Kapitel 1.5).

In dieser Darstellung werden Konflikte nach folgenden Qualitäten unterschieden:

- *Charakterisierung der voraussichtlichen Auswirkung* von Konflikten in Bezug auf die sachorientierte Auseinandersetzung als neutral, umgehbar (ablenkend oder hinderlich) oder unumgänglich:<sup>3</sup>

Konflikte können aufgrund ihrer voraussichtlichen Auswirkung für ein Vorhaben in neutrale, ablenkende, hinderliche und unumgängliche eingeteilt werden.<sup>4</sup> *Neutrale* Konflikte haben keinerlei Wirkung auf die Planung und können daher vernachlässigt werden. *Umgehbare* Konflikte wirken ablenkend oder hinderlich. *Ablenkende* Konflikte verleiten gleich Irrlichtern dazu, die eigentliche Aufgabe aus den Augen zu verlieren; ihre Bearbeitung verbraucht Ressourcen, die dem Vorhaben fehlen und ihm nicht zugute kommen. Die Lösung ablenkender Konflikte bedeutet keinerlei Fortschritte, die darüber hinaus gehen, nun nicht mehr von ihnen abgelenkt zu werden. Im Gegensatz zu ablenkenden Konflikten sind unter *hinderlichen* solche gemeint, deren Bearbeitung von Bedeutung für den Erfolg ist, ohne deren Auftreten das Ziel

<sup>1</sup> Ähnlich Müller-Fohrbrodt (1999: 138) über die Zielsetzung der Konfliktmoderation.

<sup>2</sup> Eckert & Willems (1992: 117): „Je länger Konflikte nicht geregelt werden, um so höher sind die materiellen, psychischen und sozialen Kosten, die sie verursachen.“

<sup>3</sup> Marr & Stitzel (1979: 97 ff.) erstellen eine Einteilung für Konflikte in Organisationen nach einem ähnlichen Schema.

<sup>4</sup> Vgl. Fietkau & Weidner (1998: 77).

(voraussichtlich) aber reibungsloser hätte erreicht werden können. Als *unumgänglich* werden demgegenüber Konflikte bezeichnet, die auf jeden Fall bearbeitet werden müssen, weil ihre sachliche Bearbeitung substantieller Inhalt des Projekts ist (wie z. B. die innerfachliche Konfliktlösung in der örtlichen Landschaftsplanung). Sie müssen daher in irgendeiner Form gelöst werden.

Mit dieser Differenzierung wird ausschließlich eine qualitative Unterscheidung getroffen, die beschreibt, inwieweit ein Konflikt und seine Lösung thematisch voraussichtlich für ein Vorhaben von Bedeutung sind. Es wird dabei keine quantitative Beurteilung vorgenommen, die zeigt, in welchem Grad ein Konflikt im speziellen Fall die Erreichung eines Vorhabens tatsächlich beeinflusst. Da alle aktuell auftretende Konflikte in irgendeiner Form dem direkten Erreichen von Planungszielen im Wege stehen, müssen sie auch gehandhabt werden.

- *Existenz eines Konfliktes* als manifest oder potentiell:

Ein gezielter Umgang mit Konflikten beinhaltet nicht nur die Bearbeitung aller *manifesten*, bereits ausgebrochenen Konflikte, sondern zugleich die Aufgabe, *potentielle Konflikte* zu berücksichtigen. Ein umfassendes (über ein Vorhaben hinausreichendes) Konfliktmanagement enthält darüber hinaus die Aufgabe, einen Bearbeitungsweg für *zukünftige* Konflikte zu konstruieren.

- *Grundsätzliche Lösbarkeit* auf der Handlungsebene:

Die grundsätzliche Lösbarkeit eines Konfliktes wird unter anderem von der *Handlungsebene* und der hier verfügbaren Instrumente und Verhaltensweisen bestimmt. Beispielsweise sind interpersonale Konflikte nicht von einer Person allein lösbar, grundsätzliche (z. B. rechtliche oder wirtschaftliche) Fragen der Gesellschaft nicht ausschließlich auf der Ebene von Untereinheiten (wie z. B. einer Gemeinde). Dennoch muss eine - wie auch immer geartete - Form des Umgangs auch mit solchen Konflikten gefunden werden, sind sie von potentiell lösbaren Schwierigkeiten abzugrenzen, zu kennzeichnen und zu dulden. Duldung an dieser Stelle schließt nicht aus, individuelle Wege zu finden, wie das Beibehalten einer solchen Schwierigkeit erleichtert werden kann oder zu versuchen, den Konflikt auf einer anderen Ebene zu lösen.

Die Lösbarkeit ist darüber hinaus abhängig von der individuellen Bereitschaft und Fähigkeiten der Beteiligten zur Konfliktbearbeitung und damit von den beteiligten *Personen*. Nur wenn die Parteien den Konflikt als durch ihre Handlungen veränderbar und grundsätzlich lösbar perzipieren, werden sie den Versuch und zugleich die eigene Aktivität zur Konfliktbehandlung als sinnvoll ansehen.<sup>1</sup> Bedingungen für die Motivation zur Konfliktbearbeitung sind, dass der Ausgang eines Konfliktes zu Beginn seiner Bearbeitung nicht eindeutig bestimmbar sein darf und die Bearbeitung einen wie auch immer gearteten Gewinn für die Kontrahenten als möglich erscheinen lassen muss. Je vielversprechender der Gewinn erscheint, desto größer wird im Allgemeinen die Motivation zur Bearbeitung sein.<sup>2</sup>

Auf der Grundlage dieser Ausführungen können nun die einzelnen Ziele des Konfliktmanagements im Folgenden genauer dargestellt werden (Kapitel 1.1 bis 1.5), um die zentralen Aufgaben des Konfliktmanagements in Planung und Projekten bestimmen zu können (Kapitel 1.6)

---

<sup>1</sup> Glasl (1997: 347 f.). Zudem bemerkt er, dass die meisten Autoren fälschlicherweise grundsätzlich eine anfängliche und prinzipielle Bereitschaft zu irgendeiner Form der Konfliktbehandlung voraussetzen.

<sup>2</sup> Glasl (1997: 350). Daher ist es Ziel unter anderem von Mediationsverfahren, „win-win“- Optionen zu konstruieren, welche anders als im Nullsummenspiel den Streitwert vergrößert und dadurch Gewinne für alle Akteure enthält.

## 1.1 Kurieren relevanter Folgen von Konflikten aus der Vergangenheit

Häufig stellen Konflikte kein isoliertes Ereignis dar. Sie sind oft in eine Geschichte von früheren Konflikten eingewoben und kommen in einer bestimmten Situation erneut zum Ausbruch, wenn bestimmte Ereignisketten aufeinander treffen. Neue Konflikte können sich aus den Nachwirkungen früherer und aus Erfahrungen vergangener Schwierigkeiten entwickeln.

Konflikte der Vergangenheit dürfen dann nicht unbeachtet bleiben, wenn sie Folgen zeigen, die eben diese Konflikte (oder Aspekte von ihnen) erneut in die aktuelle Situation transportieren und auf diese Weise (voraussichtlich) zu einem Hemmnis im aktuellen Vorhaben werden. Für die Landschaftsplanung ist beispielsweise von Bedeutung, dass viele Leute Vorurteile gegenüber dem Naturschutz haben, weil sie z. B. schlechte Erfahrungen mit seinen Vertretern gemacht haben. Folgen können Enttäuschungen, Desinteresse und Passivität, Ängste, Misstrauen, Widerstand oder Blockaden sein.<sup>1</sup> Ist die Mitwirkung dieser Leute in irgendeiner Form anzustreben, so sind solche Folgen früherer Konflikte zu berücksichtigen.<sup>2</sup> Sie können meist jedoch im Rahmen eines Vorhabens nur indirekt Beachtung finden und werden daher im Folgenden *nicht weiter thematisiert*.

## 1.2 Prävention von ablenkenden und hinderlichen Konflikten

Ob ein Konfliktyp ablenkend oder hinderlich wirkt, ist spezifisch für ein bestimmtes Vorhaben, die Phase, in der es sich befindet, und seine jeweilige Zielrichtung und daher nur unter diesen Voraussetzungen verallgemeinerbar. Die Unterscheidung von ablenkend und hinderlich an dieser Stelle folgt aus der theoretischen Analyse der Planungsschritte sowie aus der Erfahrung für die kommunale Landschaftsplanung.

Die Phasenabhängigkeit der Konfliktqualität zeigt sich darin, dass jedem Planungsschritt im Wesentlichen ein bestimmter Typ von Konflikten zugeordnet werden kann, der den Dissens um die Gültigkeit des hier verwendeten „Wissens“ zum Inhalt hat.<sup>3</sup> Beispielsweise sind Interessenkonflikte zwar in der Bestandsaufnahme ablenkend, müssen aber für die Leitbilderstellung als unumgänglich betrachtet werden. Auch Wertkonflikte werden in diesem Schritt aufgeworfen, sind aber in der Phase der Umsetzung voraussichtlich hinderlich oder sogar ablenkend.

*Ablenkende* Konflikte betreffen Angelegenheiten, die außerhalb des Vorhabens liegen, also mit diesen eigentlich nichts zu tun haben, aber durch ihr Auftreten Ressourcen binden. Meist sind solche Fragen relativ leicht zu erkennen. Wichtig ist es daher zu versuchen, ablenkende Konflikte von dem Vorhaben soweit wie möglich zu trennen. Das soll jedoch nicht heißen, dass außerhalb eines Vorhabens solche Schwierigkeiten nicht auch Beachtung finden sollten.

Kaum zu vermeiden sind demgegenüber *hinderliche Konflikte*, die die sachlich orientierte (oder politische) Arbeit behindern. Sie sind deshalb schwierig zu vermeiden, weil ihr Auftreten oft erst durch die Planung selbst verursacht wird. Unter die Kategorie „hinderliche Konflikte“ fallen in der kommunalen Landschaftsplanung relevante *Folgen früherer Konflikte, Faktenkonflikte, Rollenkonflikte, Konflikte aufgrund divergierender Interpretationen der gegenseitigen Beziehungen, Konflikte aufgrund des Stiles der Auseinandersetzung, Konflikte im Bereich des Kommunikationsablaufes und Konflikte über die Verfahrensgestaltung*.

Können ablenkende oder hinderliche Konflikte nicht vermieden werden, müssen sie, wie alle unumgänglichen Konflikte, bearbeitet werden.

---

<sup>1</sup> Luz (1998); vgl. Bischoff & Hüctker (1998: 385). Peschanel (1993: 288) bemerkt, dass alte Verletzungen einer Konfliktlösung entgegen stehen können, die nach beiderseitigem Gewinnen sucht.

<sup>2</sup> Beispiele für solche Meinungen, die aus Erfahrungen stammen können, sind, dass die Landschaftsplanung als gesamtes Vorhaben wertlos sei, da sie keinerlei Folgen habe; eine Beteiligung sei daher ebenso wertlos. Planer seien arrogant und würden die Betroffenen übergehen oder „über den Tisch ziehen“.

<sup>3</sup> Vgl. Kap. III. 3 & Kap. VI. 4.



### 1.3 Bearbeitung unumgänglicher und auf der Ebene des Vorhabens lösbarer Konflikte

Die Bearbeitung unumgänglicher Konflikte ist zentraler Bestandteil einer Planung. In der kommunalen Landschaftsplanung sind folgende Konflikte unumgänglich zu bearbeiten, sofern sie auftreten: *Interessenkonflikte*, *Wert-* und *Geschmackskonflikte* sowie *Konflikte über den Zweck-Mittel-Zusammenhang*. Solche Konflikte können aufgezeigt, werden sie übersehen, inszeniert sowie darauffolgend bearbeitet werden. Auf ihre Bearbeitung ist das Hauptaugenmerk zu legen.

Zwar sind auch alle anderen *aktuellen Konflikte* in irgendeiner Form zu handhaben, der Schwerpunkt der Bemühungen sollte jedoch in der Bearbeitung unumgänglicher Konflikte liegen.

### 1.4 Abgrenzen und Dulden von unumgänglichen und auf der Ebene des Vorhabens unlösbaren Konflikten

Im Rahmen eines Vorhabens können auch Konflikte aufgeworfen werden, die auf dieser Handlungsebene unlösbar bleiben. Dies trifft in der kommunalen Landschaftsplanung z. B. auf Fragen der übergeordneten Planung, der Rechtssituation oder auf die Sozialpflichtigkeit und Freiheit der Nutzung privaten Eigentums zu.

Kaum zu umgehen sind diese Streitpunkte, weil für die Erarbeitung des Leitbildes Wertfragen, die solche Konflikte betreffen, aufgeworfen werden müssen. Obwohl solche Konflikte von Bedeutung sind, können sie nicht auf der Handlungsebene, die hier die der Gemeinde ist, tatsächlich gelöst werden. Sie müssen daher abgegrenzt und (zumindest in Teilen) geduldet werden.<sup>1</sup>

### 1.5 Vorbereitung und Konstruktion eines Bearbeitungsweges für zukünftige Konflikte

Aufgabe eines umfassenden Konfliktmanagements ist es, nicht nur aktuelle Schwierigkeiten zu beseitigen, sondern auch einen Weg zu bereiten, wie zukünftige vermieden oder überwunden werden können. Dies kann z. B. mit Hilfe der Etablierung von Konfliktregelungsverfahren, durch Organisationsentwicklung, Schulungen oder Beziehungspflege erreicht werden.<sup>2</sup> Ein derart umfassendes Konfliktmanagement sprengt die Grenzen eines einzelnen Vorhabens. Daher wird dieser Punkt im Folgenden *nicht weiter behandelt*.

Wie die dargelegten Ziele des Konfliktmanagements speziell für die Planung zu gewichten und zu erreichen sind, ist Inhalt der folgenden Darlegungen.

### 1.6 Schwerpunkte des Konfliktmanagements für die Planung

Folgende drei Bereiche stehen im Vordergrund eines planungs- oder projektorientierten Konfliktmanagements (vgl. Abbildung 3):

- die *Prävention* von ablenkenden und hinderlichen Konflikten;
- die *Bearbeitung unumgänglicher* und *aktueller* sowie auf der Ebene des Vorhabens potentiell lösbarer Konflikte;

---

<sup>1</sup> Diese Duldung auf der Vorhabensebene bedeutet nicht, dass auf anderen Ebenen nicht eine Bearbeitung aufgeworfener Konflikte angebracht sein könnte.

<sup>2</sup> Vgl. z. B. Altmann et al. (1999: 233) zur Analyse und Verbesserung bestehender Konfliktlösungssysteme in Organisationen.

- das *Abgrenzen und Dulden von* auf der Ebene des jeweiligen Vorhabens *unlösbarer Konflikte*.

Denn der Schwerpunkt des Konfliktmanagements liegt in der *Gegenwart*, um Hindernisse für ein Vorhaben ausräumen zu können. Folgen der Vergangenheit und Ideen für die Zukunft werden nur insofern Beachtung geschenkt, soweit sie diesem Ziel dienen. Die verbleibenden zwei Ziele eines umfassenden Konfliktmanagements „Kurieren projektrelevanter Folgen von Konflikten aus der Vergangenheit“ sowie „Vorbereitung und Konstruktion eines Bearbeitungsweges für zukünftige Konflikte“ werden für ein Vorhaben an dieser Stelle als weniger wichtig beurteilt und nicht separat thematisiert.

Dass die Handhabung von Konflikten im Rahmen eines Planungsprozesses stattfindet, hat Folgen für die Ausrichtung des Konfliktmanagements:

- Ziel der Auseinandersetzungen zwischen Akteuren ist eine Veränderung auf der *Sachebene*<sup>1</sup> und nicht eine „Schulung“ auf der Ebene der Personen, Gruppen oder Gesellschaften und eine Veränderung ihrer Beziehungen, auch wenn diese Ebenen für den Erfolg auf der Sachebene von großer Bedeutung sind.<sup>2</sup> In der Aufgabe, einen sachorientierten Problemlösungsprozess zu organisieren, liegt die Legitimation der Konfliktbearbeitung. Daher werden sich die Tätigkeiten der Konfliktbearbeitung auf die Ebene der „sachlichen“ Entwicklung eines Vorhabens konzentrieren müssen.<sup>3</sup>
- Ergebnis sollen bestimmte, *zeitlich und örtlich begrenzt gültige* Handlungsanweisungen sein (wie z. B. ein Plan) und keine Lösung für allgemeine Grundsatzfragen. Das führt zu einer gewissen Entschärfung möglicher Wertkonflikte. Eine pragmatische Beschränkung der Einigung auf Ziele, die ausschließlich einen Plan betreffen, könnte einen gewissen Ausweg eröffnen, sofern eine Einigung auf eine gemeinsame Wertgrundlage unmöglich ist. Da jedoch auch häufig mit Zielen Grundsatzfragen verbunden sind, scheint dies nur selten ein Ausweg zu sein.
- Meist gibt es *keine neutrale dritte Partei*. Jeder Akteur vertritt in einem Vorhaben einen bestimmten Standpunkt und hat spezifische inhaltliche Aufgaben zu erfüllen. Auch der Planer ist unter anderem Vertreter bestimmter und meist umstrittener Interessen und Perspektiven.<sup>4</sup> Deshalb sollen Methoden der Konflikthandhabung beschrieben werden, die nicht obligatorisch die stetige Präsenz eines neutralen Vermittlers zur Voraussetzung haben, sondern die von den Planenden oder von den an der Planung Teilnehmenden selbstständig angewendet werden können.

---

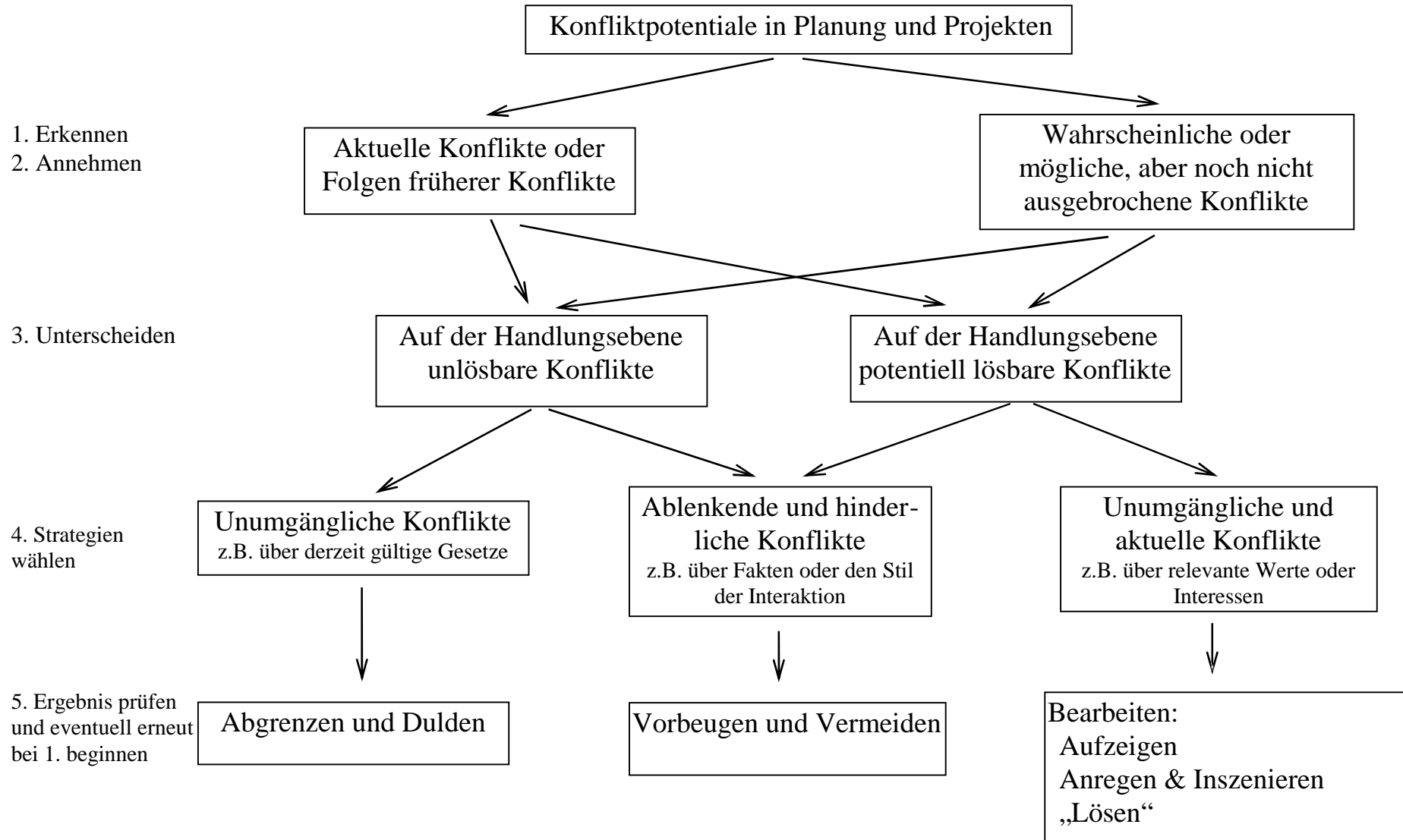
<sup>1</sup> Vgl. Wagner et al. (1998: 137). Die Autoren stellen insbesondere Interessenkonflikte in den Mittelpunkt.

<sup>2</sup> Daher sind hier viele Ansätze der Intervention, wie sie z. B. Glasl (1997: 293) beschreibt, im Bereich der Perzeption, Gefühle und Einstellungen, Willen (Triebe, Motive, Intention), Verhalten und Erkennen der Konfliktfolgen nur indirekt verwendbar.

<sup>3</sup> In der Literatur werden weitere Wege genannt, wie Konflikte bearbeitet werden können. Beispielsweise Glasl (1997: 321, 336-350) unterscheidet die Bearbeitung auf der Sachebene von Interventionen auf der Beziehungsebene, der Ebene des Konfliktprozesses, der Parteien sowie ihrer Grundeinstellung zum Konflikt. Diese Unterteilung gründet nach seiner Darstellung (ebd.: 95) auf den wichtigsten inhaltlichen Aspekten seiner Form der Konfliktdiagnose, die ein externer neutraler Dritter vornimmt. Im Rahmen einer Planbearbeitung scheinen diese Maßnahmen allenfalls indirekt möglich zu sein.

<sup>4</sup> Rittel (1992: 200), Maurer (1994: 41)

**Abbildung 3: Strategien des Konfliktmanagements in Planung und Projektentwicklung**



## 2. Lösungen eines Konflikts

Konflikte können auf sehr unterschiedliche Weise beendet werden. *Grundmodelle einer offenen Konfliktbeendigung* sind die *Duldung* von Konflikten, die *Vernichtung* des Gegners, die *Trennung* der Streitenden (z. B. durch Flucht, Scheidung oder Kündigung), die Ausbildung von *Hierarchien*, die *Delegation* der Lösungsfindung an eine dritte Instanz, *Durchsetzen und Nachgeben* (mit Gewinn bzw. Verlust des Streitwertes)<sup>1</sup>, ein *Kompromiss* (i.S.v. teilen des Streitwertes)<sup>2</sup> Im Gegensatz zu einer offenen Konfliktaustragung können Konflikte auch vermieden werden, allmählich verebben, unterdrückt oder in andere Bereiche verschoben werden.<sup>3</sup>

Eine Lösung eines Konfliktes kann gegen den Willen eines oder mehrerer Kontrahenten - also gewaltsam - durchgesetzt werden, oder sie kann vom gemeinsamen Willen der Akteure getragen sein und kann daher gewaltfrei realisiert werden.<sup>4</sup>

Nicht alle Ergebnisse einer Konfliktbearbeitung können als Lösung bezeichnet werden, die endgültig alle Wünsche befriedigt. Daher ziehen es verschiedene Autoren vor, statt von Lösung bescheidener von *Bearbeitung* oder *Handhabung* zu sprechen.<sup>5</sup> Von einer Lösung könne nur dann gesprochen werden, wenn die Bearbeitung von allen beteiligten Parteien auch als solche bezeichnet wird.

Welche Ergebnisse möglich werden, wird unter anderem von der gewählten Strategie der Bearbeitung bestimmt. Welcher Strategien der Bearbeitung sich die Konfliktparteien bedienen, hängt nach Marr & Stitzel (1979: 94) ab von

- dem *Konfliktgegenstand*;
- der *Bereitschaft und Fähigkeit* der Parteien, einen Konflikt auszutragen;
- den *strukturellen Rahmenbedingungen* des Geschehens.<sup>6</sup>

Eine offene Konfliktaustragung ist um so wahrscheinlicher, je wichtiger der Konfliktgegenstand aus der jeweiligen Sicht der beteiligten Akteure ist, je größer die Konfliktbereitschaft und -fähigkeit der Parteien ist sowie je mehr die strukturellen Rahmenbedingungen eine offene Austragung erleichtern.<sup>7</sup> Eine konstruktive Konfliktbearbeitung bedarf zum einen einer offenen Konfrontation und zum anderen eines geeigneten Vorgehens, welches - wie die Planung als sachorientierter Problemlösungsprozess - dazu verhilft, für die Beteiligten passende Lösungen auffinden und konstruieren zu können. Ein solches Vorgehen soll nun vorgestellt werden.

---

<sup>1</sup> Nach Marr & Stitzel (1979: 93) weist diese Variante in der Regel die Konstellation eines Nullsummenspiels auf.

<sup>2</sup> Vgl. Schwarz (1990: 141, 158), Hesse & Schrader (1995: 52, 178), Müller-Fohrbrodt (1999: 21), Ury et al. (1996: 29), von Rosenstiel (1987: 259). Peschanel (1993: 82 ff.) setzt verschiedene Formen der Konfliktbearbeitung mit der Entwicklungsgeschichte des Menschen in Verbindung. Ähnlich Spillmann & Spillmann (1989) aus der Blickrichtung der Entwicklungspsychologie.

<sup>3</sup> Marr & Stitzel (1979: 93 ff.)

<sup>4</sup> Glasl (1973: 106)

<sup>5</sup> Z.B. Marr & Stitzel (1979: 92)

<sup>6</sup> Ähnlich Nedelmann (1979: 139)

<sup>7</sup> Marr & Stitzel (1979: 95). Sie stellen zudem als wichtige institutionelle Rahmenbedingungen für Organisationen Schlichtungsverfahren und Konfliktverlaufsregeln dar. Birzer et al. (1996: 23) betonen den Wert der institutionellen und kommunikativen Rahmenbedingungen für die Konfliktlösung.

### 3. Prototypischer Ablauf eines integrierten Verfahrens des Konfliktmanagements

Im Folgenden soll beschrieben werden, wie das Muster der Konfliktbearbeitung beschaffen ist; es findet zu großen Teilen auch in der Mediation Anwendung.<sup>1</sup> Da ein Konflikt nur selten als Einzelfall und in Reinform eines Typs auftritt, hat man es in der Planung in der Regel mit Aggregaten von Konflikten von jeweils unterschiedlicher Mischung diverser Typen (z. B. von Interessen- mit Wert- und Beziehungskonflikten) zu tun. Eine ausschließlich einzelfall- und konflikttypus-zentrierte Intervention würde diesen Sachverhalt vernachlässigen. Aufgabe ist es daher, ein *Verfahren der Konfliktbearbeitung* darzustellen, in welchem *konflikttypus-spezifische Strategien als Bausteine* eingesetzt werden können.<sup>2</sup> Deshalb kann prinzipiell jeder einzelne Konflikt nach dem vorgestellten Schema separat behandelt werden.

Ein Verfahren des Konfliktmanagements soll es ermöglichen, dass Ressourcen in erster Linie für die Bearbeitung unumgänglicher Konflikte eingesetzt werden können; dies soll unter anderem dadurch erfolgen, dass ablenkende und hinderliche Konflikte vermieden und auf der Handlungsebene unlösliche Konflikte geduldet werden können. Das heißt, dass geeignete Formen des Konfliktmanagements für alle relevanten Konfliktfelder in der Gestaltung des Verfahrens zugleich zu berücksichtigen sind. Hierbei soll ein Verfahren dargestellt werden, das den Raum eröffnet, Schwierigkeiten frühzeitig erkennen, über sie kommunizieren und sie lösen zu können, noch bevor sie als virulente und eventuell eskalierte Konflikte in Erscheinung treten müssen. Dieses Ziel verfolgen insbesondere diskursive Verfahren; sie sind dann besonders erfolgreich, wenn aus Differenzen keine virulenten Konflikte werden. Bei bereits virulenten Konflikten soll durch die Eröffnung eines Raumes für ihre Bearbeitung der Drang zu handeln von der Ausrichtung auf Kampf zu Mitwirkung an der Problemlösung umgelenkt werden.

Aus einem weiteren Grund ist die Konstruktion eines integrierten Verfahrens unumgänglich. Da sich Konflikte als eine Grundsubstanz der Planung erwiesen<sup>3</sup>, muss sich das Planungsverfahren selbst zur Konfliktbearbeitung eignen. Der Vorgang des Planens und der hiermit verbundenen Konfliktbearbeitung muss gleichzeitig erfolgen. *Planen muss Konfliktmanagement integrieren.*

Dies wird dadurch erleichtert, dass der Prozess der Konfliktbearbeitung weitgehend dem der sachorientierten Planung gleicht. Beide haben das Ziel, Probleme zu lösen und damit Wirklichkeit zu verändern. Beide gliedern sich in Analyse (Definition der Aufgabenstellung und Bestandsaufnahme), Erarbeitung der Anforderungen an die Lösungen (bzw. Erarbeitung des Leitbildes), Entwurf von Alternativen und Auswahl sowie Ausarbeitung der besten Lösung. Begreift man den Planungsprozess selbst als sozialen Konfliktbearbeitungsprozess und sucht darin eine Konfliktbearbeitung durchzuführen, so wird ein kooperativ ausgerichtetes Planungsverfahren das Ergebnis sein. Denn Kooperation erwies sich als wichtiges Element der Konfliktbearbeitung und die Konfliktbearbeitung bedarf in vielen Fällen der Mitwirkung der beteiligten Streitparteien.<sup>4</sup> Falls eine für die Lösungssuche grundlegende Gemeinsamkeit wie eine gemeinsame Interessen- oder Wertorientierung oder Beziehungsform nicht schon existiert und auch nicht gefunden oder entwickelt werden kann, ist eine gemeinsame Lösung nicht möglich. Dann muss entweder ein anderer Weg der Lösung gesucht, oder der Konflikt als (derzeit) unlösbar geduldet oder ein Weg gegangen werden, dessen Ergebnis nicht von der Teilnahme oder

---

<sup>1</sup> Angaben hierzu stammen, sofern nicht anders ausgewiesen, von Fisher & Ury (1984); Fisher & Brown (1989), Besemer (1997), Glasl (1997), Striegnitz (1995), Schwarz (1990), Hugo-Becker & Becker (1996), Weeks (1994), Magidan et al. (1990: 166-169). Vgl. Wagner et al. (1998: 116-137). Die Autoren entwickeln für die Konfliktbearbeitung ein spezifisches, genau festgelegtes „Plan-Schlichtungsverfahren“ für die Bauleitplanung, welches in laufende Planungsverfahren integriert werden kann. Es ähnelt einem vereinfachten Mediationsverfahren unter Leitung eines Moderators und hat ein (rechtlich unverbindliches) Plädoyer eines Schlichtergremiums als Ergebnis.

<sup>2</sup> Glasl (1997: 350) betont die Wichtigkeit des Ineinandergreifens der einzelnen Maßnahmen der Konfliktbearbeitung.

<sup>3</sup> Vgl. Kap. IV. 3.

<sup>4</sup> Vgl. Kap. V. 3.

gar Zustimmung der einzelnen Parteien abhängig ist.

Wie das Muster eines integrierten Verfahrens der Konfliktbearbeitung beschaffen ist, wird in Tabelle 3: „Schritte der Konfliktbearbeitung“ skizziert und in den folgenden (dort angegebenen) Kapiteln beschrieben.<sup>1</sup>

**Tabelle 3: Schritte der Konfliktbearbeitung**

Schritt	Aufgabe	Kapitel
1.	Erkennen von (potentiellen) Konflikten und Wahl der Handhabung	3.1
2.	Vorbereitung der Konfliktbearbeitung mit	3.2
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prüfung und ggf. Herstellung des Willens und der Fähigkeiten der Akteure für die Konfliktbearbeitung</li> <li>• Wahl oder Konstruktion einer geeigneten Methode der Konfliktbearbeitung</li> </ul>	
3.	Konfliktbearbeitung	3.3
	• Konfliktanalyse	3.3.1
	• Formulierung der Anforderungen an die Problemlösung	3.3.2
	• Entwicklung von alternativen (Teil-) Lösungen unter Integration konflikttypus-spezifischer Lösungsstrategien	3.3.3
	• Bewertung der Alternativen und Ausarbeitung der besten Lösung	4.
		3.3.4
4.	Entscheidung und Realisierung der Lösung	3.4

Die Bedeutung der einzelnen Schritte wird im Einzelfall in Abhängigkeit von den Streitgegenständen und den beteiligten Akteuren deutlich variieren.<sup>2</sup> Auch muss nicht jeder Schritt bewusst durchlaufen werden, implizit bleibt er jedoch Bestandteil des Bearbeitungsprozesses. Was der genaue Inhalt dieser Schritte ist, wird nun erläutert.

### 3.1 Erkennen von (potentiellen) Konflikten und Wahl der Handhabung

Bevor jegliche Bearbeitung von Differenzen begonnen werden kann, müssen aktuelle, drohende oder potentielle Konflikte erkannt und ihre Existenz (oder die Möglichkeit ihrer Existenz) akzeptiert werden.<sup>3</sup> Da meist ein konstruktiver Umgang mit Gegensätzen an ein bewusstes Verhalten gebunden ist, welches mehr Zeit bedarf als unbewusste Reaktionen, sollte nicht gleich gehandelt, sondern innegehalten werden, um reflektierend Distanz zum Geschehen suchen zu können.<sup>4</sup> Nun muss ein Entschluss folgen, ob ein (potentieller) Konflikt bearbeitet werden soll oder nicht und wie er im speziellen zu handhaben sei. Von dieser Wahl hängt das weitere Vorgehen ab. Die Wahl der Bearbeitung ist unter anderem davon bestimmt, welchem Typus der vorliegende Konflikt zuzuordnen ist.<sup>5</sup> Soll ein Konflikt nicht vermieden oder geduldet werden, folgt als nächster Schritt die Vorbereitung der Bearbeitung.

### 3.2 Vorbereitung der Konfliktbearbeitung

Der Vorbereitung eines Verfahrens zur Konfliktbearbeitung wird eine große Bedeutung

<sup>1</sup> Besemer (1997: 6), Holznagel (1990: 119-126). Vgl. Müller-Fohrbrod (1999: 88).

<sup>2</sup> Vgl. Besemer (1997: 56).

<sup>3</sup> Schwarz (1990: 33, 160), Matussek (1975: 336)

<sup>4</sup> Hesse & Schrader (1995: 140 f.)

<sup>5</sup> Methoden zur Handhabung der einzelnen Konflikttypen werden in Kap. VII. 4 beschrieben.

zugemessen. Sofern eine offene Konfliktbearbeitung das Mittel der Wahl ist, werden nun die für an dem Konflikt Beteiligten *und* für seine Lösung relevanten *Akteure identifiziert*. Ist die Zahl der Betroffenen zu groß, um mit ihnen allen zur gleichen Zeit interagieren zu können, muss eine *Auswahl der Verhandlungsteilnehmer* getroffen werden, welche die Parteien bzw. ihre Standpunkte und Perspektiven repräsentieren.

Weitere Aufgaben dieses Schrittes sind, in Vorgesprächen eine erste *Konfliktanalyse* durchzuführen und die *Bereitschaft der Parteien zur Teilnahme* am Verfahren sowie ihre Ergebnisoffenheit zu ermitteln.

Da mit der Bearbeitung von Konflikten nicht nur Gewinn, sondern auch Verluste verbunden sein können, sollte auch das Interesse der Konfliktparteien an einer Konfliktbearbeitung geprüft werden. Fragen sind:

- Wer hat Interesse, den Konflikt zu beenden, wer, ihn aufrecht zu erhalten?
- Wer würde durch welche Lösung gewinnen oder verlieren?<sup>1</sup>

Zugleich sollte geklärt werden, ob eine gemeinsame Bearbeitungsform für die Beteiligten *die beste Alternative* einer Lösung eröffnet oder nicht; hierbei ergibt sich die Gelegenheit, die Beteiligten zur Teilnahme zu motivieren, sofern für sie *Einigungsvorteile* bestehen, bzw. im anderen Fall aussichtslose Bemühungen zu unterlassen, und dadurch einen späteren Abbruch der Konfliktbearbeitung oder dem Mangel an Akzeptanz der Ergebnisse vorzubeugen.<sup>2</sup>

Die *Konstruktion oder Wahl des Verfahrens der Konfliktbearbeitung* selbst sollten unter Beteiligung und Zustimmung der Akteure erfolgen.<sup>3</sup> Denn „soll die Gegenseite eine strittige Konsequenz akzeptieren, ist es entscheidend, dass Sie sie in den Prozess einbeziehen, aus dem sich die Konsequenz ergibt.“<sup>4</sup> Mit einer solchen Vereinbarung sollen Konflikte über die Gestaltung des Verfahrens der Konfliktbearbeitung sowie über Rollen und die mit ihnen verknüpften Aufgaben ausgeschlossen werden.

Von Bedeutung für die Wahl einer bestimmten Strategie zur Konfliktbearbeitung sind die Motivation der Akteure, ihre kommunikativen Fähigkeiten, ihre Fertigkeiten im Verhandeln, die ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen, Methoden und Verfahren zur Bearbeitung sowie die kulturellen und sozialen Rahmenbedingungen des Umfeldes.<sup>5</sup>

Sind die jeweiligen *Voraussetzungen* nicht vorhanden, müssen sie soweit wie möglich hergestellt werden.<sup>6</sup> Konfliktfähigkeit besteht, sofern die Akteure sich mitteilen und verstehen können sowie aus der Kenntnis der Konfliktodynamik diese zu kontrollieren im Stande sind.<sup>7</sup>

Nach der Wahl der Methode muss ein für das Vorhaben *geeigneter Rahmen für die Auseinandersetzung* geschaffen werden. Denn allein Zeit und Qualität des Ortes können bereits wichtige Auswirkungen auf die nun folgende Konfliktbearbeitung und somit auf das Ergebnis haben.

---

<sup>1</sup> Schwarz (1990: 42), Garrelts & Krott (2002: 114) plädieren für eine differenzierte Interessenanalyse im Konfliktfall. Es ist u.a. die Frage nach verschiedenen Arten des Nutzens von Naturschutzziele im sozialen, ökonomischen und politischen Sektor zu stellen und auf dieser Grundlage nach möglichen Partnern zu suchen.

<sup>2</sup> Vgl. Schwarz (1990: 159, 161). Oppermann & Langer (2000: 17) stellen unter anderem das sogenannte Harvard-Konzept der Verhandlungen dar. Ein anfänglicher Schritt ist die Überlegung der Akteure, ob sie bessere Alternativen zur Verhandlung (vgl. Fisher & Brown 1989: 172) haben und unter welchen Umständen sie Verhandlungen führen bzw. beenden sollten.

<sup>3</sup> Ury et al. (1996: 16), Lievegoed (1990: 40)

<sup>4</sup> Besemer (1997: 35 ff.). Darüber hinaus betont er, dass sich Menschen unter diesen Bedingungen in ihrem Handeln wesentlich nach den Ergebnissen richten. Ähnlich Fisher & Ury (1984: 48)

<sup>5</sup> Ury et al. (1996: 47, 15, 63). Vgl. Müller-Fohrbrodt (1999: 171 ff., 188). Sie nennt Beispiele, wie kulturbezogen unterschiedliche Formen der Konfliktbearbeitung sind: In unserer Kultur herrscht die Vorstellung, „daß ruhiges Reden gleichbedeutend mit richtiger und wichtiger Argumentation“ sei und man sich mit Erregung tendenziell in´s Unrecht setze.

<sup>6</sup> Ury et al. (1996: 70). Vgl. Hugo-Becker & Becker (1996: 293).

<sup>7</sup> Eckert & Willems (1992: 190). Vgl. Hugo-Becker & Becker (1996: 239).

### 3.3 Konfliktbearbeitung

Für die einzelnen Schritte der Konfliktbearbeitung werden in der Literatur eine Vielzahl von Techniken beschrieben. Die wichtigsten Inhalte der einzelnen Schritte sollen nach dem Muster des Mediationsverfahrens im Folgenden kurz beschrieben werden und liegen letztlich jeder konstruktiven Konfliktbearbeitung zugrunde.

Am Beginn problemorientierter Verhandlungen ist es nach Ansicht vieler Autoren hilfreich, eine geeignete, das heißt in der Regel eine „gute“ Atmosphäre zu schaffen.<sup>1</sup> Eine gute Atmosphäre bedeutet beispielsweise, dass sich die Akteure eingeladen, akzeptiert und nicht abgewertet fühlen oder dass sie einander bekannt (gemacht) werden.<sup>2</sup> Die Parteien sollten fähig sein, in ihren Kontrahenten einen berechtigten Verhandlungspartner zu sehen (oder dies zu prüfen) und eventuell vorhandene Antipathien zeitweise zurückzustellen.

Vor Beginn der eigentlichen Sacharbeit hat es sich (unter anderem in Mediationsverfahren) als äußerst wichtig erwiesen, unter den Parteien bestimmte *Spielregeln* im Umgang miteinander und mit der Außenwelt (insbesondere mit den Medien<sup>3</sup>) im Sinne einer „Geschäftsordnung“ zu formulieren und (möglichst konsensual) zu vereinbaren.<sup>4</sup> Mit diesen Maßnahmen sollen die Grundlagen einer konstruktiven Kommunikation gewährleistet und folglich Konflikte über den Stil der Kommunikation vermieden werden. Eine Verschlechterung der Beziehung soll auf diese Weise verhindert werden. Diese Spielregeln sollen ein Verhalten der Akteure zur Folge haben, welches der „idealen Sprechsituation“, wie sie in der Diskursethik „kontrafaktisch unterstellt“ wird, möglichst nahe kommt und per Beschluss als Norm von den Teilnehmenden selbst eingesetzt wird.<sup>5</sup>

Einige Forscher messen dem Vorgang der Konstitution einer neu zusammengestellten Gruppe einen hohen Stellenwert bei. Hat diese Phase nicht stattgefunden, ist die Gruppe nicht oder nur

---

<sup>1</sup> Z.B. Ciompi (1993: 85), Weeks (1994: 70). Maurer (1994: 42) meint, manchmal sei es ratsam, anfangs in der Diskussion um eine unbedeutende Frage die Leute ihre Lust am Streiten austoben zu lassen, um anschließend ruhig und sachlich das Wichtige behandeln zu können. Diese Methode lässt sich aber wohl nur in weitgehend konfliktfreien Fällen einsetzen. Fisher & Ury (1984: 184) nennen Strategien „psychologischer Kriegsführung“ (wie z. B. durch Herbeiführen körperlicher Stresssituationen oder Drohungen), die zum Ziel haben, dass sich der Gegner möglichst unwohl fühlt. Eine gute Atmosphäre zu schaffen scheint in diesem Fall unmöglich zu sein.

<sup>2</sup> Besemer (1997: 66). Fietkau & Weidner (1998: 75): In spieltheoretisch angelegten Experimenten entschieden sich nur 12% der Versuchspersonen für kooperative Strategien, wenn eine kurze Phase des Kennenlernens fehlte, dagegen 78%, wenn eine solche Phase des Kennenlernens voranging.

<sup>3</sup> Vgl. Kepplinger (1992: 42). Er bezeichnet es als typisches Phänomen bei der Publikation von Konflikten in den Massenmedien, dass immer mehr gesellschaftliche Akteure sich zu Wort melden und die einen Medien auf die anderen reagieren: „Dadurch kann die Berichterstattung im Extremfall ein so starkes Eigenleben entfalten, dass sie mit den realen Geschehnissen nichts oder nur noch sehr wenig zu tun hat.“ Diese Feststellung trifft nicht nur für den Extremfall, sondern für den Normalfall in ähnlicher Weise zu.

<sup>4</sup> Luhmann (1997: 102) betont das Erfordernis gemeinsam anerkannter Regeln für die Konfliktbearbeitung am Beispiel des Gerichtsverfahrens. Weiter bemerkt er: „Die Form (der Auseinandersetzung) darf nicht zu einem Zeremoniell erstarren, das wie ein Turnier aufgeführt wird, während die wirklichen Konflikte auf andere Weise oder nicht entschieden werden. Dieses Doppelerfordernis des Erfassens und Begrenzens der Konflikte wird durch die Form des durch Rollen geordneten Konflikts erfüllt.“ Vgl. Kap.VII. 4.1.9, Kap. 4.1.7 & 4.2.1. Weitere Regeln können sein: die Verpflichtung, echten Willen zum Dialog zu zeigen, sich auf das Verfahren einzulassen, Vertraulichkeit zu wahren, fair zu diskutieren und Achtung vor Personen zu zeigen. Vgl. Fietkau & Trénel (1999: 13, 24 f.). Sie schildern eine „reflexhafte Situationsinterpretation“ vieler Akteure in einem mediationsähnlichem Spiel mit den (nicht vorgegebenen) Regeln: „Man spielt gegeneinander, versucht mehr zu gewinnen als andere, konspiriert gegen andere Gruppen und spricht sich daher im eigenem Verhalten nicht mit anderen Gruppen ab. Sie folgern daraus, dass ein Weg zu Veränderung unkooperativen Verhaltens in einer entsprechenden Interpretation der Situation liegen kann. Vgl. Fietkau & Weidner (1998:73).

<sup>5</sup> Resse-Schäfer (1990: 131 f., leicht verändert) nennt als Regeln für das Sachgespräch für die Teilnehmer (und nicht für den Leiter): 1. Sagen Sie Ihre eigene Meinung. 2. Sprechen Sie Ihre Gedanken in kurzen, klaren Sätzen aus. 3. Fassen Sie sich kurz. 4. Hören Sie genau zu. 5. Sprechen Sie Ihre Zweifel aus, spielen Sie aber nicht den advocatus diaboli. Regeln für das Metagespräch sind: „Jedes Unbehagen, welches das Sachgespräch stört, muss geäußert werden.“ 2. Fragen Sie danach, ob während des Sachgesprächs die Regeln eingehalten wurden. Zugleich können solche Regeln zur gegenseitigen Kontrolle des Stils der Auseinandersetzungen dienen.



bedingt arbeitsfähig, eine Leistung daher fraglich.<sup>1</sup> Die Einigung auf eine „Geschäftsordnung“ soll diese Phase abkürzen und eine konstruktive Interaktion ermöglichen.

Ziel der nun folgenden *Konfliktbearbeitung* ist es, Lösungen zu finden, welche zu möglichst allseitigem Vorteil führen und die Beziehungen zumindest nicht belasten. Die dafür notwendigen Schritte werden zuerst überblicksartig genannt und in den nächsten Kapiteln skizziert.

Als erstes werden in der Konfliktanalyse die zu lösenden Streitpunkte von den jeweiligen Parteien dargestellt sowie die Differenzen *und* Gemeinsamkeiten herausgearbeitet (Kapitel 3.3.1). In der Lösungsphase werden Anforderungen an potentielle Lösungen ermittelt (Kapitel 3.3.2), verschiedene Alternativen möglicher (Teil-) Lösungen entworfen (Kapitel 3.3.3), bestimmte Lösungen ausgewählt und ausgearbeitet (Kapitel 3.3.4) sowie beschlossen. In der Umsetzungsphase werden diese Lösungen praktiziert und eventuell später auf ihre Tauglichkeit geprüft (Kapitel 3.4).

Bearbeitet werden können auf diese Weise in der Regel Interessen- und Zweck-Mittel-Konflikte sowie in gewissem Rahmen Wertkonflikte sowie Konflikte über den Geschmack, also die in der Planung unumgänglichen Konflikttypen. Auch die Konflikte auf den Ebenen der Beziehungen und der Kommunikation sowie Konflikte über die Verfahrensgestaltung können nach diesem Schema gehandhabt werden. Dagegen kann bei Faktenkonflikten, Rollenkonflikten mit rechtlich festgelegter Aufgabenzuweisung und „allgemeinen Wertvorstellungen“<sup>2</sup> die Sachlage nur „festgestellt“ werden. Rechtliche Grundlagen und allgemeine Wertvorstellungen müssen in der Regel für ein Vorhaben als Ausgangspunkte akzeptiert werden.

Ein anderes Bild ergibt sich, wenn Fakten nicht erhoben oder ihre Aussagekraft umstritten, rechtliche Grundlagen und allgemeine Wertvorstellungen nicht „vorhanden“ sind. In diesem Fall ist eine Antwort zu finden, wie mit solchen Fragen und Unklarheiten umzugehen sei. Dies kann eventuell in Verhandlungen geschehen.

### 3.3.1 Konfliktanalyse

Der erste Schritt einer Konfliktbearbeitung ist die Konfliktanalyse. Aufgabe der Konfliktanalyse ist es, die jeweiligen Streitpunkte der einzelnen Parteien kennenzulernen, zu differenzieren, *Konsens und Dissens* herauszuarbeiten und diese Inhalte im Einzelnen sowie im Zusammenhang zu verstehen.<sup>3</sup>

Das *Verstehen* nimmt die zentrale Stellung in einer sachorientierten Konfliktbearbeitung ein.<sup>4</sup> Im Einzelnen ist es wichtig *Verständnis zu gewinnen* für

- die *Gefühlslage* der Kontrahenten,
- die jeweiligen *Streitpunkte* sowie
- die *Gesamtsituation*, in der sich die einzelnen Akteure befinden.

Diese Punkte werden kurz erläutert.

Das Verstehen der Situation und Ziele einer anderen Partei - und damit verknüpft der Gesamtsituation - wird meist verweigert, wenn man das *Gefühl* hat, selbst angegriffen und nicht verstanden zu werden. Daher raten Ury et al. (1996: 25) vor der inhaltlichen Konfliktbewältigung dazu, dass die verletzten Konfliktparteien ihren Gefühlen Ausdruck verleihen können.<sup>5</sup> Besonders

<sup>1</sup> Lievegoed (1990: 31). Birkenbihl (1988: 58, 47-74) beschreibt detailliert Aspekte der Gruppenbildung und welche Konsequenzen für eine Gruppenleiter daraus zu ziehen sind. Lamnek (1998: 120-145) gibt differenzierte Ratschläge zur Durchführung von Gruppendiskussionen.

<sup>2</sup> Vgl. Kap. VII. 4.3.2.

<sup>3</sup> Müller-Fohrbrod (1999: 150)

<sup>4</sup> Vgl. Robinson (1992).

<sup>5</sup> Müller-Fohrbrod (1999) sieht zwar, dass die Äußerungen von Gefühlen sowohl in der Dosierung als auch in der inhaltlichen Ausrichtung wenig differenziert sein können. Andererseits würde ein vollständiges Weglassen der Gefühle der Gegenpartei den

hilfreich sei es, wenn die beschuldigte Partei derartige Gefühle anerkennt, ihr Bedauern über die Konsequenzen ihres Verhaltens äußert oder sich entschuldigt. Persönliche gefühlsbetonte Angriffe stehen der Sacharbeit im Wege, denn „die Beschäftigung mit der eigenen Verteidigung verhindert meist auch die Bereitschaft, der anderen Seite zuzuhören und Verständnis zu entwickeln, also kooperativ und konstruktiv zu werden.“<sup>1</sup> Denn „das Problem ist, daß die Kompetenz, das Wissen und die Phantasie der Konfliktparteien (für eine konstruktive Bearbeitung) nicht zum Zuge kommen können, solange sie sich bekriegen.“<sup>2</sup> Daher ist *die Trennung von Person und Sache*<sup>3</sup> und eine zumindest *neutrale Beziehung* oder besser eine von *Toleranz geprägte Beziehung*<sup>4</sup> für die Sacharbeit von großem Vorteil.<sup>5</sup>

Im Rahmen der Konfliktanalyse legt jede Partei ihre Sichtweise zu den *Streitpunkten* nacheinander dar. Erfolgt eine gemeinsame Konfliktbearbeitung, sollte dabei die andere Partei anfänglich ausschließlich Verständnisfragen stellen, um die Situation, Positionen, Sichtweisen und Weltbilder, Zwänge und Freiheiten ihres Gegenübers zu verstehen, um dadurch ihre ursprüngliche Sicht der Dinge durch diesen Perspektivenwechsel erweitern zu können.<sup>6</sup> Der persönliche „Feind“ wird auf diese Weise teilweise zum Vertrauten, weil er persönliche Kenntnisse erhält<sup>7</sup>, die Begegnung kann zum Erlebnis werden. Die Streitenden erhalten auf diese Weise das Wissen, um allseits möglichst befriedigende Lösungen zu suchen, das Denken wird beweglicher und lässt Alternativen zu.<sup>8</sup> Absicht des Perspektivenwechsels ist es jedoch nicht, aus dem Verständnis für andere den eigenen Blickwinkel aufzugeben, um auf diese Weise zu einer widerspruchsfreien Harmonie zu gelangen. *Ziel ist es an dieser Stelle, neue Erkenntnisse zu gewinnen, also die Gleichzeitigkeit aller (relevanten) Perspektiven in ihren (vielleicht sogar unauflösbaren) Widersprüchlichkeiten „auszuhalten“ und ggf. als berechtigt anzuerkennen, um zu einer möglichst treffenden Sicht der Dinge zu finden.* Denn gerade diese Sicht soll dazu verhelfen, die inhaltliche Lösung sachlich zu qualifizieren.<sup>9</sup>

---

Wert der Sache für eine Person nicht deutlich werden lassen (ähnlich Schwarz 1990: 6). Darüber hinaus würde die Unterdrückung der Emotionen stets psychische Energie binden und dadurch einen Perspektivenwechsel und Verstehen auch der Sachlage verhindern (Eckert & Willems 1992: 127). Scherer (1997: 302, 305) schreibt, „dass eine Hauptfunktion des emotionalen Ausdrucks in der Kommunikation (darüber) besteht, oftmals um den sozialen Zusammenhang zu fördern oder um bestimmte Interaktionsstrategien zu verfolgen.“ Emotionen integrieren alle Komponenten des Befindens einer Person zu einem bestimmten Zeitpunkt und erlauben der sozialen Umwelt Rückschlüsse über die Reaktion einer Person und ihre Handlungstendenz.

<sup>1</sup> Müller-Fohrbrod (1999: 184), ähnlich Eckert & Willems (1992: 195)

<sup>2</sup> Besemer (1997: 35)

<sup>3</sup> Vgl. Erdmann (1982: 38). Er bemerkt: „Eine Überzeugung anfechten erscheint als Entwertung der Persönlichkeit, eine Widerlegung gilt als Feststellung geistiger Inferiorität. Daher klammert sich jeder krampfhaft an seine Behauptungen; auch wer an der Güte seiner Sache zweifelt, setzt alles daran, um wenigstens scheinbar Sieger zu bleiben.“ Eine Form der Trennung von Person und Sache bietet der gesellschaftliche Takt. Luhmann (1997: 104; Fußnote 10) schreibt über den Takt: „Er ermöglicht kontroverse Konversation dadurch, dass die Beteiligten bei der Darstellung ihrer Meinung zugleich ihren Respekt vor anderen Meinungen mitdarstellen, also zum Ausdruck bringen, dass die Annahme anderer Meinungen den anderen Menschen nicht diskreditiert.“

<sup>4</sup> Vgl. Eckert & Willems (1992: 11 f.). Sie betonen den Wert der Toleranz als Mittel der Erkenntnis, da Toleranz die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass vielfältige Alternativen gedacht werden können. Vielfältige Sichtweisen sind auch wichtig, um eine Vielfalt an gangbaren Wegen für die Gesellschaft zu erkunden und Möglichkeiten anderen Handelns offen zu halten.

<sup>5</sup> Müller-Fohrbrod (1999: 33, 31, 187). Die Autorin meint, „um sich mit den unterschiedlichen Lebensentwürfen nicht wechselseitig zur Bedrohung zu werden, ist .. eine Haltung des `Gelten-Lassens` besonders wichtig.“

<sup>6</sup> Müller-Fohrbrod (1999: 125). Eckert & Willems (1992: 57 ff., 190, 203 ff.) betonen die große Bedeutung der Perspektivenübernahme und stellen deren Grenzen dar. Durch Verstehen anderer Perspektiven wird auch der Alleinvertretungsanspruch auf Wahrheit obsolet. Keller (1991: 15) bezeichnet eine solche vielseitige Sicht auf die Probleme und Fragen der Planung als zentrale Aspekte einer vernünftigen Planung, welche alle berechtigten Wertvorstellungen berücksichtigen will. Ähnlich Sfar (1994: 43 f.). Luhmann (1997: 105) meint, der Preis dieser Sichtweise sei ein „gebrochenes Verhältnis zur Wahrheit und zum Recht.“

<sup>7</sup> Fisher & Brown (1989: 43) sehen als weitverbreiteten Fehler im gegenseitigen Umgang die Unkenntnis über den anderen bzw. das Vergessen, wie unterschiedlich Menschen die gleichen Dinge sehen können.

<sup>8</sup> Vgl. Matussek (1975: 328). Er spricht von „Flüssigkeit der Ideen“.

<sup>9</sup> Vgl. de Bono (1989). Er schildert die Methode des „Sechsfarben-Denkens“, die auch ohne die Existenz eines Konflikts dazu verhelfen soll, eine „Sache“ aus verschiedenen Perspektiven zu betrachten, um auf diese Weise zu einem umfassenderen Bild zu

Durch Aufklärung über und Reflexion auf die Grundlage der verschiedenen Denkgewohnheiten und Positionen kann eine Basis für gegenseitiges Verständnis und für die Verbesserung der Beziehungen geschaffen werden. Konflikte über divergierende Interpretationen der gegenseitigen Beziehungen können auf diese Weise vermieden bzw. ausgeräumt werden. Ziel ist, dass die Kontrahenten erkennen, dass unterschiedliche Sichtweisen möglich und eventuell sogar widersprüchliche Aussagen gleichzeitig „zutreffend“ sein können und einander ergänzen.<sup>1</sup> Ein möglicher Kunstgriff kann das Erklären der Ursachen persönlicher Konflikte als Folge struktureller Gegebenheiten sein, die die einzelnen Akteure nicht persönlich zu verantworten haben und daher die Akteure und ihre Beziehung zueinander entlasten.<sup>2</sup> Durch diese Einsicht entfällt die „Notwendigkeit“, unter Zeitdruck die einzig richtige Sicht der Dinge auszumachen. So werden nicht nur alternative Sichtweisen, sondern auch darauf aufbauend *alternative oder sich ergänzende Lösungsmodelle möglich und sinnvoll*. Zugleich erhöht sich häufig die Bereitschaft, neue Informationen als Bereicherung und nicht als Angriff der eigenen Darstellung wahrzunehmen. So wird auch eine Veränderung der Positionen ohne Gesichtsverlust möglich, da sie durch die Erweiterung der Kenntnis gerechtfertigt werden kann. Die „verwirrende Fülle von untrennbar ineinander verwobenen Komplikationen“<sup>3</sup> *komplexer Streitgegenstände* wird durch dieses Vorgehen *in überschaubare und handhabbare Bestandteile fraktioniert*, für die anschließend jeweils (Teil-) Lösungen gesucht werden können.

Anschließend werden Gemeinsamkeiten und Differenzen sowie der „*Konsens über den Dissens*“ festgestellt.<sup>4</sup> Ein Ziel ist es, durch Offenlegen von Gemeinsamkeiten nicht nur die Konstruktion von Feindbildern zu vermeiden bzw. abzubauen, sondern auch *verbindende Ziele* und Einstellungen zu erkennen und den Konflikt damit in ein *gemeinsam zu lösendes Problem* zu verwandeln.<sup>5</sup> Dadurch werden Problem und Personen teilweise voneinander getrennt und die Beziehungen wiederum entlastet.<sup>6</sup> Ein zweites Ziel dieses Schrittes ist, die *Streitpunkte klar erkennbar herauszuarbeiten*. Die unterschiedlichen Perspektiven der Streitparteien zeigen sich häufig auch in der divergierenden Anschauung der Parteien, was überhaupt der Streitgegenstand sei. Ohne den Konsens über den Dissens wird daher keine die Kontrahenten zufriedenstellende Lösung zu finden sein.

Unverzichtbar für das Verständnis der aktuellen Handlungsmöglichkeiten der Akteure, der Strukturen und Dynamik des Konfliktaustrages sowie der Optionen zur Konfliktregulierung ist auch eine (gedankliche) *Analyse der Gesamtsituation der Kontrahenten*.

---

gelangen. „Die beste Analogie ist der Mehrfarbendruck. Jede Farbe wird über die andere gedruckt, bis am Ende ein mehrfarbiges Bild entstanden ist. ... Wenn die Karte gut genug ist, dürfte die beste Route oft klar auf der Hand liegen.“

<sup>1</sup> Schwarz (1990: 6, 14). Luhmann (1997: 103 f.) bemerkt: Im Gerichtsverfahren wird die Gegnerschaft der Parteien institutionell aufrecht erhalten: „Jedes Verfahren impliziert so einen Gegner, der als solcher erkannt ist, also ein Recht darauf hat, Gegner zu sein.“

<sup>2</sup> Beispielsweise erzeugt die Zuweisung bestimmter Perspektiven und Rollen im Planungsverfahren Konflikte, die erwünscht sind, um ein möglichst vielseitig abgestimmte Lösung finden zu können. Würden die Konflikte, die aus den diversen Perspektiven entspringen, vermieden oder nicht ausgehalten werden, würden zwar einfacher Ergebnisse erzielt, aber als wichtig empfundene Gesichtspunkte leicht unbeachtet bleiben. Daher sei der Widerspruch institutionell aufrecht zu erhalten und in geeigneter Weise zu inszenieren (Schwarz (1990: 183).

<sup>3</sup> Müller-Fohrbrod (1998: 99)

<sup>4</sup> Vgl. Nothdurft (1997: 3). Er meint, dass auch das, was der Konflikt ist, erst in kommunikativem Austausch zwischen den Parteien ausgehandelt wird. Welsch (1991: 307) beschreibt einen „Vernunfttyp, der mit Differenz und Identität umzugehen vermag, ohne sich von vorn herein auf eine der beiden Seiten geschlagen zu haben“, wie es Lyotard tut, wenn er den Dissens als Ziel betrachtet und wie es in ähnlicher Weise Habermas propagiert, wenn er den Konsens als Ziel vorgibt.

<sup>5</sup> Müller-Fohrbrod (1999: 149) betont, dass Gemeinsamkeiten gestärkt werden müssten: „Die Suche nach den Gemeinsamkeiten sollte sich zuerst und vor allem auf die gemeinsame Aufgabe, die gemeinsamen Zielsetzungen und die gemeinsamen Werte richten. Aber auch über das Vorgehen bei der Bearbeitung der Aufgabe sollte eine Einigung erzielt werden.“

<sup>6</sup> Vgl. Watzlawick (1974: 81). Er bezeichnet als „einfachste“ Form der Uneinigkeit die über eine Sachfrage, die die Beziehung nicht beeinträchtigt.

Diese beinhaltet eine aktorenspezifische Auflistung

- der *Interessen* und *Werte*, die bereits in der Nennung der Streitpunkte ersichtlich werden,
- der zur Verfügung stehenden *Fähigkeiten* und
- *Ressourcen* als Handlungs-, Macht- und Drohpotentiale (wie z. B. Entscheidungsbefugnisse, Zugriff auf Expertenwissen, Verteilung finanzieller Mittel, Unterstützung durch die Medien).<sup>1</sup> Als Instrument der Analyse eignet sich hierfür die Arenatheorie.<sup>2</sup>

Mit Hilfe der in der Konfliktdanalyse gewonnenen Erkenntnisse können im nächsten Schritt die Anforderungen an die Problemlösung genannt werden.

### 3.3.2 Formulierung der Anforderungen an die Problemlösung

Die in diesem Schritt zu ermittelnde Anforderungen an die Problemlösungen dienen als Leitbild des Entwurfs von Alternativen sowie zur Bewertung verschiedener (Teil-) Lösungen. Dafür werden, ausgehend von den jeweiligen bereits genannten Streitpunkten, die den Positionen *zugrunde liegenden Ziele* (wie auch *Interessen und Werte*) *erkundet*, damit eine Lösung nicht an vordergründigen Positionen ausgerichtet wird und damit unbefriedigend bleibt.<sup>3</sup>

Besemer (1997: 32) rät dazu, *Idealvorstellungen* mit Blick auf die Zukunft zu ergründen, um eine neuartige Lösung entwickeln zu können. Treten an dieser Stelle Interessen- und Wertwidersprüche auf, ist ihre Bearbeitung unvermeidbar. Möglichkeiten zu ihrer Handhabung finden sich unter den konflikttypuspezifischen Strategien.<sup>4</sup> Auf der Grundlage der Anforderungen an die Problemlösung können nun passende Lösungen entwickelt werden.

### 3.3.3 Entwicklung von alternativen (Teil-) Lösungen

Im diesem Schritt werden mögliche Alternativen für (Teil-) Lösungen eines Problems gesucht oder entworfen. Das Suchfeld ist dabei so weit wie möglich auszuweiten, um starre Vorstellungen zu überwinden und in diesem Lösungsraum zusätzliche Ressourcen für neuartige Ergebnisse auffinden zu können.

In der Methodik, wie Alternativen entwickelt werden, unterscheiden sich die konflikttypuspezifischen Konfliktbearbeitungsstrategien. Die Alternativenentwicklung geschieht beispielsweise bei Faktenkonflikten durch wissenschaftliche Prüfung oder Forschung, bei Interessenkonflikten durch Aufteilung des Streitgegenstandes, bei Wertkonflikten durch Bestimmung allseits verbindlicher Werte und bei Rollenkonflikten durch Absprachen oder Befähigung. *Konflikttypus-spezifische Interventionsstrategien sind als Bausteine* in diesen Schritt einzufügen.<sup>5</sup> Die Kenntnis der Ausgangspositionen und der den Positionen zugrunde liegenden Ziele der Parteien eröffnet an dieser Stelle die Chance, Lösungen zum allseitigen Vorteil zu entwickeln, an die bei einer oberflächlichen Betrachtung eines Konflikts eventuell gar nicht gedacht werden konnte.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Ähnlich Striegnitz (1995: 123)

<sup>2</sup> Vgl. Kap. IV. 6.

<sup>3</sup> Besemer (1997: 33), Lewin (1953: 191)

<sup>4</sup> Vgl. Kap. VII. 4.1.2 & 4.1.3.

<sup>5</sup> Vgl. Kap. VII. 4.

<sup>6</sup> Besemer (1997: 33), Fisher & Brown (1989: 170). Holznagel (1990: 107) schreibt, „die Wahrscheinlichkeit für ein erfolgreiches Verhandeln steigt .. mit der Möglichkeit, verschiedene Verhandlungsgegenstände, die von den Parteien unterschiedlich gewichtet werden, zum Vorteil aller Verhandlungsteilnehmer in Austausch zu bringen.“

### 3.3.4 Bewertung der Alternativen, Ausarbeitung der besten Lösung und Ergebnis

Anschließend werden die jeweiligen Lösungsalternativen anhand der zuvor aufgestellten Ziele und Bewertungskriterien bewertet<sup>1</sup>, die beste Lösung bestimmt, ausgearbeitet oder Teillösungen zu einem „Lösungspaket“ verknüpft.<sup>2</sup>

Das *Ergebnis* einer Konfliktbearbeitung ist „mehr Klarheit, (aber) nicht unbedingt Einigkeit“.<sup>3</sup> Am Ende einer Konfliktbearbeitung können eine konsensuale oder mehrheitlich verabschiedete Lösung, Einzelvoten oder sogar ein gesteigerter Dissens stehen. Ein solches Konfliktbearbeitungsverfahren kann keine Lösung garantieren, aber doch einen geeigneten Rahmen konstruieren, der die Handhabung von Konflikten erleichtert oder ermöglicht und auf diese Weise eine bessere Qualität der Konfliktlösung wahrscheinlicher macht.

Jenseits einer sachlichen Verbesserung der Qualität einer Entscheidung war die politische Konsensfindung ein Ziel des Planungsprozesses und der damit verknüpften Konfliktbearbeitung. Eine (politische) „Entscheidung ... auf der Basis einer diskursiven Auseinandersetzung fällen zu können, verbessert nicht nur die Ergebnisse der Entscheidung, es wächst auch die Chance für eine höhere Akzeptanz, selbst bei denen, die sich mit ihren Präferenzen nicht haben durchsetzen können.“<sup>4</sup>

Wiedemann & Claus (1994: 254) bemessen den Erfolg von Konfliktschlichtungsverfahren im öffentlichen Raum sogar nur zu geringem Maße am erzielten Ergebnis; sie bezeichnen die Art der Lösung als sogar „(fast) nebensächlich“ und messen folglich der Bildung eines Konsenses, die mit einer bestimmten Lösung verknüpft sein könnte, auch nur einen untergeordneten Stellenwert zu. Wichtiger sei, dass „bürgernahe“ Entscheidungsverfahren „das Engagement der Öffentlichkeit für das Gemeinwohl aktivieren.“<sup>5</sup> Demgegenüber bezeichnet Koschitz (1993a: 144) den kommunikativen Prozess und seine möglichen demokratischen, emanzipatorischen und identitätsstiftenden Wirkungen nur als durchaus erfreuliche Nebensache. Die Hauptsache seien die Ergebnisse, die in der Kommunikation für ein Planungsprojekt erzielt werden könnten.

---

<sup>1</sup> Vgl. Schwarz (1990: 129). Als wichtiges Kriterium der Qualität einer Lösung bezeichnet er die Übereinstimmung von rationalem und emotionalem Einverständnis. Ähnlich Verbeck (1987: 69)

<sup>2</sup> Besemer (1997: 78). Vgl. Brohm (1990: 257).

<sup>3</sup> Renn und Hampel (1998: 211). Lyotard stellt in der Interpretation von Welsch (1991: 228) eine sehr viel radikalere These auf: „Nicht der Konsens ist das Ziel der Diskussion, sondern die Paralogie.“

<sup>4</sup> Renn & Hampel (1998: 212)

<sup>5</sup> Wiedemann & Claus (1994: 255) betonen, dass die „Öffnung für den Dialog fast zwangsläufig auch die Änderung der Organisationsstrukturen (bedeute). Anstelle der ressortorientierten Linienorganisation wird die (eventuell befristete) Projektorganisation erforderlich. Damit werden Verantwortlichkeiten neu strukturiert, grundsätzlich andere Sichtweisen ermöglicht und die Motivation gefördert. Für das Gemeinwohl besteht darin eine Chance.“ Vgl. Holzinger (1990: 265)

### 3.4 Entscheidung und Realisierung der Lösung

Die Entscheidung besiegelt das erzielte Ergebnis; sie bildet einen zumindest vorläufigen Abschluss eines Verfahrens. Die Kanalisierung auf eine Entscheidung hin ermöglicht auch eine Spezifizierung der Konflikte und erleichtert damit ihre Bearbeitung.<sup>1</sup>

Wie auch immer das Ergebnis beschaffen sein mag, es wird einen „Entschluss“ und Handlungen der Akteure zur Folge haben, die zeigen, wie sie mit den erzielten Ergebnissen umzugehen gedenken, gleichgültig, ob der Konflikt verneint, verschoben, geduldet, bearbeitet oder gelöst wurde. Denn genauso wie es unmöglich ist, nicht zu kommunizieren, ist es unmöglich, nicht zu handeln. Selbst Passivität bedeutet den „Entschluss“ und die „Aktivität“, alles zu belassen, wie es ist.

Einem Entschluss können Umsetzung, Kontrolle und Nachverhandlungen folgen. Zusätzlich kann vereinbart werden, wie mit zukünftigen Konflikten umzugehen sei.<sup>2</sup>

In dieses Muster der Konflikthandhabung können - wie bereits angedeutet - nun je nach Konfliktlage spezifische Strategien des Konfliktmanagements integriert werden. Welche dafür zur Verfügung stehen, ist Inhalt des folgenden (4.) Kapitels.

---

<sup>1</sup> Luhmann (1997: 102)

<sup>2</sup> Berkel (1997: 105) rät aus seiner Erfahrung in Wirtschaftsbetrieben, im Anschluss an die Bearbeitung nochmals über das gesamte Geschehen zu reflektieren, um den Konflikt auch emotional zu bewältigen sowie aus dem Geschehen für zukünftigen Zwist möglichst viele Erkenntnisse ziehen zu können.

#### 4. Konflikttypus-spezifische Strategien des Konfliktmanagements

Absicht dieses Kapitels ist es, spezifische Strategien für den Umgang mit unterschiedlichen Konflikttypen darzustellen; jeder Konflikttypus beinhaltet einen Dissens auf unterschiedlicher kategorieller Ebene und muss daher auch unterschiedlich bearbeitet werden. Das *Fraktionieren der Streitgegenstände* in zu bearbeitende Einzelaspekte ist ein typischer Kunstgriff der Konfliktthandhabung, um den Knoten der Vielzahl von Konfliktebenen, -typen und -themen lösen zu können. Luhmann (1997: 101 f.) bemerkt: „[Die] Tendenz zur Generalisierung (von Konflikten) schafft unnötig Konflikte. Sie wird mit zunehmender funktionaler Differenzierung der Gesellschaft zunehmend unerträglicher, weil in einer solchen Gesellschaft Konfliktträchtigkeit und Störeffindlichkeit zugleich wachsen. Sie muss daher gestoppt und, soweit möglich, durch entgegenwirkende Institutionen in einem entgegengesetzten Prozess der Spezifizierung der Konflikte umgeleitet werden. Eben das geschieht, wenn Konflikte auf Entscheidungen hin kanalisiert werden.“

Im Folgenden werden Strategien der Handhabung aller 12 genannten Konflikttypen näher beschrieben. Unterschieden wird dabei zwischen auf der Handlungsebene potentiell lösbaren (Kapitel 4.1) und unlösbaren Konflikten (Kapitel 4.2). Unter der Überschrift des Namens des jeweiligen Konflikttypus finden sich die Kategorie des Streitgegenstandes, eine Beurteilung der Lösbarkeit und Strategien der Bearbeitung. Da selten nur *ein* Streitgegenstand Inhalt der Auseinandersetzungen ist, werden auch die wichtigsten Wechselwirkungen mit anderen Konflikttypen dargestellt. *Wechselwirkungen* entstehen einerseits dadurch, dass ein Konflikttypus häufig das Auftreten eines anderen zur Folge hat. So werden oftmals viele und sehr verschiedene Streitthemen miteinander „verknötet“. Wechselwirkungen sind andererseits dergestalt vorhanden, dass nicht nur das *Fehlen* von Konflikten eines Typs oder ihre *Lösung* für die konstruktive Handhabung anderer Typen von Bedeutung ist, sondern eine darüber hinausgehende „positive“ *Qualität*.

##### 4.1 Prävention und Bearbeitung von auf der Handlungsebene potentiell lösbaren Konflikten

Konflikte können vermieden oder bearbeitet werden. Die Bearbeitung von Konflikten beinhaltet, diese aufzuzeigen, eventuell ihre Thematisierung anzuregen und sie in irgendeiner Form zu „lösen.“ Für ein Vorhaben hinderliche Konflikte sollten vermieden, unumgängliche sowie alle virulenten Konflikte müssen in der Regel bearbeitet werden.

*Hinderliche* Konflikte können relevante Folgen früherer Konflikte,<sup>1</sup> Faktenkonflikte, Konflikte aufgrund unverträglicher Interpretation der gegenseitigen Beziehungen, Rollenkonflikte, Konflikte über den Stil der Auseinandersetzungen, Konflikte im Bereich des Kommunikationsgeschehens sowie Konflikte über die Verfahrensgestaltung umfassen.<sup>2</sup> Können hinderliche Konflikte nicht vermieden werden, müssen auch sie meist bearbeitet werden. *Unumgänglich* für ein Planungsvorhaben ist in der Regel die Bearbeitung von bestehenden Interessenkonflikten, relevanten Wert-, Geschmacks- und Zweck-Mittel-Konflikten.<sup>3</sup>

Wird die Auseinandersetzung über virulente, unumgängliche oder aktuell störende Konflikte vermieden, sollte sie vom Planer angeregt und inszeniert werden. Beispielsweise bezeichnet Nagel (1999: 75) Konflikte auf der Zielebene (die Werten oder Interessen zuzuordnen sind) als äußerst hilfreich, da durch ihre Thematisierung das gegenseitige Verständnis gefördert würde. Eine Lösung sei die Erarbeitung eines übergeordneten Leitbildes sowie die offene und ehrliche Formulierung von Zielen und dazugehörigen Maßnahmen.

---

<sup>1</sup> Zu relevanten Folgen früherer Konflikte vgl. Kap. VII. 1.1.

<sup>2</sup> Vgl. Kap. VII. 1.2.

<sup>3</sup> Vgl. Kap. VII. 1.3.

Strategien, wie eine konstruktive Auseinandersetzung mit noch nicht virulenten Konflikten *angeregt und inszeniert* werden könnte, gibt es fast gar nicht in der Literatur. Der Einsatz eskalierender Verhaltensweisen scheint kaum erwogen zu werden. Eine Möglichkeit bietet die *Szenario-Technik*. Dabei werden die Folgen eines Konfliktes aufgezeigt, die er in der Zukunft haben könnte, sofern er unbearbeitet bleibt.<sup>1</sup> Diese Methode kann den Beteiligten den Sinn einer Konfliktbearbeitung offensichtlich machen; denn es werden nicht nur mögliche negative Folgen eines Konfliktes, sondern auch Handlungsalternativen und Spielräume sichtbar. Die Parteien können auf diese Weise auch erkennen, wie sie Kontrolle über den Konflikt erlangen können.

Deutlich umfangreichere Erkenntnisse lassen sich in der Literatur darüber sammeln, wie Konflikte vermieden bzw. virulente bearbeitet werden können. Mögliche Strategien werden im Folgenden für die 12 Konflikttypen vorgestellt und zwar beginnend für Konflikte auf der Sachebene (Kapitel 4.1.1. bis 4.1.5) und anschließend für die auf der Beziehungs- (Kapitel 4.1.6. bis 4.1.8), Kommunikations- (Kapitel 4.1.9) und der Verfahrensebene (Kapitel 4.1.10).

### 4.1.1 Faktenkonflikte

Faktenkonflikte treten dann und nur dann auf, wenn ein und derselbe Sachverhalt von manchen Akteuren als wahr und von anderen als falsch bezeichnet wird. Solche Schwierigkeiten sind lösbar, sofern „das, was ist“ festgestellt werden kann.

Schwierig oder unmöglich kann die Feststellung von Fakten sein, wenn die Sachlage sehr komplex und kompliziert ist oder keine Informationen verfügbar sind und auch nicht erhoben werden können. Des Weiteren kann die Interpretation von (gesicherten) Fakten Gegenstand von Konflikten werden. Auch die Richtigkeit von Prognosen - als Ermessen zukünftiger, als wahrscheinlich eingeschätzter Tatbestände - bleibt häufig im Bereich des Ungewissen. Es gibt zahlreiche Möglichkeiten, um die Datenlage zu verbessern und auf diese Weise auch Faktenkonflikten vorzubeugen. Das sind z. B. der Vergleich mit Referenzdaten, die Verwendung von Indikatoren oder Modellen (und aus der Wissenschaft formulierten Gesetzen), die Szenariotechnik (s.o.), Befragung von Experten oder das Experten-Delphi (s.u.) und im Bereich der Technikbewertung die Technikfolgenabschätzung.<sup>2</sup>

Faktenkonflikte können vermieden oder gelöst werden, indem Daten objektiv ermittelt werden, und diese für die Parteien verfügbar und verständlich sind. Falls grundlegende diskrepante Faktenaussagen auftreten, sollten diese geklärt werden bzw. ein Weg ihrer Klärung beschlossen werden, bevor darauf aufbauende Fragen in die Auseinandersetzung geraten.<sup>3</sup> Die Klärung von Faktenkonflikten ist in der Regel Aufgabe von Wissenschaftlern und anderen Experten.

Um ein vielseitigeres Bild zu gewinnen, kann es sinnvoll sein, nicht nur ein *Gutachten* eines, eventuell parteiischen, Experten zur Klärung eines Faktenkonflikts heranzuziehen, sondern zugleich ein oder mehrere „*Gegengutachten*“ weiterer Experten zu verwenden.<sup>4</sup> Dies kann z. B. im Rahmen von Anhörungen oder in Form eines sogenannten „*Experten-Delphi*“ geschehen. Hierbei erhalten die teilnehmenden Experten wechselseitig und mehrmalig ihre jeweiligen Beurteilungen zur gegenseitigen Kritik. Das Ziel ist es, eine (weitgehend) einheitliche, wissenschaftlich fundierte Beurteilung von Fakten, Prognosen oder Szenarien zu erhalten.<sup>5</sup>

Hartmann & Schemel (1993: 291 ff.) verwendeten zur Konfliktbewältigung die

---

<sup>1</sup> Glasl (1997: 291, 336) verwendet diese Technik zum „Auftauen“ „kalter“ Konflikte, also in Situationen, in welchen sich die Beteiligten in Resignation zurückgezogen haben oder dem Glauben unterliegen, „alles wäre gar nicht so schlimm“.

<sup>2</sup> Z.B. Saretzki (1996), Petermann (1993)

<sup>3</sup> Osawa & Susskind (1990: 178)

<sup>4</sup> Fröchling (1996: 104)

<sup>5</sup> Renn (1996: 106). Ein gutes Ablaufschema zur Delphi-Methode lässt sich bei Bloech et al. (1994: 18) finden.



*Umweltverträglichkeitsstudie* (UVS). Umstritten war in dem Planungsprojekt eines Archäologieparks die Frage, ob eine umweltverträgliche Lösung möglich sei oder nicht. Durch Offenlegen der methodischen Vorgehensweise vor den Kritikern, sachliche Analysen und plausible Bewertung konnte eine nachvollziehbare Antwort gefunden werden. Diese Antwort fand nach Ansicht der Autoren die Akzeptanz beider Konfliktparteien auch dadurch, dass die Neutralität der Bearbeiter gegenüber dem Projekt gewährleistet war, die Argumente und Sachinformationen der Kritiker aufgegriffen und behandelt wurden und in einer gemeinsamen Besprechung und Geländebegehung den Kritikern die Ergebnisse ausführlich erläutert wurden. Das Resumé der Autoren lautet daher: „Die UVS bewährt sich so als Plattform eines rationalen Diskurses über strittige umweltbedeutsame Vorhaben.“<sup>1</sup>

Ist eine Klärung der Sachlage durch einen oder mehrere Gutachter nicht möglich und schenkt keine Partei der anderen Glauben, so bleibt in manchen Fällen eine *kooperative Klärung*. Lewin (1953: 201) betont den Wert kooperativer Tatsachenfindung und Klärung von Sachfragen; denn hierbei werde durch gemeinschaftliches Handeln eine Atmosphäre der Offenheit, des Vertrauens und der gegenseitigen Achtung gefördert.

Bleibt die Sachlage nicht feststellbar, wird das fehlende Wissen oftmals durch *subjektives Ermessen* ersetzt, welches von subjektiven Werten, Interessen, Glauben oder Vorstellungsvermögen gefärbt ist und daher oft erneut Anlass für Auseinandersetzungen bietet.

#### 4.1.2 Interessenkonflikte

Ury et al. (1996: 14) unterscheiden drei grundsätzliche Arten von Wegen, die zur Beendigung von Interessenkonflikten eingesetzt werden können: die *Anwendung von Macht* (z. B. in Streiks oder Kriegen) oder von *Recht* (z. B. durch Anrufen eines Gerichtes) jeweils *zur Durchsetzung eigener Interessen*<sup>2</sup> und die *Orientierung an den zugrunde liegenden Interessen* der Parteien (in Verhandlungen).<sup>3</sup> Um die Qualität eines Weges der Konfliktbearbeitung für einen bestimmten Fall voraus- oder rückblickend ermitteln zu können, verwenden sie folgende vier Kriterien:

- Die Höhe der anfallenden oder angefallenen „*Transaktionskosten*“ (wie Geld, Zeit, aufgrund des Streites verpasste Gelegenheiten, Emotionen);
- den Grad der allseitigen *Zufriedenheit* mit den Ergebnissen;
- die Art und Qualität der langfristigen Auswirkungen auf die gegenseitigen *Beziehungen* und
- die Wahrscheinlichkeit des *Neuaufflammens* von Konflikten.<sup>4</sup>

Ein Interessenausgleich sei meist kostengünstiger als eine durch Recht oder Macht herbeigeführte Entscheidung, erbringe ein höheres Maß an Zufriedenheit für alle Konfliktparteien, verbessere die gegenseitigen Beziehungen und beuge auf diese Weise einer zukünftigen Konfliktenstehung vor und sei deshalb grundsätzlich den anderen Varianten vorzuziehen.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Hartmann & Schemel (1993: 293)

<sup>2</sup> Eine Variante der Durchsetzung eigener Interessen ist, den Wert des Streitgutes für die gegnerische Partei zu zerstören und damit ihr Interesse zu „neutralisieren“. Zuweilen wird dabei das Streitgut als ganzes zerstört, so dass niemand mehr davon einen Nutzen haben kann.

<sup>3</sup> Fisher & Ury (1984) nennen zahlreiche Grundsätze, wie interessenorientiertes Verhandeln fair verlaufen kann. Beispielsweise beschreiben sie Methoden, wie man taktischen Tricks begegnen könne (ebd. 184-200), wie man die Gegenseite zu sachbezogenem Verhandeln bewegen könne (ebd. 153) oder welche Verhandlungstaktiken erfolgreich seien (ebd. 83).

<sup>4</sup> Ury et al. (1996: 31, 34 f.)

<sup>5</sup> Ury et al. (1996: 34 f., 41). Als effektiv bezeichnen die Autoren ein Konfliktlösungssystem, wenn die meisten Konflikte durch Interessenausgleich, einige durch Bestimmung der Rechtspositionen und die wenigsten durch Bestimmung der Machtpositionen gelöst werden. Sie stellen sechs Grundregeln für die Konstruktion interessenorientierter Konfliktbearbeitungsstrategien auf (ebd. 70).

Ziel einer an den zugrunde liegenden Interessen orientierten Konfliktlösung ist die Suche nach Lösungen

- im *Tausch von Äquivalenten*, im *Aufteilen des Streitgegenstandes* oder im *Entdecken eines verbindenden Interesses* (jeweils ohne Vergrößerung des Streitwertes) oder
- durch *Vergrößerung des Streitwertes* und Konstruktion einer „win-win“ Lösung mit Gewinn für jeden.

Diese Varianten werden in den folgenden Kapiteln noch genauer dargestellt.

- Eine weitere Möglichkeit besteht im *Schenken* oder im *Verzicht*. Im *Schenken* verzichtet eine Person auf ein Gut oder seine Nutzung zugunsten einer anderen Person, ohne (notwendigerweise) dafür eine entsprechende Gegenleistung zu erhalten. Im *Verzicht* stellen alle Akteure ihre Wünsche beiseite.

*An den zugrunde liegenden Interessen orientierte Konfliktlösungen bedürfen in der Regel des Diskurses der Konfliktparteien.* Nach Überzeugung des Philosophen Apel (1974) wäre in einem rational geführten Diskurs sogar „eine faire Vermittlung zwischen den unterschiedlichen Interessen der verschiedenen menschlichen Individuen und der einzelnen Kulturen einerseits und den gemeinsamen Interessen der Menschheit andererseits“ möglich.<sup>1</sup>

#### 4.1.2.1 Tausch von Äquivalenten

Eine sehr geläufige Methode des Ausgleichs von Interessenkonflikten ist der Tausch von Äquivalenten zwischen den Kontrahenten.<sup>2</sup> Der Interessenwiderspruch besteht darin, dass beide für ihre Leistung (oder Ware) vom anderen möglichst viel verlangen und für den Erhalt der Leistung des anderen möglichst wenig geben wollen. Der äquivalente Wert kann dann ausgehandelt werden oder aber eine Partei legt ihre „Preise“ fest und die andere entscheidet darüber, ob sie den Handel eingehen möchte oder nicht.

Was als Äquivalente von den Parteien eingesetzt und angenommen wird, kann äußerst unterschiedlich sein. Ein großes Lösungspotential liegt in der kreativen Suche und Kombination von Äquivalenten.

#### 4.1.2.2 Aufteilen des Streitgegenstandes

Sehr häufig wird in Interessenkonflikten der Streitwert unter den Streitenden aufgeteilt. Die Möglichkeit der Teilbarkeit des Streitgegenstandes ist also eine notwendige Voraussetzung dieser Strategie.<sup>3</sup> Die typische Lösung besteht in einem Kompromiss, das heißt, jeder bekommt einen Teil, aber nicht all das, was er wollte. Ein Kompromiss kann als „faul“ gesehen werden, wenn durch das Teilen des Streitwertes zugleich der Wert der Einzelteile fraglich wird oder die Aufteilung nicht als gerecht bewertet wird.

Das Aufteilen des Streitwertes ist auch eine klassische Form der Konfliktvermeidung oder -minderung in der Raumplanung. Den Streitwert bildet hier die Nutzung der Ressource Raum. Die Raumplanung versucht durch konzeptionelle Lenkung und Zuweisung von Nutzungsarten und -intensitäten auf bestimmte Flächen, Konfliktpotentiale vorausschauend zu entschärfen.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Apel (1974: 381). In Kap. VII. 4.1.3.1 wird weiter ausgeführt, wie ein Diskurs beschaffen ist. Vgl. Kap. V. 2.3 zur Diskursethik.

<sup>2</sup> Im Naturschutz sind beispielsweise Kompensationsleistungen (als eine Variante des Tausches von Äquivalenten) eine gängige Form des Interessensausgleichs. Vgl. z. B. Bächler (1997: 379 ff.).

<sup>3</sup> Vgl. Nedelmann (1979: 142).

<sup>4</sup> Lendi (1995: 77)

### 4.1.2.3 Entdecken eines verbindenden Interesses

Statt eine Lösung konkurrierender Interessen zu suchen, kann auch ein gemeinsames, gleichgerichtetes und insofern verbindendes Interesse gesucht werden. Klassische Beispiele sind die Vereinigung bislang konkurrierender Akteure z. B. durch Heirat der Thronfolger oder durch die Fusion von Unternehmen. In dieser Variante bleibt das *in der Vergangenheit bestimmende Interesse* der Akteure in gleicher Form für die Zukunft wirksam.

Eine zweite Variante ist, dass statt dieses bisherigen Interesses ein *neuartiges gemeinsames Interesse* gefunden wird. Bildhaft würde die Lösung eines Streits etwa über die Wahl der richtigen Wandfarbe eines Zimmers nicht darin bestehen, die Lieblingsfarbe der einen Partei (z. B. rot) oder die der anderen (z. B. blau) oder eine Mischung beider im Sinne eines („faulen“) Kompromisses (in diesem Fall violett) zu wählen. Die Lösung könnte in der Wahl eines neuen verbindenden Gesichtspunktes liegen, z. B. in der Frage, welche Art der Raumgestaltung den Tätigkeiten in diesem Raum am meisten förderlich ist. Dabei könnte sich herausstellen, dass eine andere Farbe und nicht die ursprünglich gewünschten (z. B. gelb) die beste wäre, da es sich um einen Leseraum handelt.<sup>1</sup> Diese neue Perspektive basiert auf einem gemeinsamen Interesse beider Parteien, stellt eine neue Lösung dar und ermöglicht damit die Beilegung des Streites, ohne dass eine Partei ihr Gesicht verlöre.

### 4.1.2.4 Vergrößerung des Streitwertes

Der Vorteil der Vergrößerung des Streitwertes liegt darin, dass eine Lösung gefunden werden kann, die allseitigen Vorteil bringt (sog. win-win-Lösungen) und zu deren Lösung folglich gut Zustimmung gefunden werden kann. Die Lösungssuche kann am Beispiel eines Streits um eine Apfelsine dargestellt werden. Jede „Partei“ vertritt die Position, die ganze Frucht haben zu wollen. Ein gerechter Kompromiss sieht vor, die Orange zu halbieren und jeder eine Hälfte zu geben. Eine Betrachtung der zugrunde liegenden Interessen könnte zeigen, dass eine den Saft zum Trinken, die andere die Schale zum Kuchenbacken haben will. Damit ist das Wissen vorhanden, um den Streitwert vergrößern zu können und jedem Akteur einen größeren Nutzen als in einem Kompromiss zuteil werden zu lassen: Eine Partei erhält nun den Saft, die andere die Schale jeweils der *ganzen* Apfelsine.<sup>2</sup>

Eine sehr bekannte Methode, die zum Ziel hat, den Lösungsraum durch Vergrößerung des Streitwertes zu erweitern, ist die der *Mediation*.<sup>3</sup> Mediation ist ein Verfahren der Konfliktvermittlung zwischen Kontrahenten unter der Leitung eines unparteiischen Dritten mit dem Ziel, zu einer einvernehmlichen Lösung zu gelangen. Aufgabe des Mediators ist es, den Prozess der Konfliktlösung zu organisieren, nicht aber einen Schiedsspruch oder ein Urteil zu fällen.<sup>4</sup>

Lösungen mit allseitigem Gewinn sollen dadurch konstruiert werden, dass die den Positionen zugrunde liegenden Interessen offengelegt werden und mit dieser Kenntnis der potentielle Lösungsraum - im Sinne eines „Gesamtraumes“ zu beachtender Interessen - vergrößert wird. Für diesen Gesamtraum wird ein Set von Instrumenten als Teillösungen gesucht, welches die wichtigsten Interessen zur gleichen Zeit befriedigen soll („Vergrößerung des Streitwertes“), statt nur ein Interesse zu beachten oder eine mehr oder weniger gerechte Verteilung von „Einschränkungen“ in einem Kompromiss vorzunehmen.

<sup>1</sup> Ortin (1997: mdl.)

<sup>2</sup> Fisher & Ury (1984)

<sup>3</sup> Vgl. z. B. Fietkau (1997: 33). Wall & Lynn (1993: 166) geben einen Überblick über die Literatur der letzten 10 Jahre und sammeln z. B. 100 unterschiedliche Techniken, die dem Mediator zur Verfügung stehen. Oppermann & Langer (2000) erstellen einen Leitfaden zur Planung und Durchführung eines Mediationsverfahrens.

<sup>4</sup> Besemer (1997: 14)

### 4.1.3 Wertkonflikte

Für Wertkonflikte sind manche Formen eines Ergebnisses wie z. B. ein Kompromiss als Lösung eines Interessenkonflikts nicht möglich. Denn die Geltung eines Wertes kann dann nicht als „teilbar“ angesehen werden, sofern ein Wert als eine für alle Personen zugleich verbindliche grundlegende Handlungsnorm gesehen wird.<sup>1</sup> Allein das Anfechten eines Wertes durch divergierende Wertvorstellungen kann bereits als provokante Unredlichkeit empfunden werden und ist häufig stark mit Affekten besetzt. Unterschiedliche Werte können zur völligen Inkommensurabilität der Ansichten der Kommunikationspartner führen. Gerade die Vielfalt divergierender Werte und mit ihnen verknüpfter Diskursarten bezeichnet Lyotard als Charakteristikum heutiger Gesellschaften.<sup>2</sup>

Dieser Generaleinwand zeigt *Grenzen* auf, mit Hilfe von Kommunikation zu einer Einigung finden zu können.<sup>3</sup> Im Gegensatz zu Faktenkonflikten kann ein Wertkonflikt auch nicht dadurch gelöst werden, dass die Sachlage objektiv ermittelt würde; im Unterschied zu Interessenkonflikten scheint ein Kompromiss unmöglich. Die Bearbeitung von Wertkonflikten scheint nur in gewissen Grenzen möglich zu sein; sie zu thematisieren, stellt einen Planer oder Prozessorganisator vor besondere Schwierigkeiten.<sup>4</sup> Zugleich eröffnet die Thematisierung von Wertkonflikten besondere Chancen.

Zum einen kann nicht nur Verbindendes und Trennendes herausgearbeitet werden, sondern es ergibt sich nach Fietkau & Weidner (1998: 326) auch die Möglichkeit, dass sich Wertpositionen aufgrund der Auseinandersetzung ändern. Solche Veränderungsprozesse sind bisher noch nicht systematisch untersucht worden.

Zum zweiten ist eine Auseinandersetzung mit Werten und die bewusste Wahl derjenigen Werte, die das eigene Handeln leiten sollen, eine wesentliche Bedingung, um sich selbst als selbständig wertsetzendes und somit freies Subjekt erfahren zu können und damit einem scheinbar „automatisch“ verlaufendem Gang der Dinge Alternativen gegenüberstellen zu können. Mittelstraß (1982: 7; Hervorhebung im Original) bemerkt: „Die moderne Industriegesellschaften bieten als technische Kulturen zunehmend, mit der Konsequenz wachsender individueller Glücklosigkeit, nur noch ein (partielles) *Verfügungswissen über* Natur und Gesellschaft, kein

<sup>1</sup> Wohl aus diesem Grunde sehen manche Autoren wie z. B. Willems & Eckert (1992: 106) und Krüger (1999: 103) Wertkonflikte als nicht verhandelbar an. Anderer Meinung sind z. B. Etzioni (1997: 150) und Carus & Leon (1998: 97). Sie beschreiben Mediationsverfahren als geeignet, wenn bei Interessen- oder Wertkonflikten eine gemeinsame Entscheidung gesucht würde.

<sup>2</sup> Lyotard (1989: 215 f.). Er bemerkt: Die anvisierten Erfolge von Diskursarten „sind jeweils inkommensurabel und induzieren heterogene Verkettungen, selbst wenn sie vom gleichen Satz ausgehen. An den mitleidsheischenden, tragischen Satz: `Welch eitler Schmuck sind diese Schleier, die mich bedrücken!` knüpft ein Techniker mit der Suche nach leichten Textilien und einer nüchternen Kleidungsmode an.“ Vgl. Welsch (1991: 229); Reese-Schäfer (1989: 70): „Lyotard hatte die Situation des Widerstreits so definiert, dass hier kein Diskurs möglich sei, weil die unterschiedlichen Positionen nur in unterschiedlichen Diskursarten sich artikulieren können.“ Widerstreit ist nach Welsch (1991: 228) in Lyotards Philosophie „Telos des postmodernen Wissens“. Reese-Schäfer (1989: 67) interpretiert Lyotards Ansatz: „Lyotard geht es darum, den Widerstand im Unentschiedenen und Spannungsvollen zu erhalten. Reflexives Denken kann ihn also nicht wirklich auflösen. Es kann ihn nur in Worte fassen.“ Welsch (1991: 228) hegt Zweifel an der Pragmatik des Ansatzes von Lyotard und fragt, „kann eine Gesellschaft aus dem - paradox scheinenden - Konsens darüber leben, das Dissens ihre Essenz ist?“

<sup>3</sup> Vgl. Glasl (1997: 144 ff.). Er nennt verschiedene weltanschauliche Grundorientierungen, wie die Parteien Konflikten gegenüber eingestellt sind. Er unterscheidet Weltanschauungen, die Konflikte als materiell oder im Geistigen begründet sehen. Im letzten Fall kann ein Konflikt nur die äußere Erscheinung etwa des Kampfes der Götter sein. Die Existenz von Konflikten kann auch als unausweichliche Realität interpretiert werden; nur die unabwendbaren Folgen wären dann zu lindern. Oder Konflikte werden als Indikatoren überkommener Verhältnisse und folglich als Anlass zur Veränderung interpretiert. Je mehr sich die Grundauffassungen der Konfliktparteien in diesem Punkt unterscheiden, desto schwieriger kann es sein, sich auf ein Verfahren der Konfliktbehandlung zu einigen.

<sup>4</sup> Weidner (1996: 141) bemerkt: „In der Fachliteratur findet sich eine weitgehende Übereinstimmung ... , dass nur Interessenkonflikte, nicht aber fundamentale Wertkonflikte Gegenstand ... (von Mediationsverfahren) sein können. ... Eine Grenze, so zeigt die Praxis, ... ist allerdings nicht immer eindeutig zu ziehen und manch ein Wertkonflikt wandelte sich im Zeitverlauf zu einem verhandelbaren Interessenkonflikt.“ Vgl. Holznagel (1990: 107), Nedelmann (1979: 150); Fietkau & Weidner (1998: 326) bemerken ein Forschungsdefizit zur Frage, wie sich Wertkonflikte in verhandelbare Streitpunkte wandeln lassen.

(universales) *Orientierungswissen in Natur und Gesellschaft* mehr an“. Indem auch die Wissenschaft nur noch (instrumentelles) Verfügungswissen (mit Anweisungsstruktur) und kein handlungsleitendes Orientierungswissen erzeugt, „gerät die gesellschaftliche Welt in die Gefahr, sich selbst nicht mehr anders als eine bloße Maschine zu begreifen.“ Die konstruktive Auseinandersetzung mit divergierenden Werten (als Orientierungswissen) hat damit auch einen Selbstzweck jenseits einer möglichen Einigung, indem dadurch das selbstverantwortlich handelnde Subjekt gestärkt wird, denkbare Werte zu beurteilen und aus dieser Kenntnis „geeignete“ Werte als Orientierungswissen frei zu wählen.

Folgende Unterteilung der verschiedenen Formen der Handhabung von Wertkonflikten wird (in dieser Arbeit) zur Diskussion gestellt:

- die *Bestimmung* allseits verbindlicher Werte;
- die Beibehaltung divergierender Wertvorstellungen in *Konfrontation* oder *Isolation* oder durch *Integration* der verschiedenen Werte in ein Gesamtsystem sowie in der *Entdeckung* einer neuartigen gemeinsamen Wertgrundlage;
- den „*Transfer*“ der Wertefrage auf die Ebene der Interessen und des praktischen Handelns.

Muss Handeln auf gemeinsamen Werten aufbauen, sind mögliche Bearbeitungsformen auf der Werteebene die Einigung auf eine gemeinsame Wertgrundlage durch Bestimmung verbindlicher Werte, Integration oder die Entdeckung einer alternativen gemeinsamen Wertgrundlage. Die Konfrontation divergierender Wertvorstellungen bleibt in diesem Fall als Lösung ungeeignet. Eine Art eines denkbaren Kompromiss stellt die (räumliche oder soziale) Isolation widersprüchlicher Wertvorstellungen voneinander dar (z. B. in Form einer auf bestimmte Territorien oder Subgruppen beschränkten Gültigkeit von bestimmten Werten).<sup>1</sup>

Im Folgenden sollen Ansätze der Bestimmung allseits verbindlicher Werte (Kapitel 4.1.3.1), Integration verschiedener Werte in ein Gesamtsystem (Kapitel 4.1.3.2), die Entdeckung einer neuartigen Wertgrundlage (Kapitel 4.1.3.3) und des Transfers der Werte auf andere Ebenen (Kapitel 4.1.3.4) als Methoden skizziert werden.

#### 4.1.3.1 Bestimmung allseits verbindlicher Werte

Eine Bestimmung allseits verbindlicher Werte kann unter Einsatz von Macht oder Recht oder durch freiwillige Anpassung (z. B. aus Überzeugung oder durch Gewohnheit) erfolgen. Eine machtgestützte Variante findet durch Gesetze, die verbindliche Auslegung von Recht (z. B. durch Gerichte) oder von Glaubensinhalten (z. B. durch die Konzile im katholischen Glauben) statt. Galt bis vor wenigen Jahren nach Wolf (1990: 129) die Grundannahme, „dass das Rechtssetzungs- und Rechtsdurchsetzungsmonopol des Staates ausreicht, um die Konflikte in der Gesellschaft zu regeln“, wird zunehmend die Steuerungsunfähigkeit des Staates beklagt. Kooperation wird vielfach als Ausweg diskutiert. Eine Methode der Bestimmung allseits verbindlicher Werte auf der Basis einer freiwilligen Einigung ist die des Diskurses.

Habermas' *Methode des „praktischen Diskurses“* eröffnet eine Möglichkeit, die Rechtmäßigkeit von Geltungsansprüchen nicht autoritär, also durch Macht einzelner Akteure, sondern im Diskurs zu entscheiden. Er entwickelt in seiner Konsenstheorie der Richtigkeit von Handlungsnormen eine Logik des Diskurses für diesen Zweck.<sup>2</sup>

Das Ziel des praktischen Diskurses ist die Einigung über die Gültigkeit hypothetisch erwogener

<sup>1</sup> Eine Lösungsstrategie in der Raumplanung könnte das von Haber (1971) entwickelte „Konzept der differenzierten Bodennutzung“ bieten.

<sup>2</sup> Pieper (1991: 178 ff.), Habermas (1973)

Grundwerte (Normen) für das Handeln, um in einer Konfliktsituation zu einer für alle Beteiligten praktikablen und verbindlichen Lösung zu gelangen.<sup>1</sup> Ein praktischer Diskurs kann nur gelingen, wenn den Kontrahenten kontrafaktisch *kommunikative Kompetenz*, *Redlichkeit* (die Fähigkeit, Rechenschaft über Denken und Handeln ablegen zu können), *Wahrhaftigkeit* (die Übereinstimmung der Rede mit den Gedanken) und die *normative Richtigkeit* ihrer Aussagen unterstellt wird.<sup>2</sup> Des Weiteren bedarf es des Willens zur Auseinandersetzung. In einem ersten Schritt dieser Methode werden die entgegenstehenden Handlungsweisen und Begründungen in Rede und Gegenrede geklärt und dabei die allgemeine Verbindlichkeit der jeweiligen Grundwerte des Handelns in Frage gestellt. In einem zweiten Schritt sollen die Kontrahenten die allgemein legitimen Bedürfnisse ermitteln und daraus gegenseitig akzeptierte Handlungsnormen ableiten.<sup>3</sup> Auf diese Weise entsteht soziales Handeln, das von einem hohen Grad an Gemeinsamkeit geprägt ist. „Soziales Handeln meint, miteinander handeln oder anders ausgedrückt, es heißt: intersubjektive Abstimmung von zielgerichteten Handlungen verschiedener Interaktionsteilnehmer“;<sup>4</sup> es mündet in eine Handlungskoordination. Denn für derartige Konflikte gibt es „keine theoretisch vernünftige Lösung des Problems, sondern die praktische Vernunft muss sich in einem Prozess der Kommunikation und Partizipation unter den Beteiligten und Betroffenen entfalten“<sup>5</sup>, um eine ihnen angemessene Lösung zu konstruieren.

Das Handeln gründet auf Werten, die zur normativen Grundlage der Gemeinschaft von ihr selbst erhoben wurden. Es werden also nicht bestimmte ethische Werte „von außen“ vorgegeben, die das Handeln einer Gemeinschaft prägen sollen. Die Gemeinschaft legt im Prozess der Auseinandersetzung die für sie gültigen Normen selbstverantwortlich und freiwillig fest. „Das Grundprinzip der Diskursethik delegiert also gewissermaßen die Begründung situationsbezogener inhaltlicher Normen an die von ihm geforderten praktischen Diskurse.“<sup>6</sup>

Apel (1975: 44) sieht in der *Diskursethik die derzeit einzige Möglichkeit, um zu einer kollektiven Verantwortungsethik zu gelangen*, um „das Problem Nummer eins unserer Ära zu lösen: das Problem der Rettung der menschlichen Bio- und Ökosphäre.“<sup>7</sup> Selbst das „gemeinsame ökologische Schicksal“, von dem man annehmen könnte, es würde dem gemeinsamen Interesse am Überleben alle divergierenden Interessen unterordnen, führt nach Apel (1975: 48) „aller Wahrscheinlichkeit nach nicht zu einer Verringerung der unter Menschen bestehenden Konflikte ... , sondern eher zur Wiederbelebung klassischer Konflikte und zur Entstehung neuer Konflikte.“ Existentiell notwendig sei „offenbar so etwas wie eine Ethik der gemeinsamen solidarischen Verantwortung der Menschheit im Sinne einer kommunikativen Interessenvermittlung und Situationsberatung.“<sup>8</sup>

Eine solche Ethik müsse rational begründbar sein und nicht die „Angelegenheit subjektiver, privater und letztlich irrationaler Entscheidungen“,<sup>9</sup> wie zwei Richtungen der westlichen Philosophie (die analytische Philosophie und der Existentialismus) Ethik betrachteten.<sup>10</sup> Sie dürfe nicht privat sein, da der Erfolg aus ihr resultierender Handlungen gemeinsam verantwortet

<sup>1</sup> Pieper (1991: 178, 181). Vgl. Anhelm (1988: 183 f.).

<sup>2</sup> Reese-Schäfer (1990: 61), Pieper (1991: 181), Apel (1987: 252). Vgl. Senge (1996: 295), SRU (1996: Tz 687), Apel (1987: 255) zur praktischen Anwendung; Keller (1996: 140) im Bereich der Planung.

<sup>3</sup> Pieper (1991: 180), ähnlich Gripp (1984: 25)

<sup>4</sup> Gripp (1984: 90) in der Interpretation von Habermas

<sup>5</sup> Keller (1996: 140)

<sup>6</sup> Apel (1988: 120)

<sup>7</sup> Vgl. Hillmann (1994: 719). Er betont: „Unter angemessener Berücksichtigung gesamtgesellschaftlicher ökologischer Verantwortung sowie von Ethik und Moral ist .. die Erarbeitung und überzeugende Durchsetzung einer substantiellen, materiellen, auf Überlebenssicherung und allgemeine Lebensqualität ausgerichtete Rationalität der Wertentscheidungen und Zielsetzungen zu einer Existenzfrage der Menschheit geworden.“

<sup>8</sup> Apel (1975: 51)

<sup>9</sup> Apel (1975: 46, 52)

<sup>10</sup> Apel (1987: 247)

werden müsse.<sup>1</sup> Sie dürfe auch nicht dem „Ethos“ liberaler Demokratie folgen, welches „auf zweckrationale Klugheitsanforderungen der Interessenten, wie sie prinzipiell auch in einer Gemeinschaft von Gangstern denkbar sind“, beschränkt bleibe. Hier würde die faktische Effektivität weiterbestehender Interessenkonstellationen als „moralfreie Erfolgstechnologie“ propagiert.<sup>2</sup>

Die rationale Begründung einer kollektiven Verantwortungsethik sei unter Annahme der idealen Kommunikationsgemeinschaft möglich. Denn selbst die (objektive) Wissenschaft, die - wie die moderne analytische Philosophie - die mögliche Existenz einer Ethik jenseits privater und letztlich irrationaler Geltung mit dem Argument bestreitet, sie könne nicht wertfrei sein,<sup>3</sup> muss nach Apel (1975: 60) selbst auf der „Möglichkeit gültiger Argumentation“ gründen. In diesem Punkt liegt die philosophische „transzendentalpragmatische“ Letztbegründung der ethischen Grundnorm diskursiver Konsensbildung.<sup>4</sup>

Die Pointe ist nach Apels (1975: 62) Ansicht, dass bereits heute kollektiv Verantwortung übernommen werden muss, obwohl die Bedingungen dafür noch gar nicht erfüllt sind.<sup>5</sup> Die moralische und strategische Aufgabe sei es daher, langfristig den Bedingungen einer idealen Kommunikationsgemeinschaft näher zu kommen,<sup>6</sup> indem ab sofort möglichst viele Foren für rationale Diskurse geschaffen werden.

Die Letztbegründung der Diskursethik und alle ihre Implikationen gelten aber nach Reese-Schäfer (1990: 125 f.) „nur dann, wenn man argumentieren will“ - also, wenn man konsequent rational sein will. Denn jeder, der sich auf eine Argumentation eingelasse, setzte bereits das Primat der Rationalität a priori voraus. Fehlt aber der durchgängige Wille zur rationalen Argumentation, z. B. weil der Befehl oder die Weisung einer „Autorität“, Gewalt oder Glaube bevorzugt würden, so ließen sich nach Reese-Schäfer (1990: 126, 128) die Diskursethik selbst und auf sie aufbauende ethische Normen weder begründen noch anwenden. Diese Einschränkung ihrer Gültigkeit teile die Diskursethik mit jeglicher Form der Anwendung von Rationalität.

In der heutigen Situation bietet sich z. B. die Planung für eine diskursive Auseinandersetzung über Wert- und Interessenkonflikte als Gelegenheit an, Prinzipien der idealen Kommunikationsgemeinschaft einzuüben und kollektive Verantwortung durch die Stärkung des Subjekts zu übernehmen. Diese findet unter anderem dadurch statt, dass ihm die Zuständigkeit der verantwortlichen Normenfestlegung zugesprochen wird und ihm die Gelegenheit rationaler und diskursiver Bestimmung von Werten und Aushandlung von Lösungen für Wert- und Interessenkonflikte gegeben wird.

Eine andere Methode zur Bearbeitung von Wertkonflikten besteht in der Integration verschiedener Werte in ein Gesamtsystem. Im Gegensatz zur Methode der Bestimmung allseits verbindlicher Werte bleiben hierbei subjektive Werte - zumindest vorläufig und teilweise - bestehen.

---

<sup>1</sup> Apel (1975: 50, 54): Er bemerkt hierzu: „Idiotie“ heißt wörtlich `Privatheit`.“

<sup>2</sup> Apel (1975: 53, 63)

<sup>3</sup> Apel (1987: 247 ff.)

<sup>4</sup> Apel (1987: 251), Apel (1988: 110)

<sup>5</sup> Apel (1988: 141) führt zur Überwindung der Diskrepanz zwischen den Bedingungen der realen geschichtlichen Situation und den Voraussetzungen der idealen Kommunikationsgemeinschaft ein „regulatives Prinzip“ ein, welches lautet: „Erstens muss es in allem Tun und Lassen darum gehen, das Überleben der menschlichen Gattung als der realen Kommunikationsgemeinschaft sicherzustellen, zweitens darum, in der realen die ideale Kommunikationsgemeinschaft zu verwirklichen. Das erste Ziel ist die notwendige Bedingung des zweiten Ziels; und das zweite gibt dem ersten seinen Sinn - den Sinn, der mit jedem Argument schon antizipiert ist.“

<sup>6</sup> Apel (1987: 254)

### 4.1.3.2 Integration verschiedener Werte in ein Gesamtsystem

Methoden, die es ermöglichen sollen, verschiedene Werte in ein Gesamtsystem zu integrieren, sind die „Verknüpfung divergierender Werte“, Entscheidungsverfahren per se und die sogenannte Wertbaumanalyse. Sie werden anschließend erläutert.

Die Methode der *Verknüpfung divergierender Werte* soll die Widersprüchlichkeit von Werten oder Zielen und die daraus entspringende Spannung aufrechterhalten; kein Wert wird zugunsten des anderen ausgeschlossen. Es soll ein Weg konstruiert und institutionalisiert werden, wie die widersprüchlichen Werte zugleich handlungsleitend werden können. Ein Teil der Lösung des Konflikts liegt also darin, die Wahlfreiheit offen zu halten und die dafür notwendigen Bedingungen zu schaffen. Der zweite Teil der Lösung enthält ein „Vermittlungselement“, welches den Prozess der Konfrontation divergierender Werte auf eine bestimmte Weise regelt und es ermöglicht, situativ und flexibel Entscheidungen zu fällen. Die Konstruktion der Lösung liegt dabei auf einem ganz anderen Niveau als bei einer Entscheidung, die einen Wert aufgrund anderer Werte verwirft. Ein Beispiel möge dies verdeutlichen:

Umstritten ist bei einer Platzgestaltung, ob die Durchgangsstraße auf die eine oder aber auf die andere Seite zu legen sei. Eine Variante verspricht größere Verkehrssicherheit, die andere eine bessere Nutzbarkeit des Platzes. Jede Variante gründet auf Wertentscheidungen, die nachvollziehbar und anerkannt sind. Eine häufige Lösung ist es, eine Entscheidung zu fällen, die Trassenführung festzulegen und die damit verbundenen Vor- und Nachteile in Kauf zu nehmen. Die Methode der Verknüpfung divergierender Werte könnte als Lösung vorsehen, den Platz so zu gestalten, dass eine Straßenführung wahlweise auf der einen oder auf der anderen Trasse erfolgen kann. Der Platz wird baulich so gestaltet (als Handlungskonsequenz), dass die Bedingungen der Entscheidungsfreiheit erhalten bleiben. Ein Vermittlungselement, z. B. der Stadtrat, entscheidet, dass in der warmen Jahreszeit (in der die meisten Stadtfeste und anderes städtisches Leben im Freiraum stattfindet und Touristen die Stadt besuchen) die Straße auf der einen, im Winter auf der anderen Seite liegen soll.

Eine zweite Variante der Verknüpfung divergierender Werte (oder auch Interessen) „löst“ die zwischen diesen liegende Spannung in der Form eines *Entscheidungsverfahrens*. Entscheidungsverfahren kombinieren stets die widerstrebenden Ziele, Entscheidungen inhaltlich lange Zeit offen zu halten mit der Notwendigkeit, einen Entschluss zu fällen. Entscheidungsverfahren scheinen nach Luhmann (1969: 7) „jene Zauberformel zu bieten, die ein Höchstmaß an Sicherheit und Freiheit kombiniert, die täglich konkret praktikabel ist und doch als Institution alle Bestimmungen der Zukunft überlässt.“ Das Entscheidungsverfahren selbst ist das Vermittlungselement, welches im Einzelfall Handlungsfähigkeit herstellen soll.

Ein Verfahren, welches gegensätzliche Perspektiven und damit verknüpfte Werte und Interessen konfrontieren soll, ohne eine Position zu vernachlässigen, ist beispielsweise das sogenannte Gegenstromprinzip der Raumordnung.<sup>1</sup> Es soll gewährleisten, dass sowohl die Belange der unteren wie auch der oberen Planungsebenen auf der jeweils anderen Beachtung finden, um zu einer allseits abgewogenen Lösung gelangen zu können.<sup>2</sup>

Die *Wertbaumanalyse* ist ein Ordnungsverfahren für Werte, in dessen Verlauf Werte unterschiedlicher Hierarchie in ihre Teilaspekte dekomponiert und hierarchisch dargestellt

---

<sup>1</sup> Vgl. z. B. Wollmann (1979: 41).

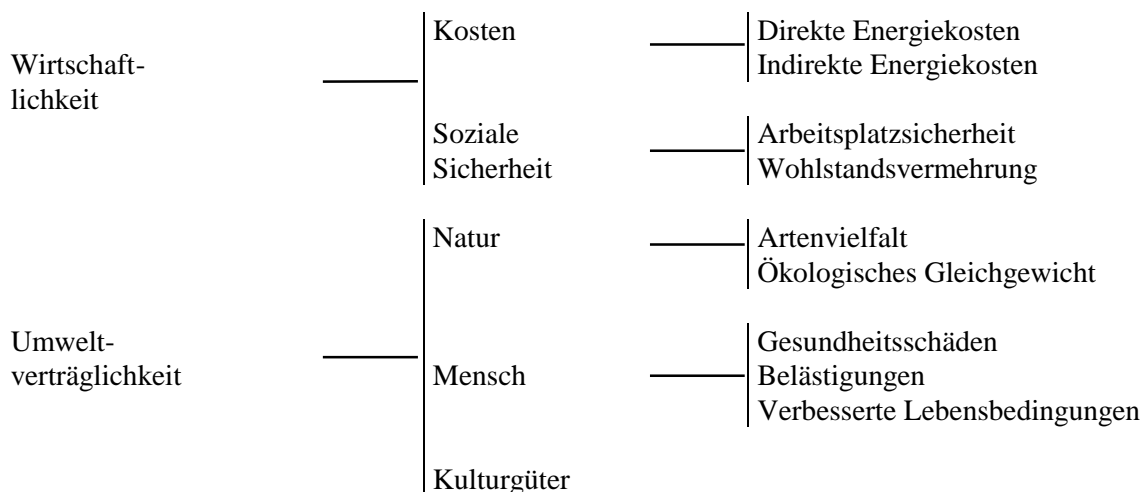
<sup>2</sup> Ein ähnliches Beispiel der Verknüpfung divergierender Perspektiven im Konfliktfall wäre die „Konstruktion“ der Vermittlung im Vermittlungsausschuß zwischen Bundestag (als Vertretung der „höheren“ Ebene) und Bundesrat (als Vertretung der „unteren“ Ebene).



werden können. Sie verhilft nach Keeney et al. (1984), „den denkbaren Rahmen an Konsequenzen [M-O: eines Vorhabens] nach wertgeladenen Aspekten abzustecken und nach Oberbegriffen zu systematisieren. Ein solches Ordnungsschema hilft den Entscheidungsträgern, die Vielzahl möglicher Konsequenzen zu übersehen, Aggregationen von Teilkonsequenzen vorzunehmen, die alle die gleiche Wertdimension berühren ..., und zu einer logisch konsistenten Gewichtung aller Aspekte zu gelangen. ... Ein Wertbaum umfasst eine geordnete Struktur der Werte eines Individuums oder einer Gruppe in Anwendung auf verfügbare Entscheidungsmöglichkeiten.“<sup>1</sup> Die Wertbaumanalyse kann dazu verhelfen, Alternativen mit Hilfe einer differenzierten Indikatorenliste zu bewerten oder neue Alternativen zu schaffen, Debatten zu strukturieren, Konflikte eindeutiger zu lokalisieren, Sach- und Wertaussagen zu trennen und auf diese Weise Konflikte rationaler zu bearbeiten. „Aufgrund der Konstruktionsprinzipien des Wertbaumes werden Konflikte über Werte im Wesentlichen auf Wertabwägungen zwischen Kriterien instrumentalisiert.“<sup>2</sup>

Das Verfahren der Wertbaumanalyse vollzieht sich in folgenden Schritten: Als erstes werden alle relevanten Werte einer Person oder Gruppe gesammelt. Im zweiten Schritt werden geeignete Ordnungsprinzipien gesucht, die eine hierarchische Zuordnung der bisher genannten Werte erlauben (z. B. Naturschutz als Oberziel und Ressourcen- bzw. Artenschutz als Unterziele)<sup>3</sup> und ein Wertbaum konstruiert. In einem dritten Schritt werden die Zuordnungen und die Vollständigkeit geprüft und ggf. Mehrfachnennungen korrigiert. Das Ergebnis ist ein Wertbaum (vgl. Abbildung 4), der die verschiedenen Werte unterschiedlicher Abstraktionsgrade (in übergeordnete und untergeordnete Werte, Kriterien und Indikatoren) hierarchisch ordnet und spezifisch gewichtet.

#### Abbildung 4: Teil eines Wertbaumes<sup>4</sup>



In einem folgenden Verfahren können nach Keeney et al. (1984: 33 ff.) die jeweiligen Wertbäume einzelner Personen oder Gruppen in einen Gesamtwertbaum integriert werden: Dafür werden alle

<sup>1</sup> Keeney et al. (1984: 19, 25), ähnlich Edwards und von Winterfeldt (1987)

<sup>2</sup> Keeney et al. (1984: 19, 25 ff.)

<sup>3</sup> Auch die hierarchische Ordnung von „Oberzielen“ im Leitbild, sie konkretisierende Umweltqualitätsziele und letztere konkretisierende Umweltqualitätsstandards als Indikatoren kann als Wertbaum bezeichnet werden.

<sup>4</sup> Das Beispiel wurde aus Keeney et al. (1984: 45) entnommen. Zu bemerken ist, dass es sich nur um einen Ausschnitt eines größeren Wertbaums handelt und dass einiger Begriffe wenig trennscharf verwendet werden. So sind z. B. auf der zweiten Hierarchieebene Kulturgüter nicht dem Oberbegriff „Mensch“ zugeordnet. Ersichtlich wird dabei, wie schwierig es ist, einen Wertbaum logisch konsistent zu konstruieren. Konsistenz ist aber eine wichtige Eigenschaft, um in Konfliktlagen klärend wirken zu können.

Indikatoren und Ziele der „konkretesten“ Ebene gesammelt und zusammengefasst, redundante Nennungen eingegliedert und anschließend die erhaltenen Indikatoren und Ziele übergeordneten Ebenen zugeordnet. Die Konstruktion eines Gesamtwertbaumes wird dadurch wesentlich erleichtert, indem in der Praxis die jeweiligen „Grundwerte“ der Akteure oftmals übereinstimmen. Bei diesem Integrationsverfahren ist auch die Nullgewichtung von Werten zulässig; sie erlaubt, dass bestimmte Kriterien von einem Akteur wieder ausgeschieden werden und der Gesamtwertbaum für ihn dadurch akzeptabel wird. Die Qualität dieses Verfahrens besteht in der Entdeckung von konsensfähigen Kriterien aus einzelnen, untereinander konfliktträchtigen Wertsystemen sowie in der Klarheit über Wertdifferenzen<sup>1</sup> also primär in einem Erkenntnisgewinn.

#### **4.1.3.3 Entdeckung einer neuartigen gemeinsamen Wertgrundlage**

Die Entdeckung oder „Erfindung“ einer neuartigen gemeinsamen Wertgrundlage ist eine weitere Möglichkeit, Wertkonflikte beizulegen.<sup>2</sup> Ziel ist es dabei, einen neuen, bisher unberücksichtigten Wert zu finden, der einen neuen Gesichtspunkt eröffnet und über dessen Gültigkeit zwischen den Parteien Zustimmung hergestellt werden kann. Dieser weitere Pol vergrößert das Feld potentieller Lösungen, indem er den Konflikt in einen neuen Zusammenhang stellt.

Wurden beispielsweise als Werte bisher nur emotionale Motive herangezogen, kann die rationale Betrachtung einen neuartigen dritten Standpunkt ergeben et vice versa. Wurden ausschließlich die Ziele zweier Streitparteien verfolgt, wäre die Berücksichtigung der Ziele anderer Parteien oder die des „Gemeinwohls“ ein dritter Pol, der zur Entscheidung herangezogen werden könnte.

Die entscheidende Schwierigkeit dieser Methode liegt in der Frage, ob und wie man einen solchen dritten Pol auffinden kann, der von allen Parteien als ausschlaggebend bewertet wird.

Bisher wurden Methoden skizziert, bei welchen Werte als abstrakte Grundnormen verstanden werden, die meist mit dem Anspruch der Allgemeingültigkeit aufgestellt werden. Anders verhält sich dies bei der nun folgenden Methode des Transfers.

#### **4.1.3.4 Transfer des Wertedissenses auf die Ebene der Interessen und des praktischen Handelns**

Ein Transfer soll Wertkonflikte konkretisieren, indem sie in Interessenkonflikte „übersetzt“ werden, die einer Bearbeitung leichter zugänglich sind.<sup>3</sup> Ein Transfer bietet sich an, wenn die Einigung auf Handlungen und Kompromisse möglich ist und auf diese Weise der Planungs- oder Projekterfolg hergestellt werden kann, ohne dass sich die Akteure einigen müssten, welche zugrunde liegenden Werte im Verfahren realisiert werden sollten. Es wird hierbei nur die gemeinsame Zustimmung zum Einsatz einzelner Maßnahmen gesucht. Eine gemeinsame grundlegende Zielvorstellung wird dabei nicht entwickelt und eine Auseinandersetzung über Werte vielleicht gänzlich umgangen.

Reicht der Dissens über Werte soweit, dass kein Leitbild für ein Verfahren entwickelt werden kann, wird der Planungsprozess der Qualität enthoben, ein systematischer und transparenter Erkenntnisprozess zu werden. Denn ohne Leitbild und auf ihm fußender Bewertung und Entwicklung von alternativen Lösungen verfällt das Handeln zur Suche nach praktikablen Einzelmaßnahmen, über die weitgehend zufällig Konsens besteht. Dennoch ist zu prüfen, ob

---

<sup>1</sup> Renn (1996: 105), Keeney et al. (1984)

<sup>2</sup> Vgl. z. B. Berger (1997: 607).

<sup>3</sup> Berger (1997: 605)

durch pragmatisches Vorgehen zentrale Ziele vielleicht sogar besser erreicht werden, als wenn die Suche nach einer gemeinsamen Wertgrundlage zwar begonnen wird, aber dann scheitert und jegliche Handlungsmöglichkeit verschlossen bleibt.

#### 4.1.4 Konflikte über den Geschmack

Auseinandersetzungen über die Ästhetik als „die die Sinne betreffende Wissenschaft“ finden sich in der Philosophiegeschichte seit Platon.<sup>1</sup> „Über Geschmack lässt sich nicht streiten“, sagt der Volksmund. Streit über den Geschmack kann jedoch durchaus entstehen, wenn eine Partei ein Objekt als ästhetisch belangvoll und z. B. schön, eine andere dasselbe Objekt als nicht ästhetisch belangvoll oder sogar hässlich empfindet und beurteilt und wenn diese Beurteilung Folgen für ein Handeln haben soll, welches alle Parteien betrifft. Sind ästhetische Fragen Bestandteil einer Aufgabe (wie z. B. die Sicherung der Erholungseignung und des Erlebnispotentials oder Schutz, Pflege und Entwicklung von Schönheit der Landschaft in der Landschaftsplanung), können Konflikte aufgrund widersprüchlicher Geschmacksurteile nicht zu umgehen sein.

Anders als bei ethischen Fragestellungen wird ästhetischen Entscheidungen in der Regel ein sehr viel größerer individueller Spielraum zugemessen. Ethik sucht nach Werten, die (eigentlich) alle Menschen als geboten und damit gut betrachten müssten, in utilitaristischen Ethiken deshalb, um das Zusammenleben erträglich zu gestalten oder sogar das Überleben zu sichern.<sup>2</sup> Zwar kann auch das Schöne als „psychisch und physisch zuträglich [M-O: und folglich] lebensförderlich“ bezeichnet werden<sup>3</sup>, und nach Schiller zielt „die ästhetische Erziehung des Menschen“ auf die Erziehung zum sittlichen Wollen,<sup>4</sup> dennoch ist das Urteilen im Bereich der Ästhetik, sofern es sich um ein Schönheitsurteil handelt, ein subjektives Urteil, dessen „Gültigkeit“ sich nicht beweisen lässt.

In der Literatur finden sich sehr wenige Angaben, wie Konflikte aufgrund divergierender Geschmacksurteile gehandhabt werden könnten. Da die Ästhetik wie die Ethik wertgebend ist,<sup>5</sup> soll die gleiche Unterteilung denkbarer Konfliktlösungsstrategien wie auf der Wertebene verwendet werden.<sup>6</sup> Mögliche Konfliktlösungsstrategien können sein:

- die *Bestimmung* allseits verbindlicher Werte;
- die Beibehaltung divergierender Wertvorstellungen in *Konfrontation* oder *Isolation* oder durch *Integration* der verschiedenen Werte in ein Gesamtsystem sowie in der *Entdeckung* einer neuartigen gemeinsamen Wertgrundlage;
- der „*Transfer*“ der Wertefrage auf die Ebene der Interessen und des praktischen Handelns.

Dabei ist *Konfrontation* als mögliche Lösungsstrategie auszuschließen, da sie kein gemeinsames Handeln zur Folge haben kann.

Sofern den ästhetischen Qualitäten des Raumes und insbesondere der Landschaft im Rahmen einer Planung eine größere Bedeutung als bisher (in der Naturschutzplanung üblich) zugewiesen werden soll, ist an dieser Stelle ein eklatanter Mangel an Strategien zur Bearbeitung von Dissens zu konstatieren. In diesem Felde besteht noch ein großer Klärungsbedarf.

Einzig die Strategie, allseits nachvollziehbare und insofern *verbindliche ästhetische Werte* zu finden, wurde im Feld der Landschaftsplanung bisher erprobt und hierfür Instrumente entwickelt

---

<sup>1</sup> Schmid (1991: 44 ff.). Er verweist zugleich auf die umfangreiche Literatur.

<sup>2</sup> Eckert & Willems (1992) bezeichnen Werte als „Überlebensnormen“.

<sup>3</sup> Wöbse (1996: 125)

<sup>4</sup> Schiller (1991). Vgl. Volpi & Nida-Rümelin (1988: 744)

<sup>5</sup> Vgl. Schmidt (1991: 778).

<sup>6</sup> Vgl. Kap. VII. 4.1.3.

(wie z. B. die Landschaftsbildbewertung oder die Raumgestaltanalyse<sup>1</sup>), um ästhetische Bewertungen auf eine objektive Grundlage jenseits subjektiver Komponenten zu stellen. Es ist aber mehr als fraglich, ob solche Versuche einer Überprüfung, die den Stand der Ästhetiktheorie zur Kenntnis nimmt, auch Stand halten könnten. Darüber hinaus wäre auch *Isolation* als Strategie denkbar, weil raumspezifische, also räumlich voneinander isolierte Lösungen praktikabel sind. Die Strategien „Integration der verschiedenen Werte in ein Gesamtsystem“, „Entdeckung einer neuartigen gemeinsamen Wertgrundlage“ sowie des „Transfers“ könnten eventuell, wie bereits bei den Wertkonflikten beschrieben, in ähnlicher Form eingesetzt werden.

Ob bei einem solchen Vorgehen zufriedenstellende Ergebnisse erzielt werden können, bleibt hier offen. Die Klärung von Konflikten auf der Ebene des Geschmacks muss als ungelöste Frage bezeichnet werden.

#### 4.1.5 Zweck-Mittel-Konflikte

Ein Dissens bei Zweck-Mittel-Konflikten<sup>2</sup> betrifft die Fragen, welche Instrumente oder Handlungen verhelfen, das gewählte Ziel unter den gegebenen Umständen gut oder am besten erreichen zu können. Zweck-Mittel-Konflikte sind mit jeglichem instrumentellen Handeln verbunden.<sup>3</sup>

Nahezu unvermeidlich sind solche Konflikte, weil in der Regel verschiedene Mittel zur Realisierung eines Zweckes wählbar sind. Mit der Wahl eines bestimmten Mittels wird jedoch nicht nur ein (im Leitbild und Entwicklungsziel) bereits genanntes oder vereinbartes Ziel realisiert, sondern zugleich ein Set weiterer spezifischer Folgen als „Nebenwirkungen“, die hiermit verknüpft sind. Inwieweit diese Nebenwirkungen akzeptiert oder als zusätzliche Ziele erwünscht oder nicht erwünscht werden, ist Inhalt einer Zielformulierung und damit eine politische Fragestellung. Die Zweck-Mittel-Wahl stellt eine Spezifizierung und Erweiterung von Leitbild und Entwicklungsziel im Kontext des individuellen Umfeldes des Vorhabens dar. Die im Planungsprozess entwickelten *Alternativen* - also Zweck-Mittel-Relationen - zeigen verschiedene Wege, wie ein gegebenes Ziel erreichbar werden soll, und machen Konflikte dieses Typs damit diskutierbar und bearbeitbar.

Die Strategie der Mediation, *möglichst viele Mittel* auszumachen, die jeweils einen Teilbeitrag zur Erreichung der Ziele liefern, trägt nicht nur dem Umstand Rechnung, dass es meist keinen Königsweg gibt. Zugleich können auf diese Weise sehr verschiedene weitere Werte und Interessen eingebunden werden. Dadurch wird die Handlungsarena ausgeweitet und es kann in komplexen Situationen die Wahrscheinlichkeit erhöht werden, ein Ziel tatsächlich zu erreichen.

Umstritten kann bei Zweck-Mittel-Konflikten auch sein, ob das Auftreten bestimmter Nebenwirkungen eines Mittels als wahrscheinlich gesehen wird oder nicht.<sup>4</sup> In Situationen hoher Unsicherheit können „hinter“ solchen Einschätzungen Interessen verborgen werden, „denn subjektive Wahrscheinlichkeitseinschätzungen über ungewisse zukünftige Ereignisse können nur schwer entkräftet werden.“<sup>5</sup> Spezifische Angaben, wie dieser Konflikttyp zu bearbeiten sei, fehlen in der Literatur.

Einige Strategien zur Handhabung sachorientierter Konflikte wurden bislang zur Diskussion

<sup>1</sup> Demuth (2000) gibt den bisher umfassendsten Überblick über Methoden der Landschaftsbildbewertung am Beispiel der Landschaftsrahmenplanung. Vgl. Wöbse (1996: 128 ff.); Krause & Klöppel (1996) zum Landschaftsbild in der Eingri ffsregelung.

<sup>2</sup> Häufig wird diese Art von Konflikten in der Literatur auch als Ziel-Mittel-Konflikte bezeichnet.

<sup>3</sup> Betrachtet wird an dieser Stelle der Dissens darüber, mit welchen Mitteln ein in einem Vorhaben gewähltes Ziel realisiert werden kann. Ob eine bestimmte Form eines Verfahrens geeignet ist, um einen ihm zugewiesenen Zweck erfüllen zu können, wird unter dem Punkt Verfahrenskonflikte thematisiert.

<sup>4</sup> Z.B. Holzinger (1999: 58)

<sup>5</sup> Holzinger (1999: 58)

gestellt; nachfolgend werden einige Managementmethoden für Konflikte auf der Beziehungsebene vorgestellt.

#### 4.1.6 Konflikte aufgrund unverträglicher Interpretationen der gegenseitigen Beziehungen

Umstritten ist bei Konflikten aufgrund unverträglicher Interpretationen der gegenseitigen Beziehungen in welchem Verhältnis die Personen oder Organisationen zueinander stehen. Unverträgliche Sichtweisen über die gegenseitigen Beziehungen, die sich im Verhalten und der Kommunikation äußern und als verletzend erlebt werden, sind Ursache für Konflikte aufgrund unverträglicher Interpretationen der gegenseitigen Beziehungen. Glasl (1997: 342) sieht Schwierigkeiten auf der Beziehungsebene als die Kernprobleme sozialer Konflikte an. Konflikte auf der Beziehungsebene zu vermeiden und virulente zu bearbeiten ist im Rahmen einer Planung unumgebar, denn eine Bedingung der Sacharbeit ist eine Beziehung, die trotz Meinungsverschiedenheiten funktioniert.<sup>1</sup> Leichter wäre es, wenn die Bedeutung der Beziehung eine Lösungsfindung unterstützt oder sogar motivieren könnte. Konfliktvorbeugend wirkt die Kultivierung einer vertrauensvollen Beziehung.<sup>2</sup> Voraussetzungen für Vertrauen sind unter anderem Kenntnisse voneinander und Erfahrungen miteinander.<sup>3</sup> Wird die Beziehungsebene nicht als eigenständiger Bereich gewertet und gepflegt, würde nach Ansicht von Fisher & Brown (1989: 35) die Beziehung allzu leicht kurzfristigen Interessen untergeordnet und ein allseits gutes Sachergebnis „wahrscheinlich niemals [M-O: zu] erreichen“ sein.

Im Rahmen einer Planung oder eines Projektes können solche Konflikte vermieden oder bearbeitet werden, indem die Verteilung von Aufgaben, Rechten und Kompetenzen zu den einzelnen Rollen geklärt und von den Beteiligten (als Grundlage der Beziehungen innerhalb des Vorhabens) akzeptiert wird. Auf dieser Basis können Interaktionen dann sachbezogen erfolgen. Eine Klärung solcher Konflikte kann unter Einsatz von Macht oder Recht oder aufgrund der Betrachtung funktionaler Aspekte sowie der zugrunde liegenden Wünsche der Beteiligten an die Beziehung stattfinden.

Verhaltensweisen, die üblicherweise zu einer unbelasteten Beziehung verhelfen, sind z. B.:

- die Glaubwürdigkeit der anderen Partei nicht unbegründet in Zweifel zu ziehen;
- dem Gegenüber mit Respekt zu begegnen; dafür sind Klischees und Feindbilder zu hinterfragen, Kenntnisse über die Personen, Interessen, Zwänge, Werte etc. der anderen Partei zu erwerben und legitime Ansprüche zu erfüllen;<sup>4</sup>
- fair und taktvoll zu sein.

Voraussetzung einer funktionierenden Beziehung sind nach Fisher & Brown (1989: 32, 129) nicht gemeinsame Wertvorstellungen, sondern offene Kommunikation: „Kommunikation ist der Lebensnerv jeder Beziehung.“ Daher ist es für die Sacharbeit unabdingbar, selbst in spannungsreichen Phasen Kommunikation aufrecht zu erhalten.

#### 4.1.7 Rollenkonflikte

Inhalt von Rollenkonflikten ist ein Dissens darüber, ob ein Akteur die ihm zugeordnete Rolle und die damit verknüpften Aufgaben im Rahmen eines Projektes erfüllt oder nicht. Diese Erwartungen können der Perspektive anderer Akteure oder seiner eigenen entspringen und auch

<sup>1</sup> Fisher & Brown (1989: 21, 25)

<sup>2</sup> Glasl (1997: 342), Gross (1997: 59), Fisher & Brown (1989: 29, (197): „Eine Beziehung gleicht einem Garten: Sie ist in ständigem Wandel begriffen und braucht regelmäßige Pflege, sonst verkommt sie.“

<sup>3</sup> Vertrauen wird nach Schleissing et al. (2000) funktional als „kostensenkende Koordinationsform“ wiederentdeckt. „Unter Vertrauen kann - negativ bestimmt - die Nichtausnutzung kooperativen Handelns mit den daraus kurzfristig entstehenden individuellen Nutzenpotentialen verstanden werden.“ Vgl. Hillmann (1994: 906)

<sup>4</sup> Fisher & Brown (1989: 181)

rechtlich fixiert sein.<sup>1</sup> Divergierende Erwartungen können in Einklang gebracht werden, rechtlich fixierte Rollenkonflikte müssen in der Regel geduldet werden. Erfüllt jeder Akteur seine spezifische Rolle, erleichtert dies meist die Arbeit und steigert die Qualität des Ergebnisses. Nach Luhmann (1997: 87) gilt in rechtsanwendenden Verfahren: „Stets muss ein Teil der verfügbaren Kräfte ... auf die Erhaltung des Kontaktes und der Funktionsfähigkeit in Rollen abgezweigt werden. Dies ist eine Vorbedingung für den relativ störungsfreien Ablauf des Verfahrens überhaupt, und sie gilt für das Verhältnis aller Beteiligten zueinander.“

Vorbeugend sowie kurativ wirkt, wie bereits für die Konflikte aufgrund divergierender Interpretationen der gegenseitigen Beziehungen genannt, die gemeinsame Orientierung auf Ziele, die klare Zuweisung bestimmter Aufgaben zu bestimmten Rollen und die Akzeptanz dieser Aufgaben durch die Akteure. Kommunikation, eine zumindest neutrale Beziehung und ein neutraler Stil der Auseinandersetzung sowie Klarheit über den Verfahrensablauf sind in der Regel Bedingungen für das Gelingen einer Planung oder eines Projektes.

Virulente Rollenkonflikte können durch den Einsatz von Macht, die Klärung der Rechtslage oder durch Berücksichtigung der zugrunde liegenden Kompetenzen und der individuellen Willensfreiheit beigelegt werden. Interventionsmethoden sind folglich die Ausübung von Zwang (z. B. durch die Definition der Rechtslage), die Feststellung der Rechtslage oder Förderung der Kompetenzen<sup>2</sup> (wie z. B. kommunikativer Kompetenzen) sowie Motivation durch Überzeugung. Zwang als Methode ist in kooperativen Verfahren nicht einsetzbar.

#### 4.1.8 Konflikte aufgrund des Stiles der Interaktion

Aus unterschiedlichen Ansichten darüber, *wie* die angemessene Form des gegenseitigen Verhaltens beschaffen sein soll, resultieren Konflikte aufgrund des Stiles der Interaktion. Die Literatur enthält einige Lösungsmöglichkeiten, sieht also Konflikte diesen Typs als lösbar an. Präventiv und kurativ helfen Rituale<sup>3</sup> wie z. B. die Regeln der Höflichkeit, dezidierte Vereinbarungen über Regeln des Umgangs in den Verhandlungen<sup>4</sup>, die Pflege der gemeinsamen Beziehungen oder zuweilen die Unterbrechung eines aktuellen Streites durch Pausen.<sup>5</sup> Pausen geben Gelegenheit, Zeit zu gewinnen, Rat anderer zu suchen, die eigenen Ziele zu vergegenwärtigen, Gefühle<sup>6</sup> kontrollieren oder die Atmosphäre mit den Kontrahenten wieder bereinigen zu können.<sup>7</sup>

Einige Autoren kritisieren den gängigen Stil der Diskussion als Interaktionsform als ungeeignet, um konstruktiv kommunizieren zu können.<sup>8</sup> Die Diskussion als Gesprächsform geht nach Dietz (1998: 64) „in der Regel so vor sich, dass man von dem, was der andere gesagt hat, das (angeblich oder tatsächlich) Unzureichende aufgreift und zu widerlegen versucht. Eine Eigenart des Diskutierens ist daher, dass vor allem das ... zur Sprache kommt ..., was zu kurz gedacht, falsch oder schlecht ist.“<sup>9</sup> Es komme in der Diskussion nicht darauf an, was richtig oder

<sup>1</sup> Rollenkonflikte, die rechtlich festgelegte Aufgabenteilungen spiegeln, werden in Kap. 4.2.1 erwähnt.

<sup>2</sup> Elmore (1979: 604)

<sup>3</sup> Vgl. Luhmann (1997: 39). Rituale erleichtern die Wahl eines Verhaltens in schwierigen Situationen: „Die Ritualisierung verhindert ... den Ausdruck und damit die Selbstverstärkung von Gefühlen der Angst und der Unsicherheit“ oder der Aggressivität und des Mitleids.

<sup>4</sup> Z.B. Besemer (1997: 68)

<sup>5</sup> Ury et al. (1996: 85)

<sup>6</sup> Nach Eckert & Willems (1992: 50) führt z. B. Angst „auf der kognitiven Ebene zu einer Reduzierung des Lernhorizonts und zu einer Entdifferenzierung der Lerninhalte: Kontrastverschärfende und einseitige, selektive Informationen werden bevorzugt.“

<sup>7</sup> Fisher & Brown (1989: 72)

<sup>8</sup> Senge et al. (1996: 446-454). Nach Buber (1984: 141) ist die Diskussion das „eifrigste Aufeinanderzu-Reden ... Am deutlichsten zeigt das jener absonderliche Sport einigermaßen denkbegabter Menschen, den man zutreffend Diskussion, Auseinanderschlagung nennt“.

<sup>9</sup> Dietz (1998: 64 f.) bemerkt weiter: „Diskussionen zeigen im Ergebnis oftmals recht klar, was nicht geht. Was weiterführen könnte, entsteht dann durch Subtraktion: Förderlich ist, was übrig bleibt, wenn das Unzulängliche ausgeschieden wurde. Neue

wichtig ist, sondern darauf, wer es versteht, seine Meinung rhetorisch in das bessere Licht zu rücken. Daher gibt es am Ende Sieger und Verlierer, sofern sich nicht die Argumente endlos wiederholen.<sup>1</sup>

Demgegenüber gründet ein Dialog auf einem Interesse (Zwischen-Sein), welches intensive Begegnung, Kennenlernen und Verstehen von Gemeinsamkeiten und Unterschieden sowie Erfahrungen miteinander auf eine gänzlich andere Weise als in einem „neutralen“ oder konfrontativen Stil (in der Diskussion oder im Konflikt) ermöglicht.<sup>2</sup> So verstanden wird die Suche nach Verständnis zu einer Interventions- und Konfliktbeilegungsmethode.

Der Diskurs kann mit Habermas als spezielle Form des Dialogs verstanden werden, der mit Hilfe der vernünftigen Rede dem Ziel der Konfliktregelung dient.<sup>3</sup> Im Gegensatz zur Diskussion oder zum Disput, die sich im Wortwechsel, Meinungs austausch oder Streit erschöpfen können, reicht der Diskurs über die konturierte Darstellung von Positionen hinaus, da mit seiner Hilfe das Ziel einer Einigung angestrebt wird. Die Bereitschaft, eine Einigung zu suchen und die Offenheit, diese Bereitschaft zu zeigen, sind wichtige Schritte der Konfliktbeilegung.

Im Gegensatz zum Stil der Interaktion wurde dem Kommunikationsgeschehen der rein funktionale Aspekt des Austauschs von Nachrichten zugeordnet. Fragen sind, wird *etwas* (nicht) gesagt, wahrgenommen oder verstanden.

#### 4.1.9 Konflikte auf der Kommunikationsebene

Konflikte können entstehen, weil Botschaften nicht geäußert, nicht wahrgenommen, missverstanden oder gar nicht verstanden werden, weil also der Vorgang des Austauschs von Informationen nicht funktioniert.<sup>4</sup> Diese drei Arten von Konflikten gelten theoretisch als lösbar.<sup>5</sup>

Der Mitteilende ist dafür verantwortlich, dass Botschaften möglichst genau, klar, wahr und in angemessenem Umfang adressiert werden.<sup>6</sup> Reizworte und für den Gegenüber unverständliche Fachsprachen sollten vermieden werden. Im Verantwortungsbereich des Rezipienten liegt es, Botschaften anzunehmen, wahrzunehmen und unter Vorbehalt zu „entschlüsseln“. Sehr viel problematischer als das Wahrnehmen einer Botschaft ist es, entschlüsselte Botschaften „richtig“, d.h. hier in der Intention des Mitteilenden, zu interpretieren sowie zu beurteilen, ob die vorgenommene Interpretation richtig war. Eine absolute Gewissheit, ob die entschlüsselte und interpretierte Botschaft der mitgeteilten entspricht, kann es nicht geben. Vom Adressanten kann (in gewissem Rahmen) das Verhalten des Adressaten herangezogen werden, um zu erkennen, ob

---

Ideen werden deshalb gewöhnlich nur dann in eine Diskussion eingebracht, wenn sie bereits gut abgesichert ... sind. Diskussionen erweisen sich ... als wenig innovativ“ und rufen oftmals um so mehr langwierige Rechtfertigungsmanöver hervor.

<sup>1</sup> Zimmermann (1997: 42). Vgl. Iben (1988: 357). Nach seiner Ansicht verlangt der Dialog die Gleichheit oder Gleichrangigkeit der Akteure in der Kommunikation. Eine Aufteilung der Rollen in Sieger und Verlierer widerspricht einer solchen Gleichheit.

<sup>2</sup> Prinzipien des Dialogs sind nach Dietz (1998: 65) insbesondere:

- fruchtbare und unvollendete Ideen aufzugreifen und weiterzuentwickeln, statt lückenhafte, falsch erscheinende Aspekte hervorzuheben;
- Sachinteresse zu wecken, statt persönliches Prestige in den Vordergrund zu stellen;
- einen gemeinsamen Blick auf die Angelegenheit statt Widerstreit zu suchen;
- verstehen wollen, statt den eigenen Willen durchzusetzen und
- mit Argumenten zu überzeugen, statt mit Rhetorik zu überreden.

In einem Dialog erschließen sich nicht nur neue Weltansichten, sondern mit Buber (1984: 295) auch neue schöpferische Möglichkeiten: „Wo aber das Gespräch sich in seinem Wesen erfüllt zwischen ... (Menschen), die sich einander in Wahrheit zugewandt haben, sich rückhaltslos äußern und vom Scheinewollen frei sind, vollzieht sich eine denkwürdige, nirgendwo sonst sich einstellende gemeinschaftliche Fruchtbarkeit.“

<sup>3</sup> Z.B. Hillmann (1994: 156 zum Schlagwort „Diskurs“)

<sup>4</sup> Vgl. Kap. VI. 4.1.3. Hier wurden die weiteren Bestandteile einer Botschaft, wie die über die Sache, über die Definition der Beziehung und über die Intention des Sprechenden bereits anderen Konflikttypen zugeordnet.

<sup>5</sup> Schulz von Thun (1998a)

<sup>6</sup> Schulz von Thun (1998a: 141, 150) nennt als die vier „Verständlichmacher“ Einfachheit, Gliederung und Ordnung, Kürze und Prägnanz sowie zusätzliche Stimulanz.

die Botschaft verstanden wurde. Der Rezipient kann durch Rückfragen an den Adressanten Unklares zu klären versuchen und durch offenes Darlegen der Interpretation der Botschaften das bisherige Verständnis zur Überprüfung anbieten. Eine fehlerhafte Interpretation kann der Mitteilende auf diese Weise korrigieren.<sup>1</sup>

Eine derartige Verbesserung und Prüfung des Verstehens ist an den Dialog gebunden. Daher ist es sinnvoll, strukturell (also unabhängig von den einzelnen Persönlichkeiten) im Verfahren das Zustandekommen von Kommunikation in denjenigen Phasen zu ermöglichen, in welchen häufig Unklarheiten, Unwissen oder Missverständnisse Ursachen für Konflikte werden können sowie immer dann, wenn eine Einigung mehrerer Akteure das Ziel ist.<sup>2</sup> Eine Alternative zur direkten Verständigung zwischen Akteuren ist eine indirekte mit Hilfe eines Dritten entweder im Beisein aller Konfliktparteien oder in einer Pendeldiplomatie.<sup>3</sup>

Um Konflikten auf der Kommunikationsebene vorzubeugen, sollte - als einfachste Methode - in entspannten Momenten der Dialog kultiviert werden.<sup>4</sup> So kann ein gegenseitiges Verständnis geschaffen und es können frühzeitig latente Konflikte entdeckt und behandelt werden. Zusätzlich können Kommunikationsfähigkeiten erlernt werden.<sup>5</sup> Darüber hinaus können „Informationsspielregeln“ vereinbart werden, die z. B. den Informationsfluss zwischen den Beteiligten oder die Zugänglichkeit von Informationen regeln.<sup>6</sup> Eine weitere konfliktpräventive oder kurative Maßnahme ist die Erhöhung des gemeinsamen Zeichenrepertoires sowie die Beziehungspflege.<sup>7</sup>

#### 4.1.10 Konflikte über die Verfahrensgestaltung

Auf Grund unterschiedlicher Meinungen darüber, welches Vorgehen das beste ist und in diesem Zusammenhang, welche Arbeitsschritte von wem in welcher Reihenfolge zu durchlaufen seien, können sich Konflikte über die Verfahrensgestaltung entzünden. Über das Vehikel der Konflikte über Aspekte der Verfahrensgestaltung werden oftmals verdeckt Wert- und Interessenkonflikte oder Konflikte auf der Beziehungsebene thematisiert und verknüpft.

Durch ein rationales Vorgehen sollen Konflikte im sachorientierten Planungsprozess vermieden und gelöst werden. Konflikte im politischen Verfahren der Entscheidungsfindung sollen durch die Beachtung rechtlicher Vorgaben vermieden sowie durch Aushandlungsprozesse bewältigt werden. Dabei sollen Streitigkeiten durch ein faires, transparentes und nachvollziehbares Verfahren vermieden oder bearbeitet werden.

Bei Konflikten erwächst dem Verfahren der Entscheidungsfindung und der Bewertung seiner Fairness eine besondere Bedeutung.<sup>8</sup> Wird ein Verfahren als fair erlebt, werden auch ungünstige Ergebnisse sehr viel eher akzeptiert.

Ein Verfahren wird dann als fair angesehen, wenn

---

<sup>1</sup> Besemer (1997: 125)

<sup>2</sup> Vgl. Kap. V. 4 & 5.

<sup>3</sup> Forester (1989: 93)

<sup>4</sup> Vgl. Meister et al. (1996: 245).

<sup>5</sup> Z.B. Fietkau (1994: 27 f.), Ury (1992). Besemer (1997: 116, 135) nennt eine Vielzahl von Kommunikationstechniken, unter anderem Ich-Botschaften „Spiegeln“ - d.h. in eigenen Worten die erhaltene „Botschaft“ zu wiederholen. Vgl. Karger & Wiedemann (2000) speziell zur Kommunikation im Naturschutz. Vgl. Wiedemann et al. (1994).

<sup>6</sup> Glasl (1997: 292)

<sup>7</sup> Vgl. Ciompi (1993: 85). Seiner Ansicht nach ist die grundlegende *Affektstimmung* für jede Art von Kommunikation „von ersterangiger, der Inhalt der zu übermittelnden Information dagegen nur von zweitrangiger Bedeutung [M-O: für das Verstehen einer Botschaft]. ... Wie jeder gute Lehrer, Redner, Verkäufer, Entertainer oder Werbefachmann weiß, muss er sein Publikum erst einmal emotional einstimmen, um überhaupt gehört zu werden.“

<sup>8</sup> Montada (2000: 50)



- eine respektvolle und neutrale Behandlung durch die Autoritätspersonen stattfindet,<sup>1</sup>
- die Konfliktparteien Mitwirkungsrechte haben,
- sie gleiches Gehör bekommen,
- ihre Interessen berücksichtigt werden,
- Prinzipien konsequent angewandt werden,
- Entscheidungen nicht arbiträr, sondern aufgrund sachlicher und nachprüfbarer Argumente und Informationen getroffen werden,<sup>2</sup>
- die Entscheidung mit Vorschriften und gültigen moralischen Standards übereinstimmt,
- bei neuen Informationen und Argumenten Revisionen der Entscheidung möglich sind sowie
- Berufungsmöglichkeiten nach Beendigung eines Verfahrens existieren.

Diese Ergebnisse sind nach Angabe der hier zitierten Autoren empirisch gut abgesichert.<sup>3</sup>

## **4.2 Abgrenzung und Duldung von auf der Handlungsebene unlösbaren Konflikten**

Unlösbare Konflikte im Bereich der Planung sind Rollenkonflikte, die rechtlich fixierter Aufgabenzuweisung entspringen, sowie Konflikte, die rechtlichen Grundlagen und allgemeinen Wertvorstellungen zum Gegenstand haben. Diese Konflikte sind zu kennzeichnen und von anderen Konflikten abzugrenzen.

Es stellt sich die Frage, unter welchen Voraussetzungen die Fortexistenz bestimmter vorhabensrelevanter Konflikte geduldet werden kann, ohne die Entwicklung eines Vorhabens wesentlich zu behindern. Aussagen in der Literatur fehlen zu diesem Punkt weitgehend.

### **4.3.1 Rollenkonflikte mit rechtlich festgelegter Aufgabenzuweisung**

Manche Rollenkonflikte ergeben sich aus rechtlicher Fixierung und sind damit nicht nur Folge subjektiver Erwartungen. Auf der Ebene der kommunalen Landschaftsplanung bergen die Rollen des Bürgermeisters und Gemeinderates, der Behördenvertreter sowie des Planers solche Konflikte.<sup>4</sup> Kommunalpolitiker sollen nicht nur die Belange der Gemeinde als Ganzes, Behördenvertreter nicht nur fachliche Interessen und der Planer nicht nur die Ziele des Naturschutzes zur Geltung bringen, denn zugleich haben Politiker und Behördenvertreter das Gemeinwohl und der Planer Interessen der Gemeinde zu vertreten. Mit der Überschneidung der Aufgabenbereiche soll gewährleistet werden, dass eine Lösung nicht isoliert nur ein spezifisches Interesse repräsentiert, sondern alle als wichtig erachteten Perspektiven berücksichtigt werden. Das Offenlegen und Erklären solcher Rollenkonflikte dient dem Verständnis und vereinfacht häufig, diese Konflikte zu dulden.

---

<sup>1</sup> Vgl. Dieter et al. (2000: 73). Sie nennen als die drei zentralen Bedingungen, die zu erfüllen seien, damit ein Verfahren oder eine Entscheidung als fair erlebt wird, die Neutralität des Entscheidenden, Vertrauen der Betroffenen in den Entscheidenden und soziale Anerkennung seiner Person und seiner sozialen Gruppe. „Vertrauen bezieht sich auf die Erwartung, dass der Entscheider den Verfahrensberechtigten gegenüber wohlwollend gesinnt ist und letztere von ihm höflich und mit Respekt behandelt werden“, ohne seine Vertrauensstellung auszunutzen.

<sup>2</sup> Bierhoff (1992: 164 f.) nennt die Beachtung des Standes des Wissens als eine Komponente eines fairen Verfahrens.

<sup>3</sup> Bierhoff (1992: 164 f., 176), Montada (2000: 51), ähnlich Bierbrauer (2000: 73)

<sup>4</sup> Z.B. Schröter (1998: 113), Albers (1979: 198)

### **4.3.2 Rechtliche Grundlagen und allgemeine Wertvorstellungen**

Für die kommunale Landschaftsplanung sind bestimmte Zielvorgaben und Inhalte rechtlich verbindlich vorgeschrieben.<sup>1</sup> Ähnlich wie rechtliche Grundlagen sind auch bestimmte allgemeine Wertvorstellungen im Verlauf einer Planung nicht (oder nur kaum) veränderbar. Dennoch können und sollten im Rahmen rechtlicher Spielräume individuelle Lösungen entwickelt werden. Das ist meist von einem hohen Maße an Kooperation abhängig und damit von Kommunikation und - wie bereits erwähnt - hinreichend guten Beziehungen.

---

<sup>1</sup> Zentrale rechtliche Vorgaben entstammen beispielsweise dem NatschG § 1, dem Baugesetzbuch, den Landesnaturschutzgesetzen oder dem Art. 21 GG über die Stellung des Eigentums.

## 5. Aufgaben im Konfliktbearbeitungsprozess

Essentielle Aufgaben eines Streitschlichters im Rahmen einer Konfliktbearbeitung sind - wie bereits dargestellt -

- wechselseitige Kommunikation zu organisieren;
- vielseitige und widersprüchliche Sichtweisen über das Streitobjekt zu sammeln und anzunehmen;
- legitime Interessen und Werte anderer Akteure anzuerkennen;
- Lösungen kreativ zu entwerfen, die die legitimen Interessen und Werte aller betroffenen Parteien berücksichtigen sowie
- eine geeignete Abfolge dieser Schritte im Verlauf eines Konfliktbearbeitungsprozesses herzustellen, das heißt den Prozess zu organisieren.

Diese Aufgaben können von unterschiedlichen Akteuren wahrgenommen werden; entweder tun dies die streitenden Parteien selbst, oder sie werden von einer neutralen vermittelnden Partei unterstützt. Inwieweit eine neutrale Partei hilfreich oder sogar unverzichtbar ist, hängt davon ab, inwieweit die Streitenden im Stande sind, einen Konflikt selbständig bearbeiten zu können. Je unfähiger sie dazu sind, um so mehr muss ein Streitschlichter also leisten.<sup>1</sup> Der Umfang der Tätigkeiten eines Streitschlichters ist daher sehr unterschiedlich und abhängig von

- den *grundsätzlichen Fähigkeiten* der Streitparteien, obige Aufgaben wahrnehmen zu können;
- dem *situationsbezogenen Verhalten* der Parteien;<sup>2</sup>
- dem *Typus* (bzw. der Mischung der Typen) und *Inhalt* eines Konfliktes sowie
- dem *Eskalationsgrad* eines Konfliktes.

Generelle Aufgabe einer neutralen Partei, wie z. B. eines Mediators oder Streitschlichters ist es, diejenigen Aufgaben zu übernehmen - und nur diese -, die die Streitenden allgemein oder in einer bestimmten Situation zu erfüllen nicht fähig sind, die aber für eine Lösung unverzichtbar sind. Sehr häufig soll ein solcher Schiedsrichter beispielsweise grundlegende Regeln der Konfliktaustragung vermitteln, deren Einhaltung überwachen sowie eine geeignete Reihenfolge der Schritte einer Konfliktbearbeitung herstellen; er soll zu gegenseitigem Verständnis verhelfen, Glaubwürdigkeit prüfen und ggf. attestieren sowie den Überblick über den Ablauf des Geschehens wahren.<sup>3</sup> Deeskalation und eine rationale Verständigung sind zwei Aspekte, die zu den zentralen Aufgaben jeder Konfliktschlichtung zählen.

Wenn aber kein neutraler Streitschlichter zugegen ist, sein kann oder soll, müssen die Streitparteien alleine versuchen, ihren Dissens zu bewältigen. Dies ist in vielen Projekten und im Verfahren der kommunalen Landschaftsplanung der Normalfall. Dann fallen oftmals dem Planer als Projektleiter vielseitige Aufgaben der Konfliktbearbeitung zu.

<sup>1</sup> Lernmethoden, wie Kompetenzen der Konfliktbearbeitung erworben oder vermittelt werden können, beschreiben z. B. Müller-Fohrbrodt (1999: 45, 85), Folberg & Taylor (1984: 233), Eckert & Willems (1992), Berkel (1997), Kluge & Schmitz (1982), Lumma (1988), vgl. zur „Friedenserziehung“ z. B. Calließ & Lob (1988), Griese (1988).

<sup>2</sup> Mit Apel (1988: 367) geht es in „Diskursen ... um die Fähigkeit der einzelnen zur kommunikativen Vermittlung zwischen Diskurspartnern verschiedener Kompetenzstufen und ... auch verschiedener Willensbereitschaft zur konsenskommunikativen Konfliktlösung.“

<sup>3</sup> Besemer (1997: 38), Eckert & Willems (1992: 86 f.), Dulabaum (2000: 12), Reese-Schäfer (1990: 132) nennt als Regeln für den Moderator, durch die die berühmten vier Geltungsansprüche von Apel und Habermas hindurchscheinen: 1. Halten Sie Ihre eigene Meinung zurück. 2. Sorgen Sie für wechselseitige Verständigung. 3. Verfolgen Sie den roten Faden. 4. Achten Sie darauf, dass im Konkreten Fuß gefasst wird. 5. Streben Sie ein Ergebnis an. 6. Zeigen Sie formale aber nicht inhaltliche Wege auf.

## 5.1 Der Planer als Konfliktmanager

Obwohl dem Planer aufgrund seiner fehlenden Neutralität die Rolle eines Mediators verschlossen bleibt, scheint sich seine Rolle dennoch für Aufgaben der Konfliktbearbeitung in einigen Aspekten gut zu eignen. Inhaltlich stehen ihm planerische Ermessensräume zur Verfügung, die ein Neutraler nicht hätte. Organisatorisch gestaltet er den inhaltlichen sowie sozialen Prozess der Planung und kann auf diese Weise bestimmte Möglichkeiten der Kommunikation, Konfrontation und Konfliktbearbeitung eröffnen oder vermeiden.<sup>1</sup> Insbesondere die Rationalisierung, die unter anderem eine Deeskalation von Konflikten vermeiden soll, prägt in besonderem Maße die Tätigkeiten eines Planers (Deeskalation und Rationalisierung werden in den nachfolgenden Kapiteln skizziert). Aufgrund seiner intimen Kenntnis des Vorhabens von Beginn an unterscheidet er sich von einem externen Konfliktberater, der erst in kritischen Momenten im vorgerückten Stadium der Schwierigkeiten von außen hinzugezogen wird.<sup>2</sup> Er kennt bereits die Akteure der Planung und als Experte viele Konfliktpotentiale aus der Erfahrung mit ähnlichen Projekten; er kann als Projektleiter auch die spezifischen Konfliktlinien frühzeitig erkennen und Konflikte vorbeugen oder ihre Bearbeitung anregen.

Zum Teil widersprechen aber diese Aufgaben seinen Verpflichtungen in den Rollen als Experte oder Interessenvertreter. Weigert er sich deshalb oder aus anderen Gründen, diese Aufgaben zu übernehmen *und* tut es kein anderer, werden meist Positionen und nicht zugrunde liegende Interessen und Werte im Vordergrund stehen und der Einsatz von Macht die Auseinandersetzungen prägen. Übernimmt er diese Aufgaben, gerät er in den Verdacht, aufgrund seiner Parteilichkeit seine Vorstellungen durchsetzen zu wollen.<sup>3</sup> Deeskalation und Rationalisierung eröffnen die größten Chancen, die widersprüchlichen Anforderungen in Einklang zu bringen.

## 5.2 Deeskalation

In eskalierten Konflikten sind Techniken der Deeskalation ein notwendiges Hilfsmittel. Ziel der Entspannung und Deeskalation ist die *Beendigung eines Konfliktes* oder die Herstellung einer *Problemstellung, die unter Gewinn lösbar wird*.

Techniken der Deeskalation können auch manipulativ eingesetzt werden, indem z. B. zur Entspannung bis zur Unaufmerksamkeit oder bis zur Passivität verleitet wird, oder dadurch, dass eine bestehende Sachlage, die voraussichtlich zu Konflikten führen würde, wäre sie bekannt, (z. B. durch Verschweigen, Vertuschen oder Ablenken) „geheim“ gehalten wird. Auch wenn nur der Schein einer Lösung hergestellt wird, um die Gemüter zu beruhigen, während die eigentliche Lösung in ganz anderer Weise herbeigeführt wird, handelt es sich um Manipulation. Sowohl Deeskalation als auch Eskalation, sowohl das Inszenieren als auch das Vorbeugen von Konflikten sind an sich *wertneutral* und können isoliert nur auf ihre Eignung hin bewertet werden, ein Ziel zu erreichen; erst die Verknüpfung einer Technik mit einem Ziel, das selbst bewertet ist, lässt eine entsprechende Bewertung einer Technik zu.

Um deeskalierend wirken zu können, müssen den Akteuren die Prinzipien der Eskalation

---

<sup>1</sup> Nach Fietkau (1997: 34) ähneln Funktionen und Verhalten des Leiters eines Planungsprozesses denen des Leiters eines Mediationsverfahrens in vielen Punkten.

<sup>2</sup> Vgl. Glasl (1997: 406 ff.). Er stellt ein zeitliches Phasenmodell der Intervention einer dritten neutralen Partei in den Schritten Orientierung, Konfliktbearbeitung und Konsolidierung der Situation dar. Ziele der Orientierungsphase sind z. B. Klärung der am Konflikt beteiligten Personen sowie der Rollenauffassung der dritten Partei.

<sup>3</sup> Damit der Planer auch im Konflikt als anerkannter Experte arbeiten kann, rät Obermeier (1999: 69) dazu, dem Vorwurf der Parteilichkeit durch Offenlegen der eigenen Interessen zu begegnen sowie sowohl die Vor-, als auch die Nachteile darzulegen.

bekannt sein.<sup>1</sup> Aufklärung über die Mechanismen der Eskalation zählt daher zu den gängigen Maßnahmen der Intervention. So können die Beteiligten die Wirkungen und Wechselwirkungen eigenen Verhaltens im Konfliktgeschehen erkennen, reflektieren und auf diese Weise die Kontrolle sowie Spielräume ihres Handelns wahren und erweitern.

### 5.3 Rationalisierung

Die Rationalisierung soll Phänomene verstandesmäßig erfassbar machen. Rationalisierung soll entweder dadurch geschehen, dass *irrationale und rationale Elemente voneinander getrennt* werden und der rationale Anteil dadurch rational verständlich wird (Kapitel 5.3.1), oder indem versucht wird, *bislang Irrationales rational zugänglich und verständlich zu machen* (Kapitel 5.3.2). Die Grenzen zwischen Rationalem und Irrationalem gelten in der zuletzt geäußerten Auffassung als (zumindest teilweise) verschiebbar. Als irrational gelten Triebe, Emotionen, Glaube, Tradition und Intuition.<sup>2</sup>

#### 5.3.1 Trennung von irrationalen und rationalen Kompartimenten

Sehr häufig wird die Rationalisierung, also z. B. die Abtrennung der affektiven Elemente vom Streit als geeignetes Element der Konfliktbearbeitung genannt.<sup>3</sup> Denn bei starker affektiver Anteilnahme verliert man leicht die Fähigkeit zu vernünftigem Denken.<sup>4</sup> Findet ein emotional motivierter Kampf statt, bleibt die Lösung der Sachfragen leicht verschlossen. Rationaler kann eine Auseinandersetzung dadurch werden, dass beispielsweise

- pauschale Vorwürfe durch Einfordern von Konkretisierungen relativiert werden;
- Bitten um Erläuterungen und Begründungen gegnerischer Aussagen geäußert werden;
- ruhig kommuniziert wird und
- Personen und Streitthemen getrennt behandelt werden.<sup>5</sup>

Darüber hinaus kann die rationale Form der Auseinandersetzung in manchen Fragen als die einzig adäquate Form des Umgangs bezeichnet werden. Insbesondere Faktenkonflikte können nur rational gelöst werden. Die irrationalen Anteile anderer Konflikttypen (wie z. B. von Wert-, Geschmacks- oder Zweck-Mittel-Konflikten) sollen im Rahmen des hier vorgestellten Konfliktmanagements (zumindest teilweise) rational verständlich und handhabbar gemacht werden.

#### 5.3.2 Irrationales rational zugänglich und verständlich machen

Die Bemühung, Irrationales nicht nur rational zugänglich, sondern auch in seinen Einzelheiten und Wirkungen verständlich zu machen, ist Ziel der Aufklärung und eine Voraussetzung der Wissenschaften.<sup>6</sup>

*Rationalisierung ist ein zentrales Anliegen* auch dieser Arbeit. Dies zeigt sich insbesondere in

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. VI. 5. Glasl (1997: 330-336) nennt einige Techniken zur Konfliktbeilegung, wie z. B. die genaue Bestimmung der räumlichen und zeitlichen Daten bisheriger Ereignisse im Konfliktgeschehen sowie der beteiligten Personen und der berührten Streitgegenstände in einer „Konfliktpartitur“.

<sup>2</sup> Z.B. Hillmann (1994: 718 f.)

<sup>3</sup> Z.B. Eckert & Willems (1992: 57)

<sup>4</sup> Schwarz (1990: 27 f.), ähnlich Eckert & Willems (1992: 50) über die Angst. Ähnliches gilt auch für andere Affekte wie z. B. das Verliebtsein.

<sup>5</sup> Eckert & Willems (1992: 218 ff.), ähnlich im sog. Harvard-Konzept nach Fisher & Ury (1984), Fisher & Brown (1989)

<sup>6</sup> Z.B. Hillmann (1994: 718 f.). Correll (1992: 280) beschreibt Rationalisierung als typisches Erfordernis des heutigen Handelns: „Der Mensch ist ja heute nicht mehr in der Lage, instinktiv psychologisch richtig zu handeln, sondern er ist geradezu dadurch charakterisiert, daß er diese Instinktsicherheit mehr und mehr verloren hat und sie durch mehr rational bewußtgemachte Einsichten zu ersetzen hat.“

der systematischen Analyse des Planungsprozesses<sup>1</sup>, des kooperativen Handelns<sup>2</sup> und der Strategien des Konfliktmanagements<sup>3</sup>:

- Gerade Entscheidungs- und *Planungsprozesse*, die nicht von politischer Willensbildung, von künstlerischer Intuition oder allgemein-menschlichen Konflikten trennbar sind, erscheinen häufig als wenig rational oder sogar irrational. Planen im Diskurs in der Verschränkung von sachorientiertem Entwurfsprozess und von kooperativen Verfahren soll einen rationaleren Weg der Prioritätensetzung und Entscheidungsfindung eröffnen und auf diese Weise zu nachvollziehbaren Ergebnissen gelangen.
- Mit Hilfe *kooperativer* Planungsweise soll es allen Beteiligten möglich werden, den Planungsprozess als Entscheidungsprozess sowie die Ergebnisse des Planungsprozesses verstandesmäßig (und nicht z. B. intuitiv oder emotional) verstehen und über diese Dinge reflektieren zu können.
- Speziell die Diskursethik bietet einen Vorschlag, wie Werte in einem diskursiven Verfahren auf eine rational begründete Basis gestellt und kollektiv verbindlich werden können. Wertsetzungen legen Ziele, Aufgaben und Lösungsalternativen im Rahmen der Planung fest. Einen Diskurs über Ziele - damit also auch über Werte und Interessen - kommt in der Planung daher eine zentrale Bedeutung zu.
- *Konflikte*, die häufig als Standardbeispiel irrationalen Verhaltens gelten, sollen dadurch erkennbar und eventuell beherrschbar sowie bearbeitbar werden, dass Konflikte in verschiedene Typen rational kategorisiert und ihnen - im Rahmen einer integrierten Konfliktbehandlung - jeweils unterschiedliche Formen der Bearbeitung zugewiesen werden. Der zuvor nur undifferenziert in Erscheinung tretende Konflikt wird zu einer bestimmbar Mischung von Differenzen unterschiedlicher Kategorien, deren jeweils umstrittene Inhalte trennbar, bearbeitbar und lösbar werden. Sollen Konflikte für die Beteiligten überzeugend gehandhabt werden, bedarf es eines Planens im Diskurs.

Auf diese Weise soll ein Beitrag geleistet werden, die Gestaltung eines Verfahrens rational zu präzisieren, um Konflikte in der Planung und im Naturschutz bewältigen zu können.

### 5.3.3 Grenzen der Rationalisierung

Eine vollständige Rationalisierung aller Lebensbereiche und somit auch aller Konfliktebenen scheint weder wünschenswert noch möglich.<sup>4</sup> Nach Ansicht des Psychiaters Ciompi (1993: 76) spielen Affekte noch vor der kognitiven Leistung eine zentrale Rolle für das Handeln: „Sie färben und bestimmen mein ganzes Denken und Handeln - meine Logik“ und Motivation. „In der psychischen Wirklichkeit ... sind sie [M-O: Denken und Fühlen] immer untrennbar miteinander verknüpft“ und verbinden sich zu „kontextabhängigen Fühl-, Denk- und Verhaltensprogrammen.“<sup>5</sup> Daher müssen sowohl die Sachebene als auch die Ebene der Emotionen in der Konfliktbehandlung einen bestimmten Raum zugestanden bekommen: „Die ... Annahme, wenn man nur hinreichend auf die Sachebene einginge, bzw. die Sache und nichts als die Sache bearbeiten würde, dann ließen sich aus den Emotionen stammende Konflikte sicher

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. III.

<sup>2</sup> Vgl. Kap. V.

<sup>3</sup> Vgl. Kap. IV., VI & VII.

<sup>4</sup> Z.B. Schmidt (1991: 598), Hillmann (1994: 718 f.) beschreibt die „Dialektik der Rationalität“: „Rationalität, zur Eliminierung von Irrationalität und damit zur Entfaltung .. (von) Entscheidungsfähigkeit und -freiheit entwickelt und propagiert, lässt eine Tendenz zur Versachlichung, zur Entideologisierung zugunsten von Technokratie und Anpassung erkennen. Damit besteht die paradoxe Situation, dass diejenigen Orientierungen, die den Prozess zunehmender Rationalisierung in Gang brachten, eben durch denselben Prozess aufgelöst werden können.“

<sup>5</sup> Ciompi (1993: 78), ebenso Spillmann & Spillmann (1989: 23), Mainzer (1999: 35)

lösen bzw. von Anfang an ausschließen, ist unzutreffend.“<sup>1</sup>

Eine Trennung von Emotionen und „Sachen“ scheint vielfach auch unmöglich, da viele Inhalte des sozialen und kulturellen Lebens (wie z. B. auch die allermeisten Ziele des Naturschutzes) untrennbar mit Emotionen verknüpft sind und Handeln allgemein von Affekten motiviert wird. Ein Abspalten von Gefühlen kann als Folge die Thematisierung von Inhalten, die Verwendung von Begründungen oder von Handlungswegen verschließen, auf die man in späteren Schritten angewiesen sein kann. Schwarz (1990: 156) behauptet, dass eine und auf solche Art verstandene „Versachlichung eines Konfliktes ... eine Delegationsmethode [M-O: ist], die die Betroffenen selten zufrieden stellt.“<sup>2</sup>

Fürst (1996: 26) bezeichnet die alleinige rationale Begründung von raumordnerischen Leitlinien, die „egoistisches Handeln zugunsten einer kollektiven Regionalentwicklung zurücknehmen“ lassen sollen, als ungenügend. Daher hält er eine Verknüpfung mit emotionalen Anteilen für sehr wichtig, die mit Hilfe einer sozialen „Inszenierung“ wie zum Beispiel in Konferenzen oder Feierlichkeiten hergestellt werden könnte.

Bereiche, in welchen Raum für Irrationales im Rahmen einer Planung belassen werden kann und soll, ohne die sachliche Qualität einer Planung zu schmälern, liegen im Planungsprozess beispielsweise

- in der „Berechtigung“ zur (konfrontativen) Auseinandersetzung;
- in der Aussprache der Emotionen im Rahmen einer Konfliktbearbeitung, welche erst zu einem gegenseitigen emotionalen Verständnis führt, und auf diese Weise unter anderem eine „sachliche“ Lösungsfindung eröffnen kann;
- in der Kultivierung der Beziehungsebene jenseits ihrer direkten Nützlichkeit für den Planungsprozess;
- in der Entwicklung von Idealen im Rahmen der Leitbilderstellung;
- in der Förderung von Kreativität und Phantasie z. B. im planerischen Entwurfs- sowie im Konfliktlösungsprozess;
- in der Auswahl von alternativen und gleichwertigen Leitbildern oder Entwürfen im Rahmen eines Beteiligungsprozesses sowie
- indem die sachorientierte Entwurfslösung mit künstlerischen Elementen und Freiraum für Spielerisches angereichert wird.

Eine rationale Strategie, welche Bereiche der Rationalität und der Irrationalität in der Planung bestimmt, kann auf diese Weise die sachliche wie die soziale Qualität einer Planung entscheidend verbessern.

---

<sup>1</sup> Peschanel (1993: 93). Vgl. Verres & Verres-Muckel (1987).

<sup>2</sup> Vgl. Fietkau (1997: 35). Als Konsequenz rät er für Mediationsverfahren, am Anfang eines Konfliktbearbeitungsprozesses mit Fragen zu beginnen, die wenig emotional besetzt sind, wie z. B. die Sachlage darzustellen; im weiteren Verlauf könne man sich dann vom „Einfachen zum Schwierigen“ vorarbeiten.

## C. Untersuchung von Fällen aus der Planungspraxis

### VIII. Forschungsansatz und Auswahl von Fällen

Mit Hilfe empirischer Untersuchungen sollen bisherige Äußerungen zur kooperativen Planung und der Handhabung von Konflikten in der kommunalen Landschaftsplanung überprüft, d.h. bestätigt und differenziert sowie durch bisher unberücksichtigte Aspekte ergänzt oder eventuell korrigiert werden.

Die Informationen in den Fallstudien über die ausgewählten Fälle wurden mit *qualitativen Interviews* sowie mit Hilfe der *Analyse von Dokumenten* (wie Plänen und ihren Erläuterungsberichten, Gemeinderatsprotokollen, Aktenvermerken, Briefwechseln und Zeitschriftenartikeln) erhoben.<sup>1</sup> Gemeinsam bilden diese Informationen die Ausgangsbasis der Beschreibung der Fälle. Eine solche Methode ist gängig in der sogenannten *policy-evaluation*, wie sie z. B. in der Planung angewendet wird.<sup>2</sup> Dafür mussten geeignete Fälle ermittelt (1. Kapitel) und ausgewählt (2. Kapitel) werden sowie relevante Informationen erhoben (3. Kapitel) und ausgewertet (4. Kapitel) werden. Diese Schritte werden in den folgenden Kapiteln beschrieben.

Während quantitative Methoden zur statistischen Absicherung von Hypothesen und damit zu repräsentativen Ergebnissen führen können, dienen qualitative Methoden vor allem der Exploration des interessierenden Forschungsgebietes, der Generierung von Forschungshypothesen und der „Absicherung“, ob eine bestimmte Hypothese überhaupt zutreffen kann.<sup>3</sup> In dem hier interessierenden Bereich des Konfliktaufkommens, der Konflikthandhabung und der Kooperation in der kommunalen Landschaftsplanung gibt es bislang wenige Erkenntnisse. Sehr selten wurden bisher Partizipationsverfahren in der Planung analysiert und ihre Effizienz beurteilt.<sup>4</sup>

Daher muss zunächst die *Exploration* und *Theorieentwicklung* stattfinden. So wurde für die empirische Forschung ein qualitativer Untersuchungsansatz gewählt. Durch die Untersuchung von einzelnen Fällen, die in Fallstudien dargestellt sind, sollen die *neuesten Erfahrungen* aus der Planungspraxis erschlossen werden. Veröffentlichungen waren dazu noch nicht verfügbar. Die Untersuchung von Einzelfällen eröffnet dabei eine Möglichkeit, mit relativ geringen Ressourcen relativ viele Variablen zu untersuchen.<sup>5</sup>

### 1. Ermittlung von geeigneten Fällen aus der Planungspraxis

#### 1.1 Was ist eine Fallstudie?

Im Rahmen einer (Einzel-) Fallstudie werden „mit Hilfe spezieller Erhebungsmethoden (z. B. Beobachtung, Befragung, Inhaltsanalyse) ... einzelne Untersuchungseinheiten (z. B. Personen, Familien oder Betriebe), die hinsichtlich einer gleich oder ähnlich strukturierten größeren Menge von Phänomenen als typische `Fälle´ oder als besonders prägnante und aussagekräftige Beispiele gelten, detailliert untersucht und beschrieben. Unter besonderer Berücksichtigung der Ganzheit

---

<sup>1</sup> Die circa 20 von mir eingesehenen Gemeinderatsprotokolle, 30 Briefe und 40 Aktenvermerke werden als vertraulich gesehen und daher weder wörtlich zitiert noch im Quellenverzeichnis aufgeführt. Von den circa 50 die Landschaftsplanung tangierenden Zeitungsartikeln werden nur die wichtigsten aufgeführt.

<sup>2</sup> Needham (1998: mdl.). Anwendungen sind z. B. bei Pressman & Wildavsky (1979: xxiii), Wagner et al. (1998: 139), Brendle (1999: 56), Leibenath (2001) oder Voßbürger & Weber (1997) zu finden. Übersetzt könnte „policy-evaluation“ Bewertung einer bestimmten Politik und ihrer Instrumente bedeuten.

<sup>3</sup> Ausführlich zur Diskussion quantitativer und qualitativer Forschungsmethodik in der Sozialforschung z. B. Lamnek (1995), Flick (1996). Vgl. Friedrichs (1983), Strauss & Corbin (1996), Bartz & Döring (1995), kritisch zur qualitativen Forschung z. B. Borman et al. (1986).

<sup>4</sup> Neuhöfer (1997: 27)

<sup>5</sup> Ähnlich Leibenath (2001: 123 f.)



und Individualität des einzelnen Falles werden jeweils die Anzahl und das Zusammenwirken verursachender Faktoren analysiert.“<sup>1</sup>

Die Fallstudie dient der Untersuchung der Komplexität eines Einzelfalles etwa zur Entdeckung unbekannter Aspekte und Zusammenhänge im interessierenden Problemgebiet, nicht jedoch zur Gewinnung von repräsentativen Daten. Bei Anhängern quantitativer Methoden ist der Wert qualitativer Methoden wie z. B. der Fallstudie umstritten.

## 1.2 Suche nach geeigneten Fällen aus der Planungspraxis

Eine für dieses Forschungsprojekt brauchbare Zusammenstellung der relevanten Informationen über Planungsverfahren der kommunalen Landschaftsplanung war weder bei Behörden oder Verbänden, noch in einer Dokumentation anderer Forschungsvorhaben vorhanden.<sup>2</sup> Daher wurde eine eigene Datenerhebung zur Ermittlung geeigneter Untersuchungsbeispiele durchgeführt.

Die Suche geeigneter Fallstudien beschränkte sich aus Gründen ihrer besseren Vergleichbarkeit und aufgrund der eigenen Arbeitskapazitäten auf Planungsbeispiele in Bayern. Da das rechtliche „Regelungsmodell“ der kommunalen Landschaftsplanung in Bayern in der Mehrzahl der Kriterien dem weiteren 11 der insgesamt 16 Bundesländer gleicht, dürfte die Gültigkeit der Ergebnisse der Arbeit durch diese Wahl nicht sehr eingeschränkt werden.<sup>3</sup>

Anfangs wurde eine schriftliche Befragung aller Landschaftsplaner in Bayern konzipiert. Diese Befragung wurde jedoch aus methodischen Gründen wieder verworfen, da das Ergebnis voraussichtlich wenig aussagekräftig gewesen wäre. Denn in Bayern bestand 1998 für 68% der 2052 Gemeinden ein kommunaler Landschaftsplan.<sup>4</sup> Das sind rund 1400 Gemeinden. Bei dieser Anzahl wären ausreichend vollständige und insofern aussagekräftige Informationen, die für einen systematischen Vergleich notwendig gewesen wären, nur unter einem enormen Aufwand zu erhalten. Zugleich war zu befürchten, dass die Planer, als parteiische Akteure, nicht neutrale Informationen über ihre eigenen Planungen vermitteln würden. Daher wurde diese Art der Suche wieder verworfen.

Stattdessen wurde eine telefonische Befragung *aller* Fachvertreter der Höheren Naturschutzbehörden bei den Bezirksregierungen durchgeführt. Von diesen wurde angenommen, dass sie einerseits aufgrund ihrer neutraleren Position die objektivsten Informationen weitergeben und andererseits den besten Überblick über die Planungsvorhaben haben. Die Ermittlung

---

<sup>1</sup> Hillmann (1994: 174 f.)

<sup>2</sup> Z. B. verfügt das Bayerische Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen nur über Daten zu den einzelnen Verfahren der kommunalen Landschaftsplanung, die die Größe der Gemeinden, den jeweiligen Planer sowie die Fördergelder betreffen (Mayerl 1998: mdl., Broda 1998 mdl.). Auch der Bayerische Gemeindetag oder der BDLA (Bund Deutscher Landschaftsarchitekten) besitzt keine detaillierten Informationen über die kommunale Landschaftsplanung in den einzelnen Gemeinden (Schmid 1998: mdl., Schwertl 1998: mdl.). Luz et al. (1999) formulierten Profile von 16 Gemeinden im Rahmen ihres Forschungsprojektes „Landschaftsplanung effektiver in die Tat umsetzen“. Der Fokus der Darstellung lag hier im Bereich der Umsetzung.

<sup>3</sup> Vgl. Gruehn & Kenneweg (1998: 88 ff.). Sie ermittelten größere Unterschiede zu dem Regeltypus der 12 Bundesländer in dem Regelungsmodell der drei Stadtstaaten und von Nordrhein-Westfalen. Der wesentliche Unterschied des bayerischen Modells zu dem Regelungsmodell besteht ihrer Analyse nach darin, dass in Bayern die Primärintegration des Landschaftsplanes in den Flächennutzungsplan stattfindet, also der Landschaftsplan nicht als eigenständiger Plan erhalten bleibt, sondern einige seiner Inhalte nur im Flächennutzungsplan in Erscheinung treten. In der Praxis hebt sich jedoch der Unterschied von Primär- und Sekundärintegration nach Hahn-Herse (1996: 311 f.) zunehmend auf. So wird auch in Bayern oftmals ein eigenständiger Landschaftsplan erarbeitet, bevor die Integration stattfindet. Dies war auch in den beiden gewählten Fallstudien der Fall. Pfeifer & Wagner (1989: 792) halten diese Zweiphasigkeit der Landschaftsplanung für entscheidender für die Wirkung der Landschaftsplanung als ihr Integrationsmodell. Heidtmann (1996: 475 ff.) bemerkt, dass „kein verbindliches Planwerk ... richtigerweise an den verankerten demokratischen Abstimmungsregeln vorbei [kommt]“, die derzeit oftmals zur Einschränkung von Naturschutzzielsetzungen führen. Die Existenz der „Raumnutzungskonflikte [bleibt] unabhängig von der instrumentellen Behandlung gleich.“

<sup>4</sup> Broda (1998: mdl.)

geeigneter Fälle erfolgte im Rahmen einer *Vollerhebung* in folgenden Schritten.

1. Im Herbst 1998 wurden alle in den sieben Bezirksregierungen in Bayern für die kommunale Landschaftsplanung zuständigen Personen in einem offiziellen Schreiben um ihre Unterstützung für das Forschungsprojekt gebeten. Mein Anliegen war es, *alle* den angeschriebenen Personen bekannten Verfahren der kommunalen Landschaftsplanung zu erfahren, die in den letzten zwei bis drei Jahren abgeschlossen worden waren, auffällig konfliktträchtig oder -arm gewesen waren sowie kooperative Elemente aufgewiesen haben.

2. Anschließend wurden im Herbst 1998 mit acht Fachvertretern der Höheren Naturschutzbehörden (in den sieben Bezirksregierungen) etwa 20 Telefonate geführt.<sup>1</sup>

Zuvor wurden aus den Forschungsfragen wenige einfache Fragen segregiert, deren Beantwortung Informationen zur Auswahl von geeigneten Beispielen erbringen sollten. Fragen waren, welche Angelegenheiten Inhalte von Konflikten waren, ob die jeweiligen Konflikte gelöst werden konnten oder nicht, ob das Verfahren als erfolgreich bezeichnet werden kann, ob es abgeschlossen wurde, welche kooperativen Elemente praktiziert worden waren sowie welche Aufgaben speziell der Planer wahrzunehmen hatte. Im Rahmen dieser Gespräche wurden von den Behördenvertretern meist auch weitere Ansprechpartner der einzelnen Verfahren (i.d.R. der jeweilige Planer) genannt.

3. Die mit Hilfe dieser strukturierten, qualitativen Experteninterviews gewonnenen Informationen wurden provisorisch ausgewertet. Dabei zeigten sich allgemein große Unterschiede in der Informationsdichte und in vielen Fällen deutliche Kenntnislücken, die eine begründete Bewertung und Auswahl von vielen Beispielen verhinderten. Ein Grund dafür war, dass die Fachvertreter der Höheren Naturschutzbehörden häufig nicht über detaillierte Kenntnisse verfügten.

Eine weitere Schwierigkeit in der telefonischen Befragung war, dass einzelne Fachtermini von verschiedenen Personen in einem sehr unterschiedlichen Sinne verwendet wurden (z. B. was unter „kooperative“ Planung oder unter „Konflikt“ und „konfliktarm“ bzw. „-reich“ zu verstehen sei).

4. Um Kenntnislücken zu füllen und zentrale Angaben zu überprüfen, wurden in etwa weiteren 50 Telefongesprächen mit 40 Personen detaillierte ergänzende Informationen eingeholt.<sup>2</sup> Die Informationen dieser insgesamt 120 Beispiele wurden tabellarisch dokumentiert. Zusätzlich wurde eine Recherche im Internet über Spezifika einzelner Kommunen (wie z. B. den Zusammenhang von Landschaftsplanung und Agenda-21-Prozess) durchgeführt und andere Forscher zu geeigneten Verfahren befragt.

In einer weiteren Frage wurden die betreffenden Interviewpartner gebeten, die Bereitschaft zur Befragung für dieses Forschungsprojekt von Planer, Bürgermeister und anderen wichtigen an der Planung beteiligten Akteuren aus ihrer Sicht einzuschätzen. Während bei erfolgreich verlaufenden Planungen die Bereitschaft zur aktiven Unterstützung beinahe immer als gegeben eingeschätzt wurde, stellte sich die Lage bei problematischen Verfahren als sehr viel komplizierter heraus. Alleine die Kontaktaufnahme zu bestimmten Personen sowie die Erwähnung ihrer Gemeinde als potentiell Untersuchungsobjekt sollte nach Ansicht von manchen Befragten in einigen Fällen gänzlich vermieden werden.

Ergebnis dieses Schrittes war unter anderem ein Einblick in typische Schwierigkeiten der kommunalen Landschaftsplanung in Bayern, welche anschließend genannt werden sollen. Da auch Mehrfachnennungen vorkamen und, wie bereits erwähnt, die Dichte der Informationen zu

---

<sup>1</sup> Vgl. Anhang 1. In der Bezirksregierung von Oberbayern teilten sich zwei Personen die Zuständigkeit für die kommunale Landschaftsplanung.

<sup>2</sup> Unter diesen circa 40 Personen waren 13 Gemeindevertreter, 13 Planer, sechs Vertreter der Unteren Naturschutzbehörden, vier Vertreter des Bayerischen Staatsministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, vier Vertreter von Fachverbänden (wie dem Bauernverband oder dem Gemeindefesttag).

den einzelnen Verfahren sehr unterschiedlich war, lassen sich aus diesen Angaben keine repräsentativen Verteilungen, sondern bestenfalls gewisse Trends ablesen. Dies sollen im Folgenden kurz geschildert werden.

### **1.3 Analyseergebnisse der Ermittlung von für Studien geeigneten Fällen**

#### **1.3.1 Konfliktreichtum der Landschaftsplanung**

Von den 120 genannten Verfahren wurden 50 als konfliktreich (circa 40 %) und 25 als konfliktarm (circa 20 %) bezeichnet; die verbleibenden 45 Fälle (circa 40 %) konnten von den Befragten nicht zweifelsfrei zugeordnet werden. In den 50 als konfliktreich bezeichneten Verfahren wurden 45 mal „Themenfelder“ näher genannt, welche Gegenstand von Konflikten waren. Diese Themenfelder waren in 24 Nennungen Auseinandersetzungen mit Vertretern der Landwirtschaft, in neun Nennungen mit Vertretern der Siedlungsentwicklung, in sechs Auseinandersetzungen über die Fähigkeiten des Planers, in drei über die Beziehungen zwischen Gemeindevertretern und Planer und einmal Schwierigkeiten im Bereich des Wasserschutzes. Da sich die Kategorien (wie z. B. „Landwirtschaft“ und die „Fähigkeiten des Planers“) überschneiden können, lassen sich aus der Häufigkeit der Nennungen bestenfalls gewisse Schwerpunkte erkennen.

#### **1.3.2 Konfliktreichtum und Kooperation**

In 20 Verfahren (circa 17 %) gab es explizit kooperative Elemente (wie z. B. Runde Tische, Arbeitskreise), in 35 (circa 29 %) gab es solche Elemente explizit nicht; für die verbleibenden 65 Fälle konnten die Gesprächspartner keine Angaben machen. Von den 50 konfliktreichen Verfahren enthielten nur fünf kooperative Elemente (circa 10 %), während von den 25 konfliktarmen 12 kooperative Elemente aufwiesen (etwa 50 %). Die Phänomene „Konfliktreichtum“ und „Existenz von kooperativen Elementen“ traten nach der Analyse der Antworten der Befragten selten parallel auf.

#### **1.3.3 Konfliktreichtum und Erfolg**

Wenn ein Verfahren das Prädikat „konfliktreich“ erhielt, so wurde es, sofern eine extra Angabe vorgenommen wurde, in der Regel auch als „schlecht gelaufen“ und weitgehend erfolglos bezeichnet. Verfahren, die als erfolgreich bezeichnet wurden, wurden in der Regel auch konfliktarm genannt. Konfliktreichtum und Erfolg eines Planungsverfahrens schienen sich (zumindest nach der Darstellung der Befragten) weitgehend auszuschließen.<sup>1</sup>

#### **1.3.4 Gründe für die Konfliktarmut**

Für die 25 konfliktarmen Verfahren wurden zum Teil auch Gründe für den guten Verlauf genannt. 11 mal wurde die unterstützende Tätigkeit des Bürgermeisters, 7 mal die Qualität des Planers, 3 mal die unterstützende Tätigkeit des Gemeinde- oder Stadtrates und 2 mal die kooperativen Elemente explizit als Grund für den erfolgreichen Verlauf genannt.

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. IX. 7.1: Anders verhielt sich dies im Fall Buchenberg: Hier vereinigten sich ein gewisser Konfliktreichtum und Erfolg.

## 2. Auswahl von geeigneten Fällen für die Fallstudien

Auf die oben beschriebene Weise konnten 10 bis 20 geeignete Fallbeispiele ermittelt und genauer charakterisiert werden, aus welchen letztlich 2 nach der Methode des sogenannten theoretischen sampling<sup>1</sup> für die weitere Untersuchung ausgewählt wurden.

Die Auswahl der Fallstudien erfolgte nicht repräsentativ, d.h. es wurden *nicht typische Beispiele* gewählt, sondern solche, die nicht dem Normalen oder dem Durchschnitt entsprachen und *deren Erforschung daher neue Erkenntnisse versprach*. Ein Beispiel sollte die hierarchisch-instrumentelle, eines die kooperative Planungsart vertreten.

Eine triviale, grundsätzliche Erfahrung ist, dass die Landschaftsplanung normaler Weise von Erfolg gekrönt war, wenn die anfangs erkennbaren Voraussetzungen „gut“ waren, bzw. sie „scheiterte“, wenn die Voraussetzungen „schlecht“ waren. Solche Fälle brauchten daher nicht zur Untersuchung ausgewählt werden. Als wesentliche Erfolgsfaktoren (bzw. ihr „Gegenteil“ als Misserfolgsfaktoren) wurden dabei das Interesse wichtiger Akteure (z. B. des Bürgermeisters oder des Gemeinderates sowie von Vertretern der Verwaltung) an der Landschaftsplanung sowie das Fehlen von zu bearbeitenden Konflikten, in welchen der Naturschutz eine Rolle spielte, bezeichnet. *Das Verfahren der Landschaftsplanung schien demnach - im Gegensatz zur Hoffnung auf ihre persuasive Wirkung - häufig kaum eine Veränderung der kommunalen Naturschutzpolitik herbeizuführen* und der Erfolg einer Landschaftsplanung schien damit bereits vor ihrem Beginn relativ festgelegt und sicher abschätzbar zu sein.

Interessant war deshalb die Analyse von Fällen, in welchen Veränderungen stattfanden. Veränderungen erschienen vielversprechend für die Erforschung, wenn

- entweder kaum Konflikte wahrgenommen wurden oder von Seiten wichtiger politischer Entscheidungsträger von Anfang an ein gewisses Interesse an der Aufstellung eines Landschaftsplans bestand (die Voraussetzungen also „gut“ schienen), der Prozess der Aufstellung des Landschaftsplanung sich dann konfliktreich gestaltete und trotz der relativ „guten“ Voraussetzungen ein nicht entsprechend gutes Ergebnis am Ende stand.
- virulente Konflikte des Naturschutzes mit anderen Flächennutzern bereits vor der Aufstellung des Landschaftsplans bestanden oder wichtige politische Entscheidungsträger der Landschaftsplanung ablehnend gegenüberstanden (die Ausgangslage also eher schwierig schien) und am Ende die Bemühungen von Erfolg gekrönt waren.

In den genannten Fällen sollte es möglich werden, *Schlüsselfaktoren* zu ermitteln, die den Erfolg der Landschaftsplanung maßgeblich bestimmten. Um die jeweiligen Wirkungen dieser Faktoren erkennen zu können, wurde ein Teil der Fallstudien aus der ersten Variante („Scheitern“), ein anderer Teil aus der zweiten Variante („Erfolge“) gewählt. Auf diese Weise würde erkennbar werden, welche Faktoren unter welchen Bedingungen im Verfahren der Landschaftsplanung von guten Voraussetzungen zu einem weniger guten Ergebnis bzw. von schlechten Voraussetzungen zu einem guten Ergebnis führen könnten. Im Vergleich (der Analysen) der extremen Fälle sollten Unterschiede und Gemeinsamkeiten in den Bedingungen und Wirkungen der jeweiligen Faktoren konturierter und grundsätzlicher deutlich werden, als wenn alle Fallstudien nur einer Variante entstammten. Diese Schlüsselfaktoren müssten auch in Planungsfällen mit eher neutraler Ausgangslage wirksam sein und erklärbar machen, wann Landschaftsplanung Wirkungen hat und

---

<sup>1</sup> Theoretische Auswahlverfahren, sog. Sampling, definieren Strauss & Corbin (1996: 148 ff.) als „Auswahl einer Datenquelle ... , auf der Basis von Konzepten, die eine bestätigte theoretische Relevanz für die sich entwickelnde Theorie besitzen.“ Im Gegensatz zu statistischen Auswahlverfahren gehen theoretische von der Annahme aus, dass die Merkmale der Grundgesamtheit nicht abschätzbar sind und unter anderem deshalb die Entscheidung über die Auswahl und Zusammensetzung des empirischen Materials erst im Prozess der Datenerhebung und -auswertung getroffen werden soll und nicht von Anfang an festgelegt wird (Flick 1996: 81 ff.).

wann nicht.

Ein weiteres Kriterium zur Auswahl der Fälle war, dass das Planungsverfahren abgeschlossen sein sollte, um ggf. Probleme in der Abschlussphase (z. B. bei der Auslegung oder Genehmigung) und um Effekte der Landschaftsplanung nach ihrer Genehmigung erheben zu können.

Gewählt wurden für die Fallstudien die Gemeinde Königsmoos im Donaumoos in der Nähe von Neuburg an der Donau und die Marktgemeinde Buchenberg im Allgäuer Voralpenland in der Nähe von Kempten.

*Königsmoos* vertritt die hierarchisch ausgerichtete Variante, der die Mehrzahl der kommunalen Landschaftsplanungen zugeordnet werden kann. Konflikte über das normale Maß hinaus wurden von den Gemeindevertretern und der Landschaftsplanerin zu Beginn des Verfahrens nicht erwartet. Darüber hinaus wurden vom Bayerischen Staat erhebliche finanzielle Mittel für die ökologische Umstrukturierung des Donaumooses bereitgestellt. Das Interesse an der Lösung der spezifischen Problematik konnte von Seiten vieler relevanter Stellen als groß bezeichnet werden. Wie in Pilotvorhaben, so waren die Voraussetzungen für die Landschaftsplanung in Königsmoos insgesamt als gut zu bewerten. Das Verfahren gestaltete sich dann als äußerst konfliktreich und im Vergleich zu den Voraussetzungen entsprach das Ergebnis nicht den Erwartungen.

*Buchenberg* vertritt die - weitaus seltenere - kooperative Form der Landschaftsplanung. Bereits vor Beginn der Planung war der Konflikt über die Einschränkung der ungebundenen Nutzung von Eigentum offensichtlich, ein stets virulentes Konfliktthema, das oftmals zum Scheitern der Landschaftsplanung führt. Dieser Konflikt sollte im Verlauf der Planung explizit bearbeitet werden und ließ einige Schwierigkeiten erwarten. Gewählt wurde also gerade ein Fall, der Konfliktträchtigkeit und kooperative Elemente vereinte, der, wie das vorige Kapitel (1.3.2) zeigte, die Ausnahme ist.

Um die Bedeutung des Konfliktmanagements untersuchen zu können, mussten Planungsverfahren gewählt werden, in deren Verlauf erhebliche Schwierigkeiten auftraten. Dies entspricht - wie im vorigen Kapitel (1.3.1) dargestellt - dem Normalfall in der kommunalen Landschaftsplanung. Gewählt wurden diese Fälle, um erforschen zu können, wann Konflikte in der Landschaftsplanung entstehen, wann und warum sie aufbrechen, wie sie wirken, in welcher Form und unter welchen Voraussetzungen sie gehandhabt und eventuell gelöst werden können - also um zu untersuchen, ob Konfliktmanagement und Kooperation Schlüsselfaktoren in der kommunalen Landschaftsplanung sind.

Wäre ein kooperatives, von Anfang an konfliktarmes und ein hierarchisches, von Anfang an konfliktreiches Verfahren untersucht worden, wären bereits mit der Auswahl der Fälle einige Ergebnisse absehbar gewesen. Eine kooperative Vorgehensweise hätte sich selbstverständlich als die bessere Variante „erwiesen“. Um diese Vorfestlegung bei der Beispielauswahl zu vermeiden, wurden als Fälle ein hierarchisches Verfahren gewählt, welches in vielen Teilen gute Voraussetzungen aufwies, und ein kooperatives, in welchem die Akteure von Beginn an mit Konflikten konfrontiert waren. Hier sollte sich ersehen lassen, ob und unter welchen Bedingungen die Gestaltung des Konfliktmanagements und der Kooperation im Planungsverfahren von guten Voraussetzungen zu einem nicht entsprechend guten Resultat oder von schwierigen Voraussetzungen zu einem dennoch guten Resultat führen kann.

Desweiteren unterschieden sich die gewählten Fälle vor allem hinsichtlich ihres Naturraumes, der inhaltlichen Schwerpunkte der Planung und hinsichtlich der Formen und Zeitpunkte der Zusammenarbeit der Akteure sowie ihrer institutionellen Eingebundenheit.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. IX. 1.

### 3. Informationsgewinnung für die Fallstudien

Ziel der Informationsgewinnung in den Fallstudien war es, möglichst alle relevanten Informationen zu sammeln, welche sowohl für ein eigenständiges Verständnis des Falls, als auch für eine eigenständige Beantwortung der Forschungsfragen benötigt wurden. Der Schwerpunkt der Informationssammlung lag daher - auch in den Interviews - in der möglichst präzisen *Beschreibung von „Sachverhalten“* durch die befragten Akteure und nicht in der Erhebung ihrer subjektiven Einschätzungen und Bewertungen von Sachverhalten.<sup>1</sup> „Sachverhalte“ waren beispielsweise die Schritte des Planungsprozesses, die Anwendung von kooperativen Elementen oder das Auftreten von Konflikten aus aktEURSSPEZIFISCHER SIGHT. Durch die Beschreibung aus dem Blickwinkel jeweils von vier Akteuren unterschiedlicher Perspektiven und die Ergänzung der Informationen z. B. durch Gemeinderatsprotokolle konnte ein sehr vielseitiges und intersubjektives Bild des Planungsprozesses nachgezeichnet werden.

Jedoch sind für das Verständnis des Handelns der Akteure und des hieraus resultierenden Planungsverlaufs in einem gewissen Rahmen auch Fragen der subjektiven Zumessung von Bedeutung wichtig. Denn „Menschen handeln `Dingen´ gegenüber auf der Grundlage der Bedeutung, die diese Dinge für sie besitzen. Es kommt also nicht darauf an, zu untersuchen, `was ist´, sondern `was die Leute glauben, dass ist´. Beides kann mehr oder weniger auseinander klaffen. Es gibt somit keine `Dinge´ (Gegenstände, Menschen, Prozesse usw.) an sich, sondern stets mit Bedeutung versehene `Dinge““, charakterisiert Lamnek (1995a: 49) eine Prämisse der Sozialforschung.

Aus dem Verständnis des jeweiligen subjektiven, aktEURSSPEZIFISCHEN Handelns im Planungsprozess sollte dessen Verlauf als Resultat des Wechselspiels der jeweiligen Handlungen verstehbar werden. Damit sollte nachvollziehbar werden, auf welche Weise das jeweilige Planungsverfahren zu bestimmten Ergebnissen (Schwierigkeiten, Konflikten, Lösungen) führte. Durch eine „objektive“ Beschreibung des Geschehens einerseits und durch die Erhebung subjektiver Bedeutungszumessung der einzelnen Akteure gegenüber genau diesem Geschehen andererseits konnte in der Analyse ein Vergleich beider gezogen werden. Dieser Vergleich ließ beispielsweise aktEURSSPEZIFISCHE Mängel in der Organisation des Planungsprozesses erkennen.

Informationen über die jeweilige aktEURSSPEZIFISCHE Perspektive wurden im Zuge von sogenannten *Experteninterviews* erhoben. Die Erhebung der Informationen fand in folgenden Schritten statt:

#### Entwicklung eines Fragebogens mit Pretest

Die Formulierung der Interviewleitfragen wurde aus den Forschungsfragen abgeleitet.<sup>2</sup> Die Fragen betrafen die Vorgeschichte der Planung, Ablauf und Charakterisierung des Verfahrens, Probleme und Konflikte im Planungsverfahren, Ergebnisse und eine individuelle Gesamtbewertung.<sup>3</sup> Gewählt wurde die Form eines sogenannten problemzentrierten Interviews unter

<sup>1</sup> Ein Beispiel für eine Frage, die zur Beschreibung anregen sollte, ist die siebente Frage des Fragebogens: „Bitte nennen Sie mir zunächst alle größeren sachlichen und auch persönlichen Probleme, die Ihnen einfallen, welche im Verlauf des Planungsprozesses aufgetaucht sind.“

Ein Beispiel für eine Frage, die die Bewertung der Befragten zum Inhalt hat, ist die Frage „5. Wie bewerten Sie nun die einzelnen Elemente der `Zusammenarbeit´ und die `Zusammenarbeit´ als ganzes? Was war besonders gut und was weniger?“

<sup>2</sup> Methodisch wurden anfangs diejenigen Inhalte festgelegt, welche zu einer Beantwortung der Forschungsfragen unerlässlich schienen (z. B. Nennung der Wege der Konfliktlösung). Diese Inhalte entsprachen den „gewünschten Kategorien“ der Antworten (im Beispiel eben die Beschreibung der Lösungswege für Konflikte und nicht eine subjektive Bewertung von Konflikten). Anschließend wurden die Interview-Fragen formuliert (z. B. „10. Wer versuchte dieses Problem aus der Welt zu schaffen ...? 11. Wie - auf welchem Wege - versuchte man diesen Konflikt aus der Welt zu schaffen ...?“).

<sup>3</sup> Der Fragebogen ist im Anhang 2 zu finden.

Zuhilfenahme eines Interviewleitfadens.<sup>1</sup> Die Rohfassung des Fragebogens wurde mit Unterstützung von Sozialwissenschaftlern des „Zentrums für Umfragen, Methoden und Auswertung“ (ZUMA) verbessert. Es kamen sowohl offene als auch geschlossene Fragen zum Einsatz. Offene Fragen sollten die Befragten zum Erzählen anregen, geschlossene Fragen sollten eindeutige Antworten provozieren.<sup>2</sup> Bei offenen Fragen kann der Befragte die Form der Antwort alleine bestimmen, bei geschlossenen Fragen wird eine bestimmte Auswahl (z. B. ja oder nein) an Antworten vorgegeben. Offene Fragen dienen der Erkundung unbekannter Terrains. Geschlossene Fragen erzeugen klare Antworten, schließen jedoch weitere Ausführungen aus. Durch die Verknüpfung von offenen und geschlossenen Fragen sollten einerseits die Antworten der geschlossenen Fragen in einen Kontext eingeordnet werden können und andererseits ein „Maßstab“ konstruierbar werden, der es erlaubt, die Bedeutungen der auf offene Fragen gegebenen Antworten besser vergleichend gewichten zu können.<sup>3</sup>

Mit zwei Personen, die sowohl in der empirischen Sozialforschung als auch im Bereich des Umweltschutzes bewandert sind, wurde ein Pretest durchgeführt.<sup>4</sup>

### **Auswahl der zu Befragenden und Erkundung ihrer Auskunftsbereitschaft**

Befragt werden sollten in jeder Fallstudie jeweils der Bürgermeister, ein Leiter derjenigen Behörde, mit welcher die größten Schwierigkeiten zu lösen waren, ein Interessenvertreter aus der Bürgerschaft, der in das Konfliktgeschehen involviert war, sowie der Planer. Mit dieser Auswahl an Akteuren sollten die wichtigsten Perspektiven repräsentiert werden, um ein möglichst umfassendes Bild über das Konfliktgeschehen im Verlauf des Planungsprozesses zu erhalten.<sup>5</sup>

Der erste Kontakt bestand stets zum Planer, welcher den Kontakt zum Bürgermeister herstellte und seine Auskunftsbereitschaft klärte. Planer und Bürgermeister verwiesen mich im Verlauf des Interviews an weitere geeignete Ansprechpartner in Behörden und in der Bürgerschaft. Ausgewählt wurden dann Schlüsselpersonen, die Meinungsführer waren oder Entscheidungsmacht inne hatten. Während die Teilnahme am Interview für die Behördenvertreter geradezu selbstverständlich schien, musste gegenüber Privatpersonen erst dafür geworben werden.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Z. B. Witzel (1985: 230). Jaeger (1999: 245 - 252) gibt einen Überblick über die verschiedenen Arten der Interviewgestaltung. Z. B. Lamnek (1995b), Diekmann (1995: 450 f., 414 ff.) geben Ratschläge zur Interviewgestaltung wie z. B. zur Formulierung, Zahl oder Reihenfolge von Fragen.

<sup>2</sup> Ein Beispiel für eine offene Frage ist die achte des Fragebogens: „Erzählen Sie mir doch bitte so ausführlich über den von Ihnen genannten Konflikt über ..., dass ich mir darüber ein richtiges Bild machen kann. Ich meine damit, wo die Knackpunkte lagen, wer alles beteiligt war und was genau geschah.“

Ein Beispiel für eine geschlossene Frage ist die Frage 5a. des Fragebogens: „Fehlten wichtige Akteure oder wichtige Inhalte“ (ja, nein) im Rahmen der Zusammenarbeit im Planungsprozeß?

Lamnek (1995b: 205 f.) z. B. unterscheidet die Erzählung von der Beschreibung und Argumentation als Textkategorien, die in der Analyse unterschieden werden können. Während in der Erzählung das persönliche Erleben, das „Persönlichste“ abgebildet wird, werden in der Beschreibung Ereignisse genannt. In der Argumentation werden Interpretationen, Begründungen für Ereignisse und Rechtfertigungen für bestimmte Einstellungen und Handlungsweisen ausgeführt.

<sup>3</sup> Ähnlich Mühlfeld et al. (1981: 326)

<sup>4</sup> Probanden für den Pretest waren Michael Zwick und Jochen Jaeger (beide Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg).

<sup>5</sup> Die hierbei gewonnen Informationen wurden durch Interviewprotokolle von weiteren Akteuren ergänzt. Vgl. Kap. VIII. 4.

<sup>6</sup> Kroner & Wolff (1986: 132, 151) z. B. beschreiben Verhaltensempfehlungen für den empirischen Sozialforscher. Sie bemerken, dass bereits die Art und Weise der Kontaktaufnahme im Forschungsfeld Rückschlüsse auf die spezifischen Einstellungen der zu Befragenden zum Forschungsobjekt offenbaren. Ähnlich Lau & Wolf (1983)

### **Durchführung der Interviews und Sammeln weiterer Informationen**

Mit je vier Akteuren aus zwei Verfahren wurde im Sommer 1999 jeweils ein Interview von eineinhalb bis zweieinhalb Stunden geführt.<sup>1</sup> Die Interviews fanden auf Wunsch der Befragten in ihrer jeweiligen Dienststelle oder Privatwohnung statt; sie wurden auf Tonband aufgenommen und anschließend auf circa 200 Seiten auf dem Computer vollständig transskribiert.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Von einigen Sozialwissenschaftlern, z. B. von Schütze (1977: 50), wird nicht nur der Verlauf und Inhalt des Interviews selbst, sondern auch die Form der Kontaktaufnahme sowie Art und Inhalt der Vor- bzw. Nachgespräche im Interview zur Interpretation der Interviewaussagen herangezogen. Er schreibt: „Von der Art, wie die Informanten nach Abstellen des Tonbandgerätes über derartige Gegenstandsbereiche sprechen, läßt sich abschätzen, inwieweit sie der Interviewsituation mißtrauen und ihre Darstellung von den privaten Beständen ihres Orientierungssystems und Erfahrungsschaftes freihielten.“ Solche Beobachtungen werden dann in sog. Postskripten festgehalten.

<sup>2</sup> Die Transskription wahrt den Duktus der individuellen Ausdrucksweise. Deshalb wurden ausschließlich eine Umwandlung des Dialekts in Hochdeutsch sowie kleinere grammatikalische Korrekturen und Umstellungen vorgenommen.



#### 4. Auswertungsmethodik

Die Auswertungsmethodik lässt sich als qualitative Inhalts- oder Textanalyse bezeichnen.<sup>1</sup> Anfangs wurde der Fließtext jedes Interviews in Datensätze soweit als möglich einheitlicher Thematik gegliedert.<sup>2</sup> Zugleich wurden den einzelnen Abschnitten sog. Codes, also Schlüsselworte oder Etiketten zugeordnet.<sup>3</sup> Codes können eine thematische (Um-) Sortierung und Gruppierung des Materials erleichtern und sogar eine quantitative Analyse ermöglichen. Anschließend wurden die unterschiedlichen Aussagen mit Hilfe der Codes den einzelnen Themenfeldern des Fragebogens (zum Teil neu und zum Teil mehrfach) zugeordnet. Die Codierung wurde hierbei geprüft und ergänzt. Falls notwendig wurden ähnliche Aussagen paraphrasiert (zusammengefasst) und expliziert, also mehrdeutige Aussagen mit Hilfe von Kontextmaterial in ihrer Bedeutung interpretiert. Ein Ergebnis waren somit die Analysen der akteurspezifischen Handlungsmuster im Planungsprozess der Landschaftsplanung. Ein weiteres Ergebnis waren die Beschreibungen der Fälle, die im wesentlichen aus den Aussagen der Akteure konstruiert wurden. Um die Richtigkeit des erworbenen Verständnisses prüfen zu können, wurde die Beschreibung des einen Falles (Buchenberg) dem Landschaftsplaner zur Korrektur vorgelegt.<sup>4</sup> Die Beschreibungen der Fälle sind im Anschluss an dieses Kapitel zu finden. Auf diesen Grundlagen konnten als drittes Ergebnis die Beschreibungen der Fälle verglichen und ihre Unterschiede und Gemeinsamkeiten vor dem Hintergrund des Standes der Forschung interpretiert werden.<sup>5</sup>

Die vorläufigen Ergebnisse des letzten Auswertungsschrittes wurden einer Prüfung durch verschiedene „externe Kritiker“ (Wissenschaftler und Planer) unterzogen. Eine Prüfung war forschungsmethodisch lohnender, als weitere Fälle zu untersuchen, und diente der „Anpassung der Theorie an die soziale Wirklichkeit“<sup>6</sup>, also der Validierung der bisherigen Ergebnisse. Durch diese Prüfung konnte ausgeschlossen werden, dass die Interpretation der Ergebnisse, die auf der Erforschung von nur zwei Fällen fußte, auch nur zur Erklärung der Ereignisse in genau diesen beiden Fällen dienen konnte. Die Prüfung erbrachte im Wesentlichen eine Bestätigung der Ergebnisse, führte aber auch zu einigen Verbesserungen.

---

<sup>1</sup> Z. B. Flick (1996: 212 ff.); gute Beschreibungen sind z. B. bei Mühlfeld et al. (1981: 336-341) oder bei Mayring (1985) zu finden.

<sup>2</sup> Jeder Datensatz wurde mit einer Laufwerksnummer des Zählwerks versehen, sowohl um Passagen auf der Kassette rasch wieder auffinden oder um die Reihenfolge des Gedankengangs nachvollziehen zu können, als auch um Aussagen genau belegen zu können. Beispielsweise sind wörtliche Zitate mit diesen Laufwerksnummern (z. B. 03.1.236; dabei stehen die ersten zwei Ziffern für den befragten Akteur, die dritte Ziffer für die Nummer der Kassettenseite und die letzten drei Ziffern für die Laufwerksnummer) belegt.

Während für größere Textmengen ein Datenbankprogramm (wie z. B. Access) von Vorteil ist, beispielsweise um Passagen zu einem gleichen Thema rasch auffinden zu können, erwies sich in meinem Fall der Einsatz des normalen Textverarbeitungsprogramms nach einigen Versuchen als deutlich günstiger.

<sup>3</sup> Dafür wurden zuvor circa 50 Codes aus der Literatur sowie aus den Aussagen der Befragten (sog. in-vivo Codes) entwickelt und zugeordnet. Diese Technik wird als offenes Codieren bezeichnet. Vgl. z. B. Strauss & Corbin (1996: 17, 43).

<sup>4</sup> Kritik wurde an dem Inhalt der Darstellung nicht geübt. Zur Kontrolle und ggf. Ergänzung der Beschreibung der zweiten Fallstudie (Königsmoos) wurden 52 Seiten Gesprächsprotokolle von 17 Interviews herangezogen, die Studierende (Annemarie Kunkel, Theresia Reinfeld, Alexandra Sauer, Michael Heintl) der Landespflege an der TU München im Wintersemester 1997/98 im Rahmen des Studienprojektes „Soziokulturelle Aspekte der Renaturierung gestörter Ökosysteme und Landschaften“ führten. Ihre Interviewpartner waren Akteure, welche mit der Renaturierung des Donaumooses befaßt sind. Die eigene Beschreibung konnte aufgrund dieses Materials bestätigt werden.

<sup>5</sup> Vgl. Kap. X bis XII.

<sup>6</sup> Lamnek (1995a: 119). Vgl. Strauss & Corbin (1996:22).

Für diese Prüfung wurden die Ergebnisse auf einer Tagung des Arbeitskreises „Kooperative Planungsprozesse“ des IfR<sup>1</sup>, auf Doktorandenseminaren im Jahr 2000 (TU-München) sowie im Jahr 2002 (RWTH-Aachen) sowie im Rahmen eines Vortrages an der Universität Kiel<sup>2</sup> dargestellt und diskutiert.

---

<sup>1</sup> Informationskreis für Raumplanung (IfR), Tagung am 16.Sept. 2000 an der TH Darmstadt. Vgl. Meyer-Oldenburg (2000: 5)

<sup>2</sup> Graduiertenkolleg „Integrative Umweltbewertung“ an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel am 14. März 2001; eine Veröffentlichung in der Reihe „Umweltnatur- und Umweltsozialwissenschaften“ im Springer-Verlag ist für 2002 geplant.

## IX. Fallstudien

In diesem Kapitel sollen aus der Erfahrung der Fallstudien Antworten auf die Forschungsfragen dieser Arbeit gegeben werden. Es soll unter anderem dargestellt werden, welche Konflikte in der kommunalen Landschaftsplanung in der jeweiligen Gemeinde auftraten, was sie kennzeichnete, welche von besonderer Bedeutung waren, an welcher Stelle im Planungsprozess sie auftraten und in welcher Art und Weise versucht wurde, sie zu handhaben.<sup>1</sup>

Dafür wird folgendermaßen vorgegangen: Als erstes werden tabellarisch zentrale Daten der Landschaftsplanung beider Fälle dargestellt (Kapitel 1). Anschließend wird das Gemeindegebiet kurz beschrieben und für jeden Fall getrennt das Planungsverfahren detailliert nachgezeichnet (Kapitel 2 und 6). Dafür wird der Planungsprozess chronologisch gegliedert und die aufgetretenen Konflikte, sonstige wichtigen Ereignisse, kooperativen Elemente und Bemühungen zur Konflikthandhabung werden den einzelnen Planungsschritten zugeordnet. Im Folgenden werden die genannten Konflikte sowie ihre Handhabung analysiert (Kapitel 3 und 7). Im nächsten Teil (Kapitel 4 und 8) werden die wichtigsten kooperativen Elemente des jeweiligen Verfahrens von den befragten Akteuren bewertet. Abschließend werden Verbesserungsvorschläge der befragten Akteure zum Planungsprozess und zum Inhalt des Landschaftsplanes wiedergegeben (Kapitel 5 und 9).

Während die von mir vorgenommene Beschreibung und Analyse so sachlich und objektiv wie möglich ausfallen sollten, war es gerade der Sinn der gewählten Zitate (die *kursiv* gedruckt sind), treffende Eindrücke aus der subjektiven Perspektive der Akteure zu vermitteln.

---

<sup>1</sup> Die Möglichkeit, das Geschehen aus verschiedenen Perspektiven darstellen zu können, ist eine Frucht der Offenheit und Auskunftsbereitschaft der befragten Akteure. Ihnen sei an dieser Stelle herzlich gedankt. Falls eine zu große Einseitigkeit zu kritisieren wäre, bitte ich um eine korrigierende Darstellung an meine Adresse. Wenn Mängel im Planungsverfahren oder im Handeln einzelner Akteure offengelegt werden, geschieht dies nicht mit dem Ziel, persönliche Fehler bloßzustellen und zu kritisieren, sondern aus dieser Kenntnis den Ablauf der Planung als sachbezogenen Prozess wie auch als soziale Interaktion in seiner Eigenart verstehen zu können, um für alle von einer Naturschutzplanung Betroffenen bessere Formen der Planung finden zu können.

## 1. Kurzcharakteristik der Fälle

In der folgenden Tabelle (Tab. 4) werden wichtige Kennzeichen der untersuchten Fälle wiedergegeben.

**Tabelle 4: Kurzcharakteristik der untersuchten Fälle**

Ort	Gemeinde Königsmoos	Markt Buchenberg
<b>Landkreis und Landschaftsraum</b>	Neuburg-Schrobenhausen im Donaumoos	Kempton im Allgäu Voralpenland
<b>Einwohnerzahl</b>	3581	4299 (Stand 1997)
<b>Größe des Gemeindegebietes</b>	ca. 4500 ha	5811 ha
<b>Flächennutzung</b>	Landwirtschaft, Siedlungsraum	Land- und Forstwirtschaft, Fremdenverkehr, Siedlungsraum
<b>Anfang und Ende des Verfahrens</b>	Aug. 90 - Feb. 97 = 6 1/2 Jahre	März 92 - Nov. 98 = 6 1/2 Jahre
<b>Anlass der Aufstellung</b>	auf Druck des Landratsamtes im Zuge des Flächennutzungsplans	freiwillig auf Wunsch der Gemeinde parallel zur Flächennutzungsplanung
<b>Kooperative Elemente</b>		
<ul style="list-style-type: none"> <li>• mit Behörden</li> <li>• mit Vertretern der Landwirtschaft</li> <li>• mit dem Gemeinderat</li> <li>• mit der Bürgerschaft</li> </ul>	<p>viele Treffen zwischen Vertretern der Naturschutzbehörden, der Gemeinde sowie der Planerin; Einbezug des Bauernverbandes</p> <p>intensive Auseinandersetzung mit dem Gemeinderat</p> <p>1 Bürgerversammlung</p>	<p>wenige Treffen mit Vertretern der Forstwirtschaft und der Gemeinde sowie der Planerin; Einbezug des Bauernverbandes;</p> <p>Klausurtagung von Gemeinderat und Planer zur Leitbildfindung</p> <p>4 Bürgerversammlungen, Arbeitskreise</p>
<b>Agenda-21-Prozess</b>	nicht vorhanden	auf Anregung des Landschaftsplans begonnen
<b>Zahl der Zeitungsartikel zur Landschaftsplanung</b>	18	0
<b>Aufwand des Verfahrens</b>	sehr hoch	hoch
<b>Inhaltliche Schwerpunkte</b>	Landwirtschaft Niedermoorboden-Erhaltung, Entwässerung	Aufforstung, Siedlungsentwicklung, Tourismus
<b>Finanzierung</b>	je zur Hälfte durch die Gemeinde und den Staat	durch die Gemeinde

## 2. Die kommunale Landschaftsplanung in der Gemeinde Königsmoos

Die Gemeinde Königsmoos liegt in der Mitte des Donaumooses. Das Donaumoos befindet sich etwa 60 km nordnordwestlich von München. Die naturräumlichen und geomorphologischen Grenzen bilden im Norden die Donau-Niederterrasse bei Neuburg an der Donau, im Westen der Abfall der Iller-Lech-Platte, im Osten das Tal der Paar und im Süden und Südosten das Tertiärhügelland.<sup>1</sup> Das Donaumoos ist das größte zusammenhängende Niedermoorgebiet Süddeutschlands; es hat heute eine Größe von ca. 110 qkm und gilt als degradiert.<sup>2</sup> Das Donaumoos ist ein „Staumoos“ mit Niedermoor torfen von einer Mächtigkeit bis zu zehn Metern. Gegen Ende der Würmeiszeit lagerte die Donau Niederterrassenschotter unter anderem in der Nähe der heutigen Gemeinde Königsmoos ab und bildete durch diese Barriere das heutige Donaumoosbecken. Mit dem Rückstau der der Donau zufließenden Bäche aus dem Tertiärhügelland begann vor 10.000 Jahren die Vermoorung. Große Teile des Moores blieben lange Zeit völlig unzugänglich, und das Moor wurde nur an den Rändern teilweise genutzt. Ab 1790 wurden Kanäle und Gräben in einer Gesamtlänge von 473 km gebaut. Es entstanden sogenannte Mooskolonien in der Gestalt von Reihendörfern<sup>3</sup> im Rahmen einer der umfangreichsten Neulandgewinnungen in Süddeutschland.<sup>4</sup>

Durch die Kultivierung begann der Torfschwund, der die fortdauernde Annäherung von Bodenoberfläche und Grundwasserstand zur Folge hat. Die Kernproblematik auch der Landschaftsplanung in der Gemeinde Königsmoos war es, eine niedermoorverträgliche Nutzungsweise zu finden.

### 2.1 Skizze des Planungsverfahrens in Königsmoos

Obwohl eine Landschaftsplanung von Seiten des Gemeinderates als weitgehend nutzlos bewertet wird, wird auf Veranlassung des Landratsamtes und aufgrund der beträchtlichen finanziellen Förderung im Herbst 1990 mit der Erstellung eines Landschaftsplanes parallel zum Flächennutzungsplan begonnen. Die Planerin erarbeitet die Bestandsaufnahme, Bewertung und den Vorentwurf zu großen Teilen alleine. Einige Abstimmungsgespräche mit Vertretern der Naturschutzbehörden finden statt.

Die Beteiligung der Bürger, Behörden und Träger öffentlicher Belange folgt dem normalen, das heißt dem gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensablauf. Als der Vorentwurf im Gemeinderat sowie mit den Behörden diskutiert und später den Bürgern in einer öffentlichen Bürgerversammlung vorgestellt wird, eskalieren einige Konflikte. Die Planung wird daraufhin von Sommer 1994 bis Herbst 1995 ausgesetzt. Es folgen zahlreiche Abstimmungsgespräche und Diskussionsrunden mit Vertretern des Gemeinderates, der Landwirtschafts- und Naturschutzbehörden sowie des Bauernverbands. Der Schwerpunkt der nun intensiven Beteiligung liegt in der Kooperation mit Behörden und dem Bauernverband. Nach zähen und langwierigen Verhandlungen sowie der Neubesetzung des Gemeinderates und des Bürgermeisteramtes wird im Herbst 1997 der Landschaftsplan genehmigt.

---

<sup>1</sup> Erläuterungsbericht zum Landschaftsplan (1996: 2)

<sup>2</sup> Vgl. z. B. Hildebrand (1990: 4).

<sup>3</sup> Mandelmeier et al. (1987: 12, 17)

<sup>4</sup> Buschmann (1981: 4). Er schildert sehr bilderreich die schwierige Zeit der Kultivierung ab dem 18. Jahrhundert.

## 2.2 Beschreibung des Planungsverfahrens in Königsmoos

Die folgenden Kapitel sollen die verwickelte Geschichte des Planungsverfahrens der kommunalen Landschaftsplanung in Königsmoos übersichtlich darstellen. Als verwickelt kann diese Geschichte unter anderem deswegen bezeichnet werden, weil die „Notwendigkeit“, nachhaltige Nutzungsweisen für das Donaumoos zu finden, seit vielen Jahren Gegenstand verschiedener Bemühungen unterschiedlichster Akteure ist. Die Aufstellung des Landschaftsplans ist ein Kapitel dieser Geschichte, die auch heute (2002) noch nicht abgeschlossen ist. Die unterschiedlichen Akteure stammten von verschiedenen Institutionen, hierarchischen Ebenen verschiedener und unterschiedlicher politischer Lager. Zusätzlich zu den üblicherweise in einer Landschaftsplanung Handelnden (wie Bürgermeister, Gemeinderäte, Behördenvertreter<sup>1</sup>, Bürger, Landschaftsplaner und Presse) waren in Königsmoos auch Vertreter für die Landwirtschaft zuständiger Behörden der EU sowie des Landwirtschaftsministeriums, des Landtags sowie einzelne Landtagsabgeordnete, Vertreter zweier großer Naturschutzverbände und ein Gutachter der Technischen Universität München an dem Verfahren in unterschiedlicher Form beteiligt. All diese Akteure hatten in zuweilen wechselnden Konstellationen Einfluss auf das Verfahren. Die lange Vorgeschichte, die Vielfalt der Akteure, die Fülle ihrer Aktivitäten und die Dramatik des Planungsprozesses sind ein charakteristisches Kennzeichen der Landschaftsplanung in Königsmoos und in dieser Form ungewöhnlich. Sie bedingen, dass das Geschehen sehr vielfältig und zuweilen unübersichtlich wurde. Um die einzelnen Schritte dennoch so übersichtlich wie möglich darzustellen, ohne die Zusammenhänge im Geschehen zu zerreißen, wurden den einzelnen Planungsschritten Passagen zugeordnet, welche wichtige Ereignisse in dieser Planungsphase, die aufgetretenen Konflikte sowie Bemühungen zur Konfliktbeilegung überblicksartig dokumentieren.<sup>2</sup> Ausführlichere Angaben wurden den Fußnoten zugeordnet.

### Vorgeschichte zur Landschaftsplanung

Die Diskussion um die Frage, wie im Donaumoos landwirtschaftliche Tätigkeit, Lebensraumqualitäten und Belange des Naturschutzes zu vereinen seien, ist lang und von Kontroversen gezeichnet. Mitte der 70er Jahre wird ein Sanierungskonzept des Donaumooses von Seiten der Wasserwirtschaftsbehörde erstellt, welches noch eine weitere Entwässerung zum Ziel hatte, sowie ein Raumordnungsverfahren zu diesem Zwecke in die Wege geleitet, das 1978 wieder ausgesetzt wird. 1984 wird erneut ein Entwässerungsplan für das Donaumoos von Seiten des Wasserwirtschaftsamts erarbeitet. 1985 wird Prof. Pfadenhauer (TU-München), ein renommierter Moorökologe, mit der Erarbeitung eines „Gesamtökologischen Gutachtens“ beauftragt, welches die Entwicklung des Naturhaushaltes unter dem Einfluss des Menschen aufzeigen soll.<sup>3</sup> 1988 beschließt der Landtag, auf der Grundlage des „Gesamtökologischen Gutachtens“ ein Sonderprogramm Donaumoos aufzulegen, welches finanzielle Hilfestellungen bei der ökologischen Umstrukturierung insbesondere der Landwirtschaft enthält.<sup>4</sup>

Einige *Konflikte* über unverträgliche Interpretation der Beziehungen zwischen Vertretern der

---

<sup>1</sup> Dazu zählen in diesem Fall Vertreter des Amtes für Landwirtschaft, für Wasserwirtschaft, der Unteren sowie der Höheren Naturschutzbehörde (letztere hier als Genehmigungsbehörde des kommunalen Landschaftsplan in dieser Zeit), des Bauamtes, der Wasserverbände im Donaumoos, des Zweckverbandes Donaumoos, des Bauernverbandes sowie die üblichen Träger öffentlicher Belange im Rahmen der Behördenbeteiligung.

<sup>2</sup> Die „Überschriften“ *Konflikte, kooperative Elemente, wichtige Ereignisse* und Bemühungen zur *Konfliktbeilegung* sind *kursiv* angelegt, um die betreffenden Passagen schneller auffinden zu können.

<sup>3</sup> Drucksache 10/7369 des Bayerischen Landtages. Dieses Gutachten wird z. B. in der Presse als „Pfadenhauer-Gutachten“ bezeichnet.

<sup>4</sup> Drucksache 11/7428 des Bayerischen Landtages. Nach der Kalkulation des Donaumoos-Zweckverbandes im April 1992 werden als Finanzbedarf ca. 15 Mio. DM für Grunderwerb und ca. 20 Mio. DM für Flächenextensivierung und Pflegemaßnahmen bis 2010 veranschlagt.

Landwirtschaft und des Naturschutzes (2-KÖ)<sup>1</sup> werden zunehmend virulent, da von den Vertretern der Naturschutzbehörde immer wieder Auflagen für die Nutzung gemacht werden, welche die Landwirte nicht als gerechtfertigt ansehen.<sup>2</sup>

### **Aufstellungsbeschluss und Auftragsvergabe**

Der Gemeinderat beschließt am 27.08.1990 die Aufstellung eines Landschaftsplans und beauftragt am 05.11.1990 eine Landschaftsplanerin mit der Erarbeitung. Die Erarbeitung eines Landschaftsplanes stellte die zuständige Genehmigungsbehörde als Bedingung für die Genehmigung des Flächennutzungsplans (FNP). Ein Flächennutzungsplan war zur Steuerung der fortlaufenden Siedlungstätigkeit als notwendig erachtet worden.

Neue *Konflikte* sind in diesem Zeitraum nicht offensichtlich geworden.

### **Definition der Aufgabenstellung**

Aufgabe des Landschaftsplans war es, eine Nutzungsweise für die Gemeinde Königsmoos zu finden, bei der der Moorkörper erhalten bleibt.<sup>3</sup> „Das Kernproblem besteht in dem Konflikt zwischen bestehender dichter Besiedelung und intensiver landwirtschaftlicher Nutzung auf der einen Seite und den durch eben diese Nutzungen ausgelösten Folgen des ‚Torfschwundes‘ auf der anderen Seite.“<sup>4</sup> Der Torfschwund wird durch die Entwässerung des Moorkörpers und dadurch bedingte Sackung des Torfes, aerobe Mineralisierung sowie Winderosion verursacht. Diese Prozesse bewirken einen durchschnittlichen Torfschwund von etwa 1,3 cm pro Jahr.<sup>5</sup> Dadurch wurde seit Beginn der Kultivierung vor 200 Jahren die Moorfläche von ehemals 170 qkm auf 110 qkm verkleinert.<sup>6</sup> Durch den Verlust des Moorbodens verringert sich nicht nur stetig die Größe des Moores, sondern auch der Flurabstand zum Grundwasser sowie das Gefälle der Entwässerungsgräben zum Vorfluter, der Donau. Die Entwässerung des Donaumooses, die für die (intensive) landwirtschaftliche Nutzung und für die Nutzung als Siedlungsgebiet Voraussetzung ist, zerstört auf diese Weise zunehmend die Eignung des Moores für eben diese Nutzungsweisen.

Aus landwirtschaftlicher Sicht kommt daher der steten Unterhaltung und dem weiteren Ausbau der Entwässerungsanlagen große Bedeutung zu, da durch den Torfschwund eine „natürliche“ Wiedervernässung die Folge wäre. Aus Sicht des Naturschutzes wäre eine Wiedervernässung möglichst großer Areale wünschenswert. Die idealtypische Problematik nicht nachhaltiger Nutzung ist das Kernproblem, welches hier im Verlauf der Landschaftsplanung verschärft offensichtlich wird.<sup>7</sup>

### **Bestandsaufnahme**

Im Frühjahr 1991 erfolgt die Bestandsaufnahme. Im April 1991 stellt die Planerin Voranfragen an die Träger öffentlicher Belange und an Vertreter der Nachbargemeinden und führt mit einigen

---

<sup>1</sup> Die mit einer solchen Abkürzung gekennzeichneten Konflikte sind tabellarisch in der Tabelle 5 (Kap. 3.1.1) zu finden und werden im Anschluss an diese Tabelle kurz beschrieben.

<sup>2</sup> (03.1.511), (06.2.100)

<sup>3</sup> (01.1.044)

<sup>4</sup> Niedziella (2000: 28)

<sup>5</sup> Mandelmeier et al. (1987: 17) nennen 1,0 bis 1,5 cm pro Jahr.

<sup>6</sup> Niedziella (2000: 28 f.)

<sup>7</sup> Vgl. (01.2.199).

von diesen Gespräche, um planungsrelevante Informationen (wie z. B. Daten oder jeweilige Zielvorstellungen) zu ermitteln.

Wichtige *Ereignisse* in dieser Planungsphase sind:

- Das 1. Donaumoos-Seminar; es findet mit dem Thema „Sanierung eines Naturraumes aus ökologisch-ökonomischer Sicht“ am 16.02.1991 statt.<sup>1</sup>
- Das „Gesamtökologische Gutachten“; es wird im Februar 1991 vom Ministerium genehmigt und öffentlich vorgestellt. Einige Landwirte sind von den Vorschlägen schockiert.<sup>2</sup>
- Ein Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben im Donaumoos; es findet im Februar 1991 statt. Im Rahmen der Renaturierungsforschung wird Moorboden auf einer Fläche bis nahe an den Grundwasserstand abgetragen und die weitere Entwicklung 10 Jahre wissenschaftlich untersucht.<sup>3</sup>
- Im Mai 1991 entwickelt eine neu gegründete Arbeitsgruppe im Landwirtschaftsministerium ein Förderprogramm für Landwirte, die im Donaumoos ökologisch orientiert wirtschaften wollen.
- Im Juni 1991 wird der Donaumoos-Zweckverband gegründet.<sup>4</sup>

*Konflikte* sind dieser Planungsphase von den Befragten nicht zugeordnet worden.

### **Erarbeitung von Leitbild und Bewertung**

Im Sommer 1991 erstellt die Planerin die Bestandsaufnahme, erarbeitet die Bewertung sowie ein Leitbild und präsentiert diese dem Gemeinderat. Eine Unterscheidung der Planungsschritte Entwicklung eines Leitbildes und Erarbeitung eines Entwicklungszieles wird meines Wissens nicht vorgenommen.<sup>5</sup> Konsultationen, wichtige *Ereignisse* oder *Konflikte* sind für diese Zeit nicht dokumentiert.

### **Entwurf von Alternativen**

Am 14.10.1991, 02.12.1991 und 12.10.1992 stellt die Planerin zum Teil gemeinsam mit dem Planer des Flächennutzungsplans die von ihnen erarbeiteten alternativen Vorentwürfe für

---

<sup>1</sup> Teilnehmer des 1.Donaumoos-Seminar waren 150 Wissenschaftler, Politiker, Behördenvertreter und betroffene Landwirte. Zwei Zeitungsartikel (Schrobenhausener Zeitung vom 19.02.1991, S: 42) kommentieren die Ergebnisse:

- „Ein Feldversuch für alle Niedermoore: ... Im Donaumoos ist jetzt ein bundesweit bedeutender Feldversuch zur Renaturierung eines Niedermoors angelaufen...“
- „Die `nasse Enteignung´ findet nicht statt - Im Donaumoos sucht der Naturschutz den Konsens mit den Landwirten ...: Als `Trendwende´ und `entscheidenden Impuls´ werten Ökologen die bisher größte Fachtagung zur Donaumoos-sanierung ...“

<sup>2</sup> Ein Landwirt (05.3.086) beschreibt seine Eindrücke bei der ersten Vorstellung des „Gesamtökologischen Gutachtens“: „Die Meinung, das werde ich nie vergessen, die die da vertreten haben (Pause), wenn man mit sowas konfrontiert wird, dann kann man sagen, jetzt ist es aus, jetzt wird das eingesumpft, so ähnlich. Grundwasserstand bis Oberfläche, mit Spezial-Fahrzeugen wird das, was aufwächst, Heu oder wie die das nannten, geschnitten. Einschürige und zweischürige Wiesen, oder wie sie es genannt hatten. Und den anderern Prozentsatz der Natur überlassen. Wenn man das hört, da wird man natürlich sehr vorsichtig, wenn solche Sachen auf einen zukommen.“

<sup>3</sup> Schrobenhausener Zeitung vom 19.02.1991, S. 42

<sup>4</sup> Konstituierend wirken der Landrat als Vorsitzender, der Leiter des Amtes für Landwirtschaft sowie der für Wasserwirtschaft, der Ersteller des „Gesamtökologischen Gutachtens“, ein Vertreter der Unteren Naturschutzbehörde als provisorischer Geschäftsführer sowie der künftige Geschäftsführer mit.

<sup>5</sup> Vgl. Erläuterungsbericht zum Landschaftsplan.



Landschaftsplan und Flächennutzungsplan in öffentlichen Sitzungen des Gemeinderates dar.<sup>1</sup> Über die Diskussion zu den Unterschieden der Alternativen sowie zur Auswahl eines Entwurfes ist mir nichts bekannt. Viele Personen gingen weitgehend unvorbereitet in die Vorstellung der planerischen Ideen.

Ein Landwirt und Gemeinderat kommentiert die Vorstellung mit folgenden Worten:

*„Genau, man hat überhaupt nicht gewusst, was auf einen zukommt. Und Peng, plötzlich war alles da. ... Nein, das wussten wir nicht, [M-O: was da auf uns zukommt].“<sup>2</sup>*

Wichtige Ereignisse während dieses Planungsschrittes sind folgende:

- Der Donaumoos-Zweckverband erarbeitet im April 1992 ein Konzept zur Umsetzung des Sonderprogramms Donaumoos, welches der Landrat am 30.06.1992 veröffentlicht.<sup>3</sup>
- Die Aufstellung des Landschaftsplans in einer Nachbargemeinde erregt die Gemüter der dort lebenden Menschen.<sup>4</sup> In einer anderen Nachbargemeinde wurde angeblich der Flächennutzungsplan auch ohne einen Landschaftsplan genehmigt. Damit ist es aus Sicht einiger Gemeinderäte nicht mehr einzusehen, warum überhaupt ein Landschaftsplan aufgestellt werden sollte.
- Der zweite Bürgermeister der Gemeinde, ein Landwirt, nimmt sich im November 1992 - angeblich aus wirtschaftlichen Gründen - das Leben.<sup>5</sup>

14 der insgesamt 21 genannten *Konflikte* sind ab dieser Planungsphase virulent aufgetreten. Vor der Vorstellung der alternativen Entwürfe schien im Gemeinderat Ahnungslosigkeit über die Zielrichtung des Landschaftsplans oder Gleichgültigkeit vorzuherrschen.

Nun eskaliert das Konfliktgeschehen zwischen Vertretern der Behörden und Gemeinde sowie der Planerin. Kaum berührt davon scheinen zu diesem Zeitpunkt die Bürger zu sein. Die virulenten *Konflikte* betreffen<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Der Bürgermeister äußert in einer Gemeinderatssitzung am 12.10.1992 gegenüber der Planerin den Wunsch, „so wenig wie möglich in den Landschaftsplan reinzupacken“. Ähnlich äußern sich auch weitere Gemeinderäte. Es sollen wesentlich weniger Farben, keine Schraffierungen und allgemein weniger Aussagen enthalten sein. Ein Gemeinderat will „am liebsten ganz auf den Landschaftsplan verzichten“ (Protokoll der Gemeinderatssitzung). Dagegen fehlen im Protokoll Fürsprachen für den Landschaftsplan vollständig.

Ein Landtagsabgeordneter, der aus der Gegend stammt, ist der Meinung, dass der Landschaftsplan rechtlich nicht notwendig sei (05.1.325).

<sup>2</sup> (05.3.097), vgl. (01.1.029), (01.2.078).

<sup>3</sup> Im April 1992 legt der Donaumoos-Zweckverband ein Konzept zur Erarbeitung und Umsetzung eines Sonderprogramms Donaumoos vor. Es ist ein gemeinsames Positionspapier der drei Schlüsselbereiche Landwirtschaft, Wasserwirtschaft und Naturschutz. Das Konzept behandelt die Bereiche „Förderung bodenschonender Nutzungsweisen, Ausweisung von Vorranggebieten für Landwirtschaft und Schwerpunktgebiete für Naturschutz, Verbesserung der Hochwasserretentionsfähigkeit sowie Regelung der weiteren Entwässerung in Teilgebieten bzw. den Siedlungsbereichen.“

Am 30.06.1992 veröffentlicht der Landrat das gemeinsame Positionspapier des Donaumoos-Zweckverbandes. Darin heißt es unter anderem: „Im Donaumoos stellt der Schwund des Moorkörpers das größte Problem dar ... Die Extensivierung der Landwirtschaft ist dafür entscheidend, wie lange mit den vorhandenen Gräben und Kanälen entwässert werden kann ... Zusammenfassend ist festzustellen, dass alle Überlegungen und Anstrengungen dahin gehen müssen, den Moorabbau entscheidend zu verlangsamen und in Teilbereichen zum Stillstand zu bringen. Je dramatischer die Probleme des Ackerbaus auf Niedermoor auftreten und .. die Probleme des Ressourcenschutzes ergründet werden, je eindeutiger resultiert hieraus die Forderung nach Konzepten und Fördermöglichkeiten moorverträglicher Landnutzungen und Flächenbrachlegungen.“

<sup>4</sup> Im Juni 1992 besucht ein Vertreter des Amtes für Landwirtschaft eine Gemeinderatssitzung in einer Nachbargemeinde. Er notiert sich: „Weidelgras treibt Bauern die Zörnesröte ins Gesicht; Reaktionen (auf den geplanten Landschaftsplan sind) Wiese umgebrochen, Bäume abgeholzt etc.“ (06.2.292).

<sup>5</sup> Schrobenhausener Zeitung vom 24.11.1992; (01.2.028)

<sup>6</sup> Vgl. (05.1.001), (05.2.250)

- die Nutzungseinschränkungen der Flächen (1-KÖ),
- die Achtung des Privateigentums (9-KÖ),
- die Korrektheit von sachlichen Angaben unter anderem über die Grundwasserstände (3-KÖ),
- das Verfahren zur Klärung von sachlichen Angaben der Grundwasserstände (20-KÖ),
- die Entwässerung (1-KÖ),
- das Ziehen von unerlaubten Gräben (1-KÖ),
- die Begriffswahl (4-KÖ),
- den staatlichen Zwang zur Landschaftsplanung (7-KÖ),
- die Verbindlichkeit des Landschaftsplans (8-KÖ),
- die Rolle des Landschaftsplaners (6-KÖ).

Zeitlich etwas später treten *Konflikte* auf über

- die Aufforstung einer Fläche im Wiesenbrütergebiet (10-KÖ),
- die Lebensraumansprüche wiesenbrütender Vögel (21-KÖ),
- die Bemessung des Abstandes zu Wiesenbrütergebieten (12-KÖ) sowie
- den Sinn exakter Grenzziehungen im Landschaftsplan (11-KÖ).

Ein Gemeinderat und Landwirt sagt: „Denn wenn es so gekommen wäre, wie es da geplant war, das wäre ... für uns Landwirte der Tod gewesen, wir hätten aufgeben müssen.“<sup>1</sup>

*Kooperative Elemente* und Bemühungen zur *Konfliktbeilegung* in dieser Zeit sind folgende:

- Am 13.12.1991 stellt die Planerin die Bestandsaufnahme, Bewertung und Grundsätze der Planung Vertretern der Genehmigungsbehörde vor. Diese bekräftigen, dass im Landschaftsplan die aus naturschutzfachlicher Sicht optimale Lösung darzustellen sei. Dazu gehöre als langfristige Perspektive die Übernahme der Zielvorstellungen des „Gesamtökologischen Gutachtens“.
- Am 26.03.1992 findet ein Erörterungstermin zur Umsetzung des Landschaftsplanes auf Einladung des Landrates statt.<sup>2</sup>
- Auf Wunsch der Landschaftsplanerin werden die Angaben zu den aktuellen mittleren Grundwasserständen im Gemeindegebiet und die Zuordnung der Flächen zu den Stufen der Vernässung durch das Wasserwirtschaftsamt geprüft und am 20.08.1992 mitgeteilt. Der Faktenkonflikt über die Höhe der Grundwasserstände sollte auf diese Weise gelöst werden (3-KÖ). Jedoch liegt auch dem Wasserwirtschaftsamt keine aktuelle Grundwasserkarte vor und daher wird von dieser Stelle die Angabe präziser Aussagen weitgehend vermieden.
- Am 09.11.1992 vereinbart die Planerin mit Vertretern der Unteren Naturschutzbehörde, dass Grenzen nicht exakt, sondern nur durch Schraffuren fließend dargestellt werden sollen. Der Konflikt über die Festlegung exakter Grenzen (11-KÖ) soll so beigelegt werden.
- Es finden verschiedene Abstimmungsgespräche zwischen der Planerin und

<sup>1</sup> (05.1.001)

<sup>2</sup> Am 26.03.1992 organisiert der Landrat einen Erörterungstermin zur Umsetzung des Landschaftsplanes mit einem Landwirtschaftsberater. Die zehn Teilnehmer sind der Landrat, der Bürgermeister, drei Vertreter der höheren und unteren Naturschutzbehörde, der Geschäftsführer des Zweckverbandes Donaumoos, ein Landwirtschaftsberater, die Landschaftsplanerin sowie zwei weitere Planerinnen (Aktenvermerk). Vertreter des Amtes für Landwirtschaft und des Bauernverbandes nehmen nicht teil und werden auch nicht als entschuldigt aufgeführt, d.h. sie sind vermutlich auch nicht eingeladen gewesen.

Behördenvertretern statt.<sup>1</sup>

Bis zum Herbst 1992, also bis zur Fertigstellung des Entwurfs, finden von Seiten der Planerin schwerpunktmäßig Gespräche mit Vertretern der Gemeinde, Naturschutzbehörden sowie des Landratsamts statt. Gemeinsame Gespräche zwischen den für die Landschaftsplanung zuständigen Vertretern der Landwirtschaft, der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes gibt es im Rahmen des Landschaftsplanungsverfahrens bis zu diesem Zeitpunkt meines Wissens nicht. Auch fehlen Initiativen in dieser Hinsicht von anderen Akteuren. Stattdessen scheinen sich auf der einen Seite Allianzen zwischen den Vertretern der Gemeinde und der Landwirtschaft<sup>2</sup> sowie auf der anderen Seite zwischen Vertretern der Naturschutzbehörden und der Landschaftsplanerin gebildet zu haben. Die Landschaftsplanerin saß als „Verknüpfungsglied“ zugleich „zwischen allen Stühlen.“

Am 24.11.1992 billigt der Gemeinderat mit sechs Gegenstimmen den Vorentwurf des Landschaftsplanes.<sup>3</sup>

### **Beteiligung der Träger öffentlicher Belange**

Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (nach § 4 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung vom Mai 1993) wird am 21.06.1993 durchgeführt.

Die zukünftige Bürgermeisterin beschreibt die Behördenbeteiligung in folgenden Worten: „*da sind schon immer die einzelnen Konflikte aufeinandergeprallt*“.<sup>4</sup>

Ein wichtiges *Ereignisse* in dieser Phase war:

der Beschluss des Landtages vom 14.07.1993, Finanzmittel zur Umsetzung des „Gesamtökologischen Gutachtens“ zur Verfügung zu stellen.<sup>5</sup>

Folgende weitere *Konflikte* sind während bzw. ab dieser Planungsphase aufgetreten:

- Abmilderung von Planungsaussagen aufgrund divergierender Interessen (13-KÖ),
- die mangelhafte Beteiligung der Behörden vor dem Entwurf (17-KÖ).<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> Z.B. am 26.05.1992 mit Vertretern der Unteren Naturschutzbehörde und am 20.01.1993 mit einem Vertreter des Forstamts.

<sup>2</sup> Der Bauernverband hat sich sehr stark in die bisherigen Planungsstadien eingeschaltet (06.1.049).

Mit den Behörden, insbesondere dem Amt für Landwirtschaft (03.1.056), sowie mit dem Bauernverband bestand eine sehr intensive Zusammenarbeit von Seiten der Gemeinde (03.1.093).

<sup>3</sup> Ein Gemeinderat sieht den Landschaftsplan nach Aussagen des Bauernverbandes als überhaupt nicht erforderlich an. Im Herbst wurde auch der Vorentwurf des Flächennutzungsplan genehmigt (Schrobenhausener Zeitung vom 5./6.12.1992)

<sup>4</sup> (03.1.079 und 03.1.093)

<sup>5</sup> „Im Hinblick auf die überregionale landesweite Bedeutung, das erhebliche Staatsinteresse an der Durchführung der Maßnahmen und die finanzielle Größenordnung des Projektes, ist eine höchstmögliche Förderung zu gewährleisten.“ (Drucksache 12/12307).

<sup>6</sup> Im Sitzungsprotokoll des Gesprächs vom 19.10.1993 wird insbesondere das Amt für Landwirtschaft genannt. Mit den Naturschutzbehörden habe hiernach eine intensive Zusammenarbeit stattgefunden.

*Kooperative Elemente und Bemühungen zur Konfliktbeilegung:*

Ein Einigungsversuch zwischen Vertretern der Landwirtschaft und des Naturschutzes zur Fortführung des Landschaftsplans am 12.08.1993 scheitert.<sup>1</sup> Am gleichen Tag findet die vorgezogene Beteiligung der Bürger statt.

**Vorgezogene Beteiligung der Bürger**

Am 12.08.1993 findet die frühzeitige Beteiligung der Bürger (gemäß § 3 Abs. 1 BauGB mit einer Unterrichtung über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung) statt. Es sind 150 bis 300 Bürger, der 2. Bürgermeister (nicht aber der erste Bürgermeister), Vertreter der Verwaltung sowie die Flächennutzungs- und Landschaftsplaner anwesend.<sup>2</sup> Die Mehrzahl der Bürger sitzt schweigend da und ein paar Bürger haben laut protestiert.<sup>3</sup> Die Eskalation des Konfliktgeschehens involviert nun auch die Bürgerschaft.<sup>4</sup>

*Ein „Bauer hat zum Beispiel gesagt, das gibt es ja nicht, der hat da extensive Wiese [M-O: im Plan] stehen und ich habe da meinen besten Acker drin, ja ist denn der Planer ganz blöd!“<sup>5</sup>*

Die Bürgermeisterin bemerkt:

*„Da war dann auch nicht immer die Kritik, die von den Bürgern angebracht wurde, richtig. Der Bürger hat sich ja vorher nicht viel befasst damit und hat den Hergang nicht so gekannt.“<sup>6</sup>*

Die Planerin schildert ihr Erleben in folgenden Worten:

*„Ja also, ich hatte das nie erwartet, ich dachte, das läuft sehr gut. Und wenn man dann sehr unqualifiziert persönlich angegriffen wird, dann reagiert man selber etwas erstaunt und aggressiv; nein aggressiv war ich nicht, ich habe mich sehr bemüht, sehr sachlich zu*

<sup>1</sup> Am 12.08.1993 findet eine Besprechung in der Gemeinde Königsmoos mit drei Vertretern des Amtes für Landwirtschaft, einem des Bauernverbandes, drei des Gemeinderats (eine Gemeinderätin ist zugleich die Kreisbäuerin), einem des Wasserverbandes, den vier Ortsobmännern der Landwirtschaft der Donaumoosgemeinden sowie der Landschaftsplanerin (aber ohne einen Bürgermeister der Gemeinde) statt (insgesamt 13 Personen).

Der Bauernverband äußert folgende Bedenken: „die Umsetzung der flächenbezogenen Aussagen in der Flur zur Erhaltung der Moormächtigkeit, Extensivierung ... bedingt eine Veränderung des Wasserhaushaltes mit dem Ziel der Vernässung. Damit ist eine ordnungsgemäße Entwässerung und Aufrechterhaltung der Landwirtschaft nicht mehr möglich. Obwohl die Planung gegenüber dem Einzelnen keine Rechtswirksamkeit hat, wird befürchtet, dass über das Wasserwirtschaftsamt und die weisungsgebundenen Wasserverbände der Unterhalt der Gräben für den Einzelnen nur noch mit gesetzlichen Regelungen möglich ist und die Bewirtschaftung verschlechtert.“

Das Amt für Landwirtschaft bezweifelt, „ob der Landschaftsplan in der vorliegenden Intensität notwendig sei; in der Nachbargemeinde Ehekirchen sei z. B. der Flächennutzungsplan ohne Landschaftsplan genehmigt worden“ (vgl. 06.2.262).

Zusammenfassend stellt die Planerin fest: „Die vorgebrachten Bedenken konnten nicht ausgeräumt werden. Aufgrund der verhärteten und festgefahrenen Meinungen ... herrscht kein Einverständnis mit den bisherigen Gutachten zur Donaumoosanierung und vor allem nicht mit der Landschaftsplanung für die Gemeinde“. Auch über das weitere Vorgehen (z. B. Zurückstellung des Landschaftsplans und Weitererarbeitung des Flächennutzungsplans) kann kein Einverständnis hergestellt werden. (Aktenvermerk).

<sup>2</sup> (03.2.074)

<sup>3</sup> (01.1.197)

<sup>4</sup> Schrobenshausener Zeitung vom 02.09.1993, S. 19

<sup>5</sup> (03.1.192)

<sup>6</sup> (05.1.430)

*bleiben. Man kann dann nicht mehr in eine Diskussion hinein. Als die Veranstaltung zu Ende war, war ich schwer enttäuscht, muss ich sagen, weil ich mir keiner Schuld bewusst war ... das war die Phase, wo ich gesagt habe, ich mache einfach nicht mehr weiter, ich gebe das auf.“<sup>1</sup>*

Ein wichtiges *Ereignisse* in dieser Phase war:

die öffentliche Protestaktionen sowie eine Unterschriftensammlung gegen ökologische Maßnahmen, die aus dem „Gesamtökologischen Gutachten“ und dem Landschaftsplan resultieren könnten, finden im September 1993 statt.<sup>2</sup>

Folgende zusätzlich zu den bereits genannten *Konflikten* sind während (bzw. ab) dieser Planungsphase aufgetreten. Diese Konflikte betreffen

- den konfrontativen Stil der Interaktion auf der Bürgerversammlung (5-KÖ),<sup>3</sup>
- die Rolle des Planers (16-KÖ),
- die Rolle des Bürgermeisters (15-KÖ),<sup>4</sup>
- die divergierende Interpretationen der gegenseitigen Beziehungen zwischen Bürgermeister und Gemeinderat (14-KÖ) sowie
- die mangelhafte Beteiligung der Bürger von Seiten der Gemeinde (19-KÖ).<sup>5</sup>

*Kooperative Elemente* und Bemühungen zur *Konfliktbeilegung* sind folgende:

- Die Naturschutzbehörden bekräftigen am 09.09.1993 gegenüber der Landschaftsplanerin ihre Auffassung, dass ein qualifizierter Landschaftsplan unverzichtbar sei und regen ein weiteres Gespräch mit Vertretern der Gemeinde, der Landwirtschaft, der Wasserwirtschaft, des Landratsamtes und des Zweckverbandes

<sup>1</sup> (01.1.210), vgl. (01.1.100).

<sup>2</sup> In einem Zeitungsartikel der Schrobenhausener Zeitung ( 02.09.1993: S. 19) steht: „Pfadenhauer-Gutachten verbrannt - Donaumoos-Landwirte wollen sich Existenz nicht vernichten lassen: ... Das Gutachten zur Donaumoos-Sanierung rückt derzeit erst richtig in das Bewußtsein der Mösler und erhitze die Gemüter. Kämpferisch geben sich in erster Linie die Landwirte, die in dem Werk ... eine Manifestation zu ihrer Existenzvernichtung sehen...“

Die stellvertretende Landrätin wird in einem weiteren Zeitungsartikel der gleichen Zeitung (13.09.1993) folgendermaßen zitiert: „Verbrennung des Gutachtens im Donaumoos ein `Akt der Gewalt`- Aktion der Bauern kritisiert ...: Als einen `Akt der Gewalt` wertet die stellvertretende Landrätin ... die symbolische Verbrennung des Pfadenhauer-Gutachtens, `denn ein solch schwieriges Thema kann man nur im Dialog voranbringen` ... Landrat .. kämpft dementsprechend um die Mittel für ein Sonderprogramm für die Landwirte.“

<sup>3</sup> „Die Beiträge der Bürger waren teilweise sehr unsachlich und emotional geladen und arteten in heftige Vorwürfe und Beschimpfungen von Gemeindevertretern und Planern aus. Eine Ursache für den Unmut der Bürger sind wahrscheinlich mehrere Zeitungsartikel über die Donaumoos-Sanierung und eine gezielte Kampagne und Unterschriftenaktion gegen den Landschaftsplan. ...“ (Protokoll vom 12.08.1993).

<sup>4</sup> „Das war ein bißchen ein Clou von unserem Bürgermeister, gäh. Der hat den Landschaftsplan aufgelegt und er ist in Urlaub gefahren. Jetzt war die Stimmung natürlich aufgeheizt ... Da hat er sich schon aus der Schlinge gezogen. Da musste dann die ... [M-O: Vertreterin der Verwaltung und die Planerin] das Bad aussaufen“ (05.1.398).

<sup>5</sup> Ergebnisse der Versammlung vom 12.08.1993 sind: „1. Die Information über den Inhalt der Planung von Seiten der Gemeinde wird als unzureichend erachtet. Es sollen deswegen ortsbezogene Informationsversammlungen stattfinden. ... 3. Es wurde bemängelt, dass der Erläuterungsbericht nicht ausgelegt haben. 4. Nach Meinung der Bürger ist der Landschaftsplan unnötig, da hiermit eine Wiedervernässung oder Versumpfung des Donaumooses beabsichtigt werden. Dadurch werde die Lebensqualität im Moos vernichtet und die Bürger aus dem Moos vertrieben ... “

„Wie das [M-O: der Landschaftsplan] mal länger gelaufen ist, wie es der Bürger mitbekommen hat, da war schon reges Interesse da.“ Dies zeigte sich an der Zahl der Bürger, die zu den Gemeinderatssitzungen erschienen (05.1.430).

Donaumoos am 19.10.1993 an.<sup>1</sup>

- Dieses Gespräch findet am 19.10.1993 statt. Es wird unter anderem die Notwendigkeit der Fortführung der Landschaftsplanung dargelegt; die Teilnehmer einigen sich darauf zu prüfen, inwieweit weitere „Entschärfungen“ der Aussagen des Landschaftsplans stattfinden können (13-KÖ). Gänzlich solle die Erarbeitung des Landschaftsplans jedoch nicht ausgesetzt werden.
- In einem weiteren Gespräch am 24.11.1993 unter der Teilnahme von Vertretern der Gemeinde, des Amtes für Landwirtschaft und der Naturschutzbehörde sowie der Planerin wird beschlossen, die Begriffe „überschwemmt, vernässt“ durch „stark grundwasserbeeinflusst“ oder „gefährdet durch Überschwemmung/ Vernässung“ zu ersetzen. Damit soll der Konflikt um die Begriffswahl beendet werden (4-KÖ).

### Anfang 1994 - Sommer 1995

Vertreter der Gemeinde und die Landschaftsplanerin unterlassen in diesem Zeitraum größere Anstrengungen zur Fortführung der Landschaftsplanung. Wichtige *Ereignisse* in dieser „Ruhephase“ der Planung waren:

- Im April 1994 werden große Teile des Donaumooses von Hochwasser überschwemmt.
- 10 bis 15 Bürger schreiben Protestbriefe an die Gemeinde gegen den Landschaftsplan.<sup>2</sup>
- Ein großer Naturschutzverband will eigenständig einen „ökologischen Landwirtschaftsfonds“ für das Donaumoos gründen.<sup>3</sup>
- 1994 tritt das „Sonderprogramm Donaumoos“ in Kraft.<sup>4</sup>

### Abschließende Abwägung der Bedenken und Anregungen

Die Bedenken und Anregungen der Träger öffentlicher Belange und der Bürger werden in öffentlichen Sitzungen am 18.09.1995, 25.03.1996 und 20.01.1997 verhandelt, und abschließend wird über sie befunden.

Wichtige *Ereignisse* in dieser Phase waren:

- Die Europäische Union beschließt im Frühjahr 1995 die finanzielle Unterstützung der

<sup>1</sup> Folgende Punkte werden betont:

„1. Eine Abtrennung des Landschaftsplanes vom Flächennutzungsplan ist nicht möglich.

2. Ein Flächennutzungsplan mit wesentlich reduzierten Aussagen im landschaftsplanerischen Teil (Mini-Landschaftsplan) ist nicht möglich und nicht genehmigungsfähig.

3. ... es sind flächendeckende Aussagen notwendig ...“

<sup>2</sup> „Da ist z. B. ein Brief von einem Landwirtehepaar, die schreiben: `Wir bedauern sehr, dass der Flächennutzungsplan/ Landschaftsplan ohne Wissen und Aufklärung vom Gemeinderat beschlossen wurde. Über 95% wußten nichts von diesem Beschluss. Hat das einen Grund, warum kann der Bund Naturschutz so über das Donaumoos regieren? ... Im Grunde ist es wichtiger, dass Frösche, Schnaken und anderes Ungeziefer nicht aussterben, ... Binsen und Stengelwiesen wachsen ...´ So und ähnlich waren die ganzen Briefe, so ein Schmarrn“ berichtet die Bürgermeisterin (03.2.180). ähnlich bei (03.2.215)

<sup>3</sup> Dieser Fond soll gebildet werden, um erneut Milchquoten den Bauern im Donaumoos zukommen zu lassen und um auf diese Weise eine Grünlandnutzung zu ermöglichen. Dies erzählt ein Vertreter eines Landwirtschaftsamtes Vertretern des Landwirtschaftsministeriums und trifft auf folgende Reaktion: „Die waren ja bald im Kreis gesprungen, die haben gesagt, das kommt überhaupt nicht in Frage, dass wir Milchquoten ins Donaumoos geben, denn die Donaumoosbauern haben erstens ihre Milchquoten verkauft und zweitens werden sie es wieder tun bei der nächsten Gelegenheit (06.2.262).

<sup>4</sup> (06.3.061)

Umstrukturierung im Donaumoos unter anderem im Bereich der Landwirtschaft.<sup>1</sup>

- Die Kommunalwahl im Jahr 1996 hat einen Bürgermeisterwechsel sowie eine Veränderung des Gemeinderates zur Folge.<sup>2</sup>

Nach den Kommunalwahlen wird das Planungsverfahren für Flächennutzungsplan und Landschaftsplan in drei Sitzungen vom Gemeinderat abschließend behandelt; erst der Gemeinderatswechsel machte dies nach Ansicht der neu gewählten Bürgermeisterin möglich.<sup>3</sup>

Die Planerin stellt am 16.07.1996 den fertiggestellten Landschaftsplan vor und dieser wird eingehend besprochen. Ihre Notiz dazu lautet: *„Die Planung wurde im Einvernehmen mit der Gemeinde und den Naturschutzbehörden erstellt und erfüllt die geforderten fachlichen Voraussetzungen.“*

### **Billigungsbeschluss des Entwurfs**

Am 01.07.1996 wird der Flächennutzungsplan mit integriertem Landschaftsplan vom Gemeinderat gebilligt. Am 16.07.1996 findet eine abschließende Besprechung des Landschaftsplans mit der Bürgermeisterin, der Landschaftsplanerin und Vertretern des Landratsamtes sowie der Genehmigungsbehörde statt. Wichtige *Ereignisse* in dieser Phase waren:

Der bayerische Landwirtschaftsminister präsentiert im September 1996 ein „Konzept zur integrierten Entwicklung für das Donaumoos“ mit einem Fördervolumen von ca. 8 Mio. DM (ca. 4 Mio Euro) in einem ersten Schritt.<sup>4</sup>

### **Öffentliche Auslegung des Flächennutzungsplans und des Landschaftsplans**

Im Zeitraum zwischen 30.09.1996 und 31.10.1996 findet die vorgeschriebene öffentliche Auslegung der Planungen statt. Am 10.10.1996 erfolgt im Rahmen dieser Auslegung die Erörterung des Flächennutzungs- und Landschaftsplans mit den Bürgern.

### **Anhörungstermin der Träger öffentlicher Belange**

Der Anhörungstermin der Träger öffentlicher Belange findet am 01.10.1996 im Rathaus mit der Bürgermeisterin und der Planerin statt. Hier werden Veränderungen und Ziele erläutert.

---

<sup>1</sup> Zeitungsartikel der Schrobenhausener Zeitung (09.02.1995): „Brüssel fördert das Donaumoos: Millionenbeträge zur Stärkung der Landwirtschaft - Experten informieren über Details der 5b-Maßnahmen/ Landwirte sollen mit eigenen Ideen auf die Planer zukommen: Obwohl das Thema von großer Bedeutung ist, hatten sich in Königsmoos nur wenige Landwirte zu einer Informationsversammlung des Amtes für Landwirtschaft .. eingefunden.“

Zeitungsartikel der Schrobenhausener Zeitung (25./26.05.1996): „Ins Donaumoos fließen jetzt die Millionen“ unter anderem für eine Umweltbildungsstätte sowie für Naturschutzmaßnahmen.

<sup>2</sup> (03.1.139), (03.1.129), (05.1.157).

<sup>3</sup> (03.2.204 und 248)

<sup>4</sup> „7,5 Millionen Mark versickern im Donaumoos - Landwirtschaftsminister stellt Förderprogramm vor“ (Schrobenhausener Zeitung vom 12.09.1996: S. 19)

## **Feststellungsbeschluss, Genehmigungsbescheid und ortsübliche Bekanntmachung**

Der Gemeinderat behandelt im Februar 1997 die Bedenken und Anregungen der Träger öffentlicher Belange und der Bürger. „Die daraus resultierenden Änderungen und Ergänzungen [M-O: sind] in ihrem Umfang geringfügig bzw. von geringer Bedeutung,“ kommentiert die Landschaftsplanerin den Vorgang.<sup>1</sup> Die einzige Anregung bezieht sich darauf, die Beachtung des Hochwasserschutzes in den Landschaftsplan mit aufzunehmen. Am 17.02.1997 wird der Feststellungsbeschluss von der Gemeinde ausgesprochen. Am 01.09.1997 wird der Flächennutzungs- und Landschaftsplan vom Landratsamt genehmigt. Dabei wird die Genehmigung eines Gewerbegebietes in einer Splittersiedlung versagt; einige Auflagen werden zur Bebauung und zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erlassen.

## **Nachgeschichte**

Folgende Punkte charakterisieren den Zeitverlauf nach dem Februar 1997:

- Das Donaumoos-Programm scheint erfolgreich zu sein.<sup>2</sup>
- Im März 1997 wird der Auftrag für das „Entwicklungskonzept Donaumoos“ vergeben. Die Bevölkerung wird aufgerufen, eigene Ideen zu Entwicklung des Donaumooses zu entwickeln, die in der Umsetzung von der EU finanziell gefördert werden können. Die Erarbeitung des Entwicklungskonzeptes Donaumoos verläuft (bis 1998) ohne besondere Vorkommnisse und Konflikte. Viele Inhalte der Landschaftsplanung werden in dieses Entwicklungskonzept übernommen.<sup>3</sup>  
„Alle haben jetzt verstanden, dass es jetzt ihre letzte Chance ist, dass sie zusammenarbeiten müssen,“ bemerkt der Geschäftsführer des Donaumoos-Zweckverbandes.<sup>4</sup>
- Im Mai 1998 wird das Freilichtmuseum und Umweltbildungszentrum „Haus im Moos“ eröffnet.
- Es werden weitere Versuche zur Kultivierung alternativer Anbauprodukte (z. B. Rohrkolben) für die Landwirtschaft im Donaumoos unternommen.

---

<sup>1</sup> Vermerk der Planerin vom 25.02.1997

<sup>2</sup> Schrobenshausener Zeitung (20.02.1997: S. 17): „Jeder dritte Landwirt nutzt Donaumoos-Programm - Leiter des Schrobenshausener Amtes für Landwirtschaft und Ernährung sieht positive Entwicklung“

<sup>3</sup> Träger (1998: mdl.), Gähler (1998: mdl.)

<sup>4</sup> Riß (1997: mdl.)



### **3. Analyse des Konfliktmanagements in der Landschaftsplanung Königsmoos**

Im Folgenden werden die im Verlauf des Planungsverfahrens aufgetretenen und bereits genannten Konflikte charakterisiert und ihre Handhabung erläutert.

Zu Beginn der Konfliktanalyse (Kapitel 3.1)<sup>1</sup> werden alle von den befragten Akteuren genannten Konflikte in einer Tabelle aufgelistet, einem Konflikttyp zugeordnet und es wird ihre Bedeutung genannt. Anschließend wird der zentrale Inhalt jedes Konflikts kurz vorgestellt (Kapitel 3.1.1). Es folgt eine Analyse der häufigsten Konflikttypen und ihrer Verknüpfungen (Kapitel 3.1.2). Im Weiteren werden die Erscheinungsbilder der Konflikte beschrieben (Kapitel 3.1.3) und die Bedeutung der einzelnen Konflikte ermittelt (Kapitel 3.1.4). Die Konfliktanalyse endet mit der Nennung der wichtigsten Kontrahenten und Parteien (3.1.5) und Konfliktursachen (Kapitel 3.1.6) stets aus der Sicht der befragten Akteure. Im Folgenden wird die Handhabung der genannten Konflikte im Verlauf der Landschaftsplanung beschrieben (Kapitel 3.2).

#### **3.1 Konfliktanalyse**

##### **3.1.1 Beschreibung der einzelnen Konflikte**

Jeder befragte Akteur nannte im Verlauf des Interviews zehn bis 15 verschiedene Themen, die er als konfliktreich bezeichnete. Insgesamt wurden circa 50 konfliktreiche Themen genannt. Den meisten wurde eine relative Bedeutung zugemessen. Was von den Befragten als Konflikt bezeichnet worden ist, reicht von punktuellen Ereignissen zu grundsätzlichen Konflikten über die Flächennutzung und von menschlichen Schwierigkeiten bis hin zu Problemen, rechtliche Rahmenbedingungen zu akzeptieren.

Die 50 Nennungen lassen sich zu 21 Konfliktthemen zusammenfassen (siehe Tabelle 5).

In der Tabelle 5 werden sie - gruppiert nach der Reihenfolge der ihnen von Seiten der Befragten zugemessenen Bedeutung<sup>2</sup> - aufgezählt und einem Konflikttypus<sup>3</sup> zugeordnet. Im anschließenden Text werden die einzelnen Konflikte kurz erläutert.

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. VI.4 & 6.

<sup>2</sup> Vgl. Kap. IX. 3.1.4.

<sup>3</sup> Vgl. zur Charakterisierung der Konflikttypen Kap. VI. 4.

**Tabelle 5: Konflikte in der Landschaftsplanung in Königsmoos**

<b>Nr.</b>	<b>Konflikt</b>	<b>Konflikttyp</b>	<b>Bedeutung</b>
1	Einschränkungen der Flächennutzung	Interessen	sehr wichtig
2	gespannte Beziehungen zwischen Vertretern der Landwirtschaft und des Naturschutzes	unverträgliche Interpretationen der Beziehungen	wichtig
3	Korrektheit von Tatsachenbehauptungen	Fakten	
4	Begriffswahl	Verstehen	
5	Konfrontative Interaktion auf der Bürgerversammlung	Stil der Interaktion	
6	widersprüchliche Rollenerwartungen an den Planer	Rolle	
7	Zwang zur Landschaftsplanung	unverträgliche Interpretationen der Beziehungen zwischen Kommune und Staat	
8	Verbindlichkeit der Landschaftsplanung	unverträgliche Interpretationen der Beziehungen zwischen Kommune und Staat	
9	Wertschätzung des Privateigentums	Wert	
10	Aufforstung im Wiesenbrütergebiet	Interessen	
11	Exakte Grenzziehung	Interessen	
12	Abstand zwischen Bebauungs- und Wiesenbrütergebieten	Interessen	
13	Einschränkung von Planungsaussagen	Interessen	
14	gespannte Beziehung zwischen Gemeinderat und Bürgermeister	unverträgliche Interpretation der Beziehungen	
15	Aufgaben des Bürgermeisters	Rolle	
16	Rolle der Behörden	Rolle	
17	Beteiligung der Behörden	Verfahren	
18	Rolle der Bürger	Rolle	
19	Beteiligung der Bürger	Verfahren	
20	Verfahren der Klärung von Fakten	Verfahren	
21	Verbesserung des Lebensraums der Wiesenbrüter	Zweck-Mittel	

### **1-KÖ: Einschränkungen der Flächennutzung**

Der zentrale und aus Sicht der Befragten bedeutendste Konflikt der Landschaftsplanung in Königsmoos entzündete sich an der Frage, welche Einschränkungen der Flächennutzung insbesondere für die Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen sowie für die Bebauung im Landschaftsplan festgelegt würden, also welche Interessen Vorrang erhielten. Dieser Interessenkonflikt wurde zwischen Vertretern der Gemeinde oder der Landwirtschaft sowie des Naturschutzes ausgefochten und betraf folgende Punkte:

- die Festlegung der Flächenanteile für Grünland- und Ackernutzung,<sup>1</sup>
- die Bestimmung der Größe der Wiesenbrüteregebiete,
- den Unterhalt und Ausbau der Entwässerungsanlagen sowie die Bepflanzung der Gräben.<sup>2</sup>

Die folgenden acht Konfliktfelder sind aufgrund der Darstellung der Befragten als „wichtig“ zu bezeichnen.

### **2-KÖ: Konflikte aufgrund eigener unverträglicher Interpretationen der Beziehungen zwischen Vertretern der Landwirtschaft und des Naturschutzes**

Weit vor dem Beginn der Landschaftsplanung traten Konflikte über unverträgliche Interpretationen der Beziehungen zwischen Vertretern der Landwirtschaft und des Naturschutzes auf. Sie spiegeln einerseits die sachlichen Konflikte auf der Beziehungsebene wider. Andererseits stellen sie eine autonome Konfliktursache dar.

Beispielsweise kritisierten Vertreter der Landwirtschaft, dass ihnen von den Naturschutzbehörden Nutzungseinschränkungen vorgeschrieben würden und sie dadurch als Person eines Teils ihrer Freiheit beraubt würden. Widerstand sei daher für sie notwendig. Von einzelnen Naturschützern sei einmal behauptet worden, dass Bauern entweder bezahlt oder gezwungen werden müssten, damit sie sich bemühten, umweltverträglich zu handeln. Ein partnerschaftlicher Umgang sei daher nicht möglich.

### **3-KÖ: Korrektheit von Tatsachenbehauptungen**

Einige Konflikte entstanden aufgrund verschiedener Einschätzungen überwiegend grundlegender Fakten. Umstritten waren zwischen Vertretern der Gemeinde und der Landwirtschaft sowie des Naturschutzes die Richtigkeit von Sachaussagen in folgenden fünf Bereichen:<sup>3</sup>

- Höhe der Grundwasserstände,
- Flächenanteile der Realnutzung als Acker oder Wiese,
- Mächtigkeit der Torfschichten,
- Zahl- und Aufenthaltsorte sowie Lebensbedingungen der Wiesenbrüter und insbesondere, ob die Aufforstung kleinerer Flächen im Wiesenbrüteregebiet zur Verbesserung oder Verschlechterung der Lebensraumqualitäten für Wiesenbrüter beitrage,
- Bepflanzung der Ufer der Entwässerungsgräben. Umstritten war, ob an beidseitig bepflanzten Gräben noch Gras aufwachsen kann, das wieder gemäht werden muss, um die Entwässerung gewährleisten zu können.

Die Landschaftsplanerin stützte ihre Aussagen über die Grundwasserstände und die Mächtigkeit

---

<sup>1</sup> (06.2.023), (01.1.527). Nach Pfadenhauer (2000: mdl.) ist dieser Konflikt typisch für die Naturschutzplanung in Niedermooren.

<sup>2</sup> (05.2.330), (03.1.381)

<sup>3</sup> (01.2.006), (01.1.414), (05.2.220), (03.1.381), (05.2.220), (05.1.074), (03.1.381)

des Torfes auf die Erhebungen des Wasserwirtschaftsamtes sowie auf die Angaben im „Gesamtökologischen Gutachten“, die Landwirte auf ihre persönlichen Erfahrungen und Kenntnis der Flächen. Große Bedeutung erhielt insbesondere die Frage der derzeitigen Höhe der Grundwasserstände, da befürchtet wurde, dass mit der Feststellung dieser Höhe zugleich eine Zielaussage getroffen würde.

#### **4-KÖ: Begriffswahl**

Häufig entbrannten Auseinandersetzungen über die Wahl einzelner Begriffe, so z. B. ob eine Fläche als „überschwemmt“ oder „überschwemmungsgefährdet“, als „Vernässungsbereich“ oder als „durch Vernässung gefährdeter Bereich“ zu bezeichnen sei. Die Landschaftsplanerin sah in der als sachlich verstandenen Bezeichnung einer Fläche als „Vernässungsbereich“ die reine Beschreibung des Zustandes, die Landwirte die Zuordnung eines Zieles oder einer Funktion und damit eine Nutzungseinschränkung.<sup>1</sup> Darüber hinaus gab es Spannungen aufgrund der Verwendung von Reizworten wie z. B. „extensive Nutzung“.

#### **5-KÖ: Konfrontative Interaktion auf der Bürgerversammlung am 12.08.1993**

Bei dieser ersten öffentlichen Anhörung äußerten einige Bürger ihren Unmut über den (ihnen meist kaum bekannten) Landschaftsplan in einer sehr persönlichen Form der Bewertung insbesondere gegenüber der Landschaftsplanerin und dem früheren Bürgermeister. Eine sachliche Diskussion war nicht möglich. Ein Landwirt bezeichnete die Stimmung als „aufgeheizt“ und von „Ärger“ und „Wut aufstau“ gekennzeichnet.<sup>2</sup>

#### **6-KÖ: Widersprüchliche Rollenerwartungen an den Planer**

Kern des Konfliktes über widersprüchliche Rollenerwartungen an den Planer war die Frage, ob der Landschaftsplaner primär als Interessenvertreter der Gemeinde oder des hoheitlichen Naturschutzes fungieren sollte. Die Planerin beschrieb ihren Rollenkonflikt folgendermaßen:

*„Ich hatte also immer den ... Eindruck, dass ich so immer zwischen allen Fronten stand ... sehr verbittert teilweise. ... Ich stand so zwischen den Fronten von Naturschutz und Landwirtschaft eigentlich in so einer Mittlerposition und musste gleichzeitig die Gemeinde als meinen Auftraggeber vertreten ...“<sup>3</sup>*

Ein Gemeinderat betonte die Rolle des Landschaftsplaners als Auftragnehmer der Gemeinde und damit als ihr Interessenvertreter:

*„Wenn man ein Haus baut und man nimmt einen Architekten, dann bin ich der Auftraggeber, da sag ich ihm doch, wie mein Haus gebaut und gestaltet werden soll. Dann kann der Architekt sagen, ja gut, jetzt sage ich Dir, wie ich es dann verbessern könnte. Aber da war ja das umgekehrt, total umgekehrt.“<sup>4</sup>*

#### **7-KÖ: Zwang zur Landschaftsplanung**

Kern des Konfliktes über die Verpflichtung der Kommune zur Landschaftsplanung war aus Sicht des einen befragten Gemeinderates das Missverhältnis zwischen der zwingenden Vorgabe von naturschutzorientierten Inhalten des Landschaftsplans und dem gleichzeitigen Zwang von Seiten des Staates gegenüber der Kommune, diese Vorgaben im Landschaftsplan als kommunalen Willen deklarieren zu müssen. Die „aufgezwungenen“ Ziele müssten durch den Ratsbeschluss als

<sup>1</sup> Die Planerin sagt: „Mir wurde damals also verboten, überhaupt zu erwähnen, dass die Flächen vernässt sind“ (01.1.169). ähnlich Geißler (1997: mdl.)

<sup>2</sup> (05.1.398), (01.1.210), (05.2.013)

<sup>3</sup> (01.1.078), vgl. (06.1.236), (06.1.252).

<sup>4</sup> (05.3.031)

Wille der Kommune ausgewiesen werden, auch wenn sie nicht im Interesse der Kommune, sondern nur in dem des (staatlichen) Naturschutzes stünden. Die ausführende Person dieses staatlichen Zwanges gegenüber der Gemeinde war nach seiner Ansicht in erster Linie die Landschaftsplanerin.<sup>1</sup>

### 8-KÖ: Wie verbindlich ist die Landschaftsplan für den Bürger?

Der Kern des Dissenses über die Verbindlichkeit lag in der Frage, inwieweit die Realisierung des Landschaftsplans für den Bürger tatsächlich eine Frage der Freiwilligkeit sei und in Zukunft auch bliebe, wenn dieser Plan zugleich für die Kommune und die Behörden verbindlich wird. Bedenken einiger Ratsmitglieder, Behördenvertreter und Bürger waren, dass

- notwendigen Maßnahmen der Entwässerung die behördlichen Genehmigungen versagt werde oder die Gewährung finanzieller Unterstützungen der Landwirtschaft ausbleibe, sofern die genehmigungspflichtigen Vorhaben im Widerspruch zu Aussagen des Landschaftsplans stünden.
- Ziele des Landschaftsplanes in eine mögliche zukünftige Schutzgebietsverordnung für das Donaumoos einfließen würden und auf diesem indirekten Weg der Landschaftsplan auch verbindlich für den Bürger werden könnte.
- in der ferneren Zukunft eine Realisierung von Inhalten des Landschaftsplans unter steigendem staatlichen Druck auch ohne Zustimmung der Bürger begonnen werde.<sup>2</sup>

Diese Zweifel wurden angeblich vom Ministerium für Landwirtschaft und Forsten geteilt und konnten daher nicht ausgeräumt werden.<sup>3</sup>

### 9-KÖ: Wertschätzung des Privateigentums

Im engen Zusammenhang mit der Nutzungszuweisung und Einschränkung der Nutzung (1-KÖ) stand die Frage über die Stellung und Wertschätzung des Privateigentums. Diese Frage äußerte sich in der Kontroverse zwischen Vertretern der Landwirtschaft und des Naturschutzes (vgl. 2-KÖ) darüber, inwieweit Nutzung von Eigentum (hier von Vertretern des Naturschutzes mit Hilfe des Instruments der kommunalen Landschaftsplanung) eingeschränkt werden kann oder von den Eigentümern völlig ungebunden praktiziert werden darf.<sup>4</sup> Einschränkungen der Nutzung wurden oftmals als mangelnde Achtung vor Eigentum interpretiert. Die amtierende Bürgermeisterin erzählte, dass der Landschaftsplan von seinen Gegnern als „die nasse Enteignung“ bezeichnet wurde.

Der Vertreter des Amtes für Landwirtschaft beschreibt diesen Konflikt mit den Worten:

*„ich kann heute nicht über den Kopf der Bürger, über deren Eigentum verfügen; also der Begriff des Eigentums ist ja heute - ich denke auch in der Politik - sehr hoch angesiedelt. ... Wir sind ja heute ehe schon in einer sehr schwierigen Situation. Heute wird sehr schnell eine Fläche zur 6d-Fläche. Und was darf man dann noch. Sie wissen ja schon, das Naturschutzgesetz geht ohnehin manchmal schon sehr weit.“<sup>5</sup>*

Die mangelnde Klarheit darüber, welche Konsequenzen ein Landschaftsplan für die ungebundene Nutzung von Privateigentum haben würde, führte zum Misstrauen gegenüber staatlichen Behörden sowie zur Skepsis und Zurückhaltung gegenüber der Landschaftsplanung.

Folgenden zwölf Konflikten wurde eine geringere Bedeutung zugemessen:

<sup>1</sup> (05.1.045)

<sup>2</sup> (06.2.494), (05.2.311)

<sup>3</sup> (06.2.292), (06.2.218), (06.2.400)

<sup>4</sup> (05.2.330), (06.1.391)

<sup>5</sup> (06.1.391)

**10-KÖ: Aufforstung im Wiesenbrütergebiet**

Bei dem Konflikt über die Aufforstung im Wiesenbrütergebiet ging es um die Frage, ob die Gemeinde eine sechs Tagwerk große gemeindeeigene Fläche in einem Wiesenbrütergebiet aufforsten darf. Die an sich marginale Problematik wurde für einen Gemeinderat aufgrund der „unfairen“ Handhabung zum Ärgernis. Nach seinen Aussagen wurde anfangs die Zustimmung zur Aufforstung von Vertretern der Unteren Naturschutzbehörde und eines Naturschutzbundes eingeholt, diese wurde aber im späteren Verfahren unter Berufung auf angeblich fragwürdige Daten vor dem Naturschutzbeirat widerrufen und führte zum Verbot der Aufforstung. Diese „Unzuverlässigkeit“ war für diesen Gemeinderat die „größte Enttäuschung“.<sup>1</sup>

**11-KÖ: Exakte Grenzziehung**

Vertreter der Gemeinde wünschten, dass im Landschaftsplan keine flächenscharfen Kennzeichnungen erfolgten, wie es anfangs vorgesehen war, sondern nur ungefähre Grenzen festgelegt würden. Die parzellenscharfe Belegung der Flächen mit Planungsaussagen beraube die Gemeinde der Flexibilität und ihrer Gestaltungsmöglichkeiten.<sup>2</sup>

**12-KÖ: Abstand zwischen Bebauung und Wiesenbrütergebieten**

Umstritten war die Frage zwischen Vertretern der Gemeinde und des Naturschutzes, ob es sinnvoll sei, Grenzen von Wiesenbrütergebieten bis an die Grenze der Bebauung zu legen. Bemängelt wurden die Einschränkungen der Nutzungsfreiheit und die Unverständlichkeit.<sup>3</sup>

**13-KÖ: Einschränkung der Planungsaussagen**

Die Landschaftsplanerin nannte als einen Konflikt, dass im Fortgang der Verhandlungen mit Vertretern der Gemeinde ihre landschaftsplanerischen Aussagen stets weiter eingeschränkt und abgemildert worden seien.<sup>4</sup> Ein Landwirt meinte demgegenüber, der Landschaftsplan wurde auf diese Weise erst „erträglich“.

**14-KÖ: Gespannte Beziehungen zwischen Gemeinderat und Bürgermeister**

Die Bürgermeisterin sah es als Konflikt, dass einige Gemeinderäte ihrem Amtsvorgänger nicht in der Öffentlichkeit beigestanden hätten, sondern sich gegen den Bürgermeister als Person und gegen die vom Gemeinderat selbst verabschiedeten Entschlüsse gestellt hätten.<sup>5</sup>

**15-KÖ: Aufgabe des Bürgermeisters**

Ein Gemeinderat bezeichnete als Konflikt, dass der Bürgermeister sich nicht der Auseinandersetzung mit der Öffentlichkeit über den Landschaftsplan im Rahmen der Bürgerbeteiligung am 12.08.1993 stellte, sondern stattdessen in Urlaub gefahren sei. Denn eine Aufgabe des Bürgermeisters sei es, die im Gemeinderat verabschiedeten Beschlüsse auch öffentlich zu vertreten.<sup>6</sup>

**16-KÖ: Rolle der Behörden zwischen Interessenvertretung und Allgemeinwohl**

Ein Behördenvertreter beschrieb einen Rollenkonflikt, der daraus entstand, dass er auf der einen

---

<sup>1</sup> (05.2.417), (05.1.157)

<sup>2</sup> (03.1.381)

<sup>3</sup> (05.2.048)

<sup>4</sup> (01.2.047)

<sup>5</sup> (03.1.381)

<sup>6</sup> (05.1.398)

Seite bestimmte Einzelinteressen (wie z. B. die der Landwirtschaft) zu vertreten habe und auf der anderen Seite zugleich der Allgemeinheit verantwortlich sei.<sup>1</sup> Diese Aufgaben seien in ihrer Polarität einerseits kaum vereinbar und andererseits auch öffentlich schwer vermittelbar.

Sein Vorschlag, diesen Rollenkonflikt zu entschärfen, ist, dass der Landschaftsplaner die Vertreter der wichtigsten Behörden konsultiert, bevor der (Vor-) Entwurf beinahe fertiggestellt ist und öffentlich vorgestellt wird. Sind die Konflikte erst einmal entbrannt, sei es für ihn sehr viel schwieriger, vermittelnd zwischen Partial- und Gesamtinteressen tätig zu werden.

### **17-KÖ: Beteiligung der Behörden im Planungsverfahren**

Vor der Fertigstellung des (Vor-) Entwurfes ist es nach Meinung des befragten Behördenvertreters noch möglich, mit dem Landschaftsplaner (im nicht öffentlichen Rahmen) über schwierige Fragen und Konflikte zu beraten, grundlegende Interessen zu klären, geeignete Lösungen zu finden und eine für die jeweilige Klientel verständliche Art der Präsentation zu entwickeln, ohne dass von Anfang an eine Eskalation der Konflikte im öffentlichen Raum zu befürchten sei.

Solche Beratungen seien jedoch nicht möglich, wenn die Behördenvertreter erst nach der Fertigstellung der Planung von dieser Kenntnis erhielten, wie es im normalen Verfahren üblich sei. Der Planer vernachlässige durch solch eine Verfahrensgestaltung sowohl die Stärke einzelner Behördenvertreter in der Meinungsbildung, als auch die Bedeutung der von ihnen zu vertretenden Belange.

### **18-KÖ: Rolle der Bürger**

Die Bürgermeisterin kritisierte, in welcher Weise einige Bürger im Verlauf der Landschaftsplanung in Erscheinung getreten seien. Vielfach hätten sie kaum oder keine Ahnung von der Planung gehabt und dann ausschließlich destruktive Kritik geäußert, ohne eigene konstruktive Ideen oder Lösungsvorschläge einzubringen.

*„Manchmal ist es halt immer schön, wenn man schimpfen kann. Das ist so leicht. Wenn jemand einen konkreten Vorschlag gemacht hätte, das finde ich ja richtig, aber immer bloß schimpfen.“<sup>2</sup>*

### **19-KÖ: Beteiligung der Bürger im Planungsverfahren**

Einige Bürger kritisierten auf der ersten Bürgerversammlung am 12.08.1993, dass sie allgemein zu wenig informiert worden seien. Eine Information nach Fertigstellung des Vorentwurfs ist aus ihrer Sicht ungenügend. Ortsteilbezogene Informationen, obgleich gewünscht, die Pflege eines kontinuierlichen Kontaktes zur Bauernschaft oder zu den Bürgern, gruppenspezifische Veranstaltungen oder die Verteilung von Informationsblättern etc. haben nicht stattgefunden.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> (06.1.043)

<sup>2</sup> (03.2.139)

<sup>3</sup> (01.1.055), (03.1.157), (01.1.137)

## **20-KÖ: Verfahren zur Klärung von Fakten**

Ein Gemeinderat betrachtete die Missachtung seiner Vorschläge, wie das Verfahren zur Klärung der Grundwasserstände zu gestalten ist, als Konflikt. Da die Aussagen der Dokumente, auf die sich die Landschaftsplanerin berief, den Erfahrungen der Flächennutzer widersprachen, ist der Vorschlag gemacht worden, gemeinsam in die Flur zu gehen, um den Wasserstand festzustellen. Dieser Vorschlag sei von der Landschaftsplanerin nicht wahrgenommen worden.

## **21-KÖ: Verbesserung des Lebensraums der Wiesenbrüter**

Umstritten blieb zwischen den Jagdpächtern im Donaumoos und Vertretern des Naturschutzes die Frage, ob einzelne Gehölze, Hecken oder kleinere Aufforstungen ein geeignetes Mittel sind, um Wiesenbrütern Schutz (z. B. vor Erholungssuchenden oder Hunden) zu gewähren, oder ob sich die Vögel grundsätzlich nur im großen Abstand von Gehölzen aufhalten und eine völlig gehölzfreie Flur bevorzugen. Trotz der Auflagen des Naturschutzes sei in der letzten Zeit der Bestand an Wiesenbrütern gesunken. Dagegen habe es früher sehr viel größere Bestände gegeben, als das Donaumoos noch von Solitäräumen, Hecken und Gehölzen durchzogen war.

### **3.1.2 Konflikttypen und ihre Verknüpfungen**

Ein Grund, warum Konflikte als undurchschaubar erlebt werden, liegt oftmals in der Vielfalt ihrer inhaltlichen Komponenten. Sehr oft überlagern sich in Auseinandersetzungen sehr unterschiedliche Streitpunkte verschiedener Kategorien und führen zu einem Gewirr an Streitpunkten. Für die Bearbeitung von Konflikten wird daher versucht, die einzelnen Aspekte zu separieren und typische Verknüpfungen von Streitthemen zu ergründen.

Im Landschaftsplanungsverfahren in Königsmoos können

- acht der geschilderten 21 Konflikte der Sachebene (mit einem Wert-, fünf Interessen-, einem Fakten- und einem Zweck-Mittel-Konflikt, jedoch keinem Konflikt über widersprüchliche Geschmacksurteile),
- neun der Beziehungsebene (mit vier Rollenkonflikten, vier Konflikten über unverträgliche Interpretationen der wechselseitigen Beziehungen und einem Konflikt aufgrund des Stils der Interaktion),
- drei der Verfahrensebene sowie
- ein Streitpunkt der Kommunikationsebene (im Bereich des Verstehens) zugeordnet werden.<sup>1</sup>

Im Zuge der Schilderung eines Konfliktes nannten die Befragten oftmals weitere Streitthemen, die sie mit dem Hauptthema verknüpften. In etwas weniger als der Hälfte der Nennungen wurden Interessenkonflikte mit Beziehungsaspekten verwoben.<sup>2</sup> In einigen Fällen wurden Interessenkonflikte mit Faktenkonflikten<sup>3</sup> oder Beziehungskonflikte mit Uneinigheiten über die Gestaltung des Verfahrens<sup>4</sup> verbunden.

Konflikte über die Verfahrensgestaltung enthielten oftmals den Vorwurf der Unfairness. In erster Linie sahen sich manche Vertreter der Landwirtschaft einer unfairen Behandlungsweise von

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. IX. 3.1.1: Tabelle 5.

<sup>2</sup> Z.B. (05.2.330), (06.2.023), (06.3.095). Die Verknüpfung bestand in diesem Fall immer bei Streitpunkten zwischen Vertretern der Landwirtschaft und des Naturschutzes.

<sup>3</sup> Z.B. (06.2.023), (05.1.089): Hier äußert der Befragte, dass ausschließlich das Fremdwasser die Hochwasserproblematik für das Donaumoos bewirke; der Aspekt des Moorschwundes wird gänzlich vernachlässigt, wohl um Nutzungseinschränkungen nicht erwägen zu müssen (05.2.290).

<sup>4</sup> Z.B. (06.3.304); (05.1.089): An dieser Stelle wird kritisiert, dass Vertreter des Naturschutzes die gemeinsame Prüfung der Wasserstände mit Vertretern der Landwirtschaft verhinderten und dies als Affront gegen die Personen gewertet.



Seiten einiger Vertreter des Naturschutzes und des Staates ausgesetzt.<sup>1</sup>

Selten kamen Verknüpfungen zwischen Interessen- und Wertkonflikten<sup>2</sup> vor. Insgesamt wurden gut die Hälfte aller Konfliktthemen mit weiteren Streitpunkten in Verbindung gebracht.

### 3.1.3 Erscheinungsbilder der Konflikte

Große Teile des Planungsverfahrens wurden von Konflikten geprägt und zeitweise sogar von ihnen beherrscht. Ab dem Zeitpunkt der Vorstellung alternativer Vorentwürfe im Gemeinderat durch die Landschaftsplanerin am 12.10.1992 und nach der öffentlichen Vorstellung am 12.08.1993 eskalierten einige Konflikte. Bei allen als sehr wichtig oder wichtig bewerteten Konflikten wurden kooperative Bemühungen zeitweise von Konfrontation abgelöst. Die *Konfliktintensität* reichte bis in die zweite Hauptphase der Eskalation.<sup>3</sup> Der Konflikt um die Einschränkungen der Nutzung (1-KÖ), der Beziehungskonflikt zwischen Vertretern der Landwirtschaft und des Naturschutzes (2-KÖ) und die Konflikte um den Stil der Interaktion auf der Bürgerversammlung (5-KÖ) reichten bis zur fünften oder sechsten Eskalationsstufe, da öffentliche Angriffe und massive Drohgebärden auftraten. Diese Konflikte traten meist als „heißer Kampf“ in Erscheinung<sup>4</sup>; Resignation schien selten vorzukommen.<sup>5</sup> Beleidigungen und Drohungen waren nach den Äußerungen der befragten Akteure insbesondere auf der großen Bürgerversammlung am 12.08.1993 häufig und traten auch sonst gelegentlich auf.<sup>6</sup> Nach Aussage der Bürgermeisterin und eines Bürgers waren ähnliche Spannungen innerhalb des Gemeinderates sowie zwischen Bürgermeister, Gemeinderat und Bürgerschaft bisher nicht aufgetreten.

Eine gewisse Entspannung der Konflikte zeichnete sich mit der „Aussetzungsphase“ der Landschaftsplanung von Anfang 1994 bis Sommer 1995 und insbesondere mit der personellen Umbesetzung des Kommunalparlamentes im ersten Halbjahr 1995 ab. Aktivitäten, die zur Entspannung beitragen sollten, aber von den Befragten nicht als deeskalierend bezeichnet worden sind, waren z. B. der Erörterungstermin zur Umsetzung des Landschaftsplans am 26.03.1992 oder die Verabschiedung des Sonderprogramms Donaumoos im Jahre 1994.

### 3.1.4 Wichtigkeit der Konflikte

Ziel dieses Abschnittes ist es, die zentralen Konfliktfelder im Planungsprozess der kommunalen Landschaftsplanung aus der Sicht der beteiligten Akteure zu ermitteln. Die Wichtigkeit eines Konfliktes wird danach bemessen, wie viele der befragten Akteure ihn als Konflikt bezeichneten und welches Gewicht sie den jeweiligen Konflikten zumaßen. Generell sahen es alle vier befragten Akteure nicht nur als unvermeidlich, sondern auch als sinnvoll an, dass ein gewisses

---

<sup>1</sup> Eine Vermutung eines Landwirtes betraf die Ausweisung der Wiesenbrüteregebiete. Er fürchtete, dass die Verpflichtungen, welche an die ausgewiesenen Wiesenbrütereflächen geknüpft seien, in Zukunft weiter bestünden, die Fördermittel, welche die Landwirte erhielten, jedoch auslaufen würden (06.2.023, 06.3.167). Häufig vermuteten Landwirte und einige Vertreter der Landwirtschaft, dass Vertreter des Naturschutzes oftmals nicht mit offenen Karten spielten und überzogene Forderungen stellen würden (05.1.074). Desweiteren wurde befürchtet, dass die Realisierung von Inhalten des Landschaftsplanes in ferner Zukunft verstärkt unter Einsatz von Zwang von Seiten des Staates geschehen würde (06.2.292).

<sup>2</sup> Z.B. (06.2.023); (05.1.045): Der Befragte kritisierte, dass der Staat die Kommunen zur Aufstellung eines Landschaftsplanes zwingt; ein solcher Zwang widerspreche dem Grundsatz der Freiheit des Eigentums, sofern die Planung realisiert werden solle; auf die Landschaftsplanung würde er als Landnutzer gänzlich verzichten wollen.

<sup>3</sup> Vgl. Kap. V. 5.1.

<sup>4</sup> Vgl. den Zeitungsartikel der Schrobenshausener Zeitung vom 02.09.1993 (S. 19) über die Verbrennung des sog. Pfadenhauer-Gutachtens; vgl. Kap. VI. 4 & 5.

<sup>5</sup> Ausnahme ist der tragische Selbstmord des zweiten Bürgermeisters im November 1992.

<sup>6</sup> (05.2.013)

Maß an Konflikten in der Landschaftsplanung auftritt.<sup>1</sup>

Der befragte Behördenvertreter sieht Konflikte sogar als notwendig an:

*„ich brauche ein Mindestmaß an Konflikten, um Probleme aufzuzeigen ... damit man sich damit auseinandersetzt ... um dann auch zu einer Lösung zu kommen.“<sup>2</sup>*

### 3.1.4.1 Häufigkeit der Nennung eines Konflikts

Ausschließlich vier Themen wurden von allen vier befragten Akteuren als Konflikt bezeichnet. Ein weiteres Thema nannten drei Handelnde. Alle anderen 15 Konflikte und damit die Mehrheit der Konfliktthemen wurden nur von einem oder zwei Akteuren genannt.

Von allen vier Befragten wurden

- die Einschränkungen der Flächennutzung (1-KÖ),
- die Beziehungskonflikte zwischen Vertretern der Landwirtschaft und des Naturschutzes (2-KÖ),
- die Korrektheit von Sachaussagen wie z. B. über die Höhe der Grundwasserstände (3-KÖ),
- die Aufforstung einer Fläche in einem Wiesenbrütergebiet (10-KÖ).

als Konfliktfelder benannt.

Von drei Befragten wurde die Auseinandersetzung um bestimmte Begriffe (wie z. B. ob eine Fläche als „Überschwemmungsbereiche“ oder „überschwemmungsgefährdeter Bereich“ zu bezeichnen sei) als konfliktreich betrachtet (4-KÖ).

Einigkeit bestand zwischen den vier befragten Akteuren darüber hinaus, dass *keine* Konflikte wegen mangelnder Information der Bürger entstanden seien. Jedoch erwähnten die Bürgermeisterin, ein Gemeinderat und die Landschaftsplanerin, dass einige Bürger gerade eine unzureichende Information bemängelt hätten (19-KÖ).

Einigkeit schien auch darüber zu bestehen, dass keinerlei Konflikte über widersprüchliche Geschmacksurteile aufgetreten seien, sofern der Umstand, dass keiner der befragten Akteure einen Streitpunkt nannte, der Fragen der Ästhetik betraf oder beinhaltete, in dieser Weise gedeutet werden kann. Zugleich werden an dieser Stelle die Grenzen einer Befragung deutlich.

### 3.1.4.2 Gewichtung der Konflikte

Jeder befragte Akteur maß den von ihm genannten Problemen eine Bedeutung im Sinne eines Grades an „Störung“ zu, welche ein Konflikt im Planungsverfahren aus seiner subjektiven Perspektive entfaltete. Die Betrachtung der Bewertung eines Konfliktes aus der Perspektive eines Akteurs kann Aufschluss darüber geben, welche Aspekte er als wichtig erachtet, damit das Planungsverfahren reibungsloser ablaufen könnte. Da sich das Geschehen im Planungsprozess aus dem Wechselspiel der Handlungen aller involvierten Akteure ergibt, erscheint eine akteursbezogene Auswertung ein geeigneter Ansatz zu sein, Verbesserungen für die Gestaltung des Planungsprozesses formulieren zu können.<sup>3</sup> Denn eine Auswertung aus der Perspektive der einzelnen Akteure kann sowohl auf allgemeine, als auch auf spezifische Schwierigkeiten verweisen, die ein konstruktives Zusammenspiel mit gerade diesem Akteur und den von ihm

<sup>1</sup> (01.1.383), (03.1.365), (05.2.176), vgl. (06.1.552). Der befragte Bürger sagte an dieser Stelle: „In der Demokratie gibt es einfach verschiedene Meinungen und wenn man dann das Beste daraus machen kann durch diese Konflikte, ist das nicht schlecht“ (05.2.201).

<sup>2</sup> (06.1.552)

<sup>3</sup> Ein prägnantes Beispiel dafür ist der Konflikt über die Verbindlichkeit des Landschaftsplanes. Die Unklarheit, inwieweit ein Landschaftsplan in Zukunft tatsächlich verbindlich sein wird, beschrieb der Behördenvertreter als Ursache für ein skeptische Haltung der Bevölkerung (06.2.218).

vertretenen Gruppen verhindert.

Da es zum anderen von Interesse ist, welche Konflikte als wichtig dargestellt wurden, soll auch eine fallspezifische Gesamtgewichtung der Konflikte erstellt werden. Eine integrierte Bewertung ist zugleich Voraussetzung für den übersichtlichen Vergleich mit anderen Fällen.

Die Gruppierung der Konflikte in der Tabelle 5 soll sowohl die integrierte wie auch die akteurspezifische Bewertung wiedergeben. Die Bedeutung eines Konfliktes wird durch die Zuweisung der Prädikate sehr wichtig, wichtig und weniger wichtig Ausdruck verliehen. Sehr wichtige Konflikte wurden von allen befragten Akteuren so gewichtet, wichtige von einem oder zweien und weniger wichtige von keinem.<sup>1</sup> Innerhalb dieser Gruppen werden diejenigen Konflikte an vorderen Stellen genannt, welchen eine größere Zahl an befragten Akteuren die entsprechende Bedeutung zubilligte. Ein Konflikt wurde dabei als sehr wichtig gekennzeichnet, acht als wichtig und zwölf als weniger wichtig.

Das größte Gewicht kam dem Typ des Interessenkonfliktes (1-KÖ) zu. Alle anderen Konfliktebenen und beinahe alle ihre Konflikttypen müssen als wichtig bezeichnet werden. Eine Priorität des Interessenkonflikts lässt sich zwar feststellen, darüber hinaus ist die „Gleichrangigkeit“ aller Konflikttypen auffällig.<sup>2</sup>

### 3.1.5 Kontrahenten und Parteien

Kontrahenten waren in den meisten Fällen die Landschaftsplanerin und Gemeinderatsmitglieder; darüber waren sich alle befragten Akteure einig.<sup>3</sup> Bürgermeisterin und Bürger nannten als Kontrahenten gegenüber der Gemeinde beinahe ebenso oft Vertreter der Unteren Naturschutzbehörde. Die Planerin wurde oftmals als eine Vertreterin insbesondere der Belange des Naturschutzes betrachtet, die von Vertretern verschiedener Naturschutzbehörden Unterstützung erhielt, während auf der anderen Seite der Gemeinderat und Vertreter der Bauernschaft standen.

Einige Konflikte gab es auch innerhalb des Gemeinderates, zwischen Gemeinderatsmitgliedern und Bürgermeister, zwischen Bürgermeister und Bürger sowie zwischen dem Vertreter des Amtes für Landwirtschaft und einem des ehrenamtlichen Naturschutzes.<sup>4</sup> Darüber hinaus gab es Konflikte zwischen Vertretern des Landwirtschaftsministeriums und eines großen Naturschutzvereins über eine eventuelle Zuweisung von Milchquoten in das Donaumoos. Zu Konflikten zwischen Mitarbeitern des Landratsamts und dem sogenannten Heimatabgeordneten im Landtag führten divergierende Ansichten über die Notwendigkeit, überhaupt einen Landschaftsplan aufzustellen.<sup>5</sup>

Auch die *Parteilpolitik* schien in der Landschaftsplanung in Königsmoos eine gewisse Rolle zu spielen. Innerhalb des Kommunalparlamentes kamen die schärfsten Kritiker des Landschaftsplanes aus den Reihen der CSU. Dennoch verliefen die Auseinandersetzungen vielfach jenseits der normalen parteipolitischen Konfliktlinien. Ein Grund dafür war wohl, dass die meisten Vertreter der für die Landschaftsplanung relevanten Institutionen die Parteizugehörigkeit der CSU hatten.<sup>6</sup> Parteilpolitik schien in der Landschaftsplanung in

---

<sup>1</sup> Konflikte, denen drei Befragte sehr große Bedeutung zumaßen, gab es in der Landschaftsplanung in Königsmoos nicht. An dieser Stelle ließ sich eine Grenze erkennen.

<sup>2</sup> Einzig Konflikten im Kommunikationsgeschehen wurde eine geringere Bedeutung zugewiesen. Die kommunikativen Fähigkeiten jeder Seite wurden von allen beteiligten Akteuren allgemein als ausreichend beurteilt (01.2.168), (03.2.204).

<sup>3</sup> (03.1.233)

<sup>4</sup> (03.1.215)

<sup>5</sup> (06.2.262), (05.3.114)

<sup>6</sup> Dies galt für das Kommunalparlament, das Landratsamt, den Donaumoos-Zweckverband, den Bauernverband und für die Bayerischen Ministerien für Landwirtschaft und Forsten sowie für Landesentwicklung und Umweltfragen

Königsmoos nicht der ausschlaggebende Faktor für die Konflikträchtigkeit gewesen zu sein.

Als konfliktfrei wurde das Zusammenspiel von Vertretern des Amtes für Landwirtschaft und des Bauernverbands, zwischen Planerin und allen Vertretern der Naturschutzbehörden, der neu gewählten Bürgermeisterin und Vertretern der Kommunalverwaltung sowie zwischen Vertretern der Gemeinde und der Regierung, des Amtes für Landwirtschaft und des Landratsamts dargestellt.<sup>1</sup> Als relativ konfliktfrei bezeichnete der Vertreter des Amtes für Landwirtschaft das Verhältnis zum amtlichen und weitgehend auch zum ehrenamtlichen Naturschutz. Widersprüche in der dargelegten Beurteilung gab es zwischen den Akteuren nicht.

### 3.1.6 Ursachen der Konflikte

Im Verlauf der Interviews nannten die Befragten auch einige Ursachen für die aufgetretenen Konflikte. Insbesondere versuchten sie zu erklären, wie der Konflikt über die Nutzungseinschränkungen (1-KÖ) und damit zusammenhängend die schwierigen Beziehungen zwischen Vertretern der Landwirtschaft und des Naturschutzes (2-KÖ) zu erklären seien.

Aus Sicht der Bürgermeisterin war es bereits ein Fehler, dass von staatlicher Seite einige Jahre zuvor die Milchkontingente im Donaumoos aufgekauft worden waren und sich viele Bauern von ihrem Viehbestand getrennt hatten. Eine wirtschaftliche Nutzung von Grünland sei ab diesem Zeitpunkt nicht mehr möglich gewesen. Einige Bürger (sowohl Bauern wie auch Siedler) hätten dann - aus der Unwissenheit heraus, was überhaupt Ziel und Vorgehen der Landschaftsplanung seien - den Widerstand gegen den Landschaftsplan als „lebenswichtig“ empfunden, unter anderem weil diese große Grünlandflächen und die Anhebung des Grundwasserstandes vorsah. Da die Zielrichtung des Landschaftsplans lange Zeit weitgehend unbekannt war, hätten sie dann das Gefühl gehabt, hintergangen worden zu sein; zudem konnte das Prinzip der Freiwilligkeit bei der Realisierung der Planung nicht glaubhaft vermittelt werden.<sup>2</sup>

Der befragte Behördenvertreter erläuterte, dass es allgemein im Donaumoos wenig landwirtschaftliche Alternativen zum Kartoffelbau gäbe. Grünlandnutzung sei hier nicht wettbewerbsfähig; Ackernutzung erbringe über 1000 DM (circa 500 Euro) mehr Deckungsbeitrag (also Gewinn pro Hektar und Jahr), Alternativen (z. B. Gemüsepflanzungen) scheiterten bisher bereits in der Versuchsphase. So hätten sich viele Donaumoosbauern von ihrem Viehbestand getrennt und ihre Betriebe unter großen Investitionen auf reinen Ackerbau umgestellt. Daher sei heute eine isolierte Forderung nach mehr Grünland ohne eine wirtschaftliche Verwendung des Mahdgutes oder einen finanziellen Ausgleich zum Scheitern verurteilt.<sup>3</sup> Dies sei der Ausgangspunkt des Konfliktes. Er kritisierte die Position einiger Vertreter des Naturschutzes gegenüber der Landwirtschaft mit den Worten

*„Ich kann nicht nur sagen, wir wollen mehr Grünland, was ihr damit machen könnt, das ist euer Thema; so geht das nicht.“<sup>4</sup>*

Der befragte Landwirt erzählte, dass die Leute im Donaumoos lange Zeit sehr arm gewesen seien. Heute hätten sie es mit ihrer Arbeit zu Wohlstand gebracht. Die Umsetzung des Landschaftsplans wäre für sie „tödlich“. Zwar ahnten Gemeinderat und Bürger überhaupt nicht, was mit der Landschaftsplanung auf sie zukommen würde, jedoch seien sie seit der Veröffentlichung des „Gesamtökologischen Gutachtens“ sehr „vorsichtig“ geworden.<sup>5</sup> Bereits am Anfang der Tätigkeit

---

(letzteres war zu dieser Zeit noch die Genehmigungsbehörde des kommunalen Landschaftsplanes). Eine Ausnahme war die neu gewählte Bürgermeisterin; sie gehörte nicht der CSU an.

<sup>1</sup> (05.1.383), (01.1.197), (06.1.088), (03.1.233)

<sup>2</sup> (03.1.305), (03.2.100), (03.1.192)

<sup>3</sup> (06.2.218), (06.1.100)

<sup>4</sup> (06.2.400)

<sup>5</sup> (05.1.138). Das „Gesamtökologische Gutachten“ nannte bereits Zielsetzungen wie Vernässung und Extensivierung größerer Flächen etc.

der Landschaftsplanerin in der Gemeinde sei klar geworden, dass sie sehr viel vom „Gesamtökologischen Gutachten“ übernommen habe. Zugleich arbeitete die Planerin in den Augen des befragten Landwirts mit Daten (wie z. B. über die Grundwasserstände, Moormächtigkeit), die er als „nicht wahr“ bezeichnete; eine gemeinsame Überprüfung der Daten sei ausgeschlagen worden. In Auseinandersetzungen seien von Vertretern des Naturschutzes Aussagen gemacht worden, die „falsch“ gewesen sein sollen.<sup>1</sup>

Auch die Landschaftsplanerin thematisierte die Uneinigkeit über zentrale planerische Informationen als wichtige Konfliktursache. Sie war von der Schärfe der Konfliktlage im Donaumoos überrascht. Die Bestandsaufnahme z. B. über die Grundwassersituation stütze sich auf die Erhebungen im „Gesamtökologischen Gutachten“, ohne zu wissen, dass die Datenlage nicht als gesichert bezeichnet werden konnte.<sup>2</sup> Da sie fachgemäß den Flurabstand des Grundwassers als entscheidendes Kriterium zur Bestimmung der Flächennutzung (als Acker oder Grünland) und damit auch der Nutzungsintensität heranzog, stellte die Uneinigkeit über die Grundlageninformationen auch die zentralen Inhalte der Planung in Frage.

Während die Planerin Missverständnisse und Unkenntnisse von Seiten des Gemeinderates und der Bürger über Inhalte der Planung als Konfliktursache verneinte, nannte die Bürgermeisterin Missverständnisse über die jeweiligen Interessen von Landwirtschaft und Naturschutz als eine wichtige Ursache. Der Grund für die Gruppenkonflikte zwischen Vertretern der Landwirtschaft und des Naturschutzes liegt ihrer Meinung nach darin, dass „einer über den anderen nicht richtig Bescheid weiß“. Denn vielfach lägen die Interessen gar nicht so weit auseinander. Dazu käme, dass für die Siedler im Donaumoos der Naturschutz immer schon „ein rotes Tuch“ gewesen sei, weil sie fast zwangsläufig negative Erfahrungen mit dem Naturschutz gemacht hätten.<sup>3</sup>

Man könne daraus jedoch nicht ableiten, dass die Gemeindevertretung Naturschutzbelangen nur ablehnend gegenüber stünde. Vielmehr sei in der Gemeinde (auch vor der Landschaftsplanung) immer schon ein gewisses Engagement für Naturschutz vorhanden gewesen.<sup>4</sup>

Jedoch sei einigen Gemeinderäten und insbesondere den Bürgern nicht klar gewesen, wozu der Landschaftsplan für sie nützlich sein könne. Selbst die „Behauptung“, dass der Landschaftsplan Bedingung für die Genehmigung des Flächennutzungsplan sei, sei nicht glaubwürdig gewesen, da sich dies in einer Nachbargemeinde anders verhalten habe.<sup>5</sup> Als mögliche Konfliktursachen wurden „Streitlust“ innerhalb der Gemeinde oder mangelnde Fähigkeiten der Planerin weitgehend verneint. Die Planerin habe den Planungsprozess gut strukturiert, gute Kommunikationsbedingungen geschaffen sowie Inhalte der Planung sachlich und verständlich dargestellt.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> (05.1.030), (05.1.587)

<sup>2</sup> (01.1.359), (01.1.563). Nach Pfadenhauer (2000: mdl.) existierte zu diesem Zeitpunkt kein hydrologisches Modell für das Donaumoos, welches exakte Berechnungen der Grundwasserstände in der Fläche ermöglichte. Die Planerin schreibt im Erläuterungsbericht zum Landschaftsplan (Fassung vom April 1996): „Die Grundlagen für die Landschaftsplanung ... waren durch die umfangreichen Donaumoos-Gutachten sehr ... ausführlich. Das Problem liegt jedoch in der Übernahme von wasserwirtschaftlichen Daten (z. B. Grundwasserstände ...). Die Unterlagen dazu werden im Gutachten als gut abgesichert beschrieben ...“

<sup>3</sup> (03.2.139), (03.2.036), (01.1.100), (03.2.164)

<sup>4</sup> (03.2.348), (05.1.061)

<sup>5</sup> (06.2.262)

<sup>6</sup> (03.2.164), (01.2.078), (03.1.109), (06.1.236), (01.1.086), (01.1.122), (03.1.233), (06.1.252)

### 3.2 Management der Konflikte in der Landschaftsplanung Königsmoos

Im Folgenden wird dargelegt, wie die Konflikte gehandhabt wurden: ob und wie Konflikte beigelegt wurden, wer die Akteure waren (Kapitel 3.2.1) und wie die Qualität der Lösungen und des gesamten Landschaftsplanes - gewissermaßen als Summe der einzelnen Lösungen - von den Befragten beurteilt wurden (Kapitel 3.2.2). Abschließend wird die Rolle der Landschaftsplanerin beschrieben, die sie im Planungsverfahren eingenommen hatte (Kapitel 3.2.3).

#### 3.2.1 Beilegung der Konflikte

Alle befragten Akteure schienen relativ überrascht vom Konfliktgeschehen und der Heftigkeit der Konflikte gewesen zu sein. Eine gezielte integrierte Handhabung von Konflikten wurde nicht beschrieben. Stattdessen nannten die Akteure jeweils Einzellösungen. Die Akteure, die versuchten, Konflikte zu lösen, waren in den meisten Fällen die gleichen, die sich als Kontrahenten gegenüber standen. Personen, die zwischen den Streitparteien vermittelnd einen Brückenschlag herstellten, gab es kaum.<sup>1</sup>

Machteinsatz, Rechtsauseinandersetzungen oder Betrachtung der den geäußerten Positionen zugrunde liegenden Interessen sind die drei Arten, wie insbesondere Interessenkonflikte beigelegt werden können.<sup>2</sup> Für einige andere Konflikttypen sind diese Methoden als nicht sachgerecht zu bezeichnen, weil die „Lösung“ keine Veränderung der Ausgangslage bewirken kann. Beispielsweise kann ein Apfel als „Zankapfel“ unter den Interessenparteien aufgeteilt werden; wird jedoch ein Faktenkonflikt dadurch beendet, dass eine Partei mit Hilfe ihrer Macht und ohne ausreichende Kenntnis der Sache die Faktenlage festlegt, kann der Konflikt zwar unterdrückt werden, an der Sachlage ändert dies jedoch nichts.

Im Rahmen der Landschaftsplanung in Königsmoos wurden nicht nur Interessenkonflikte, sondern auch andere Konflikttypen mit Hilfe von Macht „beigelegt“. Vier (darunter zwei Interessenkonflikte) der 21 Konflikte wurden beendet, indem eine Partei ihre *Macht* nutzte, um eine Lösung in ihrem Sinne herbeizuführen:

- Die Aufforstung einer Fläche im Wiesenbrütergebiet wurde vom Naturschutzbeirat abgelehnt (10-KÖ).<sup>3</sup>
- Der Abstand der Wiesenbrüterflächen zur Bebauung wurde von der Unteren Naturschutzbehörde verbindlich festgelegt und von der Planerin übernommen (12-KÖ).
- Die Verwendung bestimmter Begriffe wurden der Planerin vom Gemeinderat nach ihren Worten „verboten“ (4-KÖ).<sup>4</sup>
- Die Angabe der Höhe der Grundwasserstände im Landschaftsplan wurden vom Gemeinderat festgelegt (3-KÖ).<sup>5</sup>

Der Inhalt von *Rechtsstreitigkeiten* betraf insbesondere die Frage, ob die Gemeinde überhaupt einen Landschaftsplan aufstellen müsse und in welcher Weise dieser verbindlich werden würde. Den Bürgern wurde angeblich versichert, dass der Landschaftsplan für sie keinerlei

<sup>1</sup> Auch die einzelnen Ministerien sprachen sich nach Auskunft von Riß (1997: mdl.) in ihren Aktivitäten wie z. B. bei Fördermaßnahmen nicht miteinander ab. Eine Ausnahme soll der Kreisbaumeister des Landratsamtes gewesen sein. Er versuchte zwischen den Fronten zu vermitteln (05.1.490), (05.3.028).

<sup>2</sup> Ury et al. (1996: 14)

<sup>3</sup> Darüber hinaus änderte sich die gespannte Situation im Gemeinderat durch die Neuwahl - als „Machteinsatz“ des Bürgers verstanden - einiger Gemeinderäte und der Bürgermeisterin.

<sup>4</sup> (01.1.169)

<sup>5</sup> (01.2.006), (05.1.089)

Verbindlichkeit habe (8-KÖ).<sup>1</sup> Von Seiten der Genehmigungsbehörden wurde für die Gemeinde Königsmoos weiterhin ein Landschaftsplan als obligater Teil des Flächennutzungsplans gefordert (7-KÖ).

Drei Konflikte konnten durch einen *Interessenausgleich* beendet werden.

- Für den Konflikt über die Einschränkung der Flächennutzung (1-KÖ) war insbesondere die Initiative des Leiters des Amtes für Landwirtschaft von Bedeutung. Er initiierte gemeinsam mit dem Landrat und Vertretern des Landwirtschaftsministeriums ein Sonderprogramm Donaumoos, welches die finanzielle Förderung der Nutzungsumwandlung von Acker und Grünland ab 1994 ermöglichte. Eine Teillösung dieses Konfliktes konnte damit - unabhängig vom Planungsprozess der Landschaftsplanung - erzielt werden.<sup>2</sup> Im Erläuterungsbericht findet sich bzgl. der Flächennutzung folgende Zielsetzung:

*„Erhalt [gemeint ist offenbar Erhaltung, Anm. von M-O] des Moorkörpers in Teilbereichen, wobei die Entwicklung der Baulandausweisung nicht beeinträchtigt werden darf. Außerdem darf die bisherige landwirtschaftliche Nutzung nicht behindert werden ...“<sup>3</sup>*

Verbal ist damit ein „Kompromiss“ erzielt, da sowohl der Moorkörper erhalten bleiben soll und zugleich Nutzungen nicht eingeschränkt werden. Faktisch möglich ist die Realisierung dieses „Kompromisses“ jedoch nicht.

- Weiterhin kann folgende Lösung als interessenorientiert bezeichnet werden: Im Rahmen der Landschaftsplanung wurden die vom Landratsamt ausgewiesenen Wiesenbrüterflächen, welchen eine Nutzungseinschränkung auferlegt ist, unverändert in den Landschaftsplan übernommen (vgl. 1-KÖ). Letztlich stimmten auch die Landwirte diesen Ausweisungen zu; überzeugend war für sie das Argument, sagte die Bürgermeisterin, dass mit der Zurücknahme der Ausweisung auch finanzielle Hilfen für einzelne Landwirte entfallen wären.<sup>4</sup>
- Des Weiteren einigten sich die Planerin und Vertreter des Gemeinderates darüber, dass Gebietskennzeichnungen nicht flächenscharf erfolgen sollen (11-KÖ) und Gräben nur einseitig bepflanzt werden (1-KÖ).
- Da verlässliche Angaben über die Torfmächtigkeit und zur Realnutzung als Wiese oder Acker fehlten, aber die Daten insbesondere deshalb umstritten waren, weil sie Konsequenzen für die Nutzungszuweisung hatten, einigten sich der Gemeinderat und die Planerin über die unklaren Daten im Stil eines Kompromisses (3-KÖ).

Damit wurden zehn der 21 Konflikte ganz oder weitgehend gelöst. Die Bearbeitung der Konflikte begann erst nach dem Planungsschritt „Entwurf von Alternativen“ im Jahr 1992.

Die verbliebenen 11 Konflikte im Planungsverfahren blieben bestehen, weil sie aufgrund ihres

<sup>1</sup> Zugleich wurde der Landschaftsplan angeblich vom Bürgermeister als für die Bürger fast bedeutungslos dargestellt. Dies zeigt ein Brief eines Bürgers aus Königsmoos an den Bürgermeister: „Auf der letzten Bürgerversammlung erklärten Sie, Herr Bürgermeister, dass .. (mit dem) Landschaftsplan, falls er kommt, der (Pflichtteil) der staatlichen Planung erfüllt ist; er verschwindet in irgendeiner Aktenregistratur und für das Gebiet um Königsmoos ändere sich praktisch nichts zum Nachteil. Die ... Flächen mit dem angebrachten Vermerk 'Vernässung', (die) .. die Ackerbaubewirtschaftung im Gemeindegebiet behindern (würden), seien nicht ernstzunehmen bzw. falsch in den Plan eingezeichnet ...“ (03.2.215) Der Vertreter des Amtes für Landwirtschaft bemerkte, er werde sich aufgrund der Behördenverbindlichkeit in seinen allgemeinen Aussagen nach den Inhalten der Landschaftsplanung richten. Bei der einzelbetrieblichen Beratung sehe er sich in erster Linie dem Wohle des einzelnen Bürgers verpflichtet, da der Landschaftsplan für letzteren ja unverbindlich sei (06.3.266).

<sup>2</sup> Aufgrund dieser Initiative schien auch der Behördenvertreter seinen Rollenkonflikt lösen zu können (16-KÖ).

<sup>3</sup> Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan mit eingearbeitetem Landschaftsplan (Fassung vom 20.1.1997); beigelegt ist folgende Anmerkung der Planerin: Die Ergänzungen aufgrund des Gemeinderatsbeschlusses vom 25.03.1996 beginnt ab den Worten „in Teilbereichen ... nicht behindert werden.“

<sup>4</sup> (03.2.305)

Ereignischarakters nicht mehr verändert werden konnten,<sup>1</sup> oder sie wurden dadurch beendet, dass das Planungsverfahren als Konfliktarena abgeschlossen wurde. Eine Lösung der verbleibenden elf Konflikte fand im Rahmen des Verfahrens also nicht statt. Diese Konflikte betrafen in erster Linie die Rollen der Bürger (18-KÖ) und des Landschaftsplaners (6-KÖ) sowie die Beteiligung der Bürger (19-KÖ) und der Behördenvertreter (17-KÖ).<sup>2</sup>

Einzig die spannungsreichen Beziehungen zwischen Vertretern der Landwirtschaft und des Naturschutzes (2-KÖ), die Frage nach der Wertschätzung des Privateigentums (9-KÖ) sowie die Uneinigkeit über die Wahl geeigneter Maßnahmen zur Verbesserung des Lebensraumes der Wiesenbrüter (21-KÖ) blieben auch nach Beendigung des Verfahrens der Landschaftsplanung in der Kommune bestehen.

### 3.2.2 Qualität der Konfliktlösungen und des Landschaftsplans

Die Güte der Lösungen von Konflikten auf der Sachebene bedingt die Güte des Landschaftsplans. Je besser die Konflikte gelöst sind, umso besser wird auch der Plan.

Das Ergebnis der Konfliktbearbeitung, also den Landschaftsplan, bezeichneten alle vier befragten Akteure als „Kompromiss“, sie bewerteten die Qualität aber äußerst unterschiedlich.<sup>3</sup> Ein Grund dafür könnte sein, dass die Planerin und Bürgermeisterin sich auf den Landschaftsplan bezogen, der Bürger und der Behördenvertreter jedoch auf den rechtlich verbindlichen Flächennutzungsplan mit integriertem Landschaftsplan. Die Bürgermeisterin beurteilte den Landschaftsplan als „*sehr gut*“. Der Landwirt meinte, dass die Planung „*langsam erträglich*“ wurde. Heute handle es sich um „*den momentanen Ist-Zustand*“: „*Es ändert sich mit dem Landschaftsplan praktisch so viel wie nichts*“. Der Behördenvertreter bezeichnete den Plan als „*vernünftigen Kompromiss*“.<sup>4</sup> Auf das Gesamtergebnis bezogen resümierte die Planerin, dass der Landschaftsplan gut und einer ihrer besten Landschaftspläne sei, da er nicht nur allgemeine, sondern auch sehr konkrete Aussagen enthalte; die Diskrepanz zum Flächennutzungsplan entstehe durch die stete Abmilderung der Aussagen (vgl. 13-KÖ). Der Landschaftsplan selbst enthalte die grundlegenden Ziele und Belange des Naturschutzes.<sup>5</sup>

Übereinstimmend nannten alle vier Akteure die Genehmigung des Flächennutzungsplans als Grundlage für die weitere „*bauliche Entwicklung*“ als das wichtigste Ergebnis des Landschaftsplans.<sup>6</sup> Die bauliche Entwicklung fand jedoch nur in geringem Umfang statt. Die Bürgermeisterin sieht im Landschaftsplan eine gute Grundlage für das Entwicklungskonzept, welches derzeit erarbeitet wird, ansonsten liege er „*in der Regel bei uns im Rathaus in der Schublade*“.<sup>7</sup>

Die Planerin sieht das Einverständnis aller Parteien darüber, dass der Moorboden gesichert werden soll, als ein wichtiges Ergebnis. Vor der Landschaftsplanung strebte die Gemeinde eine weitere Entwässerung an, dies habe sich durch den Landschaftsplan geändert. Heute würde, nach Auskunft der Bürgermeisterin, in der Gemeinde in steigendem Maße die Notwendigkeit gesehen, dass Maßnahmen zur Moorboden-Sicherung ergriffen werden müssen.<sup>8</sup> Die Stufen des „*Lernens*“ begannen mit dem „*Gesamtökologischen Gutachten*“ und reichten bis in das Verfahren des Landschaftsplanes, meinte die Planerin. Der Landschaftsplan habe die Konflikte des

<sup>1</sup> Diese waren der Stil der Interaktion auf der Bürgerversammlung (5-KÖ); die Abwesenheit des Bürgermeisters auf dieser Versammlung (15-KÖ) und das gewählte Verfahren zur Klärung von Fakten (20-KÖ).

<sup>2</sup> Darüber hinaus ist teilweise auch der Konflikt über die Abmilderung der Planungsaussagen ungelöst geblieben (13-KÖ).

<sup>3</sup> (01.2.063), (05.3.001), (05.1.463), (05.1.540), (03.1.129)

<sup>4</sup> (03.2.348), (05.3.153), (06.3.253)

<sup>5</sup> (01.2.235), (01.2.218)

<sup>6</sup> (06.3.253), (05.3.114), (01.2.244), (03.1.014)

<sup>7</sup> (03.2.348), (03.1.031), (03.1.014), (01.2.244), (06.3.266), (05.3.153), (05.3.134)

<sup>8</sup> (01.2.078), (01.1.169)



Entwicklungskonzeptes „vorweggenommen und die späteren Planungen erleichtert“. Die Leute seien heute „mit dem Thema bekannt“.<sup>1</sup>

### 3.2.3 Die Rolle des Planers

Der Kern der Aufgaben, welche die Planerin in der Landschaftsplanung in Königsmoos wahrnahm, lag in der Fachplanung. Sie erhob beispielsweise die Planungsgrundlagen und erarbeitete aus der fachplanerischen Sicht eine Perspektive für die Gemeinde. Auf dieser Grundlage beriet sie den Gemeinderat und legte einen Entwurf des Landschaftsplans vor.<sup>2</sup> Die Strukturierung des Planungsprozesses resultierte aus dem Ablauf des Arbeitsfortschrittes der Fachplanung. Bei Konflikten übernahm sie nach Aussage der Bürgermeisterin teilweise die Rolle einer schlichtenden Partei, sofern ihr dies möglich war.<sup>3</sup> Sie bemühte sich, Streitpunkte mit sachlichen Argumenten vorbeugend zu entschärfen und aktuelle Konflikte auf diese Weise beizulegen. Beispielsweise verwendete sie sehr viel Mühe, um die natürliche Ausgangssituation der Gemeinde als Niedermoorbecken für den Gemeinderat verständlich darzustellen. Nach Auskunft des Vertreters des Amtes für Landwirtschaft hat sie in der als äußerst schwierig zu bezeichnenden Situation „nicht dazu beigetragen, dass ... der Widerstand verstärkt wurde.“ Da sie jedoch selbst vielfach in Konflikte im Gemeinderat verwickelt war, blieb ihr häufig nur die Aufgabe, sich zu rechtfertigen.<sup>4</sup> Die Planerin wurde vielfach als Stellvertreterin der staatlichen Naturschutzpolitik und damit gleichbedeutend als Mitverursacherin der schwierigen Lage im Donaumoos betrachtet und als solche mit dem Unmut und der Angst einiger Bürger und Gemeinderäte vor einer ungewissen Zukunft konfrontiert.

## 4. Kooperative Elemente und Konfliktbearbeitung in Königsmoos

In den vorangegangenen Passagen wurden die Konfliktlage und der Umgang der Beteiligten mit den aufgetretenen Konflikten detailliert analysiert. In diesem Abschnitt wird nun wiedergegeben, wie die Zusammenarbeit und die Konfliktbearbeitung im gesamten Landschaftsplanungsverfahren von den Befragten charakterisiert und bewertet wurde.

Einig waren sich die befragten Akteure, dass im Gegensatz zur Einzelarbeit bei der Zusammenarbeit mehrerer Personen auch vermehrt Konflikte auftreten, wie zum Beispiel dadurch, dass jemand Probleme anspricht, „*die bisher ignoriert oder einfach hingenommen wurden.*“<sup>5</sup> Eine Alternative zu einer intensiven Kooperation gibt es nach ihrer Meinung heute für

---

<sup>1</sup> Der Landschaftsplan, „hat die Leute dazu gezwungen, den Gemeinderat eigentlich dazu gezwungen, sich sehr eingehend mit der Thematik zu beschäftigen. Und das muss man ihnen zugute halten - der Gemeinderat hatte auch Texte und Unterlagen - und die haben sich wirklich darübersetzt und haben das sehr ernsthaft durchgelesen, was sonst nicht der Fall ist. Sonst liest vielleicht mal der Bürgermeister den Text und schreibt ein paar Korrekturen rein. Das haben die Seite für Seite durchgearbeitet“ (01.1.169).

<sup>2</sup> (01.1.086), (03.1.109), (05.1.273), (05.3.031)

<sup>3</sup> (01.1.197). Ein ehemaliger Gemeinderat erlebte die Planerin nicht als um die Streitschlichtung bemüht: „Nein, da war sie eigentlich nicht so angetan davon, Streit zu schlichten. Es hat ja wenig Streit gegeben, die größte Auseinandersetzung war mit ihr“ (05.3.004). Er sah die Planerin als „stur und hart“. „Nur wenn sie gesehen hat, dass es anders nicht machbar ist mit uns, dann hat sie halt wieder ein bißchen nachgegeben, aber sonst, dass sie Kompromiss-Vorschläge gebracht hätte, das war eigentlich nicht der Fall“ (05.1.352, 05.2.001). Jedoch hätte er es sehr begrüßt, wenn der Planer zugleich die Rolle des Schlichters übernehmen würde. Aber er sah dabei die Schwierigkeit, eigene Ideen verteidigen zu müssen und zugleich schlichtend tätig zu werden (05.3.031), in der Annahme, dass dies ein Abrücken von eigenen Positionen zu bedeuten habe.

Anders beurteilt der Vertreter des Amtes für Landwirtschaft die Planerin und bezeichnet sie als „immer kompromissbereit“ (06.1.252).

<sup>4</sup> Zitat bei (06.1.252); (03.2.100)

<sup>5</sup> (01.1.359), vgl. (03.1.340), (05.2.176), (06.1.552).

die kommunale Landschaftsplanung nicht.<sup>1</sup> Zusammenarbeit hat im Rahmen der Landschaftsplanung zwischen Akteuren verschiedener Behörden und sonstiger Institutionen stattgefunden. Häufig gab es intensive Bemühungen einzelner Akteure oder Interessengruppen, Lösungen zu finden.<sup>2</sup> Bürger wurden ausschließlich nach Maßgabe des Gesetzes beteiligt.

Im beschriebenen Verfahren haben nach Ansicht der Befragten weder ein wichtiger Akteur noch ein relevanter Inhalt gefehlt.<sup>3</sup> Die Kooperation im Rahmen der Landschaftsplanung sei jedoch oftmals von einem Mangel an Offenheit, von Unverständnis, Konfrontation und Misstrauen geprägt worden.<sup>4</sup> Eine gemeinsame Lösungssuche bestand meist in Form der Suche nach akzeptablen Kompromissen. Neuartige oder für alle Seiten vorteilhafte Lösungen wurden von keinem Akteur erwähnt.<sup>5</sup> Stattdessen schienen die Akteure oftmals in dem Bemühen zu verharren, ihre eigene Positionen gegen andere durchzusetzen. Kooperative Elemente wurden ausschließlich zum Zweck der Konfliktbearbeitung eingesetzt.

---

<sup>1</sup> (01.1.242), (03.1.259), (05.2.048), (06.1.391)

<sup>2</sup> Z.B. Riß (1997: mdl.)

<sup>3</sup> (03.1.176), (01.1.210), (05.1.540)

<sup>4</sup> (05.1.540), (05.1.587), (03.1.193)

<sup>5</sup> (01.2.168), (03.2.204)

## 5. Konsequenzen für die Landschaftsplanung

In diesem Kapitel geben die befragten Akteure aus ihrer Erfahrung Antworten auf zwei der anfangs gestellten Fragen, nämlich wie Verfahren und Inhalt der Landschaftsplanung nach ihrer Ansicht in Zukunft zu verändern seien. Ihre Antworten haben folgende Schwerpunkte: Die Verbesserungsvorschläge, welche die Befragten machten, bezogen sich in erster Linie auf das Verfahren. Die Kooperation mit Bürgern und Behördenvertretern sollte nach ihrer Meinung wesentlich intensiviert werden. Scharf wurde der Inhalt des Plans kritisiert. Ein guter Plan müsse einen gangbaren Weg zeigen, wie seine Ziele realisiert werden könnten.

### 5.1 Konsequenzen für den Planungsprozess

Einig waren sich die vier befragten Akteure darüber, dass mit besonderer Dringlichkeit die Bürgerschaft sehr viel intensiver im Planungsprozess beteiligt werden sollte. Die Beteiligung sollte wesentlich früher beginnen als im Gesetz vorgesehen und üblich, so dass sich die Bürger bereits eigene Gedanken über die von ihnen gewünschte Entwicklung der Gemeinde machen könnten, und die Beteiligung sollte regelmäßiger sein.<sup>1</sup> Uneinig waren sich die Auskunft gebenden Akteure darüber, ob eine Beteiligung bereits mit Beginn der Planung oder erst nach der Erarbeitung eines (Vor-) Entwurfs wünschenswert sei.<sup>2</sup> Ziele der Beteiligung seien es, die Bürgerschaft z. B. durch Ortsbegehungen und jedwede Art der Öffentlichkeitsarbeit sehr viel mehr zu informieren, eine aktive Mitarbeit - insbesondere der von der Planung Betroffenen - in Arbeitskreisen zu erreichen, einzelne Interessengruppen gezielt anzusprechen und regelmäßig im Austausch mit den Ortsobmännern der Landwirtschaft zu stehen.<sup>3</sup> Die wichtigsten Gründe, warum Kooperation mit den Bürgern gesucht werden sollte, seien ihre Ortskenntnisse sowie um ihre Einsicht und Zustimmung gewinnen zu können.<sup>4</sup> Auch die Gemeinde sollte eine aktivere Rolle bei der Beteiligung übernehmen. Bürgermeisterin und Behördenvertreter sahen einen direkten Zusammenhang zwischen Beteiligung und einer Übernahme von Aufgaben.

Die Bürgermeisterin sagte:

*„Die Leute wollen sich ein bisschen eingebunden fühlen. Und immer, wenn man jemanden einbindet in irgendeinen Prozess, kriegt er ein bisschen Hintergrundwissen - sieht mit anderen Augen - und dann engagiert er sich auch dafür und versteht [M-O: er] ... es ja auch. Aber sonst, wenn ich 'Landschaftsplan' sage, sagt er 'so ein Quatsch, das geht mich nichts an'“<sup>5</sup>*

Die Planerin meinte, dieser Weg sei „das Effektivere und das Einzige, was [M-O: in der Landschaftsplanung] geht“. Der Behördenvertreter wünschte, gemeinsam mit dem Planenden über den Landschaftsplan zu beraten, bevor der Plan öffentlich dargestellt wird. So könnten konsensfähige Ziele und Strategien bereits im Vorfeld geklärt werden.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> (03.1.036), (06.1.433), (03.1.157)

<sup>2</sup> (01.1.242), (03.1.259), (05.2.27), (06.1.391), vgl. (06.1.433).

<sup>3</sup> (01.2.274), (03.2.329), (03.2.450), (01.2.274), vgl. (05.1.430).

<sup>4</sup> (01.1.242), (03.1.259), (05.2.048), (06.1.391)

<sup>5</sup> (03.1.283), (03.1.327), vgl. (06.1.433).

<sup>6</sup> (01.2.274), (06.3.304)

## 5.2 Konsequenzen für den Inhalt der Landschaftsplanung

Sehr viel weniger Vorschläge äußerten die Befragten, wie der Inhalt des Landschaftsplans zu verbessern sei. Die Planerin nannte das Ziel, einen Plan von den Betroffenen zugunsten der Betroffenen zu entwickeln.<sup>1</sup> Der Behördenvertreter und die Bürgermeisterin kritisierten wiederholt, dass im Landschaftsplan nur Ziele (wie z. B. die Umwandlung von Acker in Grünland) dargestellt worden seien, während er sich über praktikable und attraktive Möglichkeiten der Realisierung dieser Ziele (etwa über die Verwendung des Schnittgutes) - vollständig ausschweige. Beide mahnten die Entwicklung von Zielen und Maßnahmen an, die in Erwägung ihrer Effekte für die Betroffenen entwickelt werden sollten.

Der ehemalige Gemeinderat plädierte unter anderem aufgrund dieses Mangels für eine sehr viel direktere Verwendung der Gelder für den Naturschutz ohne die Erstellung jeglichen Plans.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> (01.1.145)

<sup>2</sup> (05.3.297)

## **6. Die kommunale Landschaftsplanung im Markt Buchenberg**

Die Marktgemeinde Buchenberg liegt circa sieben Kilometer westlich von Kempten (an der Iller) an der Grenze zwischen Bayern und Baden-Württemberg im Allgäuer Voralpenland. Die Entfernung von Lindau am Bodensee beträgt circa 55 km und von München circa 100 km. Das Buchenberger Gemeindegebiet gehört nach der naturräumlichen Gliederung im östlichen Teil der Jungmoränenlandschaft der Iller-Vorberge und im westlichen Teil dem Kürnacher Molassebergland an und trägt hier Mittelgebirgscharakter. Im östlichen Teil liegen die Höhen zwischen 740 und 970 m über NN, im westlichen zwischen 760 und 1129 m über NN. Das Landschaftsbild, als Grundlage der touristischen Attraktivität Buchenbergs, ist geprägt von einer Vielzahl von Kuppen und Bergen, einigen tief eingeschnittenen Tälern, einem großen Anteil an Grünlandfläche, von Bächen und Gehölzsäumen, Streuwiesen und meist bewaldeten Nieder-, Hoch und Übergangsmooren. Hochlagen und steile Hänge sind überwiegend bewaldet.<sup>1</sup>

### **6.1 Skizze des Planungsverfahrens in Buchenberg**

Der Gemeinderat sucht in der Landschaftsplanung nach einem Instrument, um die Erstaufforstung lenken zu können. So wird im Frühling 1992 parallel zur Flächennutzungsplanung die Landschaftsplanung begonnen. Gegen Ende der Bestandsaufnahme legen im Frühling 1993 die Gemeinderäte und die Planer im Rahmen einer zweitägigen Klausurtagung das Leitbild der Entwicklung der Gemeinde und die Ziele der einzelnen Planungsschritte einvernehmlich fest. Nach der Vorstellung und Diskussion alternativer Vorentwürfe im Herbst 1993 wird die Planung bis Mitte 1996 weitgehend ausgesetzt. In diesem Zeitraum werden ein Landschaftspflegeverband und eine Pflegegemeinschaft gegründet. Ihre Aufgabe ist es unter anderem, mit Hilfe der Landschaftspflege den Reiz der Landschaft und somit ihre touristische Attraktivität zu gewährleisten und zugleich zum Erwerb von Fördermitteln beizutragen. Ende des Jahres 1995 beginnt eine intensive Auseinandersetzung einiger Vertreter der Bürgerschaft in Arbeitskreisen mit der Entwicklung der Gemeinde und den Planungen. Erst mit der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange treten auch heftigere Diskrepanzen zwischen manchen Vorstellungen des Gemeinderates und zu beteiligenden Stellen (z. B. des Forstamtes oder des Regionalen Planungsverbandes) auf. Die meisten Konflikte können im kleinen Kreis gelöst werden. Auch im Rahmen der Bürgerbeteiligung Mitte 1997 kommt es zu sachlichen sowie polemischen Einwendungen, die insbesondere die Ausweisung von Gewerbeflächen betreffen. Nach der Abwägung der Bedenken wird das Planungsverfahren gegen Ende des Jahres 1998 ohne weitere Schwierigkeiten abgeschlossen.

### **6.2 Beschreibung des Planungsverfahrens in Buchenberg**

Im Vergleich zur Landschaftsplanung in Königsmoos war die in Buchenberg sehr viel unkomplizierter. Die Handelnden zogen in Buchenberg meist „am gleichen Strang“ und arbeiteten nicht wie in Königsmoos gegeneinander.

Wie bei der Beschreibung des Planungsverfahrens in Königsmoos werden jedem Planungsschritt die aufgetretenen Konflikte sowie die kooperativen Elemente dieser Zeitspanne zugeordnet. Durch diese Darstellung werden differenzierte Vergleiche zwischen den beiden Fallstudien möglich, die in der späteren Diskussion ausgewertet werden. So zeigt sich beispielsweise, dass in der Landschaftsplanung in Buchenberg wesentliche Schritte der Zusammenarbeit vor der Phase des Entwurfs stattfanden, während im Verfahren in Königsmoos intensive Bemühungen um Zusammenarbeit erst nach der Entwurfsphase begannen.

---

<sup>1</sup> Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan und Landschaftsplan (Fassung vom 01.09.1998: 11 f.)

## Aufstellungsbeschluss und Auftragsvergabe

Am 10.03.1992 erteilt die Marktgemeinde Buchenberg die Aufträge zur Erarbeitung eines Flächennutzungs- und Landschaftsplanes.

Ein *Konflikt* aus der Vergangenheit, deren Wirkung bis in den Prozess der Landschaftsplanung hineinreicht, ist der zwischen Vertretern der Landwirtschaft und des Naturschutzes (18-BU).

## Definition der Aufgabenstellung

Aufgrund der zahlreichen Anträge zur Erstaufforstung sucht der Gemeinderat ein Instrument zur Steuerung der Aufforstung im Landschaftsplan. Eine Steuerung wird als wichtig erachtet, um das Landschaftsbild als zentrale Grundlage für die touristische Attraktivität der Gemeinde erhalten zu können.<sup>1</sup> Aufgrund der Grenzertragslage von Buchenberg und der hohen finanziellen Anreize der EU für die Erstaufforstung wurde im Gemeinderat befürchtet, dass gerade die landschaftlich reizvollen Offenflächen zu Wald würden und dadurch die Attraktivität Buchenbergs sinken könnte (02.1.219; 07.1.045).<sup>2</sup> Landwirtschaft und Tourismus stellen wichtige Wirtschaftssektoren in Buchenberg dar.<sup>3</sup> Da der bisherige Landschaftsplan von 1980 niemals in den FNP integriert wurde und daher keine Verbindlichkeit besitzt, beschließt der Gemeinderat am 10.03.1992 aus freiem Willen die Fortschreibung des Flächennutzungsplans mit Erarbeitung des Landschaftsplans.<sup>4</sup> Dazu kommt, dass, wie in Königsmoos, auch in Buchenberg die Ortsentwicklung Anlass gibt, den Flächennutzungsplan fortzuschreiben.

## Bestandsaufnahme

Zwischen Anfang und Ende des Jahres 1992 erfolgt die Bestandsaufnahme; sie wird am 22.12.1992 dem Gemeinderat zur Prüfung und Stellungnahme übergeben.

Ein Gemeinderat beklagt und bezeichnet als *Konflikt*, dass einzelne Gemeinderatsmitglieder kein Interesse an der Landschaftsplanung hätten (12-BU). Er äußert die Hoffnung, dass, wenn erste Maßnahmen des Planes umgesetzt würden, die auch im Interesse der bisher uninteressierten Räte liegen, sich die Situation ändern würde.

*Kooperative Elemente* in dieser Zeit sind:

- Im April stellt der Planer eine Voranfrage an die Träger öffentlicher Belange mit Hilfe eines Fragebogens und führt im Mai 1992 mit einigen Behördenvertretern ein Abstimmungsgespräch.
- Es finden drei Abstimmungsgespräche (am 23.03.1992, 17.09.1992 und 01.02.1993) und eine Ortsbegehung (am 13.10.1992) in den einzelnen Ortsteilen statt. Beim vierten Treffen (am 01.02.1993) werden für den Ortsbereich Buchenberg die Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, die Ausweisung von Gewerbegebieten sowie Aspekte des Tourismus und der Erholung sowie des Natur- und Landschaftsschutzes besprochen. Teilnehmende sind der Flächennutzungs- sowie der Landschaftsplaner, der

---

<sup>1</sup> (07.1.045), (02.1.219)

<sup>2</sup> Während die Aussagen der Landschaftsplanung in den meisten Fällen nur für Behörden und nicht für den Bürger verbindlich sind, sind Festlegungen über Aufforstungseinschränkungen insofern auch für den Bürger direkt wirksam, als sich das Amt für Forstwirtschaft in seiner Genehmigungspraxis zur Erstaufforstung grundsätzlich an den Landschaftsplan halten muss.

<sup>3</sup> Niederschrift der Gemeinderatssitzung vom 6.11.1996

<sup>4</sup> (02.1.269), (02.2.347), vgl. (04.1.064)

Bürgermeister, die Fraktionssprecher und die Vertreter der Gemeindeverwaltung.<sup>1</sup>

- Bereits im Rahmen der Bestandsaufnahme beginnen die Planer Kontakte zu den Bürgern zu knüpfen, lernen ihre Sorgen und Interessen kennen und berichten über ihre Aktivitäten in der Presse.<sup>2</sup>

### Erarbeitung eines Leitbildes

Im Frühjahr 1993 wurde ein Leitbild erarbeitet. Am 19./20.03.93 findet dazu, als *kooperatives Element*, eine gemeinsame Klausurtagung des Gemeinderates mit den Planern in einem Nachbarort statt. Hier werden, noch bevor die Bestandsaufnahme abgeschlossen ist, sowohl die inhaltlichen Ziele jeden Schrittes des Planungsverfahrens sowie ein Leitbild zur Siedlungs- und Landschaftsentwicklung, als auch Maßnahmen zur Einbettung der Landschaftsplanung im sozialen Umfeld (z. B. im Rahmen der Bürgerbeteiligung) ausführlich diskutiert und gemeinsam beschlossen.<sup>3</sup>

Der Bürgermeister beschreibt die Klausurtagung mit folgenden Worten:

*„Wir haben uns ein schönes Wochenende gemacht, wo natürlich auch ein bisschen die Geselligkeit im Vordergrund stand. Wir haben ... aber sehr intensiv zwei Tage über diesen Plan beraten.“<sup>4</sup>*

Der befragte Gemeinderat hob auch die Nichtöffentlichkeit als Qualität hervor, da sehr viel freier und offener über einige Themen diskutiert werden konnte, wenn nicht am nächsten Tag das Spektakulärste in der Zeitung steht (07.1.345).

Folgende vier *Konflikte* sind in dieser Planungsphase aufgetreten:

- Divergenzen im Gemeinderat über die Einschränkung der Flächennutzung und insbesondere über die Frage, ob der Gemeinderat Anträge zur Erstaufforstung ablehnen dürfe (1-BU).
- Diese Frage ließ diskrepante Anschauungen im Gemeinderat über die Wertschätzung des Privateigentums zum Streitpunkt werden (2-BU).
- Der Planer nannte den Widerstand im Gemeinderat gegen größere Veränderungen als Konflikt für ihn (15-BU).
- Der Konflikt über die Notwendigkeit, überhaupt Gewerbeflächen auszuweisen sowie geeignete Standorte zu finden, wird innerhalb des Gemeinderates zum Zankapfel (3-BU).

Der Planer bezeichnet den kooperativen Stil der Auseinandersetzung in Buchenberg als sehr förderlich, um qualitativ gute Lösungen entwickeln zu können:

<sup>1</sup> Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan und Landschaftsplan in der Fassung vom 01.09.1998: 3; (07.1.064)

<sup>2</sup> Der Planer beschreibt seine Aktivitäten in dieser Zeit folgendermaßen: „Das ging schon mal so los, dass wir von Anfang an immer in der Presse berichtet haben; also nicht nur über Gemeinderatssitzungen, sondern auch darüber, was wir konkret vorhaben, damit Mitwirkung möglich ist. D.h. als Beispiel, die Landschaftsplanung braucht eine Bestandsaufnahme und die Bürger sind darüber informiert, dass in der Landschaft Leute herumsausen und die Bürger die Planer ansprechen können und sagen [M-O: können], wissen Sie was, diesjenige hier geniert mich hier. Auch wenn dies im ersten Moment aufhält, so stellt es doch den ersten Kontakt her. Und dann ist die Frage, ist der erste Kontakt gut, dann nimmt der sich die viertel oder halbe Stunde Zeit, um das aufzuschreiben, oder ist das schlecht und der sagt, aha, da rennt einer auf meinem Grund herum, der soll schauen, dass er weiter kommt. Und außerdem, was machst Du denn da, einen Landschaftsplan, den mag ich sowieso nicht. Also da ist dann gleich Freund und Feind ganz klar“ (02.1.280).

<sup>3</sup> (02.1.300), (07.1.304), (07.1.033)

<sup>4</sup> (04.1.090)

*„Eines der guten Dinge in Buchenberg war, dass man die Sachen ausdiskutiert hat, nicht in [M-O: der] Schrecksekunde in Aktionismus verfallen ist, sondern gesagt hat, lasst uns das besprechen. So hat man bei dem Gewerbegebiet sicherlich 10 Standorte geprüft und [M-O: auch] nach alternativen Möglichkeiten und nicht nur nach alternativen Flächen gesucht.“<sup>1</sup>*

## Entwurf von Alternativen

Auf der Grundlage der Leitbilder werden von den Planern alternative Vorentwürfe erarbeitet. Eine Unterscheidung zwischen Leitbild und Entwicklungsziel findet meines Wissens nicht statt.

Im Mai 1993 werden die Vorentwürfe des FNP und des Landschaftsplans erstmals im Gemeinderat vorgestellt. Der Landschaftsplaner erläutert verschiedene Planungsgrundlagen wie z. B. die landwirtschaftlichen Strukturprobleme oder die Handlungsspielräume der Gemeinde im Baurecht; er betont, dass „ein Naturschutz ohne Mitarbeit der Landwirtschaft unmöglich sei.“ Diskutiert wird die Möglichkeit, mit dem Landschaftsplan die Aufforstungen insbesondere im Kreuzthal zu steuern. Am 03.10.1993 stimmt der Marktgemeinderat dem vorgelegten Flächennutzungs- und Landschaftsplanentwurf in seinen Grundzügen zu. Die Verwaltung wird beauftragt, für Anfang des Jahres 1994 die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und Bürger vorzubereiten. Zuvor soll jeder Gemeinderat ein Exemplar des Vorentwurfes erhalten.<sup>2</sup>

Im Juni 1994 werden die Vorentwürfe nochmals von den Gemeinderäten diskutiert und ihre Anregungen aufgenommen.

Folgende *Konflikte* sind in dieser Planungsphase aufgetreten:

- Der Planer beklagt mangelndes Entscheidungswissen im Gemeinderat, um bei grundlegenden Fragen, - z. B. wie die touristische Attraktivität für „Kurzurlauber“ erhöht werden zu könne - zu für die Gemeinde geeigneten Lösungen zu kommen (11-BU) und die fehlende Offenheit, bisher ungewöhnliche Lösungen für Planungsaufgaben in Erwägung zu ziehen (4-BU).
- Die Grenze von geplanten Baugebieten liegt nach Ansicht des Landschaftsplaners zu nahe an ökologisch wertvollen Flächen (7-BU). Die Planung sei jedoch eine noch tragbare Lösung.

## Mitte 1994 - Mitte 1996

In dieser Phase wird die weitere Planung weitgehend ausgesetzt. Der Bürgermeister kommentiert diese Pause mit folgenden Worten: „... da hat jeder mal nachgedacht. Das hat gut getan.“<sup>3</sup> Ein konkreter Grund für diese Pause wurde mir nicht genannt.

Wichtige *kooperative Elemente* in dieser Zeit sind folgende:

- 1994 wird die Pflegegemeinschaft gegründet. Sie ist ein Zusammenschluss örtlicher Landwirte, der die Ausführung landschaftspflegerischer Leistungen koordiniert.<sup>4</sup>
- Es finden einige Gespräche darüber statt, wie Inhalte der Landschaftsplanung realisiert werden könnten.

---

<sup>1</sup> (02.2.083)

<sup>2</sup> Niederschrift der Sitzung des Marktgemeinderates vom 03.10.1993

<sup>3</sup> (04.1.184)

<sup>4</sup> (07.1.266)



- Ende des Jahres 1995 werden auf Anregung des Landschaftsplaners fünf Arbeitskreise (Jugend, Landwirtschaft und Umwelt; Kreuzthal; Vereine; Fremdenverkehr und Handel; Gewerbe und Energie) gegründet, die sich mit der Entwicklung der Gemeinde befassen sollen.<sup>1</sup>
- Im Jahre 1996 wird der Landschaftspflegeverband mit vier weiteren Gemeinden gegründet. Ziele sind beispielsweise die Steigerung der touristischen Attraktivität durch den Bau von Radwegen oder die Erstellung eines Biotopverbundsystems mit Hilfe von Fördergeldern.<sup>2</sup>

### **Kooperation mit den Bürgern**

Ab Juni 1996 bis Mitte des Jahres 1997 suchen der Gemeinderat und der Landschaftsplaner verstärkt die (gesetzlich nicht vorgeschriebene) Kooperation mit den Bürgern. In diesem Rahmen werden die Leitbilder und Ziele des Flächennutzungs- und Landschaftsplanes in Arbeitskreisen diskutiert. Es gibt eine Reihe von Treffen:

- Am 21.10.1996 findet die erste Sitzung des Arbeitskreises „Landwirtschaft und Umwelt“ statt. Die 15 Teilnehmer, darunter der erste und der dritte Bürgermeister, sprechen über Themen des Flächennutzungs- und Landschaftsplanes. Dabei werden die Planungsziele für die Landwirtschaft besprochen und der Einsatz von Beschneigungsanlagen erwogen. Der erste Bürgermeister „weist darauf hin, dass dieser Arbeitskreis auch zum Entwickeln von scheinbar utopischen Vorstellungen eingerichtet würde. Er betont, dass die Landwirtschaft nicht so sehr Einzelkämpfer, sondern solidarische Aktionen benötigt.“<sup>3</sup>
- Im November erfolgen einige Sitzungen der Arbeitskreise unter Mitwirkung der Planer.
- Am 06.11.1996 befasst sich der Gemeinderat mit den wichtigsten Ergebnissen aus den bisherigen Arbeitskreissitzungen, den Ergebnissen der Bestandsaufnahme sowie Beschlüssen zu einzelnen Flächennutzungsplan-Änderungen. Die Anregungen aus den Arbeitskreisen sollen als Vorspann im Erläuterungsbericht aufgeführt werden. Für die Ortsteilversammlungen sollen Informationen für die Bürgerschaft ausliegen.<sup>4</sup>
- Im März 1997 werden in den Arbeitskreisen Planungsziele und Leitbilder diskutiert und erarbeitet.
- Auf der 2. Sitzung des Arbeitskreises Landwirtschaft und Umwelt am 26.03.1997 erläutert der dritte Bürgermeister die Problematik der Offenhaltung von Grünflächen. Als besondere Qualitäten von Buchenberg für Touristen werden die Aussichtspunkte auf freien Flächen und die Schneesicherheit im Winter dargestellt.

### **Beteiligung der Träger öffentlicher Belange**

Im Mai 1997 erfolgt die Abstimmung des Planentwurfs und Erläuterungsberichtes mit den Trägern öffentlicher Belange.

---

<sup>1</sup> (04.1.114)

<sup>2</sup> (07.1.266)

<sup>3</sup> Protokoll des Arbeitskreises „Landwirtschaft und Umwelt“ vom 21.10.1996

<sup>4</sup> Niederschrift der Sitzung des Marktgemeinderates vom 06.11.1996

Folgende *Konflikte* sind ab diesem Zeitraum aufgetreten:

- Vertreter der Forstwirtschaft kritisieren sachliche Fehler der Planungsgrundlagen und der forstwirtschaftlichen Ziele. Der Konflikt über die Korrektheit von Tatsachenbehauptungen (6-BU) und über die Erstaufforstung (1-BU) tritt erstmals zwischen Planer und Gemeinderat sowie Behördenvertretern der Forstwirtschaft zutage.<sup>1</sup> In diesem Zusammenhang kritisiert der Vertreter des Forstamtes die Ausrichtung des Landschaftsplans als konservativ, statisch und wenig attraktiv (5-BU). Er beschreibt die Beziehungen als belastet (17-BU).
- Das Interesse der Gemeinde, Reiten auf Waldwegen zu erlauben, stößt auf den Widerstand der Vertreter des Forstamtes (9-BU).
- Der Vertreter des Forstamtes kritisiert die mangelhafte Beteiligung der Behörden im Verfahren der Landschaftsplanung (10-BU).
- Gemeinderat und Planer auf der einen und Mitarbeiter des Landratsamtes, des Regionalverbandes und Bürger der Gemeinde auf der anderen Seite geraten über die Ausweisung von Gewerbeflächen im Außenbereich in Streit (3-BU).
- Eine Nachbargemeinde äußert Bedenken über die Ausweisung von Gewerbeflächen in Buchenberg, obwohl sie selbst sehr viel größere Gewerbeflächen ausgewiesen hatte (16-BU).

### **Vorgezogene Beteiligung der Bürger**

Im Juni und Juli 1997 findet die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung der Bürger statt. In fünf separaten Bürgerversammlungen in den einzelnen Ortsteilen werden die Entwürfe des Flächennutzungs- und Landschaftsplans vorgestellt. In dieser Zeit findet die erste öffentliche Auslegung der Pläne im Rathaus statt.

Der Planer bewertet die Form der Bürgerbeteiligung als äußerst gelungen, weil das Interesse der Bürger an und ihre Auseinandersetzung mit der Landschaftsplanung angeregt werden konnte.<sup>2</sup>

Folgende *Konflikte* sind in dieser Planungsphase aufgetreten:

- wiederholt der Konflikt über die Ausweisung von Gewerbeflächen (3-BU).
- erstmalig ein Konflikt aufgrund des konfrontativen Stils der Interaktion auf einer Bürgerversammlung von Seiten einiger Bürger (14-BU).<sup>3</sup>

*Kooperative Elemente* und Bemühungen zur *Konfliktbeilegung* in dieser Zeit sind:

Am 17.02.1998 findet die 3. Sitzung des Arbeitskreises Landwirtschaft und Umwelt statt. Die Teilnehmer (erster und dritter Bürgermeister, der Landschaftsplaner, ein Umsetzungsberater, zwei Vertreter des Forstamtes sowie weitere sechs Personen) behandeln die Frage der Festsetzung der forstwirtschaftlichen Belange in Flächennutzungs- und Landschaftsplan. Am Anfang stellt der Vertreter des Forstamtes fest, dass er „unter keinen Umständen der jetzigen Fassung des Flächennutzungs- und Landschaftsplans ... zustimmen wird.“ Im Laufe der Sitzung können die Vertreter des

<sup>1</sup> (08.1.035), (08.2.014)

<sup>2</sup> Der Planer sagte: „Dieses ortsspezifische Vorgehen hat sich eigentlich bestätigt, weil Bürger nämlich das interessant finden; und wenn ich Interesse wecken kann, dann habe ich auch Bürger angesprochen, das heißt da ist Akzeptanz da, da reden Bürger mit“ (02.1.310).

<sup>3</sup> Ein Gemeinderat sagte: „Und die letzte ... das war die, wo es um die letzten Einwände gegangen ist, da war es ziemlich massiv ...und das war noch ziemlich heiß. Da waren so um die 150 Leute da“ (07.1.095).

Forstamtes überzeugt werden, dass eine Lenkung der Aufforstung und eine Einschränkung insbesondere im Kreuzthal sinnvoll ist (1-BU). Ein weiteres Vorgehen wird verabredet und die Kompromissbereitschaft von beiden Seiten gelobt.

### **Abwägung der Bedenken und Anregungen**

Am 03.12.1997 findet im Rahmen einer öffentlichen Gemeinderatssitzung die Behandlung der Bedenken und Anregungen der Träger öffentlicher Belange und Bürger zum Flächennutzungs- und Landschaftsplan im Beisein der Planer statt. Insgesamt stammen 58 Äußerungen von den Trägern öffentlicher Belange und 34 von der Bürgerschaft. Bedenken werden u.a. geäußert

- zur Ausweisung eines Gewerbegebiets bei einem Nebenort; der Gemeinderat belässt den Standort jedoch im Plan;
- zur vorgesehenen Ausweisung eines Golfplatzes; diese wird unterlassen. Intention der Ausweisung war es, alternative Erwerbsmöglichkeiten jenseits der Landwirtschaft mittelfristig zu ermöglichen;
- zu fachlichen Grundlagen des Landschaftsplanes, die forstwirtschaftliche Belange betreffen; diese soll der Planer nach Ansicht des Gemeinderats mit einem Vertreter des Forstamtes in einem Gespräch selbstständig abstimmen;
- von Seiten des Bauernverbandes zur Ausweisung des Kreuzthales als Landschaftsschutzgebiet; an dem Vorhaben wird vom Gemeinderat festgehalten;
- zum Erstaufforstungsverbot.<sup>1</sup>

Folgende *Konflikte* sind in dieser Planungsphase aufgetreten:

- ein Interessenkonflikt aufgrund der Konkurrenz um die Nutzung einer Fläche (13-BU)
- Kontroversen um den Bau eines Sendemasts (8-BU).

*Kooperative Elemente* und Bemühungen zur *Konfliktbeilegung*:

In einem Gespräch zwischen Vertretern des Amtes für Forstwirtschaft und dem Landschaftsplaner setzen sich diese über die umstrittene Korrektheit von Planungsgrundlagen, die den Wald betreffen, (6-BU) auseinander. Das Gespräch verläuft sachlich und konstruktiv. Sie vereinbaren, dass der Planer die falschen Planungsgrundlagen, welche er auf Veranlassung des Gemeinderates vom bestehenden Landschaftsplan übernommen hatte, überarbeiten und dem Vertreter des Forstamtes zur Korrektur übergeben wird. Auch der Beziehungskonflikt scheint damit gelöst zu sein (17-BU).

### **Auslegungs- und Billigungsbeschluss des Entwurfs**

Der Billigungsbeschluss wird am 06.05.1998 vom Gemeinderat ausgesprochen. Im Herbst 1998 findet die zweite öffentliche Auslegung statt.

---

<sup>1</sup> Niederschrift der Sitzung des Marktgemeinderates vom 03.12.1997

### **Abschließende Abwägung der Bedenken und Anregungen und Öffentliche Auslegung**

Am 07.10.1998 findet eine nochmalige Behandlung der Bedenken und Anregungen von Privatpersonen und Trägern öffentlicher Belange statt. Der Flächennutzungs- und Landschaftsplan wird nochmals für vier Wochen öffentlich ausgelegt und die Träger öffentlicher Belange wiederum beteiligt.<sup>1</sup> Die Bedenken betreffen insbesondere die Genehmigung zusätzlicher einzelner Bauplätze im Gemeindegebiet. Im November behandelt der Gemeinderat die Bedenken und Anregungen einiger Träger öffentlicher Belange. Dabei lehnt der Vertreter des Forstamtes den Wunsch der Gemeinde, Forstwege auch als Reitwege nutzen zu können, ab (9-BU).

### **Feststellungsbeschluss, Genehmigungsbescheid, Ortsübliche Bekanntmachung**

Im April 1999 erhält die Gemeinde den Genehmigungsbescheid des Landratsamtes zum Flächennutzungs- und Landschaftsplan mit einigen Einschränkungen und Auflagen. Dabei wird das von der Gemeinde vorgesehene Gewerbegebiet abgelehnt (3-BU).<sup>2</sup>

### **Nachgeschichte**

Ein Konflikt, der in der Erstellungsphase von Flächennutzungs- und Landschaftsplanung aufgeworfen worden war, wird erst jetzt beendet. Die geplante Waldorfschule kann genehmigt und gebaut werden, nachdem die dazu vorgesehenen Flächen nicht mehr von landwirtschaftlichen Betrieben benötigt werden (13-BU).<sup>3</sup>

Der Konflikt über den Bau eines Sendemasts auf einem Buchenberger Berg bleibt weiterhin bestehen (8-BU).<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Die erste öffentliche Auslegung war im Sommer 1997. Aufgrund der zahlreichen Bedenken und Anregungen, die im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung im Sommer 1997 eingegangen waren, wurde vom Gemeinderat eine zweite öffentliche Auslegung für notwendig erachtet.

<sup>2</sup> Allgäuer Zeitung vom 13. April 1999

<sup>3</sup> Allgäuer Zeitung vom 06. Juli 1999

<sup>4</sup> Allgäuer Zeitung vom 10. März 1999: „Mast auf `Hohenkapf: Buchenberg bleibt hart ... Auf dem Hohenkapf im Eschachwald will Mannesmann trotz massiver Proteste der Buchenberger einen Funkmasten errichten.“ Der Gemeinderat will ein Bürgerbegehren gegen diesen Neubau initiieren und zugleich einen anderen Standort für Sendemasten im FNP mit integriertem Landschaftsplan ausweisen.

## **7. Analyse des Konfliktmanagements in der Landschaftsplanung Buchenberg**

Die Gliederung des nun folgenden Kapitels über die Analyse des Konfliktmanagements gleicht der der Fallstudie über Königsmoos. Die Datengrundlage der Beschreibung der Fallstudie „Landschaftsplanung Buchenberg“ besteht aus etwa 100 Seiten Transkript der Interviews von einer Gesamtlänge von circa acht Stunden, die mit vier Akteuren geführt worden sind,<sup>1</sup> zwölf Gemeinderatsprotokollen, Aufzeichnungen von Arbeitskreissitzungen, etwa 30 Zeitungsartikeln und dem Erläuterungsbericht zum Flächennutzungs- und Landschaftsplan.

### **7.1 Konfliktanalyse**

#### **7.1.1 Beschreibung der einzelnen Konflikte**

Jeder Akteur nannte im Verlauf des Interviews sechs bis acht verschiedene Themen, die er als konflikträchtig bezeichnete. Insgesamt wurden circa 30 Themen genannt, die sich zu 18 Konflikten zusammenfassen lassen. Diesen wurden meist eine bestimmte Wichtigkeit zugemessen. Nach Angabe des Landschaftsplaners gab es in der Landschaftsplanung in Buchenberg etwa halb so viele Konflikte wie in anderen Gemeinden.<sup>2</sup> Die genannten Themen berühren die Fragen der Nutzungseinschränkungen und ihrer rechtlichen Basis, der Angst vor materiellem Verlust oder vor Veränderungen aufgrund des Planungsprozesses bis hin zu Themen der Ausweisung von Baugebieten und zur sachlichen Richtigkeit von Aussagen.

Im Folgenden werden die genannten Konflikte kurz beschrieben. Sie sind in der Reihenfolge der ihnen von den Befragten zugemessenen Bedeutung sortiert (In Klammern steht die jeweilige Abkürzung - Eine Zusammenstellung findet sich in Tabelle 6).

---

<sup>1</sup> Zusätzlich konnten circa 90 Seiten Aufzeichnungen von sechs Interviews herangezogen werden, die Luz et al. im Rahmen ihres Forschungsprojektes „Landschaftsplanung effektiver in die Tat umsetzen“ erstellten (vgl. Luz et al. 1999: 21-24). Ihnen sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

<sup>2</sup> (02.3.327). Ein Gemeinderat sagt: „Es ist nicht so dramatisch gewesen, aber dass Sie wenigstens ein paar Konflikte haben (er lacht). Wir haben da also eine so harmonische Zusammenarbeit im Gemeinderat, da kann man nicht sagen, wir streiten.“ Ähnlich äußert sich der Bürgermeister (04.2.002).

**Tabelle 6: Konflikte in der Landschaftsplanung in Buchenberg**

Nr.	Konflikt	Konflikttyp	Bedeutung
1	Einschränkung der Flächennutzung	Interessen	sehr
2	Wertschätzung des Privateigentums	Wert	wichtig
3	Ausweisung von Gewerbeflächen	Interessen	wichtig
4	Fehlende Planungsoffenheit im Gemeinderat	Rolle	
5	Konzeption der Landschaftsplanung	Zweck-Mittel	
6	Korrektheit von Tatsachenbehauptungen	Fakten	weniger wichtig
7	Form der Beteiligung der Behörden	Verfahren	
8	Mangelhaftes Entscheidungswissen im Gemeinderat	Rolle	
9	Desinteresse von Gemeinderatsmitgliedern an der Landschaftsplanung	Rolle	
10	Einschränkung der Planungshoheit der Gemeinde	Interessen	
11	Reiten auf Waldwegen	Interessen	
12	Flächenkonkurrenz zwischen Landwirtschaft und Bebauung	Interessen	
13	Ausweisung von Baugebieten	Interessen	
14	Stil der Interaktion auf einer Bürgerversammlung	Stil der Interaktion	
15	Widerstand im Gemeinderat gegen grundsätzliche Veränderungen	Rolle	
16	Bedenken einer Nachbargemeinde	unverträgliche Interpretation der Beziehungen	
17	Gespannte Beziehungen zwischen den Behördenvertretern der Forstwirtschaft und dem Planer	unverträgliche Interpretation der Beziehungen	
18	Gespannte Beziehungen zwischen Vertretern der Landwirtschaft und des Naturschutzes	unverträgliche Interpretation der Beziehungen	

**1-BU: Einschränkung der Flächennutzung**

Der einzige Konflikt, der von allen vier befragten Akteuren genannt und zugleich mit einer sehr hohen Bedeutung belegt wurde, betraf - wie in Königsmoos - mögliche Einschränkungen der Flächennutzung. Der Zankapfel in Buchenberg war die Frage, ob und wann Erstaufforstungen auf Grünland genehmigt werden sollten. Durch Erstaufforstungen drohten nach Ansicht des Gemeinderates viele landschaftlich reizvolle Besonderheiten Buchenbergs zu verschwinden. Einzigartig sei zum Beispiel das Kreuzthal, welches an das schweizerische Emmental erinnere. Es ist von Wald eingerahmt und weist sehr viele Almwiesen, freie Kuppen und Hügel auf, die Aussicht auf das grüne Allgäu und die nahen Alpen gestatten. Die Grundstückseigner ihrerseits befürchteten einen materiellen Verlust, der ihnen aus einer Nutzungseinschränkungen erwachsen

würde.<sup>1</sup> Die damalige jährliche finanzielle Förderung der Aufforstung betrug (für den Zeitraum von 20 Jahren) pro Hektar Grünland circa 300 DM für Nichtlandwirte und 600 DM für Landwirte sowie pro Hektar Ackerland 1400 DM.<sup>2</sup>

Von allen in den Befragungen genannten Konflikten enthielt nur dieser und der Konflikt um das Gewerbegebiet (3-BU) (neben dem Dissens auf der Ebene der Interessen) auch eine Komponente, die nach Meinung der Befragten ästhetische Fragen beinhaltet.

### **2-BU: Wertschätzung des Privateigentums**

Nicht nur divergierende Interessen, sondern auch divergierende Wertvorstellungen zu der Frage, in welchem Maße die Nutzung privaten Eigentums zugleich dem Wohle der Allgemeinheit verpflichtet sei, führten zu Konflikten. Nur der Planer nannte diesen Punkt nicht, denn die Auseinandersetzungen darüber verliefen meist nur intern zwischen verschiedenen Gemeinderäten. Die anderen drei Akteure maßen diesem Thema sehr große Bedeutung zu. Ursache dieses Konfliktes sei, dass die Landschaftsplanung auf der einen Seite immer Aussagen über fremdes Eigentum trifft und treffen muss, um ihren gesetzlichen Auftrag genügen zu können. Auf der anderen Seite müsse es grundsätzlich das Recht des Eigentümers sein und bleiben zu entscheiden, in welcher Form er sein Land nutze. Diese Anschauung vertraten der Landwirt und der Behördenvertreter.<sup>3</sup>

Da die Möglichkeit der ungebundenen Wahl der Flächennutzung von verschiedenen Gesetzen bereits eingeschränkt werde und häufig Unklarheit darüber herrsche, wo genau die Grenze zwischen individueller Entscheidungsfreiheit und gesellschaftlichen Vorgaben verlaufe und in Zukunft verlaufen werde, ist dieses Thema nach Ansicht des Bürgermeisters ein steter Anlass zu Reibereien auf der örtlichen Ebene. Diese „Unsicherheit“ äußere sich sowohl als Angst der Grundstückseigner vor „enteignungsgleichen“ Tatbeständen, als auch im Widerstand gegen die Landschaftsplanung als solche oder nur in der Verweigerung der Mitwirkung an einer Sache, die individuellen Schaden zur Folge haben könnte.<sup>4</sup> In Buchenberg führte dieser Konflikt jedoch nicht zu massiveren Widerständen gegen den Landschaftsplan oder zur Zerstörung von aus Naturschutzsicht schutzwürdigen Landschaftsbestandteilen (z. B. zum Umpflügen artenreicher Flächen).

### **3-BU: Ausweisung von Gewerbeflächen**

Eine große Schwierigkeit war es, eine Einigung darüber, Gewerbeflächen überhaupt auszuweisen, sowie über die Auswahl geeigneter Orte zu finden. Eine Schwierigkeit war, dass innerhalb des Ortes größere Flächen nicht verfügbar waren und zugleich befürchtet wurde, dass am Ortsrand gelegene Gewerbeflächen den Reiz der Landschaft und somit seine touristische Attraktivität schmälern würden. Daher präferierten der Planer und der Gemeinderat die Ausweisung eines kleineren (circa 3 ha großen) Gewerbegebietes im Außenbereich, 500 Meter entfernt von einem Ortsteil. Gegen diese Vorstellung opponierten Vertreter des Regionalen Planungsverbands, des Landratsamts, eines großen Naturschutzvereins sowie einige der dort lebenden Bürger.<sup>5</sup>

### **4-BU: Fehlende Planungsoffenheit im Gemeinderat**

---

<sup>1</sup> (02.3.033), (02.3.127), (02.2.165), (04.2.065), (04.2.151), (04.2.214), (07.2.080), (07.2.273), (08.1.353), (08.2.002), (08.1.400), (07.2.080), (04.1.003)

<sup>2</sup> Protokoll des Arbeitskreises Landwirtschaft und Umwelt vom 17.02.1998

<sup>3</sup> (07.2.359), (08.1.498), (08.1.460), (07.2.273), (08.2.002), (08.2.110). Der Vertreter des Forstamtes äußerte: „Und das ist halt dieses Konfliktfeld, dass der Eigentümer sich mit diesen Zielen irgendwo identifizieren muss. Und wenn der Planer das nicht rüberbringt, denen irgendwo ein Identifikationsmoment zu geben, dann ist er [der Landschaftsplan] meiner Meinung nach gescheitert“ (08.1.460). Vgl. (07.2.013).

<sup>4</sup> (04.2.151), (04.2.002)

<sup>5</sup> (02.3.214), (02.3.298), (07.1.309), (07.2.065), vgl. (04.2.523), (04.3.056), (07.2.371)

Der Planer nannte als Schwierigkeit, dass vielfach feste Vorstellungen vorherrschten, die den Blick darüber verstellten, auf wie viele alternative Weisen ein bestimmtes Planungsziel erreicht werden könne. Ein Beispiel sei die feste Meinung gewesen, dass ein Gewerbegebiet ein zusammenhängendes Gebiet am Ortseingang mit großen Hallen zu sein habe. Die Vorstellung, dass Gewerbe auch in leerstehende landwirtschaftliche Gebäude innerhalb der Wohnbebauung oder behutsam im Außenbereich platziert werden könne, musste erst wachgerufen werden.<sup>1</sup>

### 5-BU: Konzeption der Landschaftsplanung

Als zentralen Konfliktpunkt bezeichnete der Vertreter des Amtes für Forstwirtschaft die „Allüre“ der Landschaftsplanung, sich auf die Festlegung fester Zielvorgaben zu konzentrieren. Da die Grundstückseigner jedoch auf ihren Flächen wirtschaften müssten, seien für sie festgelegte Ziele, die nicht den Zusammenhang von Nutzung, Wirtschaftlichkeit und Naturschutz beachteten, nur Hindernisse. Allgemein formulierte Ziele schränkten die Nutzer der Fläche nur in ihrer Handlungsfreiheit ein, ohne ihnen eine Hilfestellung zur ökologischen Nutzung an die Hand zu geben. Folglich könne der Landschaftsplan nur punktuelle Effekte haben und nur wenig bewirken. Da ähnliche Effekte häufig auch ohne einen Landschaftsplan zu erreichen seien, könne letzterer oftmals als „ineffizient“ und „überflüssig“ bezeichnet werden.<sup>2</sup>

Die Einschränkung der Landschaftsplanung, sich auf das direkte Erreichen der Ziele des Naturschutzes zu beschränken, sei „*sehr kurzsichtig*“, da vielfach indirekte Maßnahmen sehr viel wirkungsvoller seien. Maßnahmen des Naturschutzes sollten sehr viel mehr die Lebenssituationen der Menschen zum Ausgangspunkt wählen. Beispielsweise sei der Aufbau von Vermarktungswegen für ökologisch erzeugte Produkte wie z. B. nachwachsender Rohstoffe eine effektive Art des Naturschutzes. Die Naturschutzplanung müsste daher in sehr viel größerem Maße Prozesse steuern, die zu einer ökologischen Nutzung möglichst großer Flächen führten. Dies geschähe in der Forstwirtschaft, wenn nicht das Ziel „Mischwaldbestockung“ verbindlich für Privatwaldbesitzer festgelegt würde, sondern sie stattdessen davon überzeugt würden, dass Naturverjüngung eine wirtschaftlich attraktive Form der Verjüngung ist. Durch die Naturverjüngung würde in Zukunft von selbst Mischwald entstehen, sofern die Wilddichte reguliert würde. Auf diese Weise könnte ein Prozess in Gang gesetzt werden, der großflächig wirksam und ökologisch wünschenswert sei.<sup>3</sup>

### 6-BU: Korrektheit von Tatsachenbehauptungen

Anlass des Konfliktes über die Korrektheit von Tatsachenbehauptungen zwischen dem Vertreter des Forstamtes und dem Planer waren angeblich falsche Aussagen des Planers über Bodentypen im Wald und über Moorwälder, über die Waldzusammensetzung und ihre Dynamik. Der Vertreter des Forstamtes bezeichnete sachliche Mängel sowohl bei den Planungsgrundlagen, als auch bei der Zielvorgabe für den forstlichen Bereich als typisch für viele Landschaftspläne.<sup>4</sup> Als „Zwischenfall“ bezeichnete der Planer die „*sehr ernste*“ Auseinandersetzung mit „*einem sehr guten Forstmann: ... Das hat sich hernach als sehr positiv erwiesen, am Anfang war es ein bisschen ein Schock.*“<sup>5</sup>

Dieser Konflikt wurde im Wesentlichen nur zwischen den betroffenen Akteuren ausgetragen und auch von ihnen gelöst. Er ist deshalb von großer Bedeutung, weil seine Bearbeitung nach Ansicht des Planers zu einer entscheidenden Verbesserung der Qualität der gesamten Landschaftsplanung beigetragen hat.

<sup>1</sup> (02.2.442), (02.3.127), vgl. (02.2.554), (07.2.143).

<sup>2</sup> (08.1.515), (08.1.255), (08.2.358)

<sup>3</sup> (08.1.199), (08.1.255), (08.1.515)

<sup>4</sup> (08.1.353), (08.1.400), (08.1.035), vgl. (02.3.033), (04.2.065), (07.2.143), (08.1.400), (02.3.127).

<sup>5</sup> (02.2.142), vgl. (02.2.142), (08.1.226).



### **7-BU: Form der Beteiligung der Behörden**

Während drei Akteure keinerlei Kritik an der gesamten Vorgehensweise oder einer eventuell fehlenden Beteiligung zu üben hatten, kritisierte der Vertreter des Amtes für Forstwirtschaft die mangelnde Absprache des Planers mit den für den jeweiligen Ort wichtigsten Behördenvertretern. Der Planer sollte, bevor der Plan dem Gemeinderat bzw. öffentlich vorgestellt werde, mit den Behördenvertretern die jeweiligen Probleme und Schwerpunkte der Landschaftsplanung besprechen.<sup>1</sup> Darüber hinaus beurteilte der Vertreter des Forstamtes die Beteiligung seiner Behörde - mit den Schritten Abgabe von Daten, Diskussion mit Vertretern des Gemeinderates und dem Landschaftsplaner zu der Aufforstungsfrage sowie Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme, im Wesentlichen als gelungen.<sup>2</sup>

Der Planer wiederum kritisierte die gängige Auffassung der Behördenvertreter, dass bei der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange ausschließlich Kritik und keinerlei Zustimmung oder Unterstützung geäußert werde.

### **8-BU: Mangelhaftes Entscheidungswissen im Gemeinderat**

Der Planer sah die Haltung der Gemeinde als problematisch an, wichtige Entscheidungen ohne die Berücksichtigung neuer Erkenntnisse, die z. B. aus der Landschaftsplanung oder von zusätzlichen Experten kämen, zu treffen. So würde immer nur der bisher bekannte Weg fortgesetzt, während sich viele Rahmenbedingungen gänzlich geändert hätten. Beispielsweise bemängelte der Landschaftsplaner, dass keine Auseinandersetzung zwischen ihm und den örtlichen Planern darüber stattfand, wie landschaftsgerechtes Bauen in Buchenberg beschaffen sei, oder es fehlte an einer grundsätzlichen Beschäftigung mit der heutigen Form des Tourismus in Zeiten erhöhter Mobilität.<sup>3</sup>

### **9-BU: Desinteresse von Gemeinderatsmitgliedern an der Landschaftsplanung**

Ein Gemeinderat bemängelte, dass ein Vertreter des Bürgermeisters anfangs keinerlei Interesse gegenüber der Landschaftsplanung aufgebracht habe.<sup>4</sup>

### **10-BU: Einschränkung der Planungshoheit der Gemeinde**

Der Bürgermeister beschrieb als Konflikt, dass die Landesplanung die Planungshoheit der Gemeinde einschränke und in diesem Falle ihren Bemühungen, die Schönheit der Landschaft zu schützen, zuwiderlaufe. Denn eine Mobilfunkfirma plane - unterstützt durch die gesetzlich fixierte Privilegierung des Ausbaus des Mobilfunknetzes - , einen Mobilfunksendemasten auf einer auffälligen Stelle im Gemeindegebiet zu bauen, ohne ein Einverständnis des Gemeinderats suchen zu müssen. Letzterer habe voraussichtlich keine Möglichkeit, dies zu verhindern, obgleich er bereits einen geeigneten Standort ausgewiesen habe.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> (02.3.007), (04.2.099), (08.1.439), (08.1.182)

<sup>2</sup> (08.1.091), (08.1.118)

<sup>3</sup> (02.2.481), (02.3.127), (02.2.554)

<sup>4</sup> (07.2.013)

<sup>5</sup> (04.1.003)

### **11-BU: Reiten auf Forstwegen**

Ein Gemeinderat nannte als Konflikt, dass Vertreter des Forstamtes dem Gemeinderat versagten, die Forstwege im Gemeindegebiet als Reitwege auszuweisen. Mit der Anlage eines Reitwegenetzes beabsichtigte der Gemeinderat die Attraktivität Buchenbergs für Erholung und Tourismus zu steigern.<sup>1</sup>

### **12-BU: Flächenkonkurrenz zwischen Landwirtschaft und Bebauung**

Vertreter einer Waldorfschule waren auf der Suche nach einem Bauplatz im Gemeindegebiet von Buchenberg. Die präferierte 16 Hektar große Fläche war jedoch an vier Landwirte verpachtet, die ohne Nutzung dieser Flächen in Existenznot gefallen wären. Dieser Interessenkonflikt wurde unlösbar, als zusätzliche Konflikte aufgrund divergierender Weltbilder und Werte sowie Konflikte auf der Beziehungsebene auftraten. Denn im Zuge einer Lösungssuche bezeichnete eine Vertreterin der Schule auf einer öffentlichen Versammlung die entsprechenden Böden als aus ihrer weltanschaulichen Sicht als „vergiftet“, weil sie konventionell genutzt worden waren. Daraufhin wurde das Gespräch zwischen den Teilnehmenden ergebnislos beendet.<sup>2</sup> Gegen den Bau einer Waldorfschule votierte auch ein Landwirt, der zugleich Lehrer einer konventionellen Schule war; er hielt den Standort für eine Schule für ungeeignet und präferierte stattdessen ein Gewerbegebiet.

### **13-BU: Ausweisung von Baugebieten**

Der Planer bemängelte, dass einige Bauflächen sehr nahe an ökologisch wertvollen Bereichen ausgewiesen worden seien, konnte aber die Lösung als tragbaren Kompromiss sehen. Auch das Landratsamt kritisierte des Öfteren solche Einzelpunkte.<sup>3</sup>

### **14-BU: Stil der Interaktion auf einer Bürgerversammlung**

Nur einmal wurde der Stil der Interaktion als Konflikt bezeichnet. Auf einer Bürgerversammlung sei aufgrund der Äußerungen einiger Bürger die Auseinandersetzung unerfreulich, polemisch und beleidigend verlaufen.<sup>4</sup>

Einhellig bemerkten alle befragten Akteure, dass es keine weiteren Schwierigkeiten im Bereich der Kommunikation gegeben habe. Ansonsten kam es zu keinen über das normale Maß hinausgehenden Beleidigungen oder Drohungen.<sup>5</sup>

### **15-BU: Widerstand im Gemeinderat gegen grundsätzliche Veränderungen**

Der Planer nannte als Problem im Rahmen der Planung den Widerstand einiger Gemeinderäte gegen grundsätzliche Veränderungen. Grund dafür sei primär eine unspezifische Angst vor Veränderungen. Diese Angst könnte für ein Bauprojekt dadurch vermieden werden, dass ein Plan angefertigt werde, der die Veränderungen bildhaft darstellt und kalkulierbar werden lässt, dann eine Baufirma beauftragt und das Projekt auf diese Weise in der Welt Realität werde. Als weitaus schwieriger hätten sich dagegen Veränderungen von Strukturen oder Aufgabenbereichen beispielsweise des Bauhofs oder der Gemeindeverwaltung erwiesen. Dafür müssten Abläufe und Verhaltensweisen verändert werden.<sup>6</sup>

---

<sup>1</sup> (07.2.080)

<sup>2</sup> (04.2.065), (04.2.482), Allgäuer Zeitung vom 6.7.1999

<sup>3</sup> (02.3.110), (07.2.065)

<sup>4</sup> (07.2.429), vgl. (07.1.414), (07.2.188).

<sup>5</sup> (02.3.007), (04.2.523), (07.2.188), (04.2.127), (04.2.151), (04.1.305), (08.1.400), (04.1.305), (07.1.345), (08.1.226)

<sup>6</sup> (02.2.506)

**16-BU: Bedenken einer Nachbargemeinde**

Ein Gemeinderat ärgerte sich über die egoistische Haltung einer Nachbargemeinde, die im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange zutage getreten sei. Denn diese Nachbargemeinde habe Bedenken gegenüber dem geplanten Buchenberger Gewerbegebiet geäußert, während sie anschließend auf ihrem Gemeindegebiet ein sehr viel größeres Gewerbegebiet ausgewiesen habe.<sup>1</sup>

**17-BU: Gespannte Beziehungen zwischen den Behördenvertretern der Forstwirtschaft und dem Planer**

Ein Vertreter des Forstamtes kritisiert die konservative Einstellung vieler Landschaftsplaner gegenüber der Forstwirtschaft, die einer konstruktiven Auseinandersetzung im Wege stünden. Denn viele Landschaftsplaner pflegten immer noch ein „Negativ-Image vom Wald“ und hielten am „alten Feindbild einer Fichtenmonokultur, die es zu bekämpfen gilt“ fest. Diese Haltung sei in der Forstwirtschaft jedoch längst überholt. Aufgrund solcher sachlichen Fehler und konservativen Einschätzungen kämen die Landschaftsplaner dann zu „falschen Zielsetzungen und Orientierungen“ und zur Missachtung der Belange der Forstwirtschaft. Ein kreatives Gestalten der Landschaft, welches im präzisen Wahrnehmen der aktuellen und ortstypischen Gegebenheiten und Entwicklungstrends eine Voraussetzung habe, sei auf diese Weise nicht möglich.<sup>2</sup>

**18-BU: Gespannte Beziehungen zwischen Vertretern der Landwirtschaft und des Naturschutzes**

Bereits vor Beginn der Landschaftsplanung habe es im Gemeinderat kleinere Spannungen zwischen einzelnen Vertretern der Landwirtschaft und des Naturschutzes gegeben. Generell seien die Beziehungen zwischen diesen Parteien innerhalb der Gemeinde jedoch als gut und unbelastet zu bezeichnen.<sup>3</sup>

Der Landschaftsplaner kritisierte darüber hinaus die einseitige Sicht sowohl vieler Naturschutzverbände, als auch des Bauernverbandes. Der bayerische Bauernverband lehne die Landschaftsplanung mit der Begründung, enteignungsgleiche Tatbestände zu schaffen, grundsätzlich ab, während auf der Ortsebene häufig ganz andere Fragen von Bedeutung seien. Viele Bauern würden daher eine pauschale ablehnende Haltung einnehmen, nur weil der Bauernverband ausschließlich kritische Seiten der Landschaftsplanung sehr deutlich herausstellte, die Chancen des Landschaftsplanes aber übergehe. Eine konstruktive Auseinandersetzung sei nur in Glücksfällen möglich, wenn Bürgermeister, Gemeinderat und Planer außergewöhnliche Qualitäten hätten.<sup>4</sup>

Über die genannten Konflikte hinaus gab es weitere fünf bis sechs, die in erster Linie die Flächennutzungsplanung und nur in geringem Maße die Landschaftsplanung betrafen. Das waren z. B. Fragen der Verkehrslenkung im Ortsbereich oder ob eine Umgehungsstraße gebaut werden solle.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> (07.2.371)

<sup>2</sup> (08.1.035), (08.2.055)

<sup>3</sup> (02.3.094), (02.3.007), (07.1.188), (07.2.065), (07.2.2 20)

<sup>4</sup> (02.1.097)

<sup>5</sup> (02.5.024)

### 7.1.2 Konflikttypen und ihre Verknüpfungen

Eine wichtige Strategie des Konfliktmanagements ist es, das Gewirr von Streitthemen in einzelne Konflikte zu fraktionieren, Einzelthemen und Schwerpunkte zu erfassen sowie Regeln ihrer Zusammenhänge zu analysieren. Daher folgt an dieser Stelle der Analyse der einzelnen Streitthemen die Analyse ihrer Verknüpfungen.

Die Verteilung der Konflikte in der Landschaftsplanung in Buchenberg und der in Königsmoos ähneln sich in vielen Punkten. Es lässt sich in beiden Fällen eine fast paritätische Aufteilung auf die Sach- und Beziehungsebene feststellen. Von den insgesamt 18 genannten Konflikten können

- neun der Sachebene (mit einem Faktenkonflikt, sechs Interessenkonflikten und je einem Wert- bzw. Zweck-Mittel-Konflikt),
- acht der Beziehungsebene (mit einem Konflikt über den Stil der Interaktion, drei Konflikten über unverträgliche Interpretationen der Beziehungen und vier Rollenkonflikten) sowie
- ein Konflikt der Verfahrensebene zugeordnet werden.

Konflikte, die auf Mängeln des Kommunikationsgeschehens beruhen, wurden nicht genannt.

Im Gegensatz zu den Akteuren in Königsmoos verknüpften in Buchenberg die Befragten seltener mit einem Streitpunkt weitere problematische Themen. Etwa ein Drittel aller Konflikte wurden mit zusätzlichen Streitpunkten verbunden. Verknüpft wurden in fast allen Fällen nur Themen, die bereits zuvor als Konflikt gekennzeichnet worden waren; gänzlich neue Themen wurden nicht aufgeworfen. Am häufigsten kamen Verknüpfungen von Interessen- mit Wertkonflikten vor, wie etwa bei der Frage, inwieweit die Nutzung von Privateigentum eingeschränkt werden soll bzw. überhaupt eingeschränkt werden darf (1-BU und 2-BU). Darüber hinaus gab es noch einige Verknüpfungen von Interessenkonflikten mit divergierenden Interpretationen der gemeinsamen Beziehungen. Beispiele hierfür waren die Befürchtungen einiger Landwirte, mit Hilfe der Landschaftsplanung „enteignet“ zu werden (1-BU und 18-BU) oder der Vorwurf eines Gemeinderates, das „Forstamt“ verhalte sich als „Herrgöttle“, wenn es beispielsweise das Reiten auf Waldwegen im Gemeindegebiet versage (1-BU und 17-BU).<sup>1</sup>

### 7.1.3 Erscheinungsbilder der Konflikte

Konflikte prägten die Landschaftsplanung in Buchenberg meist nur geringfügig. Da kooperative Bemühungen nicht von konfrontativen Strategien abgelöst wurden, kann die Intensität der Konflikte der ersten Hauptphase der Eskalation zugeordnet werden, das heißt, die Konfliktintensität kann meist als gering bezeichnet werden.<sup>2</sup> Nach der Beschreibung der befragten Personen erreichte der Konflikt um die Ausweisung eines Gewerbegebietes (3-BU) und teilweise der Konflikt um den Stil der Interaktion auf der Bürgerversammlung (14-BU) maximal die Stufe drei der Eskalation. Es kam zu kämpferischen Debatten und zuweilen wurden „Tatsachen“ geschaffen, statt Worte zu „verschwenden“. Allen anderen Konflikten wurde von den befragten Akteuren eine geringere Intensität zugeschrieben.

Auch in der Landschaftsplanung in Buchenberg waren wie in Königsmoos während des gesamten Planungsprozesses Konflikte aufzufinden. Einzelne Konflikte traten bereits vor Beginn der Landschaftsplanung auf, wie insbesondere der Beziehungskonflikt zwischen Vertretern der Landwirtschaft und des Naturschutzes (18-BU). Einige wichtige Konfliktthemen wurden in der Phase der Leitbilderarbeitung aufgeworfen (wie z. B. 1-BU; 2-BU). Vermehrt traten Konflikte mit der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange in Erscheinung (z. B. 1-BU; 5-BU; 6-BU; 7-BU; 16-BU), die im weiteren Verlauf in den meisten Fällen gelöst werden konnten.

---

<sup>1</sup> (04.2.151), (08.2.031), (07.2.080)

<sup>2</sup> Vgl. Kap. VI. 5.1.

### 7.1.4 Wichtigkeit der Konflikte

In diesem Abschnitt soll dargestellt werden, welche Wichtigkeit die befragten Personen den genannten Konflikten zumaßen.

Generell betonten alle vier Akteure die Chancen, die im Auftreten von Konflikten liegt.<sup>1</sup> Der Vertreter des Forstamtes befürwortete sogar das gezielte Aufwerfen von Konflikten.<sup>2</sup> Konflikte und ihre Bearbeitung seien förderlich für die Auseinandersetzung mit der Landschaftsplanung und letztendlich auch für ihren Erfolg, meinten alle vier befragten Akteure.<sup>3</sup> Denn „*wenn dann nach vielem etwas Gutes herauskommt, dann stehen alle dahinter*“ bemerkte der Bürgermeister.<sup>4</sup>

Die konkrete Wichtigkeit der einzelnen, bereits beschriebenen Konflikte wurde danach bemessen, wie viele der Befragten sie nannten und welche Bedeutung sie ihnen zumaßen.

#### 7.1.4.1 Häufigkeit der Nennung eines Konfliktes

Der einzige Konflikt, den alle Akteure nannten und zugleich mit der höchsten Bedeutung belegten, ist der um die Einschränkung der Flächennutzung (1-BU). Drei weitere Konflikte wurden von drei Akteuren genannt (2-BU; 3-BU; 6-BU), die verbleibenden 14 nur von einem. Konflikte aufgrund widersprüchlicher Geschmacksurteile wurden von niemanden dezidiert genannt; einzig bei der Ausweisung von Gewerbegebieten (3-BU) waren auch ästhetische Fragestellungen ein Thema.

#### 7.1.4.2 Gewichtung der Konflikte

Welches Gewicht einem Konflikt in der Landschaftsplanung Buchenberg zugemessen werden kann, soll die Tabelle 6 wiedergeben.<sup>5</sup> Sehr wichtige Konflikte wurden von allen vier oder drei befragten Akteuren so gewichtet, wichtige von einem Akteur und weniger wichtige von keinem.<sup>6</sup> Innerhalb der einzelnen Gruppen werden diejenigen Konflikte zuerst aufgeführt, der eine größere Zahl an Befragten eine entsprechende Bedeutung zumaß.

Zwei Konflikte wurden demnach als sehr wichtig, drei als wichtig und 12 als weniger wichtig gekennzeichnet. Vier der fünf als sehr wichtig und wichtig gekennzeichneten Konflikte lagen auf der Sachebene, einer betraf die Beziehungsebene und insbesondere die Aufgaben des Gemeinderates (4-BU).

### 7.1.5 Kontrahenten und Parteien

Eine Auffälligkeit der Landschaftsplanung in Buchenberg war, dass es - anders als in der Landschaftsplanung in Königsmoos - keine fixierten Fronten zwischen stets ähnlichen Gruppierungen oder Personen gab. Zwar waren ebenso wie im Planungsverfahren in Königsmoos sowohl der Landschaftsplaner als auch Vertreter des Gemeinderates in die meisten Händel

<sup>1</sup> (02.2.381), (04.1.519), (08.1.331). Der Landschaftsplaner bemerkt: „Ja aber gerade die Konflikte sind positiv, weil sie sich nur da [M-O: in der Arena eines gemeinsamen Planungsprozesses] formulieren und sonst nicht. ... Der Konflikt als positiver Ansatz für Motivation und Zusammenarbeit, nicht für Gleichmacherei, so dass man sich nicht kriegerisch auseinandersetzt, sondern mit einer gemeinsamen Sprachregelung, mit einem gemeinsamen Aufeinanderzugehen oder mit der Fähigkeiten zu suchen, auf einen gemeinsamen Weg zu kommen. Dies kann durchaus stattfinden mit der Suche nach Ergebnissen und es macht nichts, wenn dieses Ergebniss nachher zwei Komponenten hat“ (02.2.381).

<sup>2</sup> (08.1.331)

<sup>3</sup> (02.2.434), (04.1.519), (07.1.534), (08.1.331)

<sup>4</sup> (04.1.519)

<sup>5</sup> Vgl. Kap. IX. 7.1.1.

<sup>6</sup> Konflikte, die von zwei Akteuren als sehr wichtig eingestuft worden waren, gab es nicht. Daher erschien es sinnvoll, die Grenze zwischen „sehr wichtigen“ und „wichtigen“ Konflikten an diese Stelle zu legen.

verstrickt, jedoch hatten sie sehr verschiedene Akteure als Gegenüber. Beispielsweise hatte der Planer Konflikte mit dem Vertreter des Forstamtes (1-BU; 6-BU; 17-BU), als Vertreter der Gemeinde mit Planern des Regionalen Planungsverbands über die Ausweisung von Gewerbeflächen (3-BU) oder in geringem Maße auch mit dem Gemeinderat (4-BU; 8-BU) zu regeln. Kontrahenten des Gemeinderats waren beispielsweise Vertreter einer Mobilfunkfirma (10-BU), des Forstamtes (1-BU; 11-BU) und einer Nachbargemeinde (16-BU), einige Bürger (14-BU) und nur selten der Landschaftsplaner. Einige Konflikte wurden ausschließlich intern im Gemeinderat ausgefochten (2-BU; 9-BU). Bei allen wichtigen Konflikten, in welche Vertreter des Gemeinderats gegenüber Dritten involviert waren, war der Planer stets ein Verfechter der Belange der Gemeinde (z. B. bei 1-BU; 3-BU; 10-BU).

Ein weiterer Unterschied beider Fallstudien liegt darin, dass in der Landschaftsplanung in Buchenberg alle Konflikte zwischen den betroffenen Akteuren im kleinstmöglichen Kreis, das heißt ohne Einbezug nicht unbedingt notwendiger oder bis dahin außenstehender Akteure, ausgetragen wurden. Die Kontrahenten konnten daher sowohl den Überblick über als auch ihre Einflussmöglichkeiten auf das Geschehen und die Entscheidungen wahren.

Bei einigen Aspekten spielte die *Parteilpolitik* eine Rolle. Einige Gemeinderäte der SPD und der Grünen gaben den Anstoß für die Erstellung des Landschaftsplanes. Einige von ihnen vertraten oftmals intensiv Positionen des Naturschutzes, plädierten für weitaus größere Nutzungseinschränkungen (vgl. 1-BU; 2-BU) und waren anfangs gänzlich gegen die Ausweisung eines Gewerbegebietes (3-BU). Dagegen standen, wenn auch nur sehr wenige, so doch ausschließlich Gemeinderäte der CSU der Landschaftsplanung mit Skepsis oder Desinteresse gegenüber (vgl. 9-BU). Die CSU stellte die Mehrheit der Ratsmitglieder. Insofern lässt sich an dieser Stelle die oftmals typische Konfliktlinie zwischen den politischen Parteien treffend nachzeichnen.

Dennoch geriet die Landschaftsplanung nur geringfügig zwischen die Fronten parteipolitischer Auffassungen. Dies lag insbesondere an der kooperativen Kultur innerhalb des Kommunalparlamentes, die unter anderem von dem auf Ausgleich bedachten Bürgermeister sowie um Verständnis bemühten Ratsmitglieder aller Parteien geprägt wurde.<sup>1</sup> Der Vertreter des Bauernverbandes war zugleich CSU-Gemeinderat und stand den Zielen des Naturschutzes und dem Instrument der Landschaftsplanung nicht ablehnend, wie ihm von übergeordneten Stellen des Bauernverbandes angeraten wurde, sondern sehr aufgeschlossen gegenüber und suchte pragmatische Lösungen.<sup>2</sup>

### 7.1.6 Ursachen der Konflikte

Als zentrale Ursache der wichtigsten Konflikte wurden von den befragten Personen die nachteiligen wirtschaftlichen Folgen genannt, die eine Realisierung der Landschaftsplanung für den Einzelnen unter den derzeitigen Rahmenbedingungen bewirken würde.<sup>3</sup>

In der Landschaftsplanung in Buchenberg kam der Frage nach der Einschränkung der Flächennutzung durch ein Aufforstungsverbot eine besondere Bedeutung zu. In den dort vorliegenden Grenzertragslagen ist die Aufforstung - unterstützt durch finanzielle Förderprogramme - eine lukrative Alternative (vgl. 1-BU). Zudem bestand die Haltung, dass jeder Grundstückseigner auf seinem Grund und Boden grundsätzlich machen kann und auch in Zukunft

<sup>1</sup> Der Bürgermeister kennzeichnete die Gemeinderatsarbeit z. B. folgendermaßen: Eigentlich müssten die Mitglieder des Bauausschusses Geld bezahlen, wenn sie dort hingehen, so eine vergnügliche Angelegenheit sei es dort.

<sup>2</sup> (07.2.508), (07.2.220), (07.3.079), vgl. (07.2.300), (07.1.345), (04.2.276)

<sup>3</sup> Vgl. (04.1.552), (08.1.112), (08.1.331), (07.3.211), (02.3.188). Ein Landwirt äußerte: „Man kann der Landwirtschaft nicht irgendetwas aufbürden, dass der (Landwirt) nicht mehr düngen darf, bloß weil da die Quelle (für Trinkwasser) irgendwo mit dabei ist. Dann muss ich halt auch dementsprechend entschädigen, aber wirklich ausreichend entschädigen und nicht nur Almosen geben. Das ist ja bei uns immer so, du sollst für die Gesellschaft da sein zum Nulltarif“ (07.3.285).

ohne jegliche Einschränkung machen können sollte, was er will (2-BU). Auch gab es in Buchenberg im Vorfeld der Landschaftsplanung die üblichen Konflikte zwischen Belangen der Landwirtschaft und des Naturschutzes, die beispielsweise im Gemeinderat zwischen Verfechtern der „grünen“ und der „wirtschaftlich orientierten“ Anschauung ausgetragen wurden (18-BU).<sup>1</sup>

Obwohl die befragten Akteure meinten, dass die wichtigsten Konflikte von allgemeinen Vorgaben (z. B. der wirtschaftlichen Situation der Landwirtschaft, der Förderpolitik der Regierung und der EU) verursacht werden, betonten alle, dass eine Gemeinde durchaus Handlungsspielräume besitzt, um individuelle Lösungen auffinden zu können. Daher bedeute es einen Verlust an Gestaltungsspielraum, wenn man sich aufgrund von äußeren Einschränkungen oder Schwierigkeiten in Passivität zurückzieht und mögliche Freiräume nicht nützt.<sup>2</sup>

Diesen als normal zu bezeichnenden Konfliktursachen<sup>3</sup> standen in Buchenberg einige Besonderheiten gegenüber, die von den Befragten nicht nur als Konfliktursache ausgeschlossen wurden, sondern darüber hinaus wesentlich dazu beitrugen, dass Schwierigkeiten konstruktiv beigelegt werden konnten. Gewöhnlich treten im Rahmen der Landschaftsplanung etwa die doppelte Anzahl an Konflikten auf, meinte der Landschaftsplaner.

Eine Besonderheit in Buchenberg war das *sehr gute soziale Klima* innerhalb der gesamten Gemeinde. Sowohl im Gemeinderat als auch zwischen Gemeinderat und der Bürgerschaft gab es nicht nur keine größeren Konflikte; vielmehr herrschte eine Atmosphäre des Vertrauens. Alle gesellschaftlich relevanten Gruppierungen waren im Gemeinderat vertreten und es gab keine außerparlamentarische Opposition. Die andernorts häufig vorherrschende Polarisierung zwischen Vertretern der Landwirtschaft und des Naturschutzes gab es in Buchenberg nicht.<sup>4</sup>

Eine weitere Besonderheit war der geschickte Umgang mit Konflikten und der kooperative Stil der Planung. Diese Punkte werden im Folgenden erläutert.

## 7.2 Management der Konflikte in der Landschaftsplanung Buchenberg

In den folgenden Abschnitten wird dargestellt, auf welche Weise die Akteure versuchten, eine Lösung der Konflikte herbeizuführen, welche Konflikte nicht beigelegt werden konnten (Kapitel 7.2.1), wie die befragten Akteure die Qualität der Konfliktlösungen im Einzelnen und das Ergebnis (den Landschaftsplan) im ganzen bewerteten (Kapitel 7.2.2) sowie welche Rollen der Planer im Geschehen spielte (Kapitel 7.2.3).

Alle vier befragten Akteure hielten das Auftreten von Konflikten für unvermeidbar und standen Konflikten nicht ablehnend gegenüber. Konflikte sind nicht per se negativ zu bewerten, denn „*der Konflikt [M-O: ist] ... der Beginn für eine Arbeit*“<sup>5</sup>, Konflikte wirken belebend und wenn ein Konflikt gemeinsam gelöst werden kann, „*dann wird die Lösung auch von vielen [M-O: Personen] getragen*“, sagte der Vertreter des Forstamtes.<sup>6</sup> Wie in der Landschaftsplanung in Königsmoos, so waren auch in Buchenberg die jeweiligen Kontrahenten zugleich die Parteien, die eine Konfliktlösung herbeizuführen versuchten. Unparteiische Vermittler, die sich als dritte Partei um eine Lösung bemühten, gab es nicht.

### 7.2.1 Beilegung der Konflikte

Interessenkonflikten wurde von den Befragten die größte Bedeutung in der Landschaftsplanung in Buchenberg zugewiesen. Sie können durch Machteinsatz, Rechtsauseinandersetzungen oder

<sup>1</sup> (02.3.327), (07.2.308)

<sup>2</sup> (07.1.534), (04.1.552), (08.1.331), (02.2.434)

<sup>3</sup> Nach Ansicht des Planers wiederholen sich die Konfliktthemen stets in der Landschaftsplanung (02.2.403).

<sup>4</sup> (02.3.094), (02.3.007), (07.1.188), (07.2.065), (07.2.220), vgl. (08.1.439), (04.2.127).

<sup>5</sup> (04.2.151), (07.3.093), (08.1.112). Zitat bei (02.2.403)

<sup>6</sup> (04.1.519). Zitat bei (08.1.331)

Beachtung zugrunde liegender Interessen gelöst werden.<sup>1</sup> Eine gezielte und aktive, im weiteren Sinne „interessenorientierte“ Handhabung von Konflikten kann als ein Markenzeichen der Landschaftsplanung in Buchenberg bezeichnet werden. Sowohl der wichtigste Konflikt (1-BU), wie auch weitere sieben Konflikte wurden ohne Ausübung von Zwang und unter Beachtung der zugrunde liegenden Interessen bzw. der individuellen Ausgangssituation der betroffenen Parteien beigelegt.

Insgesamt wurden 15 der 18 Konflikte im Verlauf der Landschaftsplanung beendet, drei blieben offen. Drei (Interessen-) Konflikte wurden durch *Machteinsatz* beendet, indem eine Partei ihre Macht nutzte, um ihre Vorstellungen durchzusetzen:

- Vom Landratsamt, in der Funktion als Genehmigungsbehörde, wurde die vom Gemeinderat vorgesehene Ausweisung eines Gewerbegebietes im Außenbereich verweigert (3-BU).<sup>2</sup>
- Vertreter des Forstamts verweigerten der Gemeinde die Zustimmung, Waldwege als Reitwege ausweisen zu können (11-BU).
- Der Gemeinderat fällt seine Entschlüsse mit demjenigen fachlichen Entscheidungswissen, welches er als genügend erachtete, unabhängig davon, was Experten als sinnvoll betrachteten (8-BU).

Nach Ansicht des Bürgermeisters wird auch der Konflikt um den Bau eines Mobilfunksendemasts durch Macht entschieden werden, indem die höhere Landesplanung eine Anweisung zur Realisierung dieses als privilegiertes Bauvorhaben eingestuften Projektes verfügen wird, obgleich der Gemeinderat sich dagegen ausspricht. Die Planungshoheit der Gemeinde wird also voraussichtlich eingeschränkt werden (10-BU).

Der *Rechtsstreit* als Form der Konfliktbeilegung wurde in der Landschaftsplanung in Buchenberg nicht angewendet. Acht aller 18 von den befragten Akteuren genannten Konflikte wurden durch *Beachtung der zugrunde liegenden Interessen* bzw. der individuellen Ausgangsbedingungen beigelegt. Die wichtigsten Konflikte konnten auf folgende Weise beigelegt werden.<sup>3</sup>

- Gemeinderat, Planer und Vertreter des Forstamtes einigten sich auf ein Aufforstungsverbot (1-BU) für ökologisch oder ästhetisch sensible Flächen (wie im Kreuzthal und auf Bergkuppen) sowie auf die Möglichkeit, auf anderen Standorten eine Erstaufforstung durchzuführen. Jeder Antrag zur Erstaufforstung soll einer Einzelfallprüfung unterzogen werden; ein pauschales Verbot wird nicht ausgesprochen.<sup>4</sup>
- Der Konflikt über die Wertschätzung des Privateigentums (2-BU) konnte beigelegt werden, indem der Bürgermeister durch sein Versprechen und in zahlreichen öffentlichen Erklärungen garantierte, dass die Freiwilligkeit das Prinzip der Umsetzung des Landschaftsplans ist und auch in Zukunft bleiben wird.<sup>5</sup> Diese Festlegung einer allseits verbindlichen Wertgrundlage<sup>6</sup> wurde von allen Parteien in der Gemeinde akzeptiert und seinem Versprechen von Seiten der Landwirtschaft Glauben geschenkt. Zudem gewährleisteten die im Gemeinderat vertretenen

<sup>1</sup> Vgl. Kap. VII. 4.1.2.

<sup>2</sup> (02.3.258), (02.3.275), Allgäuer Zeitung vom 13.04.1999

<sup>3</sup> Weitere zwei Konflikte wurden folgendermaßen gelöst

- Die Flächenkonkurrenz zwischen Landwirtschaft und Bebauung (12-BU) löste sich ohne weiteres Zutun, weil einige Landwirte die von ihnen bewirtschafteten Flächen, die für den Neubau der Waldorfschule vorgesehen waren, aufgrund betriebsbedingter Veränderungen nicht mehr benötigten (Allgäuer Zeitung vom 6.7.1999).
- Der Gemeinderat beschloß eine Form der Bebauung (13-BU), die nicht ganz den Wünschen des Landschaftsplaners entsprach, die er aber als tragbaren Kompromiss bezeichnete.

<sup>4</sup> (08.2.074)

<sup>5</sup> (04.2.330), (04.2.345), (07.2.359)

<sup>6</sup> Vgl. Kap. VII. 4.1.3.1.



Landwirte, dass bei jeder Entscheidung zur Umsetzung die Belange der Landwirtschaft Beachtung finden.<sup>1</sup>

- Auch die Lösung des Konfliktes über fehlende Planungsoffenheit (4-BU) entsprang der Beachtung der individuellen Ausgangsbedingungen der Akteure: Nach Auskunft des Bürgermeister vermachte es der Planer, den Gemeinderat dazu anzuregen, gemeinsam alternative Entwicklungsmöglichkeiten für die Gemeinde zu suchen und zu durchdenken sowie die Einsicht zu wecken, dass den Zielen der Gemeinde eine „normale“ Lösung nicht gerecht werden kann und daher individuelle Lösungen erarbeitet werden müssen.<sup>2</sup> Damit schien auch der Widerstand einiger Gemeinderäte gegen grundsätzliche Veränderungen teilweise aufgelöst worden zu sein (15-BU).
- Die Lösung des Konfliktes über die mangelhafte Korrektheit von Tatsachenbehauptungen (6-BU) bestand darin, dass der Vertreter des Forstamtes und der Planer gemeinsam die fehlerhaften Plangrundlagen zu den Themen „Böden“ und „Wald“ korrigierten. Der Forstmann stellte dazu die dem Forstamt vorliegende sehr präzise Standortkartierung zur Verfügung.<sup>3</sup>
- Das Desinteresse von Gemeinderatsmitgliedern an der Landschaftsplanung (9-BU) konnte durch die Umsetzung von Maßnahmen, die auch ihren Interessen, wie z. B. dem Fremdenverkehr dienen, in Zustimmung gewandelt werden.<sup>4</sup>

Insgesamt konnten im Rahmen der Landschaftsplanung in Buchenberg 15 der 18 aufgetretenen Konflikte beigelegt werden. Drei Konflikte blieben unbeendet; Gründe dafür waren:

- Der Konflikt zur Konzeption der Landschaftsplanung (5-BU) enthält eine allgemeine Kritik zur gesetzlich fixierten Ausrichtung der Landschaftsplanung und zur Naturschutzpolitik.
- Die Verärgerung über die mangelhafte Beteiligung der Behörden im Aufstellungsverfahren der Landschaftsplanung wurde meines Wissens erst nach Abschluss des Verfahrens geäußert (8-BU). Eine Lösung im Verfahren war daher nicht möglich.
- Der Konflikt um die Einschränkung der Planungshoheit der Gemeinde (10-BU) war zum Abschluss der Landschaftsplanung noch nicht von den Genehmigungsbehörden entschieden worden.

### 7.2.2 Qualität der Konfliktlösungen und des Landschaftsplans

Die Qualität der Lösungen der Konflikte auf der Sachebene bestimmt, welche Qualität der Plan - als Ergebnis aller Konfliktlösungen - haben kann.

In Buchenberg waren sich alle befragten Akteure darüber einig, dass sowohl die fachliche Qualität des Landschaftsplanes<sup>5</sup> als auch seine Verständlichkeit als sehr gut zu bezeichnen sind.<sup>6</sup> Der Landschaftsplaner bezeichnete den Plan als „hervorragendes Ergebnis“. Auch fast alle Einzellösungen der Konflikte wurden als sehr zufriedenstellend beurteilt. Der Bürgermeister und

<sup>1</sup> (07.2.220)

<sup>2</sup> (02.3.414, 02.3.435). Es „war eben diese Kunst vom Planer und vom Gemeinderat und vielleicht auch von mir, die Leute da ein bißchen zum mitmachen“ zu bewegen, sagte der Bürgermeister (04.2.002).

<sup>3</sup> (08.2.168), (04.2.382), (02.2.165), (04.2.408). Der Planer beschrieb diese Zusammenarbeit folgendermaßen: „Das war eine ganz lustige Zusammenarbeit, weil er [M-O: der Vertreter des Forstamtes] sich bereit erklärt hat, die Unterlagen herauszusuchen, ich habe dann den Text gemacht und er hat es dann korrigiert. Der korrigierte Text ist dann vorne in den Bereich Grundlagen und hinten im Bereich Forstwirtschaft eingegangen, der Gemeinderat hat es dann beschlossen“ (02.2.142).

<sup>4</sup> (04.2.276)

<sup>5</sup> (02.3.507), (04.1.203), (04.1.519), (07.1.151), (08.2.280), (07.2.508), (02.5.005)

<sup>6</sup> (02.3.507), (04.3.002), (07.1.151), vgl. (08.1.112)

der Vertreter des Forstamtes sprachen von einer gemeinsamen und guten Einigung über die Problemstellungen bei der Betrachtung des Waldes und der Regelung zur Erstaufforstung.<sup>1</sup> Die effektive Bearbeitung der Konflikte hat nach Aussage des Planers im Ganzen zu einer deutlichen Qualitätsverbesserung der Planung geführt.<sup>2</sup>

Nach der Beurteilung des Planers haben sich mindestens die Hälfte der Entwicklungsziele der Gemeinde verändert, und dies so dauerhaft, dass bisher auch keine Änderungen des Flächennutzungs- und Landschaftsplanes erfolgt sind. Die grundsätzlichen Überlegungen zur Gemeindeentwicklung und der Wert ihrer Landschaft seien den Menschen wirklich plausibel geworden.<sup>3</sup>

Neben dieser persuasiven Qualität des Planungsprozesses ist der Grad ihrer Realisierung als Maßstab ihrer Qualität heranzuziehen. In Buchenberg wurden sehr viele *Projekte* bereits realisiert. Beispielsweise wurden Standorte für eine neue Schule und für Gewerbe festgelegt, Obstbäume und Hecken gepflanzt, Froschteiche angelegt, Streuwiesen gemäht und ein Erlebniswanderweg durch Moore und landwirtschaftliches Gebiet konzipiert. Dabei hat die Gemeinde eine staatliche Förderung von schätzungsweise 300.000 DM (circa 150 000 Euro) erhalten.<sup>4</sup> Alle befragten Akteure nannten als Frucht des Planungsprozesses außer dem sachlichen Ergebnis eigene persönliche Erfahrungen und Vorteile. Der Vertreter des Forstamtes nannte als Gewinn neue Kontakte und die Möglichkeit, in Zukunft Konflikte einfacher lösen zu können. Der Bürgermeister resümierte: „*ich habe von diesem Plan unheimlich viel gelernt*“.<sup>5</sup> Weitere Effekte des Planungsprozesses sind beispielsweise die Fortexistenz der eingesetzten Arbeitsgruppen. Eines ihrer Tätigkeiten ist die Veranstaltung eines großen Festes mit dem Thema „Historische Tage in Buchenberg“, weitere die Erarbeitung einer Dorfchronik und der Beginn des Agenda-21 Prozesses.

Der Planer bemerkte zusammenfassend:

*„Mit dem Landschaftsplan ist etwas Lebendiges entstanden für die Kommune, der mehr leistet, als irgendein Plan dort. Da ist viel in Bewegung geraten“*<sup>6</sup>

Der Bürgermeister hob als Wirkung die Wiederentdeckung des Gemeinschaftslebens und eine Sensibilisierung für Natur und Landschaft hervor. Dieses Erleben von Gemeinschaft sei wichtig für die Einstellung zum Naturschutz und Aktivität in diesem Bereich.

*„Dieses Wiederbeleben des Miteinanders, der Gemeinschaft; ... wenn man was macht, das Erfolg hat, das verbindet. Sicherlich hat man dem einen oder anderen die Augen geöffnet und der sagt, Mensch, das habe ich noch gar nicht gesehen, das stimmt wirklich.“*<sup>7</sup>

Alle relevanten Akteure in der Gemeinde, sowohl im Gemeinderat als auch in der Bürgerschaft, sowohl in der Wirtschaft und im Tourismus als auch in der Landwirtschaft, befürworteten den Landschaftsplan. Darüber waren sich alle vier Befragten einig. Der Landschaftsplan findet nicht nur Akzeptanz, sondern die Akteure fühlen sich sogar verantwortlich für seine Realisierung.<sup>8</sup>

### 7.2.3 Die Rolle des Planers

<sup>1</sup> (04.2.382), (08.2.102), (08.2.168), (08.2.280)

<sup>2</sup> (02.2.165), Der Planer erläutert dies: Das „kann ich nur ehrlich sagen; daran kann ich nur sehen, wenn das in einer normalen Diskussion gegenseitig verständlich abläuft, dann führt es auch zu einer Qualitätsverbesserung“ (02.5.041).

<sup>3</sup> (02.3.507), (02.2.021), (02.3.534), (02.5.124), (08.2.280), (04. 2.056), (07.2.572)

<sup>4</sup> (02.4.033), (07.2.003), (04.2.276), (07.3.109), (07.1.1045)

<sup>5</sup> (08.2.269), (08.2.280), (07.2.528), (04.2.558)

<sup>6</sup> (02.4.001), (02.5.086), (02.3.534)

<sup>7</sup> (04.3.014), (04.1.305)

<sup>8</sup> (02.4.055), (04.1.064), (04.3.026), (07.3.025), (08.2.317), (04.3.026), (02.4.055)

Der Planer sah den Kern seiner Aufgabe darin, einen Prozess zu organisieren, um „geistig zusammen ... an einem Produkt“, an dem Produkt „Landschaftsplanung“ zu arbeiten. Diese Aufgabe bedeute im Einzelnen,

- fachliche Informationen zu ermitteln und überzeugend darzustellen,
- die Gemeinde gegenüber anderen Stellen zu vertreten sowie
- den Planungsprozess als kooperativen Beratungs- und Entscheidungsprozess zu gestalten.<sup>1</sup>

Im *fachlichen Bereich* oblagen dem Planer die Aufgaben, fachliche Informationen, Erfahrungen, Ideen und Visionen aufzufinden und überzeugend darzustellen, eigene Vorstellungen und die des Gemeinderates in die Fachsprache sowie in Pläne zu übersetzen, Stellungnahmen zu Bedenken und Anregungen von Bürgern und Träger öffentlicher Belange zu verfassen und mit fachlichen Argumenten Auseinandersetzungen zu schlichten.<sup>2</sup>

Ein zweiter Aufgabenbereich des Planers sei es gewesen, die *Belange der Gemeinde* gegenüber anderen Stellen wie z. B. gegenüber dem Forstamt oder dem Regionalen Planungsverband mit planungsrelevanten Argumenten *zu vertreten* und zwischen Gemeinderat und Behörden zu vermitteln.

Da der Planer nach Beendigung der Planung zwar auch einen Plan hinterlässt, aber insbesondere Menschen, die sich mit der Thematik weiter auseinandersetzen müssen (02.1.209), bemühte er sich, im Rahmen eines *kooperativen Beratungs- und Entscheidungsprozesses* eine Bewegung auszulösen, die den Höhepunkt ihrer Dynamik zum Ende des Planungsprozesses entfaltet.<sup>3</sup> Ein Ziel war es beispielsweise, Partnerschaften zwischen verschiedenen Akteuren neu zu organisieren, um den Verkauf ökologisch erzeugter Produkte organisieren zu können. Eine wichtige Aufgabe bestand darin, ein (wie er es nannte) „Außenteam“ zu entwickeln, welches die Inhalte der Planung kennt und unterstützt, so dass die Anwesenheit des Planers nicht mehr notwendig war. Um dieses Ziel erreichen zu können, musste beispielsweise die Gemeinde beraten werden, wie die Mitarbeit von Bürgern und Behörden organisiert werden kann, wurden Beratungsprozesse innerhalb des Gemeinderats moderiert, Exkursionen zu Demonstrationsobjekten innerhalb der Gemeinde und in anderen Gemeinden geleitet und Konflikte mit fachlichen Argumenten geschlichtet und auf diese Weise Akzeptanz und Unterstützung für den Landschaftsplan gewonnen. Der Anteil kommunikativer Tätigkeiten betrug nach Angabe des Planers über die Hälfte der Arbeitszeit.<sup>4</sup>

Der Bürgermeister fasste die Tätigkeiten des Planers in folgende Worte:

*Seine Aufgabe war es „Dinge, Augen (zu) eröffnen, den Blick (zu) erweitern, Hintergründe, Untergründe, Weitsicht, was sein könnte, aufzuzeigen ... Bei vielen ist da ein Licht aufgegangen und die haben gesagt, Mensch das stimmt doch nicht, da müssen wir etwas machen.“<sup>5</sup>*

Mit Hilfe eines kooperativen Beratungs- und Entscheidungsprozesses konnten diskrepante Meinungen wahrgenommen und verarbeitet werden, ohne aus gegensätzlichen Positionen einen persönlichen Konflikt zu erzeugen. Stattdessen wurde der Raum für gemeinsam getragene Entscheidungen eröffnet. Beispielsweise sagte der Planer nicht sofort „nein“, wenn der Gemeinderat etwas wünschte, was ihm aus der Perspektive des Fachplaners als falsch erschien.

<sup>1</sup> (02.4.100), (02.3.315)

<sup>2</sup> (04.1.146), (07.1.134), (07.1.134), (04.2.482), vgl. (02.1.465)

<sup>3</sup> (02.1.039)

<sup>4</sup> (02.1.039), (02.1.209), (07.1.134), (02.1.349), (04.1.146), (07.1.134), (07.1.175), (02.2.013), (04.2.482) (07.1.019), (07.1.151)

<sup>5</sup> (04.2.345), (02.3.414). Zitat bei (04.1.146).

Stattdessen bemühte er sich darum, den Leuten einen Weg zu eröffnen, wie sie selbst zu eine umfassenden Beurteilung kommen konnten.<sup>1</sup>

Wenn auf diese Weise durchleuchtet wurde, wie beispielsweise Gewerbe oder Tourismus heute „funktionieren“, welche Voraussetzungen sie haben, wie entsprechende Bauten und ihr Umfeld aussehen, welche Folgen sie (z. B. im Bereich des Verkehrs) haben und wie hoch ihre Kosten und Nutzen sind, so wurden Schlussfolgerungen und Bewertungen transparent und nachvollziehbar. Aus dieser Einsicht wurden die Akteure zur Suche und Offenheit für neue und individuelle Lösungen motiviert.<sup>2</sup>

Alle befragten Akteure bestätigten dem Planer, dass er über sehr gute kommunikative Kompetenzen verfügt.<sup>3</sup> Grundsätzlich wurden die kommunikativen Fähigkeiten eines Planers von allen Akteuren als höchst wichtig und als von zentraler Bedeutung bezeichnet.<sup>4</sup> Denn, wenn der Planer *„die nicht hat, dann kann er fachlich noch so toll sein, er wird nichts zerreißen, das gibt einen Plan, der nie umgesetzt wird.“*<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> Der Planer beschrieb sein Vorgehen folgendermaßen: „Die Leute sagen, die andere Gemeinde hat ja ein Gewerbegebiet. Dann sagt man, ja habt ihr euch das mal angeschaut. Nana die haben ein Gewerbegebiet, da sind ein Haufen Firmen draußen. Dann habe ich gesagt, wieviel sind es denn? Da kriegst Du keine Antwort. Dann habe ich gesagt, dann fahren wir halt da hin und schauen es uns an. Das haben wir dann getan. Dann waren da zwei/drei Firmen, riesen Dinger, alle waren erstaunt über die Auswirkungen solcher Gewerbeflächen; alle haben sie gestöhnt, dass dies eigentlich mit dem Ort nichts zu tun hat, dass sich dies nicht angliedern lässt, weil diese einen riesigen Flächenverbrauch haben. Und dann hieß es, mit dem Rad fährt da sowieso keiner hin, da muss man schon in das Auto einsteigen, solche Ergebnisse kamen da raus. ... In den Überlegungen, was sind die Voraussetzungen heute für ein Gewerbegebiet, wann entsteht überhaupt Gewerbe, welches sind die Bedingungen, das klärt sich dadurch. Und über diesen Klärungsprozess hast du dann andere Kriterien, um etwas (anderes) zu machen, als zuvor“ (02.3.435), vgl. (02.5.124).

<sup>2</sup> (02.3.435)

<sup>3</sup> (02.1.349), (04.1.184), (07.1.151), (08.1.112), (08.1.066)

<sup>4</sup> (02.2.013), (04.2.482), (07.1.175)

<sup>5</sup> (08.1.149)

## 8. Kooperative Elemente und Konfliktbearbeitung in Buchenberg

Kooperativen Elementen kam im Verlauf der Landschaftsplanung in Buchenberg eine zentrale Bedeutung zu. Sie dienten der Konfliktvorbeugung sowie der Konfliktbearbeitung. Im Folgenden soll dargelegt werden, zwischen welchen Akteuren im Wesentlichen Kooperation stattfand, wie der Stil der Kooperation charakterisiert werden kann und wie die Kooperation von den befragten Akteure erlebt und bewertet wurde.

Der Schwerpunkt der Zusammenarbeit lag in der Kooperation zwischen Gemeinderat und Planer sowie in der Beteiligung der Bürger. Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange verlief - im Gegensatz zur Planung in Königsmoos - weitgehend in der für die Landschaftsplanung üblichen Weise. Eine Ausnahme bildete die Zusammenarbeit mit dem Vertretern des staatlichen Forstamts.

Bereits vor Beginn der Landschaftsplanung und in gleicher Weise im Verlauf des Planungsprozesses wurde in Buchenberg vom Bürgermeister und den Mitarbeitern in der Verwaltung eine Kultur der Offenheit und Transparenz gepflegt.<sup>1</sup>

Alle befragten Akteure maßen der Beteiligung der Bürger eine zentrale Bedeutung in der Landschaftsplanung bei.<sup>2</sup> Das zentrale Ziel der Landschaftsplanung ist, dass sie den Menschen Visionen eröffnet und Anstoß ihrer Auseinandersetzungen ist, meint der Planer:

*Ein geringe Beteiligung mag zwar zu einem guten fachlichen Ergebnis führen, ist „für die Sache jedoch falsch. Gerade dies hat meines Achtens viele Landschaftspläne zu Schubladenplänen gemacht, genau diese Situation. Weil dadurch, dass sie im Geheimen ... abgearbeitet worden sind, sind sie dann auch im Geheimen in der Schublade verschwunden. Hier fragt keiner nach und [M-O: es passiert] gar nichts. ... Der Plan ist ja nur dann am Leben, wenn er in der Kritik, in der Diskussion, in der Vision steht. Und das kriegst du nur mit den Bürgern zusammen hin“<sup>3</sup>*

Alle befragten Akteure äußerten, dass eine intensive Beteiligung der Bürger insbesondere dann unumgänglich ist, wenn die Realisierung der Planung und die Übernahme von Verantwortung für den Naturschutz durch die Gemeindevertreter und die Bürger gewünscht wird.<sup>4</sup> Nur in Kooperation ist eine Verantwortungsübernahme tatsächlich möglich, betonte der Planer und der Behördenvertreter.<sup>5</sup>

Nach der Erfahrung des Planers wünscht der Bürger Möglichkeiten, das gesellschaftliche Leben

<sup>1</sup> (04.1.354), (04.3.078). Der Bürgermeister schilderte diese Kultur in folgenden Worten: „Dann ist dies hier ein völlig offenes Rathaus, die Tür steht immer auf, hier kann jeder kommen und es sind auch einige gekommen, die haben sich das angeschaut und wir haben darüber geredet.“

Wir haben sehr viele, ich will fast sagen, Stammtischgespräche geführt, wo z. B. auch unsere Planer dabei waren, wenn die hier waren, dann sind wir immer an die Stammtische gegangen und haben versucht, mit Leuten zu reden. Die haben sich auch immer als Planer vorgestellt, die sind nie inkognito gekommen und gesagt, wenn ich hier bin, will ich nichts davon wissen. Es waren keine großartige Veranstaltungen ..., sondern viele kleine und in meinen Augen ausreichende, sonst hätten wir nicht dieses Ergebnis so gehabt“ (04.1.255)

<sup>2</sup> (04.1.354), (08.1.233). Vgl. (07.1.414).

<sup>3</sup> (02.2.245). Der Planer bemerkt weiterhin zu einem „Schubladenplan“: Und du kriegst natürlich tolle Ergebnisse zusammen, denn du kannst da alles reinschreiben, was nur denkbar ist oder (du schreibst) `wir leben hier in einem Paradies´, fertig. Das wird auch keiner anzweifeln, weil der Schubladenplan ja verschwunden ist.“

Der Vertreter des Forstamtes vertrat eine ähnliche Ansicht: Ohne Beteiligung „hat er vielleicht einen schönen Plan der gute Mann, aber der liegt dann in der Ecke und verstaubt, so wie früher die ganzen Entwicklungspläne und Landesentwicklungspläne. Die leben nicht, wenn sie nicht irgendwo im Kopf der Leute sind. Das ist ein völlig falsche Verständnis von Planung“ zu meinen, ohne Beteiligung wäre allein ein fachlich besseres Ergebnis zu erzielen“ (08.1.233).

<sup>4</sup> (02.2.187), (08.1.233), (02.2.293), (04.1.403), (07.3.025), (08.2.317). Vgl. (07.1.452).

<sup>5</sup> Der Planer betont: „Dies möchte ich wirklich unterstreichen, weil es die einzige Möglichkeit ist, eine andere gibt es nicht“ (02.2.293).

etwa im Tätigkeitsfeld der Landschaftsplanung mitzugestalten zu können. Der Bürger würde sich auch aktiv engagieren, sofern seiner Aktivität Bedeutung zugemessen wird.<sup>1</sup>

Vor der Beteiligung der Öffentlichkeit sollte sich der Gemeinderat über die grobe Zielrichtung der Planung im Klaren geworden sein, meinten übereinstimmend der Bürgermeister und der befragte Gemeinderat. Denn bestimmte Dinge müssen im nichtöffentlichen Raum abgeklärt werden, um eine der Sache gemäße Lösung finden zu können und nicht von Einzelinteressen zu sehr beeinflusst zu werden. „Auf einer Skala von 0 bis 10 sollte die Beteiligung der Bürger bei 0,5 beginnen.“<sup>2</sup>

Alle vier befragten Akteure beurteilten das gesamte Planungsvorgehen als ausgesprochen gelungen.<sup>3</sup> Übereinstimmend stellten sie fest, dass keine Personen gefehlt haben.<sup>4</sup> Die von ihnen besonders hervorgehobenen Schritte der Zusammenarbeit waren folgende:

- die Klausurtagung des Gemeinderates zur Leitbildfindung und Strukturierung des Planungsprozesses;<sup>5</sup>
- die öffentlichen Gemeinderatssitzungen sowie
- die Bildung von fünf Arbeitskreisen.<sup>6</sup>

Es herrschten nach Beurteilung der Befragten Offenheit und Vertrauen im Planungsverfahren und es konnte eine konstruktive Kommunikation hergestellt und das Bemühen um eine gemeinsame Lösungssuche angeregt werden.<sup>7</sup> Alle bestätigten, dass ihre Ideen und Interessen ausreichend berücksichtigt und „sehr gut aufgenommen“ worden sind.<sup>8</sup>

---

<sup>1</sup> Der Planer vergleicht die Landschaftsplanung in diesem Punkt mit einem Orchester: Aber „es wird ihm die Bühne nicht geboten, auf der er spielen kann. Ein Orchester, bei dem du nur die Hälfte einlädst, das bleibt so. Entweder spielen alle im Orchester, dann musst Du sie auch alle einladen, musst du alles organisieren, musst du jedem sagen, du bist wichtig, wenn du fehlst, können wir nicht spielen....“

Wenn dagegen ein Bürgermeister sagt - wie in Buchenberg - Landschaftsplanung ist wichtig, dann ist .. [M-O: bereits] jedes Instrument, das in diesem Orchester spielt, schon wichtig, also kommt ... [der das Instrument Spielende]. Dagegen wenn ein Akteur nicht wichtig ist, geht er nicht hin“ (02.2.310), (02.2.300).

<sup>2</sup> (04.1.354), (07.1.373), vgl. (07.1.414)

<sup>3</sup> (02.2.083), (07.1.373), (08.1.066), (08.1.118)

<sup>4</sup> (02.1.137), (04.3.026), (07.3.309), (07.3.079), (08.1.199)

<sup>5</sup> (07.1.304), (07.1.033), (07.1.064), (07.1.345), (07.1.309), (02.1.300), (07.1.113)

<sup>6</sup> (04.1.114), (07.1.113), (07.1.232). Sehr wichtig waren nach Ansicht des Bürgermeisters die Bildung der Arbeitskreise: „Da sind dann ... im Arbeitskreis Handel und Gewerbe alle Gewerbetreibenden eingeladen worden; daraus haben sich dann einige gemeldet und haben gesagt, wir wollen mitmachen. ... Wir haben irgendwann mal alle Bauern gehabt oder alle die Fremdenverkehr betreiben. Und wir haben immer mal die Möglichkeit gehabt, im größeren Rahmen miteinander zu sprechen.“ (04.1.305).

<sup>7</sup> (02.1.137), (07.1.345), (08.1.226)

<sup>8</sup> (07.1.216), (08.1.164)

## 9. Konsequenzen für die Landschaftsplanung

Trotz der durchwegs positiven Bewertung des Landschaftsplans und des Planungsverfahrens nannten die befragten Akteure einige Aspekte, wie die Landschaftsplanung zu verbessern sei. Die meisten Verbesserungsvorschläge stammten von dem Vertreter des Forstamtes sowie vom Planer. Einzig der Bürgermeister äußerte keinerlei Kritik.<sup>1</sup> Sie betreffen den Planungsprozess, den Inhalt der Landschaftsplanung und die Darstellung der Ergebnisse.

### 9.1 Konsequenzen für den Planungsprozess

Alle befragten Akteure plädierten für eine verstärkte Kooperation an Schlüsselpunkten der Planung. Der befragte Gemeinderat plädierte für eine zweite Klausurtagung von Gemeinderat und Planer zu einem Zeitpunkt, an dem die Bedenken und Anregungen der Träger öffentlicher Belange und Bürger zu prüfen sind; so könnte am betreffenden Ort nochmals die Frage bewegt und dann ein gemeinsames abschließendes Urteil gefunden werden. Insgesamt sollte eine Planungsdauer von zwei Jahren nicht überschritten werden, da sonst viele Einzelheiten wieder in Vergessenheit geraten.<sup>2</sup> Generell sollte nach Meinung des Vertreters des Forstamtes die Landschaftsplanung viel mehr einem „bottom-up-Ansatz“ folgen. Viele Konflikte seien dadurch vermeidbar, dass der Planer anfangs die Nutzer der Landschaft fragte, in welchen Bereichen sie bereits ökologisch wirtschafteten und sie in diesen Tätigkeiten unterstützte. Ein auf diese Weise entstandener „Plan“ fände selbstverständlich auch Zustimmung.<sup>3</sup>

Sehr viel mehr Bühnen der Mitwirkung und einer konstruktiven Streitkultur sollten nach Ansicht des Planers auch im Rahmen der Landschaftsplanung geschaffen werden. Auf solchen Bühnen sollten Ziele und Leitbilder insbesondere der einzelnen Interessenbereiche (vertreten durch z. B. die Behörden) vermehrt einer öffentlichen Diskussion gestellt werden.<sup>4</sup> Bürger und Behörden sollten nach ihren Vorstellungen und Interessen gefragt und nicht nur zu Negativäußerungen provoziert werden. In dem bisher meist praktizierten System der Beteiligung würde der Bürger anfangs sagen, „das geht mich nichts an“ und bei der Konkretisierung der Planinhalte nur Kritik äußern.<sup>5</sup>

Daher seien neue und konstruktivere Formen der Beteiligung der Behördenvertreter wichtig. Parallel zur Sammlung von Daten sollten die Behördenvertreter am Anfang des Planungsprozesses dem Planer auch ihre eigenen Interessen und Vorstellungen mitteilen. Auf diese Weise würden sehr viel mehr Inhalte und Möglichkeiten der Planung erschlossen und in stärkerem Maße eine öffentliche Diskussion über die Entwicklungsziele eines Ortes angeregt werden.<sup>6</sup> Einen ähnlichen Ansatzpunkt vertrat der Behördenvertreter: Bevor der Landschaftsplan in den öffentlichen Raum getragen wird, sollte ein Gespräch zwischen Planer und den wichtigsten Behörden (in diesem Fall der Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Wasserwirtschaft) stattfinden, um Diskrepanzen und Übereinstimmungen der Ziele sowie Gestaltungsmöglichkeiten aufzufinden.<sup>7</sup>

---

<sup>1</sup> (04.3.078)

<sup>2</sup> (07.3.035)

<sup>3</sup> (08.2.337), (08.2.358), (08.2.181). Der Vertreter des Forstamtes meint, die Landschaftsplanung „sollte schauen, was kann ich mit den Leuten ... machen und so zu steuern, dass sich nachher jeder in dem Plan wiedererkennt. Dann ist der Plan wertvoll, weil er für jeden eine Grundbedeutung hat“ (08.1.460).

<sup>4</sup> (02.1.124), (02.2.103)

<sup>5</sup> Der Planer sagt, „wir stellen immer noch die falschen Fragen und wie die Frage gestellt ist, so ist (auch) die Antwort“ (02.2.403).

<sup>6</sup> (02.3.033), (02.1.209), (02.1.124)

<sup>7</sup> (08.1.182)

## 9.2 Konsequenzen für den Inhalt der Landschaftsplanung

Der zentrale und allgemeine Kritikpunkt des Vertreters des Forstamtes betraf die isolierte Betrachtung des Naturschutzes. Er mahnte für die Landschaftsplanung an, die zentralen landschaftsprägenden wirtschaftlichen Prozesse zum Ansatzpunkt ökologischer Planung zu machen. Denn jeder Nutzungsform lägen wirtschaftliche Interessen zugrunde, die in ihrer Gesamtheit die Gestalt der Landschaft prägten. Früher hatte das Allgäu ein blaues Kleid vom Flachsanbau, heute sei es grün wegen seiner Wiesen. In Zukunft würde das Thema „regenerative Energien“ von großer Bedeutung sein. Das Ziel läge nun darin, ein „*wirtschaftliches Interesse an den Produkten der naturnahen, schönen Landschaft*“ herzustellen.<sup>1</sup> An dieser Stelle müsse der Ausgangspunkt aller Überlegung liegen. Dafür sei es viel besser, keine unverrückbaren Ziele in Pläne festzuschreiben, sondern Prozesse in Gang zu setzen. Entscheidend sei es, eine auch individuelle Unterstützung für die Landnutzer zu organisieren, damit sie überhaupt ökologisch handeln könnten. Dafür müsse als erstes eine für den Wirtschaftenden motivierende Option für ökologisches Handeln geschaffen werden, z. B. ein Förderprogramm. Dann müsse ihm erläutert werden, welche Vorteile ihm und der Umwelt dies bringt und als letztes müsse man ihn in der Realisierung unterstützen.<sup>2</sup>

Der Planer bekräftigte die *Bedeutung des Ortes als Ansatzpunkt*. Es müsse dem Einzelnen klar werden, dass die Lebensgrundlagen bereits vor der eignen Haustür zu finden seien, dass zu dem Schutz der Lebensgrundlagen jeder etwas beitragen könne und von ihrem Schutz jeder einen Nutzen habe. Auf diese Weise würde es auch ersichtlich, dass man Landschaftsplanung auch im eigenen Interesse und im Interesse der Gemeinde macht.<sup>3</sup> Der gesamte Sektor des „Sozialen“ verdiene in Zukunft wesentlich mehr Beachtung als bisher. Selbst im Rahmen der Landschaftsplanung sei es beispielsweise wichtig, zu bemerken, dass ein Jugendhaus in der Gemeinde fehlen könnte. Die Vernachlässigung dieses Sektors fördert die Entstehung zahlreicher Konflikte auch für die Landschaftsplanung selbst.<sup>4</sup>

## 9.3 Konsequenzen für die Darstellung in Plan und Text

Um die Auseinandersetzung und Identifikation mit dem Landschaftsplan zu erleichtern, sind nach Ansicht des Behördenvertreters sowohl die Karte als auch der Text sehr viel allgemeinverständlicher und ansprechender zu gestalten. Er plädierte für eine *größere Anschaulichkeit* des Planes sowie für eine *weniger wissenschaftliche Sprache* der Legenden und Texte. Der Bürger betrachte vor allen Dingen die Karte. Die Auswahl und Darstellung der zentralen Angaben sollte danach bemessen werden. Auch würde ein Bürger selten etwas mit der Differenzierung verschiedener Standorte, beispielsweise mit den Begriffen „Molassebergland“ und „Iller-Lech-Platte“ verbinden können. Eine einfache, verständliche Kennzeichnung sei in diesem Fall durch die Angabe der Himmelsrichtung kombiniert mit der genauen Kennzeichnung in einer Karte sehr viel sinnvoller. Die Pläne sollten detailliert und bildhaft auf Besonderheiten in der Landschaft hinweisen und ermöglichen, dass bereits die wesentlichen Gedankengänge ersichtlich werden.<sup>5</sup>

---

<sup>1</sup> (08.2.128), (08.1.199), (08.1.255)

<sup>2</sup> (08.1.515), (02.2.316), (08.1.255), (08.2.188)

<sup>3</sup> (02.2.349)

<sup>4</sup> (02.1.402)

<sup>5</sup> (08.2.218), (08.1.112)



## D. Ergebnisse und Schlussfolgerungen

Im Folgenden werden die im Teil B und C beschriebenen *Ergebnisse vergleichend gegenübergestellt und diskutiert*. Es werden sowohl die Resultate der beiden Fallstudien untereinander als auch beide mit den Ergebnissen der Literaturstudien verglichen.<sup>1</sup>

Die Fragen des Vergleiches lauten:

- *Bestätigen* die Ergebnisse der Fallstudien die Erkenntnisse der bisherigen Forschung?
- *Differenzieren* Ergebnisse der Fallstudien das bisherige Wissen, erschließen sie also genauere und spezifischere Erkenntnisse als bisher?
- Sind *Abweichungen* zwischen Ergebnissen der Fallstudien und den bisherigen Erkenntnissen festzustellen? Bestehen in diesem Fall *Widersprüche* oder wurden bestimmte Aspekte *bisher noch gar nicht thematisiert*?

Wichtige Ergebnisse sind *kursiv* gedruckt.

Mit Hilfe der Vergleiche sollen Antworten zu den ersten beiden Forschungsfragen dieser Arbeit gefunden werden, also

- die Konfliktfelder in der kommunalen Landschaftsplanung identifiziert (X. Kapitel) und
- wichtige Zusammenhänge zwischen kooperativer Verfahrensgestaltung und Konfliktmanagement dargestellt werden (XI. Kapitel).

Da die vorliegende empirische Untersuchung nicht repräsentativ ist, stellen - wie bereits erwähnt - die folgenden Ergebnisse Forschungshypothesen dar. Aus den Ergebnissen werden (im XII. Kapitel)

- einzelne Strategien zur Verbesserung der Inhalte der kommunalen Landschaftsplanung und
- Strategien zur Verbesserung der Methodik des Konfliktmanagements im Planungsverfahren

abgeleitet.

---

<sup>1</sup> Ergänzend werden die Thesen aus den Vorstudien zum Konfliktaufkommen in der Naturschutzplanung sowie zur Analyse der Ermittlung von geeigneten Fallstudien einbezogen. Vgl. Kap. VI. 7 & Kap. VIII. 1.3.

## X. Identifikation von Konfliktfeldern in der kommunalen Landschaftsplanung

### 1. Planung ist konfliktträchtig

Keinen Zweifel gibt es nach der Analyse der bisherigen Forschung sowie der Fallstudien darüber, dass Planung üblicherweise und insbesondere auch die kommunale Landschaftsplanung mit Schwierigkeiten verknüpft ist, die in vielen Fällen als soziale Konflikte in Erscheinung treten.<sup>1</sup> *Planung an sich ist konfliktträchtig.* Auch in der berücksichtigten Literatur wird übereinstimmend festgestellt, dass Konflikte zum Normalfall in der Raumplanung gehören.

Zugleich wurden sie meistens als „Unfall“ dargestellt, mit dieser falschen Begründung nicht differenziert betrachtet und selten als Anlass verstanden, den Prozess des Planens so zu gestalten, dass mit der Planung verbundene Konflikte auch bearbeitet werden können. Falsch ist diese Begründung, weil Konflikte bestehen. Das Auftreten von Konflikten wurde von den befragten Akteuren auch positiv dargestellt. „Den Finger auf die Wunde zu legen“ und *Konflikte aufzuzeigen*, ist im allgemeinen *Bedingung einer konstruktiven Lösung*. Eine Zusammenstellung der in den untersuchten Fällen aufgetretenen Konflikte und ihre Kategorisierung sollen daher in den folgenden Kapiteln (2 bis 6) geschehen.

In der Literatur werden einige strukturelle Konfliktpotentiale als Ursachen beschrieben, die in nahezu jeder Gemeinde und in sehr vielen Planungsvorhaben nicht nur des Naturschutzes zu Konflikten führen.<sup>2</sup> Die meisten zentralen Ursachen der Konflikte waren auch in den untersuchten Fällen in strukturellen Konfliktpotentiale zu finden, die dann in einer gemeindespezifischen Ausformung in Erscheinung traten.

In Zukunft sei mit einer Zunahme von sozialen Konflikten in Planungsprozessen zu rechnen. Daher ist der Suche nach konstruktiven Formen der Konflikthandhabung große Aufmerksamkeit zuzumessen.

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. IV. 3 & 4, Kap. VIII. 1.3.1, Kap. IX. 3.1 & 7.1.

<sup>2</sup> Vgl. Kap. IV. 4.1.

## 2. Kategorisierung der Konflikte in der kommunalen Landschaftsplanung

In der Planungsliteratur und in beiden Vorstudien<sup>1</sup> werden überwiegend Konflikte auf der Sachebene und hier meist Interessen- und zuweilen Wertkonflikte beschrieben; andere Konflikttypen werden weitaus seltener erwähnt. Die sozialwissenschaftliche Literatur thematisiert dem gegenüber meist Konflikte auf der Beziehungs- und der Kommunikationsebene, die juristische Literatur strittige Verfahrensfragen.

Die in der Landschaftsplanung aufgeworfenen Konflikte beinhalten Streitpunkte all dieser Kategorien. Folgende Verteilung der Konflikte auf der Sach-, Beziehungs-, Kommunikations- und Verfahrensebene wurde in den Fallstudien ermittelt:

**Tabelle 7: Kategorisierung der Konflikte in den Fallstudien**

Konfliktebene	Konflikttyp	Königs- moos	Buchen- berg	Summe Typen	Summe Ebenen
<b>Sache</b>	Wert	1	1	2	<b>17</b>
	Geschmack	0	0	0	
	Interessen	5	6	11	
	Fakten	1	1	2	
	Zweck-Mittel	1	1	2	
<b>Beziehungen</b>	Rollen	4	4	8	<b>17</b>
	Interpretation	4	3	7	
	Stil	1	1	2	
<b>Kommunikation</b>	Senden	0	0	0	<b>1</b>
	Empfangen	0	0	0	
	Verstehen	1	0	1	
<b>Verfahren</b>	Verfahren	3	1	4	<b>4</b>
<b>Summe</b>		<b>21</b>	<b>18</b>	<b>39</b>	<b>39</b>

Die Spalte „Summe Typen“ enthält die Gesamtzahl der Konflikte eines Typs aller Fallstudien und die Spalte „Summe Ebenen“ die Gesamtzahl der Konflikte auf einer Konfliktebene. Eine genauere Erläuterung findet sich unter den anschließenden Punkten.

### 2.1 Konfliktprofil in der kommunalen Landschaftsplanung

Eine Beschreibung der wichtigsten Konfliktfelder in der kommunalen Landschaftsplanung gibt es bisher nicht. Es ist ein Ziel dieser Arbeit, die wichtigsten Konfliktfelder zu identifizieren und zu kategorisieren.

In den untersuchten Fällen wurden von den Befragten Konflikte auf der Sachebene ebenso häufig wie Konflikte auf der Beziehungsebene genannt. Sehr viel weniger Konflikte traten nach ihrer Auskunft auf der Verfahrensebene auf; nur ein Konflikt wurde der Kommunikationsebene

<sup>1</sup> Vgl. Kap. VI. 7 & Kap. VIII. 1.3.

zugeordnet. In beiden Fallstudien ist erstaunlicher Weise ein weitgehend *identisches Konfliktprofil* anzutreffen: nicht nur die Gesamtsumme aller genannten Konflikte, sondern auch ihre Verteilung auf die einzelnen Konfliktebenen und -typen ist nahezu gleich (nicht jedoch die Intensitäten der Konflikte). Erstaunlich ist dies, weil zahlreiche Unterschiede zwischen beiden z. B. hinsichtlich ihres Naturraumes, der Aufgabenstellung oder der Verfahrensgestaltung bestanden. Das kann als Hinweis darauf interpretiert werden, dass es sich um eine *typische Verteilung* von Konflikten in der kommunalen Landschaftsplanung handeln könnte, die unabhängig von der Spezifität des Ortes aufzufinden ist.

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

## 2.2 Rangfolge der wichtigsten Konflikte

Eindeutig werden in der Literatur Interessenkonflikte als die wichtigsten Konflikte in der kommunalen Landschaftsplanung genannt.<sup>1</sup> Weitaus seltener finden sich Angaben über alle anderen Konflikttypen.

In den Fallstudien wurden Interessenkonflikten über die Einschränkung der Flächennutzung die größte Bedeutung zugesprochen. Wertkonflikte waren häufig damit verknüpft. Weitere acht von zwölf Konflikttypen wurden in den Fallstudien als wichtig ermittelt. Ausschließlich Konflikte, die auf der Verfahrensebene lagen, wurden als weniger wichtig bewertet, alle anderen Konfliktebenen enthielten Konflikte, die als wichtig angesehen wurden. Während in der Landschaftsplanung in Königsmoos beinahe eine „Gleichrangigkeit“ der meisten Konflikttypen beobachtet werden konnte, lagen die meisten wichtigen Konflikte in Buchenberg auf der Sachebene. In Buchenberg herrschte sehr viel größere Einigkeit darüber, welches die zentralen Schwierigkeiten waren.<sup>2</sup>

Im Folgenden werden Streitpunkte und Wichtigkeit der einzelnen Konfliktebenen und -typen näher erläutert. Die Reihenfolge ihrer Darstellung entspricht der in der Tabelle 7. An erster Stelle werden die Konflikte auf der Sachebene und anschließend diejenigen auf der Beziehungs-, Kommunikations- und Verfahrensebene erläutert.

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. VI. 7.2.1.

<sup>2</sup> Vgl. Kap. IX. 3.1.4 bzw. 7.1.4.

### 3. Konflikte auf der Sachebene

In der Planungsliteratur werden vorwiegend Konflikte auf der Sachebene und hierbei fast ausschließlich Interessenkonflikte debattiert, denn Planung versteht sich vorwiegend als sachorientierter Problemlösungsprozess.

In der summarischen Betrachtung der Fallstudien entfiel fast die Hälfte aller genannten Konflikte auf die Sachebene, ein ebenso großer Anteil jedoch auf die in der Planungsliteratur fast gar nicht genannte Beziehungsebene (vgl. Tabelle 7). Fast zwei Drittel der Konflikte entfielen damit auf die Beziehungs- und nur wenige auf die Verfahrens- und Kommunikationsebene.

In der bisherigen Planungsdiskussion wird die Sachebene in der Weise in den Vordergrund gestellt, dass die Wahrnehmung verstellt wird, Planen auch als wechselseitige Interaktion von Subjekten auf der Beziehungsebene zu erkennen und die *Qualität der Beziehungsebene als prägend für den Planungsprozess* wie auch *für das sachliche Ergebnis* wahrzunehmen.

#### 3.1 Wertkonflikte

In der Planungsliteratur werden Wertkonflikte nur selten thematisiert. Damit wird der Eindruck erweckt, ihnen käme keine größere Bedeutung zu. In der Regel wird es vorgezogen, Wertkonflikte in Interessenkonflikte umzuinterpretieren, um sie leichter - so glaubt man jedenfalls - handhaben zu können. Planung soll „sachlich“, und das wird verstanden als unabhängig von Werten, Weltbildern oder politischen Orientierungen, stattfinden. Entsprechend wird in der Planungsliteratur wie in der -praxis der Erarbeitung eines Leitbildes, als zentrale normative Werte thematisierende Grundlage der Planung, häufig nur ein geringer Raum zugestanden. Man ist vermutlich der Meinung, eine Kontroverse über Werte führe allzu oft in Konflikte und Blockaden und sollte daher besser soweit als möglich vermieden werden.

Dagegen müssen die *zentrale Stellung des Leitbildes* und die *große Wichtigkeit der Auseinandersetzung über Werte* in der Raumplanung hervorgehoben werden. In Königsmoos wurde das Leitbild, wie in einer Fachplanung häufig, von der Planerin allein erarbeitet. Leitbild und Entwurf der Planung blieben bis zuletzt umstritten. In Buchenberg wurde das Leitbild von Gemeinderat und Planern kooperativ erarbeitet, und dieser Schritt wurde von ihnen als tragende Säule der Landschaftsplanung beschrieben. Nur auf dieser Grundlage schien es möglich, auch den Wertkonflikt über die freie Nutzbarkeit des Privateigentums beizulegen.

In den Planungsfällen wurde - vermittelt über die Frage der Verbindlichkeit der Landschaftsplanung - die Kontroverse zwischen ungebundener Nutzung des privaten Eigentums versus Sozialpflichtigkeit aufgeworfen, und von vielen Interviewpartnern wurde ihr eine hohe Bedeutung zugesprochen. Es stellte sich die Frage, inwieweit der Staat oder einzelne Akteure vermittelt über das Instrument der Landschaftsplanung das Recht haben (dürfen), Nutzungseinschränkungen über privates Eigentum zu verfügen. Es könnte sich bei dieser Darstellung um einen vorgeschobenen Konflikt handeln, der nur davon ablenken soll, dass sich die Flächennutzer nicht von bestimmten Inhalten, nämlich denen der Landschaftsplanung, oder den Leuten, die Naturschutz vertreten oder von dem, was durch diese für die Flächennutzer symbolisiert wird, etwas vorschreiben lassen wollen. Das heißt, es erscheint als möglich, dass angesichts anderer Interessenlagen hier ein Grundsatzkonflikt um das Nutzungsrecht privaten Eigentums ausgebrochen ist.

Da es die Aufgabe der kommunalen Landschaftsplanung ist, flächendeckend Aussagen zu treffen, berührt dieser Wertkonflikt und sein möglicher Hintergrund einen Grundaspekt dieses Naturschutzinstruments. Kritisiert wurde, dass vom Naturschutz Aussagen getroffen würden, die sowohl den Wert des Eigentums als solches missachteten, als auch die Bedingungen des Handelns der Flächennutzer nicht berücksichtigten. Naturschutz wurde als eigentums- und (gegenüber der gewohnten Nutzungsweise) als nutzungsfeindlich dargestellt und mit dieser

Begründung zuweilen vollständig abgelehnt. Mit dieser Begründung wurde in Königsmoos die gesamte Landschaftsplanung von einigen Akteuren bekämpft.

Einige Konflikte auf der Wertebene, wie insbesondere der Streit über ungebundene Nutzung des Eigentums versus Sozialpflichtigkeit und die Verpflichtung der Gemeinde zum Naturschutz, müssen auf der Gemeindeebene als letztlich unlösbar betrachtet werden. Sie rufen große Ängste vor einer ungewissen Zukunft<sup>1</sup>, Passivität oder Ressentiments hervor und führen häufig rasch zu komplizierten Konfliktslagen.

Nur wenn die *Planung auf der Beziehungsebene im „Frieden“ und Vertrauen* geschah, gab es hier die Möglichkeit, ohne Anwendung von Macht, Übereinkommen zu treffen und diesen Konflikt beizulegen.

### 3.2 Konflikte aufgrund widersprüchlicher Geschmacksurteile

Aspekte, die ästhetisches Erleben zum Inhalt haben, werden wenig in der Planungsliteratur thematisiert. Grundsätzlich scheint dem sinnlichen Erleben der Landschaft gegenüber anderen Bereichen der Landschaftsplanung (wie z. B. den ökonomischen Aspekten) ein untergeordneter Stellenwert zugewiesen zu werden. Ästhetisches Erleben scheint anders als die wirtschaftliche Nutzung nicht in direkter Weise mit Machtaspekten verbunden. Äußerst selten werden in der Planungsliteratur Konflikte angesprochen, die widersprüchliche Geschmacksurteile betreffen, wie die sinnliche Qualität der Landschaft zu bewerten und diese folglich zu gestalten sei.

Auch in den untersuchten Planungsfällen wurden Fragen oder Konflikte zur ästhetischen Gestaltung nur am Rande von den Befragten thematisiert. In einigen Konflikten in Buchenberg spielten ästhetische Fragen insofern explizit (d. h. von den Akteuren als solche bezeichnet) eine Rolle, als das Landschaftsbild und seine Attraktivität gegenüber Veränderungen geschützt werden sollte. Eine Kontroverse darum, was warum als „schön“ oder „attraktiv“ gilt oder gelten soll, fand (meines Wissens) dennoch nicht statt. Unterschiedliches ästhetisches Empfinden oder eine Reflexion über ästhetischen Werten schien es nicht zu geben oder sie galten nicht als erwähnenswert.

Dies ist insofern ein Mangel, als gerade bei der ästhetischen Gestaltung der Landschaft ein sehr großer Freiraum denkbar ist, der es ermöglicht, eine Auseinandersetzung mit Natur und Landschaft anzuregen, die Erfreuliches zum Inhalt hat und die Gelegenheit bietet, Wünsche der von der Planung Betroffenen zu integrieren. An dieser Stelle besteht eine Chance für die Landschaftsplanung, wahrnehmbar Erfolge vorweisen zu können.

In indirekter Weise spielt die Landschaftsästhetik zweifelsohne eine große Rolle, allein schon deshalb, weil das Aussehen der Landschaft in aller Regel der wichtigste Faktor für die touristische Eignung der Landschaft ist. Es wird aber nicht die Ästhetik oder ein anderer Aspekt des Landschaftsbildes (wie insbesondere die kulturelle Symbolik) thematisiert, sondern der Konflikt tritt auf der ökonomischen Ebene auf, für die das Landschaftsbild eine Funktion hat, also auf der Ebene des Tourismus und der Erholung.<sup>2</sup>

Ein weiterer Grund spricht für die zentrale Bedeutung der Konflikte auf der Ebene ästhetischer Urteile. Die der Landschaft entgegengebrachte Wertschätzung, die ökologisch genannt wird, ist vermutlich überwiegend eine ästhetische und/ oder eine auf die kulturelle Symbolik der Landschaft bezogene. Landschaft soll insbesondere „Heimatlandschaft“ sein und bleiben. Dieser Anspruch wird nur - anders als in den Anfängen des Naturschutzes und der Landespflege - nicht so formuliert. Die naturwissenschaftliche Sprache ist als Code zu betrachten, in der man über

---

<sup>1</sup> Luz (1993: 195) oder Pongratz (1992: 173) beschreiben Verunsicherungen, denen sich die Landwirte derzeit ausgesetzt sehen.

<sup>2</sup> Vgl. Kap. X. 3.2 und 3.3.

etwas ganz anderes spricht, aber letztlich Fragen der Landschaftsästhetik behandeln will,<sup>1</sup> die jedoch in dieser indirekten Weise nicht angemessen thematisiert werden können.

### 3.3 Interessenkonflikte als der häufigste Konflikttyp

So wie in der Literatur dargestellt, traten auch in den untersuchten Fällen nach Auskunft der befragten Akteure Interessenkonflikte am häufigsten auf. Einigen von ihnen wurde auch die größte Bedeutung zugewiesen. Interessenkonflikte waren häufig der Anlass für die Planung und motivierten erst eine intensive Auseinandersetzung. In einigen Fällen durchzogen Interessenkonflikte den gesamten Planungsprozess von Beginn an.

In beiden Gemeinden berührten die Ziele der Landschaftsplanung sehr stark ökonomische Interessen einiger Bürger.<sup>2</sup> In Königsmoos mussten Einschränkungen der Flächennutzung für die Landwirtschaft hingenommen werden, um den Torfswund zu reduzieren. In Buchenberg sollte die Erstaufforstung großenteils untersagt werden, um die (derzeitige) Attraktivität der Landschaft als Grundlage des Tourismus erhalten zu können. In beiden Gemeinden wurden im Rahmen der Landschaftsplanung wichtige Aspekte der Gemeindeentwicklung berührt.

Nur die Hälfte der Interessenkonflikte trat weitgehend isoliert in Erscheinung. Jeder zweite wurde mit anderen Konflikttypen verknüpft, und zwar in der Fallstudie Königsmoos in erster Linie mit Beziehungsaspekten und in der Fallstudie Buchenberg vorwiegend mit Wertkonflikten.

Eine von anderen Konfliktaspekten *isolierte Bearbeitung der Interessenkonflikte erwies sich selten als erfolgreich*. Daher sollte die einseitige Sicht, die für die Planungsliteratur bezeichnend ist, fast ausschließlich Interessenkonflikte zu thematisieren, korrigiert werden. Planung ist überwiegend kein technischer und nur teilweise ein „sachlicher“ Problemlösungsprozess, der unter Ausschluss der sozialen Aspekte erfolgreich bewältigt werden könnte. *Der normative und soziale Aspekt prägt die Planung in weit größerem Maße, als man meist meint*.

### 3.3 Faktenkonflikte

Der Typ des Faktenkonflikts wird in der Planungsliteratur regelmäßig und dann meist unter der Bezeichnung des Ermessenskonfliktes behandelt. Letzterer kann entstehen, wenn die Sachlage nicht noch nicht festgestellt wurde oder nicht feststellbar ist und an die Stelle des Wissens das persönliche Ermessen tritt, welches häufig von Werten, Interessen und Meinungen geprägt wird. Daher gehört die Ermittlung von objektiven Grundlagendaten im Umweltbereich seit Beginn des Umweltschutzes zu seinen Kernaufgaben.<sup>3</sup>

Auch in beiden Fallstudien traten Faktenkonflikte auf. Meist wurden Aussagen des Planers von Experten als falsch betrachtet. Stets waren Informationen umstritten, welche der Planer von einer dritten Seite erhalten hatte, die er mit Grund als vertrauenswürdig betrachtet hatte.

Um zu vermeiden, dass Entwürfe auf umstrittenen Angaben über Tatsachen aufbauen und es folglich zum Disput kommt, ist es sinnvoll, *grundlegende Informationen* zuvor von Experten (wie z. B. von Mitarbeitern entsprechender Fachbehörden vor dem Beginn einer öffentlichen Diskussion) *überprüfen zu lassen*.

---

<sup>1</sup> Ausführlich hierzu Eisel et al. (2001)

<sup>2</sup> Die Flächeneinschränkungen hätten für die Eigentümer finanzielle Verluste zur Folge, die in beiden Fällen etwa gleich hoch waren. Jedoch drohte in Königsmoos ein Sinken der Gewinne unter den derzeitigen Stand, in Buchenberg der Verlust eines möglichen zukünftigen Gewinns.

<sup>3</sup> Z. B. Kiemstedt (1993b: 28)

### 3.4 Zweck-Mittel-Konflikte

„Einfache“ Zweck-Mittel-Konflikte scheinen in der Planung nach dem Anschein, den die Planungsliteratur erweckt, nicht vorzukommen. Dies ist insofern erstaunlich, als mit Zweck-Mittel-Entscheidungen stets Prioritätensetzungen von Werten oder Interessen verknüpft sind, die nicht unbedingt im Leitbild offensichtlich gemacht wurden. Unter „einfachen“ Zweck-Mittel-Konflikten soll ein Streit darum verstanden werden, welche Maßnahme ein Planungsziel besonders gut zu erfüllen im Stande ist. In der Planungspraxis werden Zweck-Mittel-Konflikte im Zuge der Diskussion alternativer Vorentwürfe thematisiert. Jeder Entwurf zeigt andere Mittel, wie die Planungsziele erreicht werden sollen.

In den Fallstudien wurde diesem Typ ein Thema zugeordnet; dieses betraf die Wahl geeigneter Maßnahmen zur Verbesserung des Lebensraumes einer Tierart (der Wiesenbrüter in Königsmoos).

Im Gegensatz zu einem „einfachen“ Zweck-Mittel-Konflikt betrifft ein „grundsätzlicher“ die Eignung des Instruments selbst (hier der Landschaftsplanung), die anfangs gesetzten Ziele mit seiner Hilfe überhaupt erreichen zu können. In einem Fall wurde die Konzeption der kommunalen Landschaftsplanung als Instrument des Naturschutzes bezweifelt. Die Diskussion in der Literatur darüber ist sehr umfangreich.<sup>1</sup>

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass *Fakten- und Zweck-Mittel-Konflikten in der Regel nur eine untergeordnete Bedeutung zuzuweisen ist. Meist beinhalten sie einen fachinternen Streit, der nur von den jeweiligen Experten ausgefochten wird. Damit sind Konflikte, die ausschließlich der Planung als sachorientiertem Lösungsprozess zugeschrieben werden konnten, relativ selten. Die meisten Streitigkeiten thematisierten Wert- und Interessenkonflikte und damit Themen, die die Verschränkung von sachorientierter und politischer Planung berührten.*

Damit lässt sich festhalten, dass diese *Verschränkung von sachorientiertem und politischem Planungsprozess einen wichtigen Schwachpunkt der kommunalen Landschaftsplanung* darstellt. Können die Konflikte auf der Sachebene nicht im Verlauf des Planungsprozesses bearbeitet werden, bewirken sie regelmäßig ein Scheitern der kommunalen Landschaftsplanung.

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. IV.



#### 4. Konflikte auf der Beziehungsebene

In der Planungsliteratur wird die Bedeutung der Beziehungsebene nicht erkannt, aber häufig indirekt bestätigt. Beispielsweise wird die Beziehungsebene im Rahmen der Diskussion über das Kommunikationsgeschehen in der Planung Gegenstand der Betrachtung.<sup>1</sup> Davon abgesehen werden Konflikte auf der Beziehungsebene nur in Einzelfällen thematisiert und selten wird die Beziehungsebene als wichtige Komponente „normaler“ Planung und der Konfliktlösung akzeptiert.<sup>2</sup>

Demgegenüber entfielen in den Fallstudien die Hälfte der Konfliktnennungen auf Probleme, die auf der Beziehungsebene lagen. Streitpunkte waren nur selten subjektive Antipathien, meist „Fehlleistungen“ einzelner Akteure. In der Regel wurden Streitpunkte genannt, die

- für die Erfüllung einer Aufgabe notwendigen Tätigkeiten einzelner Akteure (Rollenkonflikte),
- die Ordnung ihrer Beziehungen (unverträgliche Interpretationen ihrer gegenseitigen Beziehungen) oder
- Verletzungen der Regeln des normalen Umgangs (Stil der Interaktion)

zum Inhalt hatten und die Erstellung der Planung erschwerten.

##### 4.1 Rollenkonflikte

Die Planungsliteratur thematisiert zwar Rollenkonflikte des Planers, nicht dagegen solche anderer Akteure wie z. B. der Gemeinderäte, Bürgermeister oder Behördenvertreter.<sup>3</sup>

In den Fallstudien wurden Rollenkonflikte sehr vieler an der Planung beteiligter Akteure genannt. Während in Königsmoos nach Auskunft der Befragten fast alle zentralen Akteure mit Rollenkonflikten zu tun hatten, wurden in Buchenberg ausschließlich Rollenkonflikte der Gemeinderäte thematisiert. Inhalt dieser Konflikte waren stets Erwartungen oder Anforderungen an die Kompetenz und das Verhalten einzelner Akteure, die für das Gelingen als wichtig erachtet wurden, aber nicht in der geforderten Form erfüllt worden sind.

Der einzige nicht rechtlich angelegte Rollenkonflikt betraf die „Rolle“ der Bürger. Bemängelt wurde, dass einige Bürger ihr Recht zur Aussprache von Bedenken nutzten, ohne sich elementare Kenntnisse der Sachlage angeeignet zu haben.

Rechtlich angelegte Rollenkonflikte markieren „Schnittstellen“ verschiedener Verantwortungsbereiche. Der Landschaftsplaner soll als Auftragnehmer der Gemeinde ihre Belange vertreten und zugleich Aufgaben des hoheitlichen Naturschutzes auch gegen den Willen der Gemeindevertretung erfüllen. Bürgermeister und Gemeinderat sind zum einen dem Wohl ihrer Gemeinde und zum anderen dem Allgemeinwohl (über ihre Gemeinde hinaus) verpflichtet. Den Vertretern einer Behörde unterliegt die Verantwortung für ein bestimmtes „Sachgebiet“, zugleich muss ihre Tätigkeit dem Allgemeinwohl zuträglich sein. Die Zuweisung mehrerer Verantwortungsbereiche schließt eine einseitige und insofern konfliktfreie Interessenvertretung aus und bedarf daher der Vermittlung.

Um diese *Vermittlungsarbeit* leisten zu können, müssen sowohl *individuelle Fähigkeiten* als auch bestimmte äußere *Verfahrensschritte* existieren, bzw. hergestellt werden. Beispielsweise benötigen Bürger die Gelegenheit und den Anreiz zu Verbesserungsvorschlägen. Die im normalen Planungsverfahren vorgesehene „frühzeitige Beteiligung der Bürger“ scheint nach der

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. VI. 4.1.2 & 4.1.3.

<sup>2</sup> Vgl. Kap. VI. 7.3.

<sup>3</sup> Rollenkonflikte der Behördenvertreter werden in der Literatur der Verwaltungswissenschaften (z. B. Schmidt-Aßmann 1987) erläutert.

Erfahrung aus den untersuchten Fällen dafür nicht geeignet zu sein.<sup>1</sup> Sofern die Kommune Träger der Landschaftsplanung ist, wird der Gemeinderat in vielen Fällen eine fundierte Einführung benötigen, welchen Charakter Planung allgemein und speziell die Landschaftsplanung hat, sowie welche Kenntnisse für qualifizierte Entscheidungen in der Planung benötigt werden. *Das Planungsverfahren sollte die Beteiligten zunehmend befähigen, ihre Rollen ausfüllen zu können. Dafür ist ein Konzept der Kooperation zu entwickeln, das Antworten auf die Fragen gibt, welcher Akteur welche Kompetenzen benötigt, um die ihm zugeordneten Aufgaben wahrnehmen zu können.*

#### 4.2 Konflikte aufgrund unverträglicher Interpretationen der gegenseitigen Beziehungen

Meistens werden Probleme, die von unverträglichen Interpretationen bzw. Definitionen der gegenseitigen Beziehungen zwischen an der Planung Beteiligten herrühren und ihr Verhalten mitbestimmen, höchstens als Randerscheinungen inhaltlicher Diskrepanzen thematisiert. In der Planungsliteratur werden oft Beziehungen zwischen Vertretern wirtschaftlicher Interessen und des Naturschutzes als problematisch beschrieben.

In den Planungsfällen traten zwischen verschiedenen Akteuren Konflikte deswegen auf, weil sie sich nicht über die Art ihrer Beziehungen einig waren und aus der jeweiligen Sicht widersprüchliches Verhalten resultierte. Insbesondere wurden die Beziehungen zwischen Vertretern der von Einschränkungen durch die Planung wirtschaftlich Betroffenen und Vertretern des Naturschutzes häufig als sehr belastet dargestellt. In beiden Fallstudien gab es solche Schwierigkeiten zwischen Vertretern der Landwirtschaft und des Naturschutzes. In Königsmoos wurden Beziehungsschwierigkeiten insgesamt eine, im Vergleich mit anderen Konflikttypen, große Rolle zugebilligt. Insbesondere Beziehungsschwierigkeiten zwischen Kommunen und Staat wurden als wichtig erachtet. *Die problembehafteten Beziehungen wirkten in einigen Fällen selbst als autonome Konfliktursachen.* In Buchenberg wurde Beziehungsschwierigkeiten in qualitativer Hinsicht eine sehr untergeordnete Rolle zugewiesen. Zwar traten Konflikte dieses Typs auf, ihnen wurde aber nur eine geringe Wichtigkeit zugemessen. *Die guten Beziehungen ermöglichten es hier, den Schwerpunkt der Auseinandersetzungen auf die Sachebene zu legen.* Die Institutionalisierung von Kontakten erwies sich als hilfreich, um in weitgehend unbelasteten Zeiten gegenseitiges Verständnis aufbauen zu können, welches später nicht nur für die Konfliktbearbeitung von Vorteil war. Mit Hilfe einer frühzeitigen Kooperation in der Landschaftsplanung in Buchenberg konnten sich die Akteure über viele Inhalte einig werden; diese Einigkeit trug wiederum zu guten Beziehungen bei.

#### 4.3 Konflikte über den Stil der Interaktion

Konflikte über den Stil der Interaktion spielen in nahezu allen Auseinandersetzungen eine Rolle und fehlen in kaum einer allgemeinen Abhandlung über Konflikte. Speziell in der Planungsliteratur wird dieser Konflikttyp aber wenig thematisiert.

In beiden Planungsfällen traten Konflikte dieses Typs in öffentlichen Versammlungen auf, bei denen eine größere Anzahl von Bürgern anwesend war. Von einigen Bürgern seien die Regeln des Anstandes nicht gewahrt worden, stattdessen sei es zu Beleidigungen und lautstarken Vorwürfen gegenüber einigen Gemeinderäten, dem Bürgermeister und dem Planer gekommen. In Königsmoos beherrschten Konflikte diesen Typs sogar zeitweise die öffentliche Debatte, die Landschaftsplanung ruhte von diesen Vorkommnissen an; in Buchenberg blieb den Beschuldigten der Ärger, ohne dass dies größere Folgen hatte.

Die Frage ist, ob Konflikte diesen Typs nur Zeichen eines „schlechten“ Benehmens einzelner

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. IV. 5.1.

sind, weil diese es z. B. nicht vermögen, sich adäquat zu verhalten. Konflikte über den Stil der Interaktion können aber auch Dissonanzen auf anderen Ebenen zum Ausdruck bringen. Oder sie zeigen strategische Bemühungen, um bestimmte Positionen durchzusetzen, indem die gegnerischen Personen angegriffen werden und auf diese Weise versucht wird, eine Sachauseinandersetzung zu umgehen. In der Landschaftsplanung Buchenberg schien ersteres der Fall gewesen zu sein, hier trat dieser Konflikttyp nur vereinzelt in Erscheinung.

*Die Anzahl der Vorfälle dieses Konflikttyps scheint - wie in der Landschaftsplanung in Königsmoos - ein Zeichen zu sein, ob dieser Konflikttyp Indikator für andere Streitthemen ist. Je öfter und heftiger Konflikte über den Stil der Interaktion auftreten, desto mehr und desto gravierendere Konflikte bestehen.*

## 5. Konflikte auf der Kommunikationsebene

Nach der planungswissenschaftlichen Literatur wie auch nach den Fallstudien ist Konflikten auf der Kommunikationsebene eher eine geringe Bedeutung zuzumessen. Zwar traten einige Missverständnisse in manchen Diskussionen auf, zugleich waren sich die befragten Akteure in der Regel sicher, sich selbst unmissverständlich ausgedrückt sowie alle ihre Kontrahenten richtig verstanden zu haben. Das jeweilige „falsche“ Verständnis der gegnerischen Seite wurde als Sturheit wider besseren Wissens bzw. als strategischer Versuch interpretiert, die eigenen Interessen durchzusetzen. Nur ein Mal wurde der Mangel an Information beklagt.

Nach den übereinstimmenden Erkenntnissen der Kommunikations- und Konfliktforschung muss die Behauptung, dass Probleme auf der Kommunikationsebene nur von geringer Bedeutung seien, jedoch in Frage gestellt werden.<sup>1</sup> Vielmehr wird behauptet, dass es *vielfach bereits an der Wahrnehmung mangelt, einen Kommunikationsprozess als gestört und eigenes Verstehen als einseitig erkennen zu können*, während man sich in dem Glauben wiegt, bereits alles zu wissen. Diese Annahme wird in den untersuchten Fällen durch einige Aussagen von Akteuren gestützt, die nicht die eigene Kommunikationsfähigkeit, sondern die anderer Akteure betreffen. Einige Male wurde festgestellt, dass sich die Kontrahenten gar nicht verstanden und dies nicht einmal bemerkt hätten.

In der Literatur zur Kommunikation wird von verschiedener Seite auf die unterschiedlichsten Schwierigkeiten verwiesen, einander richtig verstehen zu können. *Verständigungsorientiertes Kommunizieren zu üben und zu praktizieren*, wie es etwa im Diskurs ein Ziel ist, *kommt daher eine große Bedeutung in kooperativen Verfahren zu*.

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. VI. 4.1.3.

## 6. Konflikte auf der Verfahrensebene

Während die Auseinandersetzung in der Planungsliteratur mit Verfahrensfragen und insbesondere mit kooperativen Formen der Planung breiten Raum einnimmt<sup>1</sup>, wurde von den befragten Akteuren Konflikten auf der Verfahrensebene nur eine mäßige Bedeutung zugesprochen. In beiden Fällen wurde übereinstimmend die Beteiligung der Behördenvertreter als mangelhaft beklagt, sofern sie erst nach der Vorstellung des (Vor-) Entwurfs einsetzt. In der Literatur sind zu diesem Punkt weitaus seltener Angaben zu finden als zur Kritik mangelhafter Beteiligung der Bürgerschaft.<sup>2</sup> Von Akteuren in Königsmoos wurden zudem die Beteiligung der Bürger und die Art der Klärung von Fakten als Verfahrensmängel kritisiert. Da das Verfahren der Landschaftsplanung in Buchenberg von den Befragten als äußerst geglückt dargestellt wurde, sind hier weitere Konflikte kaum zu erwarten gewesen.

Ein möglicher Grund dafür, dass Verfahrensfragen nur in geringem Umfang thematisiert wurden, könnte darin liegen, dass die kommunalen Akteure oftmals kaum über Kenntnisse und Erfahrungen verfügen, um den Planungsprozess in seiner Idee erfassen und das Landschaftsplanungsverfahren im Besonderen vergleichend bewerten zu können. Da dem *Verständnis des Verfahrens* jedoch eine *große Bedeutung zukommt*, wenn nicht nur erfreuliche Resultate am Ende stehen können, *sollte der Planer der Transparenz und Nachvollziehbarkeit des Verfahrens große Aufmerksamkeit schenken*.

## 7. Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass dem Typ des Interessenkonflikts sowohl in der Planungsliteratur als auch in den untersuchten Planungsfällen die größte Bedeutung zugesprochen wird. Für einige Konflikttypen - insbesondere im Bereich der Kommunikation und des Geschmacks - fehlte es anscheinend am Problembewusstsein. Konflikte auf der Sach- und auf der Beziehungsebene werden sehr viel besser erkannt als Konflikte auf der Kommunikations- und Verfahrensebene.

In sehr vielen Fällen äußerte sich *ein Streitthema* nicht ausschließlich auf nur einer Ebene und in nur einer Weise (als ein Konflikttyp), sondern *hatte viele Facetten und Verknüpfungen*. *Eine geeignete Konfliktbehandlung muss daher ein konflikttypus-spezifisches Vorgehen in einen Gesamtrahmen integrieren*. Nur auf diese Weise kann vermieden werden, dass ein Streitthema nicht an anderer Stelle in einem neuen Gewand wieder auftritt, sich für die Bearbeitung gar nicht fassen lässt und einen Streit und Metastreit provoziert, der kaum ein Ende finden kann.

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. V.

<sup>2</sup> Zur Kritik mangelhafter Beteiligung der Behörden im Rahmen der kommunalen Landschaftsplanung z. B. Uppenbrink & Gelbrich (1996: 466), Michel (1993: 21), Gerschlauser (1979: 606) weist der Behördenbeteiligung eine zentrale Bedeutung zu, wenn er mutmaßt, „vielleicht [M-O: liegt] in erster Linie die Bedeutung der Landschaftsplanung in der behördeninternen Wirkung der Selbstbindung und -steuerung.“ Vgl. Heidtmann (1996).

## 8. Akteure und Parteien im Konfliktgeschehen

In der Planungsliteratur werden als Konfliktgegner am häufigsten Akteure der Landwirtschaft und des Naturschutzes erwähnt. Genannt werden weiterhin Institutionen, die bauliche Vorhaben auf der Fläche verfolgen wie z. B. kommunale Bauämter oder die Autobahndirektion.

Auch in der Landschaftsplanung in Königsmoos stellten in den meisten Fällen einzelne Landwirte oder Vertreter der Landwirtschaft und des Naturschutzes aus jeweils sehr verschiedenen Institutionen die typischen Konfliktgegner. In Buchenberg existierten keine einheitlichen Fronten bestimmter Gruppen. Gerade die Beziehungen zwischen den „Naturnutzern“ und den „Naturschützern“ blieben hier weitgehend unbelastet. Wesentliche Gründe dafür waren die aufgeschlossene Haltung eines Landwirtes, der zugleich Ortsobmann des Bauernverbandes und Gemeinderat war<sup>1</sup>, gegenüber dem Naturschutz, sowie der Umstand, dass das politische Handeln in der Gemeinde von Offenheit, Transparenz und Vertrauen geprägt wurde.

In sehr vielen Fällen war der *Planer in das Konfliktgeschehen involviert*. Im Gegensatz zur Landschaftsplanung in Königsmoos gab es jedoch in Buchenberg einige Streitpunkte, von denen der Planer kaum tangiert wurde.<sup>2</sup> In Königsmoos wurde die Planerin von einigen Akteuren als Vollzugsorgan staatlichen Zwangs erlebt und behandelt. So musste sie oftmals ihre eigene Person sowie Ziele und Inhalte der Planung gegen verbale Angriffe verteidigen. In der Planung in Buchenberg wurde der Planer als Verbündeter betrachtet, der die Interessen der Gemeinde gegenüber anderen Akteuren mit naturschutzfachlichen Argumenten vertrat.<sup>3</sup>

Die klassischen Konfliktlinien der politischen Parteien im Bereich des Naturschutzes waren auch in den untersuchten Planungsfällen erkennbar. SPD und Grüne vertraten sehr viel mehr und zuweilen vehementer Belange des Naturschutzes, die CSU demgegenüber die Belange der Wirtschaft.<sup>4</sup> Jedoch waren nur wenige Konflikte Ausdruck der Polarisation klassischer parteipolitischer Positionen. Ein Grund dafür lag darin, dass es stets einige Akteure gab, die beide Positionen vertraten und vermittelten, ein anderer, dass viele Akteure sich die Meinung zu eigen machten, dass die sachliche Problemlage der Gemeinde nicht durch die einseitige Beachtung einer Position gelöst werden könne.

---

<sup>1</sup> Nach Luz (1993: 195) nehmen die Interessenvertreter der Landwirtschaft in den Räten eine Schlüsselposition in der Haltung der Landwirte in der Kommune zum Naturschutz ein.

<sup>2</sup> Diese waren 2-BU, 9-BU, 11-BU, 12-BU, 14-BU, 16-BU.

<sup>3</sup> Bereits der Zugang zum Untersuchungsfeld kann wichtige Erkenntnisse über das Feld aufzeigen. Danach kann als ein Spiegel der Einstellung zur Landschaftsplanung und zur Kommunikationskultur der Akteure ihr Verhalten mir gegenüber verstanden werden. Beispielsweise wurde in Königsmoos der mit mir verabredete Termin von zwei Akteuren vergessen. In Buchenberg wurde ich stets gastfreundlich erwartet und wurde zu weiteren Besuchen eingeladen. Freundlich und hilfsbereit waren alle Interviewpartner.

<sup>4</sup> Differenzierte Angaben über die FDP wurden nicht gemacht.

## **XI. Zusammenhang zwischen kooperativer Verfahrensgestaltung und Konfliktmanagement**

In diesem Kapitel soll die Frage beantwortet werden, welcher Zusammenhang zwischen dem Konfliktaufkommen (Anzahl, Intensität und Mischung) (1. Kapitel) und den Möglichkeiten und Grenzen der Konflikthandhabung bei einer kooperativen Verfahrensgestaltung (2. Kapitel) besteht. Anschließend werden Voraussetzungen kooperativer Verfahren (3. Kapitel) sowie deren Effekte auf die Landschaftsplanung (4. Kapitel) aus der Sicht der in den Fallstudien gewonnenen Erkenntnisse beschrieben.

### **1. Konfliktaufkommen**

Vielfach wurde in der Literatur betont, dass in kooperativen Prozessen mit wesentlich weniger Konflikten zu rechnen sei; das Gegenteil wurde ebenso behauptet.<sup>1</sup> Beide Vermutungen lassen sich durch die Fallstudien nicht bestätigen.

Wider Erwarten waren eine ähnliche Anzahl und ein nahezu gleiches Konfliktprofil in den Fallstudien aufzufinden.<sup>2</sup> *Kooperative Verfahren scheinen also in der Regel weder als autonome Konfliktquelle zu wirken, noch scheint durch kooperative Elemente die Zahl von Konflikten wesentlich reduziert werden zu können.* Selbst die Inhalte der jeweiligen Streitthemen wiesen keine größeren Unterschiede auf.

Wesentliche Unterschiede zeigten sich jedoch bei der Konfliktintensität und der Vermischung der Streitthemen. *Die Konfliktintensität fiel in dem kooperativ ausgerichteten Verfahren wesentlich geringer aus als in dem konventionellen<sup>3</sup>, wie auch im Ersteren die einzelnen Konflikte weniger häufig mit anderen Streitthemen und Konflikttypen verknüpft wurden.*

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. III. 3.

<sup>2</sup> Vgl. Kap. X. 2.

<sup>3</sup> Vgl. Kap. IX. 3.1.3 & 7.1.3.

## 2. Möglichkeiten und Grenzen der Konflikthandhabung

Da Konflikte unvermeidlich sind, entscheidet die Art des Umgangs mit ihnen darüber, welche Folgen oder Chancen sie haben. Frühzeitiges kooperatives Handeln ermöglicht oft erst eine konstruktive Handhabung der Konflikte. Denn einige drohende Konflikte können vor ihrer Eskalation erkannt und bearbeitet, einige andere gänzlich vermieden werden.

### 2.1 Zeitpunkt des Auftretens von Konflikten im Planungsprozess

Zu welchem Zeitpunkt Konflikte für die Akteure erkennbar wurden, war in den untersuchten Fällen unterschiedlich. Im konventionell ausgerichteten Verfahren zeigten sich im Gegensatz zum kooperativ ausgerichteten Konflikte meist in einer späteren Planungsphase. In Königsmoos traten Konflikte verstärkt nach der Darstellung alternativer Vorentwürfe im Gemeinderat und im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung der Bürger in Erscheinung. Zuvor bestand dafür auch kaum Gelegenheit, da die Planung bis zu diesem Zeitpunkt kaum bekannt war. In Buchenberg traten die meisten Konflikte in der Phase der kooperativen Leitbilderarbeitung und weitaus später im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange auf. Während in Königsmoos immer wieder die gleichen Streitpunkte Gegenstand der Auseinandersetzung wurden und sich die Konfliktintensität darauf hin zeitweise steigerte, konnten in Buchenberg einige Konfliktthemen beigelegt werden, bevor neue aufgeworfen wurden.

*Durch das frühere Auftreten vieler Konflikte im Verfahren in Buchenberg war es in den meisten Fällen möglich, Konflikte in den ihnen „zugehörigen“, noch anstehenden Planungsschritten zu bearbeiten.* Zugehörig ist ein Konflikt einem Planungsschritt, wenn er einen Streit zum Inhalt hat, der der Kategorie des anzuwendenden Wissens des jeweiligen Planungsschrittes entspricht, wie es zum Beispiel bei einem Faktenkonflikt und der Bestandsaufnahme der Fall ist.<sup>1</sup> In Buchenberg traten die meisten Konflikte in den ihnen zugehörigen Planungsschritten auf und wurden in ihrem Verlauf auch bearbeitet.<sup>2</sup> In Königsmoos traten vielfach Konflikte in Planungsschritten auf, die nicht durch die Diskussion des jeweiligen „Wissens“ bearbeitbar waren. Beispielsweise traten Fakten-, Interessen- und Wertkonflikte, die die Grundlagen der Planung in Frage stellten, bei der Vorstellung der alternativen Vorentwürfe auf. Im Planungsschritt des Entwurfs können vorrangig Zweck-Mittel-Konflikte und ihnen zuzuordnende Wert- und Interessenkonflikte bearbeitet werden, nicht jedoch Konflikte über die grundsätzliche Ausrichtung der Planung, die insbesondere in der Aufgabenstellung und im Leitbild festgelegt werden müssen.

Das zeigt, dass das *Planungsverfahren selbst als Konfliktlösungsverfahren zu konzipieren* und eine Konfliktbearbeitung auch möglich ist. Denn *eine im vorgerückten Stadium der Planung konzentrierte Bearbeitung aller bislang aufgeworfenen Konflikte*, wie sie in konventionellen Verfahren angestrebt wird, erweist sich *inhaltlich als wenig konstruktiv und stiftet Unfrieden*, der eine Übernahme von Verantwortung im Naturschutz oftmals im Wege steht.

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. III. 3.

<sup>2</sup> Z. B. 1-BU, 3-BU, 4-BU. Ausnahmen waren z. B. 6-BU und 7-BU.



## 2.2 Umgang mit Konflikten

Das Auftreten von Konflikten erwies sich nicht als ausschlaggebend für die Qualität oder den Erfolg einer Planung. Wenn dieser These zugestimmt werden kann, so sind nicht bestimmte Akteure „schuld“ daran, dass Konflikte auftreten, wohl aber, wie sie geäußert und gehandhabt werden. Wird dieser Zusammenhang offensichtlich, wird es leichter, Schwierigkeiten als gemeinsame Probleme zu sehen, für die eine orts- oder situationsspezifische Lösung gefunden werden muss, und weniger als persönlichen Streit zu empfinden, an dem meist der Gegner die Schuld trägt. In dieser Sicht kann ein Konflikt als Ausgangspunkt einer konstruktiven sachorientierten Verbesserung genutzt werden, ohne die Differenz als Kampfansage interpretieren zu müssen.<sup>1</sup> Die Qualität eines Verfahrens zeichnet sich durch die Art und Weise des Umgangs mit Konflikten und ihrer Bearbeitung von Seiten der Akteure angesichts dieser Schwierigkeiten aus. Ein Beispiel soll dies verdeutlichen:

In dem konfliktbeladenen Verfahren in Königsmoos wurde kein allseitig anerkannter Prüfungsweg umstrittener Sachverhalte begangen; jede Partei hielt an ihrer Sicht der Dinge fest. Beendet wurde der Konflikt über die Höhe der Grundwasserstände, indem der Gemeinderat seine Vorstellung per Gemeinderatsbeschluss, also unter Einsatz von Macht, festlegte. Zuvor hatte die Planerin eine gemeinsame Prüfung an Ort und Stelle angeblich ausgeschlagen; sie nahm wohl an, dass durch viele ungenehmigt gezogenen Entwässerungsgräben eine sehr heterogene Entwässerung der Flächen stattgefunden hatte. Die Planerin verwendete die Angaben der Grundwasserstände aus dem „Gesamtökologischen Gutachten“, welche einige Gemeinderäte als falsch bezeichneten. Da die meisten Aussagen des Planes jedoch mit der Höhe des Grundwasserstandes im engen Zusammenhang standen, hatte dies nicht nur eine permanente Streiterei um jegliche Ziele des Landschaftsplanes zur Folge, sondern auch die grundsätzlichen Zweifel einiger Gemeinderäte, ob nicht alles in diesem Plan falsch wäre. Um diese nun bereits eskalierten Konflikte beilegen zu können, wurden dann kooperative Elemente eingesetzt. Kooperative Elemente dienten vorrangig der Konfliktbearbeitung.<sup>2</sup>

Anders verhielt es sich in Buchenberg. Hier ging der Planer auf den Vertreter eines Forstamtes zu, welcher zuvor in seiner Stellungnahme sehr viele Falschaussagen über die Böden sowie über Darstellungen zu Themen des Waldes bemängelt hatte. In einem Fachgespräch wurden die Mängel behoben bzw. ein Verfahren vereinbart, wie es zu einer fachlich korrekten Darstellung kommen sollte: Der Behördenvertreter stellte die Informationsgrundlagen zur Verfügung, der Planer schrieb den Text und der Behördenvertreter korrigierte den Text. Dadurch wurde eine große Qualitätssteigerung erreicht, die zur Zufriedenheit aller Parteien führte. Auch in diesem Beispiel diente die Zusammenarbeit der direkten Konfliktbearbeitung. Grundsätzlich prägten kooperative Vorgehensweisen jedoch die Zusammenarbeit bereits vor den Zeitpunkten, an welchen Konflikte auftraten. Die Konfliktbearbeitung wurde im Dienste der Kooperation eingesetzt.

## 2.3 Vermeiden für die Sacharbeit hinderlicher Konflikte

In Königsmoos knüpfte die Landschaftsplanung an eine konfliktreiche Vorgeschichte an, auf die keiner der Akteure vorbereitet war. Seit der Veröffentlichung des „Gesamtökologischen Gutachtens“ waren zahlreiche sachliche Differenzen zwischen Gemeindevertretern und Vertretern des Naturschutzes aufgebrochen; die Beziehungen zwischen Landwirten und Vertretern des Naturschutzes waren zuvor schon belastet. Viele dieser bestehenden Konflikte wurden in der

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. VII. 3.3.1

<sup>2</sup> Vgl. Kap. V. 3

Landschaftsplanung erneut wachgerufen, verschärften sich und behinderten eine sachorientierte Auseinandersetzung. Die meisten (sieben von gesamt neun) der von den befragten Akteuren als sehr wichtig und wichtig bezeichneten Konflikte<sup>1</sup> lagen nicht auf der Sachebene und wurden als für die Sacharbeit hinderlich bezeichnet.<sup>2</sup>

In Buchenberg existierte keine konfliktbeladene Geschichte, die es zu beachten galt. Die Ausgangsbedingungen waren einfacher als in Königsmoos und die Bearbeitung von Konflikten erfolgte gezielter. Allen Konflikttypen, die als hinderlich für die Sacharbeit ermittelt wurden, wurde von den Befragten nur eine untergeordnete Bedeutung zugesprochen.<sup>3</sup>

#### **2.4 Bearbeiten aktueller und für die Sacharbeit unumgänglicher Konflikte**

In Buchenberg lag der Schwerpunkt in der sachorientierten Problemlösung. Alle vier der als sehr wichtig oder wichtig aufgeführten Konflikte lagen auf der Sachebene.<sup>4</sup> Die Beziehungsebene blieb von Konflikten weitgehend unbelastet.

#### **2.5 Fazit**

*Als ein zentrales Ergebnis dieser Arbeit zeigt sich, dass eine Verfahrensgestaltung, in deren Rahmen kooperative Elemente noch vor dem Auftreten größerer Streitigkeiten etabliert wurden, sich grundsätzlich besser zur Konfliktlösung eignet als eine konventionelle, die kooperative Elemente erst zur Konfliktbearbeitung einsetzt. Kooperation ermöglichte eine bessere Wahrnehmung von und einen effektiveren Umgang mit Konflikten, bevor sie eskalierten. Dadurch eröffnete das kooperative Verfahren eine Konzentration auf die Sacharbeit und brachte deutlich bessere Ergebnisse hervor.*

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. IX. 3.1.1: Tabelle 5

<sup>2</sup> Vgl. Kap. VII.

<sup>3</sup> Vgl. Kap. 7.1.1: Tabelle 6

<sup>4</sup> Vgl. Kap. 7.1.1: Tabelle 6

### 3. Freiwilligkeit als Bedingung kooperativer Verfahren

Als *grundlegende Voraussetzung* kooperativer Verfahren erwies sich in den Fallstudien *der freie Willen zur rationalen Auseinandersetzung*.<sup>1</sup> Nur dann war eine konstruktive Zusammenarbeit überhaupt möglich; ansonsten wurden Gelegenheiten des Zusammentreffens oftmals nur genutzt, um zu versuchen, eigene Positionen gegenüber Positionen anderer konfrontativ durchzusetzen.

Einige Gemeindevertreter in Königsmoos sahen sich von Anfang an gegen ihren Willen zur Landschaftsplanung verpflichtet. Der Zwang zur Zusammenarbeit führte häufig zu konfrontativen Zusammentreffen. Die Idee der Freiwilligkeit war für viele der Beteiligten nicht erlebbar und die Rede davon wurde oftmals mit Argwohn betrachtet und als Versuch des Hintergehens gewertet. Die Landschaftsplanung schien für viele vorrangig als Werkzeug ihrer Unterdrückung zu dienen, der man zur Sicherung der eigenen Existenz Widerstand entgegensezten musste.

Demgegenüber sahen die Akteure der Landschaftsplanung in Buchenberg ihre Handlungsfreiheit in den meisten Fällen gewahrt. Sie begannen aus freien Stücken die Planung, der Bürgermeister garantierte das Prinzip der Freiwilligkeit viele Male in Wort und Tat selbst für Kritiker glaubwürdig und sogar Vertreter der Landwirtschaft begriffen die Landschaftsplanung als Chance und Instrument der Vergrößerung ihrer eigenen Handlungsfreiheit.

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. VII. 4.1.3.1

#### 4. Effekte kooperativen Planens auf den Landschaftsplan

Oftmals wird an kooperativen Verfahren kritisiert, dass sie bei höherem Aufwand weitaus schlechtere Ergebnisse vorzuweisen hätten als hierarchische Entscheidungsverfahren und speziell, dass

- sie die *sachliche Qualität* von Entscheidungen verschlechterten (Kapitel 4.1),
- die *Verbindlichkeit* unklar sei (Kapitel 4.2) und
- daher kaum mit einer *Realisierung* zu rechnen sei (Kapitel 4.3).<sup>1</sup>

Diese Vorwürfe sollen im Folgenden anhand der Erfahrung der Fallstudien diskutiert werden.

##### 4.1 Zur sachlichen Qualität der kommunalen Landschaftsplanung

Die sachliche Qualität der kommunalen Landschaftsplanung wird in der Regel sowohl hinsichtlich der fachlichen Qualität des Planes an sich, als auch hinsichtlich der persuasiven Wirkung des Verfahrens und des Planes beurteilt.

In beiden Fallstudien wurde die Qualität der Landschaftspläne von den meisten befragten Akteuren als „gut“ oder teilweise sogar „sehr gut“ bezeichnet. In beiden Fallstudien gab es zugleich kritischere Aussagen. Auch waren die Kriterien, die von den Befragten zur Beurteilung der Güte herangezogen wurden, und die Aspekte, die beurteilt wurden, teilweise sehr unterschiedlich. Daran lässt sich ersehen, dass auch die persuasive Wirkung unterschiedlich war.

In Königsmoos wurde der Plan als „vernünftiger Kompromiss“ bezeichnet. Die Implikationen und Begründungen für diese Beurteilungen waren jedoch äußerst verschieden. Der Landwirt und der Vertreter des Landwirtschaftsamtes begründeten ihr Urteil damit, dass von dem Plan keine großen Veränderungen zu erwarten seien. Von der Planerin und der Bürgermeisterin wurde hingegen hervorgehoben, dass infolge der Landschaftsplanung alle betroffenen Parteien zu der Überzeugung gelangt seien, dass der Moorboden zu erhalten sei und Maßnahmen zu seinem Schutz ergriffen werden sollten. Eine solche Einstellung sei vor einigen Jahren völlig undenkbar gewesen. Nur weil die Landschaftsplanung viele Konflikte vorweggenommen und bereits behandelt habe, könne die derzeitige Planung des „Entwicklungskonzeptes Donaumoos“ so reibungslos ablaufen.

In Buchenberg fiel die Beurteilung des Planes sehr homogen aus. Hier haben die Anregungen von Seiten der Landschaftsplanung nach Auskunft des Planers zur Veränderung von über der Hälfte der Planungsziele der Gemeinde geführt. Die Landschaftsplanung habe als „gedanklicher Impulsgeber“<sup>2</sup> zur Entwicklung der Gemeinde gewirkt. Insbesondere sei im Rat und in der Bürgerschaft ein Bewußtsein für den Wert ihrer Landschaft als Grundlage ihrer Entwicklung entstanden.

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. V. 2

<sup>2</sup> Bechmann (1993: 107)

## 4.2 Verbindlichkeit der kommunalen Landschaftsplanung

Die gesetzlich veranlagte Verbindlichkeit der Landschaftsplanung wurde von einzelnen Akteuren in beiden Fallstudien als widersprüchlich interpretiert. Einige Konflikte brachten diesbezügliche Schwierigkeiten zum Ausdruck.<sup>1</sup>

In Königsmoos blieb die rechtliche Verbindlichkeit der Landschaftsplanung innerhalb der Gemeinde bis zum Ende umstritten. Die Landschaftsplanung schien nach ihrer Genehmigung kaum eine Rolle zu spielen. In Buchenberg konnte gerade mit Hilfe kooperativer Strategien die rechtliche Position der Landschaftsplanung eindeutiger bestimmt werden. Kooperative Elemente verhalfen dort, eine zufriedenstellende ortsspezifische Lösung für eine gesetzlich veranlagte Problemstellung zu finden, die daraus entsteht, dass Naturschutz vielfach als Fremdelement in einer vom Privateigentum dominierten Eigentumsordnung betrachtet wird.<sup>2</sup>

Darüber hinaus gelang es in Buchenberg, im gesellschaftlichen Bereich große Zustimmung für die Landschaftsplanung zu finden. Einige ihrer Ziele und Maßnahmen wurden mit Aspekten des gesellschaftlichen Lebens verknüpft. Dies zeigte sich beispielsweise in der Organisation eines Festes zur Geschichte des Ortes.

## 4.3 Zur Realisierung der Landschaftspläne

In beiden Fallstudien fand eine intensive Auseinandersetzung der Akteure mit der Landschaftsplanung statt. In Königsmoos war diese Auseinandersetzung eine Frucht der Konflikte, in Buchenberg eine der Kooperation; Konflikte waren meist nebensächlich.

Akteure beider Verfahren erwarben Wissen über ökologische Zusammenhänge in ihrer Gemeinde. Eine Veränderung des Verhaltens schien in Königsmoos nur in sehr geringem Maße die Folge zu sein, in Buchenberg in weitaus größerem Umfang. In Buchenberg wurden viele Maßnahmen der Landschaftsplanung bereits realisiert, in Königsmoos änderte sich kaum etwas. Die Fallstudie in Königsmoos zeigt ein typisches Beispiel der „general story“ hierarchisch-strukturierter, instrumenteller Politik: „a sensational announcement from Washington on page 1, temporary local jubilation, permanent difficulties, and, perhaps years later, a small blurb on back page signaling the end.“<sup>3</sup>

## 4.4 Fazit

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass das *kooperativ konzipierte Verfahren grundsätzlich bessere sachliche Ergebnisse erbrachte als das hierarchisch konzipierte, seine Ergebnisse eine größere Verbindlichkeit fanden und in sehr viel größerem Umfang realisiert wurden*. Der Aufwand für die Entscheidungsfindung war in beiden Fällen sehr hoch.

---

<sup>1</sup> Z. B. 8-KÖ, 16-KÖ, 2-BU, 5-BU

<sup>2</sup> Simonis (1998: 63 ff.)

<sup>3</sup> Pressman & Wildavsky (1979: 135)

## XII. Strategien zur Verbesserung des Konfliktmanagements in der kommunalen Landschaftsplanung

Das zentrale Anliegen dieser Arbeit ist es, Strategien zur Verbesserung der Konfliktbehandlung in der kommunalen Landschaftsplanung im Bereich des Naturschutzes abzuleiten. Denn die Wirkung einer Planung steigt mit dem Vermögen der an der Planung Beteiligten, in ihrem Verlauf die durch sie aufgeworfenen Konflikte auch bearbeiten und konstruktiv lösen zu können. Um konstruktive Lösungen entwickeln zu können, werden im Folgenden Vorschläge zur Diskussion gestellt, die sich auf die inhaltliche Ausrichtung der kommunalen Landschaftsplanung (1. Kapitel) und auf die Gestaltung des Planungsprozesses (2. Kapitel) beziehen.

### 1. Strategien zur Verbesserung der Inhalte der kommunalen Landschaftsplanung

Die Kernkritik an der kommunalen Landschaftsplanung, die auch in den Fallstudien von den befragten Akteuren erhoben wurde, lautet, dass sich diese Planung weitgehend in der Äußerung von Wünschen aus der einseitigen Perspektive des Naturschutzes erschöpfe, ohne dass für die Betroffenen attraktive Wege gezeigt würden, wie die Ziele zu realisieren seien.<sup>1</sup> Daher sei die Landschaftsplanung so erfolglos. Mit dieser Begründung wurde der Sinn des Planungsinstruments „kommunaler Landschaftsplan“ vielfach grundsätzlich in Frage gestellt. Aufgrund dieser eingeschränkten Perspektive, die die Wechselwirkungen des Naturschutzes mit anderen Lebensbereichen der betroffenen Menschen zu wenig bedenke, sei auch in Zukunft kaum mit einem größeren Erfolg der Landschaftsplanung zu rechnen. Für eine Veränderung sei daher grundsätzlich die „soziale Komponente“ der Naturschutzplanung in sehr viel größerem Umfang als bisher üblich zu berücksichtigen.<sup>2</sup> Die „soziale Komponente“ beinhaltet unter anderem folgende Aspekte:

- die *wirtschaftlichen Interessen* der in der Landschaft Wirkenden als Ausgangspunkt zu wählen,
- die Landschaft als *attraktiven Lebensraum* zu gestalten,
- eine *weniger materialistische und doch attraktive Lebensweise* zu entwickeln und
- (in methodischer Hinsicht) in *kooperativer Form* zu planen und zu handeln.

Der letzte Punkt wird im zweiten Kapitel noch ausführlicher dargestellt, die ersten drei Punkte werden in den folgenden Kapiteln nur kurz erwähnt. Die derzeitigen Ziele und Aufgaben der Landschaftsplanung sollen nicht durch die nun folgenden ersetzt werden, sondern gerade mit ihrer Hilfe realisiert werden.

Mit der Forderung, im Rahmen der kommunalen Landschaftsplanung zugleich soziale und wirtschaftliche Belange der von der Planung Betroffenen zu behandeln, wird die Landschaftsplanung nach Kiemstedt „über das bisherige Maß hinaus noch mehr zu einer interdisziplinären Aufgabe.“<sup>3</sup> Damit droht dieses Planungsinstrument aber an seiner Komplexität zu scheitern.

Folgende Lösungen werden diskutiert:

- Statt eines umfassenden Pflichtenkatalogs, der im Rahmen der Landschaftsplanung abuarbeiten ist, könnte es möglich sein, ortsspezifische Schwerpunkte zu setzen und einige andere Aufgaben nur oberflächlich zu behandeln oder sich sogar vollständig von dem

<sup>1</sup> Ähnlich Kiemstedt (1993b: 39)

<sup>2</sup> Ähnlich Kiemstedt (1993b: 31). Vgl. Gröning & Wolschke-Buhlmann (1987: 40 f.).

<sup>3</sup> Kiemstedt (1993b: 31)

Anspruch einer flächendeckenden Planung zu verabschieden.<sup>1</sup> Die Gefahr dabei ist unter anderem, dass weniger populäre Themen vernachlässigt würden und eine Auseinandersetzung über die Umweltverträglichkeit vieler Formen der Flächennutzung kaum stattfindet.<sup>2</sup> Die Landschaftsplanung geschähe in der Form von *Projektfindung und -entwicklung*.<sup>3</sup>

- Im Rahmen der Landschaftsplanung kann das Ziel einer flächendeckenden Planung aufrecht erhalten werden, indem Flächen nach dem *Konzept der differenzierten Bodennutzung*<sup>4</sup> Vorrangfunktionen für unterschiedliche Nutzungstypen erhalten, die unterschiedliche Grade von Präzision der Aussagen ermöglichen. Eine reine Projektorientierung ist nach diesem Ansatz nicht zu rechtfertigen. Die Landschaftsplanung könnte zugleich Aspekte eines Regionalmanagements erhalten.<sup>5</sup>
- Zu oder in der Landschaftsplanung wird eine *Umsetzungsphase* eingeführt<sup>6</sup>, die vergleichbar der Bauphase eines Hauses ist.
- Eine andere Variante wäre, die kommunale Landschaftsplanung zu einer umfassenden *Umweltleitplanung* zu entwickeln.<sup>7</sup>

### 1.1 Die wirtschaftlichen Interessen der in der Landschaft Wirkenden als Ausgangspunkt der Planung wählen

Ausgangspunkt der Planung soll die Betrachtung der Situationen derjenigen Akteure sein, die den Zielen der Planung zustimmen oder sie realisieren sollen. Wenn nicht nur punktuell Maßnahmen (etwa für den Biotopverbund) ergriffen werden sollen, sondern Naturschutz flächendeckend stattfinden soll, so ist es unvermeidbar, die Interessen und vor allem die wirtschaftlichen Interessen der in der Landschaft wirkenden Akteure in den Überlegungen zur Planung von Beginn an zu berücksichtigen.

Wenn beispielsweise im Landschaftsplan bisher intensiv landwirtschaftlich genutzte Flächen als extensiv zu bewirtschaftende gekennzeichnet werden, so sollten attraktive Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie das neue Produkt zu verwenden sei und zugleich welche (wirtschaftlichen und betrieblichen) Folgen der veränderte Produktionsablauf für den in der Landschaft Wirtschaftenden (wie z. B. Land- und Forstwirte) habe. Möglichkeiten sind beispielsweise die Organisation von Vermarktungswegen oder die Gründung von Erzeuger-Verbraucher-Gemeinschaften.<sup>8</sup> Der Landschaftsplaner kann diese Aufgaben nicht alleine erfüllen und muss daher andere veranlassen, dies zu tun. *Planen wird zur Managementaufgabe.*

### 1.2 Die Gestaltung der Landschaft zu einem attraktiven Lebensraum

Die Landschaft ist nicht nur Wirtschaftsraum für einige, sondern zugleich für viele Lebensraum. Sie ist Ort des Naturerlebens, der Muße, der Entdeckung und des Abenteuers.

<sup>1</sup> Z. B. Hübler (1997: 22)

<sup>2</sup> Dabei besteht die Gefahr, dass die Landschaftsplanung ihren konzeptionellen Charakter für den Gesamttraum verlöre, wenn sie sich auf einzelne Aufgaben des Naturschutzes und hiermit verknüpfte Teilflächen reduzierte.

<sup>3</sup> Z. B. Hübler (1997: 22), ähnlich Enderle (1986)

<sup>4</sup> Haber (1978: 19 ff.) unterteilt im Rahmen des Konzeptes der differenzierten Bodennutzung die „Haupt-Ökosystemtypen der mitteleuropäischen Kulturlandschaft (in): 1. Naturnahe, nur extensiv (oberflächlich) oder nicht genutzte Ökosysteme. 2. Intensiv genutzte Agro-Ökosysteme. 3. Urban-industrielle Ökosysteme.“ In naturnahen Ökosystemen erhält Naturschutz Vorrang, in Agro-Ökosystemen die Landwirtschaft und in urban-industriellen Ökosystemen Siedlungstätigkeit und industrielle Produktion.

<sup>5</sup> Vgl. z. B. Leibenath (2001).

<sup>6</sup> Z. B. Oppermann et al. (1997: IX), Luz (1994: 221)

<sup>7</sup> Vgl. Kap. IV. 1.

<sup>8</sup> Z. B. Oppermann et al. (1997: 34 f.)

Landschaftsplanung bietet einen möglichen Ansatzpunkt, um Landschaft als attraktiven Lebensraum zu gestalten. Zwar sollte im Rahmen der Landschaftsplanung auch verdeutlicht werden, dass der (anthropozentrische) Naturschutz auch den Schutz wichtiger Lebensgrundlagen bedeutet. Naturschutz geschieht dann ersichtlich zum Vorteil des Einzelnen und der Kommune.<sup>1</sup> Die Landschaft als attraktiven Lebensraum zu gestalten bedeutet jedoch, Landschaft als Raum zu begreifen, dessen Funktion darüber hinausgeht, ausschließlich „Materiallager“ zu sein, also die „Lebensgrundlagen“ zu bieten oder Ressourcen für wirtschaftliches Handeln bereitzustellen. Landschaft sollte in seiner spezifischen Form als Raum der Kultur erlebbar werden.

Schutz, Pflege und Entwicklung von Eigenart, Vielfalt und Schönheit der Landschaft unter anderem für die Erholung ist eine Aufgabe der Landschaftsplanung. Dieser Auftrag bietet z. B. in touristisch attraktiven Gebieten die Chance, über die Erholungseignung manche Ziele des Naturschutzes zu realisieren. Das Ziel der Gestaltung der Landschaft zu einem attraktiven Lebensraum spricht innerhalb des Faches für eine integrative Zusammenarbeit der Landschaftsarchitektur mit der Landschaftsplanung.

### 1.3 Entwicklung von weniger materialistischen, aber attraktiven Lebensweisen

Zweifellos ist eine weniger materialistische Lebensweise, die das Glück und den Sinn des Lebens nicht am materiellen Wohlstand misst und danach trachtet, „umweltverträglicher“ als etwa die in der westlichen Welt derzeit meist praktizierte. Vielfach findet sich dieses Thema in der aktuellen Diskussion.<sup>2</sup> Zweifellos ist jedoch auch der Versuch, den Lebensstil vieler Menschen umweltverträglicher zu gestalten, zumindest ein sehr schwieriges, wenn nicht sogar ein aussichtsloses Unterfangen. Zugleich ist es in jedem Fall sinnvoll, auch - aber nicht nur - im Rahmen des Naturschutzes und der kommunalen Landschaftsplanung punktuell nach attraktiven Alternativen zu einem materialistischen Lebensstil zu suchen. „Die Diskussion um den Zustand der Erde und um das Überleben auf dieser Erde muss verknüpft werden mit dem Bemühen um das ‚gute Leben‘.“<sup>3</sup> Ein „gutes“, erlebnisreiches Leben kann unabhängig von materiellem Reichtum und Wachstum und relativ abgekoppelt von materiellen Grenzen stattfinden. Wachstum und Entwicklung fänden in den Bereichen des Sozialen wie z. B. in der Kultivierung von Beziehungen (wie z. B. Freundschaften)<sup>4</sup> oder im Bereich des Geistigen wie z. B. in Kunst und Kultur, Wissenschaft und Bildung, Religion und Philosophie oder in der Muse statt.

Im Rahmen der Landschaftsplanung können Probleme des derzeitigen materialistischen Lebensstils aufgezeigt und der öffentlichen Auseinandersetzung zugänglich gemacht werden. Methodisch eröffnen die Erarbeitung eines Leitbildes sowie die Entwicklung von Alternativen im Rahmen kooperativer Planungsverfahren den Raum, nach Aspekten attraktiver Alternativen zu suchen.<sup>5</sup> Das Beispiel Buchenberg zeigt, dass die Landschaftsplanung sogar dazu verhelfen kann, um bessere Lebensweisen in Feldern zu erkunden, die mit dem ursprünglichen Auftrag der Landschaftsplanung nichts zu tun haben müssen (z. B. die Veränderung der Verwaltungsabläufe oder des gesellschaftlichen Lebens). Die Landschaftsplanung bot hier den Rahmen, um aus Informationsveranstaltungen Feste zu machen, oder um bei der Suche nach Gewerbestandorten

<sup>1</sup> Aus dieser Perspektive könnte beispielsweise die lokale Versorgung mit Natürgütern wie z. B. Trinkwasser oder Lebensmitteln gefördert werden.

<sup>2</sup> Vgl. stellvertretend für viele z. B. Sloterdijk (1993), Bierter (1995), Glauber (1994), Walsh (1985) in Auseinandersetzung mit den Weltreligionen z. B. Khoury (1987).

<sup>3</sup> Zahrnt (1993: 5). Weiter schreibt sie: „Von daher ist die Auseinandersetzung um Lebensstil und Wertewandel nicht esoterisch und individualistisch sondern höchst politisch.“ von Weizsäcker (1993: 147) nennt als Ansatzpunkte einer neuen Kultur „eine Ästhetik der Vielfalt, der ökologischen Dauerhaftigkeit, der Langfristigkeit, der Langsamkeit, der Fehlerfreundlichkeit ... der Unverkäuflichkeit, der Eigenarbeit, der Allmende“. Nach Bierter (1995: 8) oder Markl (1991) umfasst diese neue Kultur auch das „Hüten und Behüten der Erde.“

<sup>4</sup> Vgl. z. B. Scherhorn (1993: 75).

<sup>5</sup> Vgl. Kap. XII. 2.5 & 3.



aus Informationen Erkenntnisse werden zu lassen, die als Bereicherung erlebt wurden.

## 2. Strategien zur Verbesserung der Methodik des Konfliktmanagements im Planungsverfahren

Je heikler die Ergebnisse eines Verfahrens ausfallen können, desto mehr Sorgfalt ist auf das Verfahren selbst zu legen. Bei unproblematischen Handlungen kann das Verfahren weitgehend vernachlässigt werden. Bei schwierigen, weil folgenschweren Handlungen spielt es meist eine sehr große Rolle. Die Organisation und Gestaltung des Verfahrens wird zu einem zentralen Punkt der Tätigkeiten des Planers.

Als ein wesentliches Ergebnis der Diskussion der bisherigen Ergebnisse erwies sich die Konfliktträchtigkeit der Verknüpfung des sachorientierten mit dem politischen Planungsverfahren. An dieser Kontaktlinie liegen die Schwachpunkte der Landschaftsplanung und an dieser Stelle treten die meisten Konflikte auf. Daher muss eine Verknüpfung beider Verfahrensformen entwickelt werden, die geeignete Formen der Auseinandersetzung und Konsensfindung eröffnet. Notwendig ist dies, weil die Landschaftsplanung als politische Planung in ihrer Realisierung in vielen Teilen abhängig ist von dem Willen und den Fähigkeiten der (politischen) Akteure vor Ort.

Ist der Wille zur Beachtung des Naturschutzes nicht gegeben, die Lage so angespannt, dass sie große Konflikte bei der Erarbeitung des Landschaftsplans erwarten lässt, sind folgende Optionen denkbar:

- die Erarbeitung wird *gar nicht erst begonnen*, da solche Verfahren nur selten von Erfolg gekrönt sind. Stattdessen werden Ressourcen auf Kommunen konzentriert, die an der Landschaftsplanung Interesse haben.
- die Erarbeitung wird *trotz Schwierigkeiten* mit dem Ziel *durchgeführt*, im Laufe der Landschaftsplanung Konflikte aufzuwerfen, eine Auseinandersetzung anzuregen und vielleicht auf diese Weise Veränderungen zu erreichen. Am Ende eines *konventionell* angelegten Verfahrens stehen oftmals weder ein guter naturschutzfachlicher Plan, noch ein lohnendes Ergebnis aus der Perspektive der Kommune, sondern nur ein „fauler Kompromiss“. Eine bessere Alternative eröffnet eine *kooperative Konflikt-handhabung und Planung*.
- die Erarbeitung wird nicht in der Trägerschaft einer Kommune ausgeführt, sondern die *Trägerschaft auf eine staatliche Behörde übertragen*.

Im Folgenden wird erläutert, welche Vor- und Nachteile die Trägerschaft einer staatlichen Behörde hat (Kapitel 2.1) und wie eine kooperative Konflikt-handhabung und Planung beschaffen sein kann (Kapitel 2.2).

### 2.1 Die staatliche Behörde als Träger der kommunalen Landschaftsplanung?

Eine mögliche und von einigen Autoren präferierte Alternative ist, dass nicht die Kommune, wie es in den meisten Bundesländern der Fall ist, sondern der Landkreis<sup>1</sup> oder eine andere staatliche Naturschutzbehörde die Trägerschaft der kommunalen Landschaftsplanung innehaben soll.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Diese Lösung präferiert z. B. Baumeister (1992: 125 ff.).

<sup>2</sup> Olschowy (1989), Heidtmann (1996: 475 ff.); vgl. Gruehn & Kenneweg (1998: 85). In den Bundesländern Nordrhein-Westfalen, Thüringen und den Stadtstaaten erfolgt die Aufstellung der kommunalen Landschaftspläne durch staatliche Stellen; dies sei nach ihrer Ansicht die weitaus bessere Lösung. Jedoch kritisiert z. B. Baumeister (1992), dass die kommunale Landschaftsplanung in Nordrhein-Westfalen auf den unbesiedelten Bereich beschränkt bleibe und nennt dies einen rechtssystematischen Bruch. Nach Auskunft von Spannenberg (1999) gibt es in Thüringen zwar beinahe flächendeckend gemeindliche Landschaftspläne, die als unabgestimmter Fachplan Rechtskraft erst durch die Integration in den Flächennutzungsplan erhielten. Diese Schnittstelle sei aus zwei Gründen der Schwachpunkt: Zum einen würden Konflikte stets an dieser Stelle zu Tage treten. Zum anderen, und dies sei

*Vorteile* bestünden darin, dass die Verwirklichung der Staatsaufgabe Naturschutz und Landschaftspflege besser zu erfüllen sei, da gerade kleinere Gemeinden nicht über die nötigen Kompetenzen verfügten, Gemeinden nicht von den Kosten der Planung belastet würden, der Flächennutzungsplan nicht mit der Beachtung weiterer Belange überlastet werde, einige Belange des Naturschutzes nicht im Flächennutzungsplan dargestellt werden (können), die Aufstellung eines Landschaftsplanes nicht abhängig von der (Neu-) Aufstellung eines Flächennutzungsplanes sei und eine Verwässerung der Naturschutzziele mit kommunalen Interessen nicht statfinde. Diese Gründe sprechen für eine Trägerschaft staatlicher Behörden.

Auf der anderen Seite gibt es einige *Nachteile*, wenn die Zuständigkeit für die kommunale Landschaftsplanung ausschließlich bei einer staatlichen Behörde angesiedelt wird.

Selbst wenn die Konfliktrichtigkeit, die aus der Verknüpfung der sachorientierten mit der politischen Planung rührt, im Prozess der Landschaftsplanung vermieden würde, indem eine andere Institution der Planungsträger wäre, so blieben viele der Konfliktpotentiale bestehen. In den untersuchten Fällen sind die meisten auf der Sachebene und über zwei Drittel der von den Akteuren insgesamt genannten Schwierigkeiten weitgehend unabhängig von der Trägerschaft.<sup>1</sup> Sofern ein Landschaftsplan jenseits der Trägerschaft der Gemeinde erstellt wird, die Inhalte der Landschaftsplanung in den Flächennutzungsplan aber dennoch eingearbeitet werden sollen und der Integrationsprozess in der Planungshoheit der Gemeinde läge, wäre zu befürchten, dass noch mehr der Aussagen der Landschaftsplanung im Rahmen der Abwägung hintangestellt würden, als es bisher der Fall ist. Gruehn & Kenneweg (1998: 352 ff.) stellen fest, dass bereits jetzt über zwei Drittel der wahrgenommenen Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der vorbereitenden Bauleitplanung zurückgestellt würden und „85% der Kommunen ... ihre planerische Gestaltungsfreiheit dazu [M-O: nutzen, diese] ... Belange ... `völlig wegzuwägen´.“ Findet keine Integration in den Flächennutzungsplan statt, bleibt der Landschaftsplan unverbindlicher Fachplan. Aus naturschutzfachlicher Sicht wären in dem letzten Fall weitaus weniger Konflikte zu erwarten und Kompromisse zu schließen. Der Weg zur Realisierung und der Integration in andere Pläne würde voraussichtlich noch schwieriger oder müsste mit Hilfe von hoheitlichen Vorgaben geregelt werden. Die Chancen einer kooperativen Konflikthandhabung und Planungsweise, die beispielsweise dazu verhilft, den Wert der Landschaft der Gemeinde ins Bewußtsein zu heben und ein Leitbild zu entwerfen, das die Entwicklung einer Kommune und die Belange des Naturschutzes integriert, sind kaum zu ergreifen. Soll zumindest teilweise die Übergabe von Aufgaben des Naturschutzes von der staatlichen Seite auf die Kommune stattfinden, so bedarf es nicht nur einer Verordnung, sondern eines Prozesses, der die Situation der Kommune als Ausgangsbedingung wählt und ihren Entscheidungsträgern Gelegenheiten bietet, ihre individuellen Vorstellungen einzubringen.

Konflikte zwischen den Landnutzern und dem Naturschutz prallen auch jenseits des Planungsprozesses der Landschaftsplanung aufeinander<sup>2</sup>, ohne eine passende Gelegenheit zu haben, in der Planung nach alternativen Lösungen suchen zu können. Feste Positionen würden ohne Chance einer Vermittlung aufeinanderstoßen. Konflikte würden auf diese Weise nur in einen eventuell noch viel ungeeigneteren Raum verschoben, in welchem eine sachliche Auseinandersetzung und Lösung kaum mehr möglich sind.

---

derzeit wesentlich folgenreicher, sei die Neigung in Thüringen, überhaupt einen Flächennutzungsplan aufzustellen, sehr gering. Nur die großen Städte wie Erfurt oder Jena hätten derzeit Flächennutzungspläne. Da die selbe Behörde in den Städten sowohl den Landschaftsplan, wie auch den Flächennutzungsplan aufstelle, gebe es kaum Diskrepanzen.

<sup>1</sup> Ausnahmen könnten folgende neun Konflikte in der Landschaftsplanung in Königsmoos und vier der in Buchenberg sein: 4-KÖ, 5-KÖ, 6-KÖ, 13-KÖ, 14-KÖ, 15-KÖ, 18-KÖ, 19-KÖ, 20-KÖ, 4-BU, 8-BU, 14-BU, 16-BU.

<sup>2</sup> Heidtmann (1996: 477) bemerkt: „Dabei ist ... zu beachten, dass der konkrete Raumnutzungskonflikt unabhängig von der instrumentellen Behandlung gleich bleibt.“

Als Arena der Auseinandersetzung des Einzelnen mit Naturschutz scheint die kooperative kommunale Landschaftsplanung grundsätzlich gut geeignet. Denn der Abstraktionsgrad ihrer Aussagen - ihr Planungsmaßstab - ermöglicht es, sowohl grundsätzliche Ideen der Entwicklung eines Gebietes zu erarbeiten und in Alternativen abzuwägen, als auch parzellenscharfe Aussagen zu treffen. Auf der Ebene einer Planung im größeren Maßstab (wie z. B. in der Grünordnungs- und Bebauungsplanung) ist es in der Regel nicht mehr möglich, grundsätzlich unterschiedliche Alternativen zu entwickeln und zu erwägen und damit bleibt der Raum der Konfliktlösungen sehr eingeschränkt. Eine kooperative Form der Planung auf der Ebene der Flächennutzungs- und Landschaftsplanung könnte das Ziel des Gegenstromprinzips der Raumordnung verwirklichen, indem es die Belange übergeordneter Planung mit denen der Kommunen abgleicht und hieraus konkrete Handlungsvorschläge erarbeitet.

Neben den Möglichkeiten, die Zuständigkeit für die kommunale Landschaftsplanung entweder einer staatlichen Behörde oder der Kommune zu übergeben, wären noch folgende zwei *Varianten* denkbar:

Kommt man zu dem Schluss, dass die Kommunen mit der Erstellung der kommunalen Landschaftsplanung überfordert sind, wäre es auch vorstellbar, *Zuständigkeiten* für Aufgaben der Landschaftsplanung differenziert *auf die Kommunen bzw. auf staatliche Behörden zu verteilen*. Die Kommune verfolgte dann im Rahmen der Landschaftsplanung die „Ökologisierung“ der Bauleitplanung, die staatlichen Behörden die Staatsziele des Naturschutzes.<sup>1</sup> Diese Möglichkeit steht bereits heute allen Bundesländern offen, die die Trägerschaft bei den Kommunen angesiedelt haben.<sup>2</sup>

Denkbar wäre auch, die *Trägerschaft* nicht landesweit von vorn herein festzulegen, sondern *fallweise zuzuordnen*. Ein solches flexibles Modell hätte den Vorteil, zu Beginn der Planung den Willen aller Seiten zum rationalen kooperativen Diskurs über Naturschutz prüfen zu können und erst wenn sich dieses Modell als ungeeignet im jeweiligen Fall erweist<sup>3</sup>, die Verantwortung für die Genehmigung von der Kommune auf eine staatliche Behörde zu übertragen.<sup>4</sup>

## 2.2 Ziele kooperativer Konflikt-handhabung und Planung

Die bisherigen Ausführungen haben gezeigt, dass Konflikte in der Landschaftsplanung unumgänglich sind und oftmals sogar produktive Folgen haben. Es wurde dargelegt, dass für die konstruktive Konflikt-handhabung ein kooperativ orientiertes Vorgehen notwendig ist, soll auf den Einsatz von Macht verzichtet werden. Die Verknüpfung des sachorientierten mit dem politischen Verfahren der Landschaftsplanung erwies sich in sehr vielen Fällen als Konfliktquelle.

<sup>1</sup> Z. B. Olschowy (1989: 233). Er schlägt vor, dass sowohl die für Naturschutz zuständige Fachbehörde, wie auch die Gemeinde ihren Aufgaben entsprechend einen eigenen Landschaftsplan aufstellen und diskutiert verschiedene Möglichkeiten der Verbindung dieser Pläne.

<sup>2</sup> Dabei würden zwar die behördlich erstellten Pläne nicht die gleiche Rechtsverbindlichkeit haben, könnten aber in gleicher Weise unter den Behörden abgestimmt werden.

<sup>3</sup> Wagner et al. (1998) entwickelten das Instrument des „Plan-Schlichtungsverfahrens“, welches den Streitparteien eine Konfliktlösung im Rahmen eines mediationsähnlichen Schlichtungsprozesses unter der Leitung eines Schlichtungsgremiums eröffnen soll. Dieses Verfahren bedarf der Freiwilligkeit und wird daher der kooperativen Verfahrensgestaltung zugeordnet. Aufgrund des dafür nötigen Aufwandes scheint mir das Plan-Schlichtungsverfahren eine interessante Möglichkeit für schwierigere Planungsprozesse darzustellen, nicht jedoch ein Vorschlag für die Lösung von Konflikten in „normalen“ Verfahren zu sein.

<sup>4</sup> Vgl. Kap. IV. 4.3.2. Praktisch wäre dies möglich, indem auf einen (begründeten) Antrag bei einer staatlichen Stelle entweder von der Kommunalvertretung oder vom Planer diese Änderung vollzogen würde. Die Vergütung des Planers könnte in jedem Falle durch die Behörde erfolgen, der die Kommune die entsprechenden Mittel zu entrichten hätte. Damit wäre eine größere Selbständigkeit des Landschaftsplaners erreicht und Streitigkeiten würden nicht dazu führen, dass naturschutzfachliche Ziele verwässert würden. Da es sich beim Naturschutz auch um eine hoheitliche Aufgabe handelt, sollte zumindest ein Teil der Kosten vom Staat getragen werden.

Eine geeignete Verschränkung beider Verfahrensziele soll eine *rationale* Konfliktbehandlung gewährleisten. Dafür sind - wie bereits dargelegt - kooperative Verfahren in den Auseinandersetzungen in jenen Planungsschritten zu institutionalisieren, zu deren Themen die bedeutendsten Konflikte auftraten, mit dem Ziel, zu einer wechselseitig besser abgestimmten Planung zu kommen. Eine kooperative Verfahrensgestaltung soll es ermöglichen, konfliktreiche Differenzen zu handhaben, noch bevor sie als virulenter Konflikt im Streit in Erscheinung treten.

Kooperative Planungsweisen und Konfliktmanagement sollen die an der Planung Beteiligten in den Stand versetzen, für den jeweiligen Ort spezifische, an den Ausgangsbedingungen ausgerichtete und für den Naturschutz die unter den gegebenen Voraussetzungen besten Lösungen zu finden. Legitimation wird dann wahrscheinlich eine Folge sein. Strategien der Konfliktbehandlung sind:

1. *Rationalisierung* der Entscheidungsfindung und Konfliktbehandlung (Kapitel 2.3)
2. *Kultivierung der Beziehungsformen* (Kapitel 2.4)
3. *Eröffnung attraktiver Gestaltungsfreiräume* (Kapitel 2.5).

Im Folgenden werden diese Strategien vor dem Hintergrund der Erkenntnisse, die aus den Fallstudien und den Erkenntnissen des Konfliktmanagements gewonnen wurden, näher erläutert. Abschließend wird ein Vorschlag zur Diskussion gestellt, mit welchen Elementen das konventionelle Planungsverfahren zu ergänzen sei (3. Kapitel), werden neue Aufgaben des Planers genannt (4. Kapitel) und weiterer Forschungsbedarf angedeutet (XIII. Kapitel).

### **2.3 Rationalisierung der Entscheidungsfindung und Konfliktbehandlung**

Entscheidungen rational zu gestalten, ist eine Aufgabe der Planung.<sup>1</sup> Rationalisierung beinhaltet das Ziel, dass die der jeweiligen Planung oder dem jeweiligen Projekt zuzurechnenden Konflikte auf der Sachebene zum einen überhaupt und zum anderen sachgerecht bearbeitet werden können (Kapitel 2.3.1). Rationalisierung bedeutet auch, eine bestimmte Form der Kooperation herzustellen, die eine Konfliktbehandlung ermöglicht (Kapitel 2.3.2). Beides wird im Folgenden kurz erläutert.

#### **2.3.1 Sachgemäße Konfliktlösung**

Rationalisierung beinhaltet, dass die jeweiligen Konflikte auch sachgemäß bearbeitet werden, der jeweiligen „Sache“ gemäß zu verfahren. Sachgemäß ist eine Bearbeitung, sofern die Gültigkeit desjenigen „Wissens“, welches umstritten ist, geprüft wird. Nicht sachgemäß verläuft beispielsweise eine Entscheidung, wenn Macht und nicht die Richtigkeit des jeweiligen „Wissens“ den Ausgang entscheidet.

Werden Konflikte unterschiedlicher Kategorien miteinander vermischt, ist eine sachgemäße Bearbeitung zumindest erschwert. Ein Schritt ihrer Bearbeitung muss dann ihre Fraktionierung in kategoriell unterschiedliche Streitthemen sowie in die unterschiedlichen inhaltlichen Streitpunkte sein.<sup>2</sup> Allein die Separierung der Planungsschritte im Planungsablauf trägt wesentlich dazu bei, Konflikte effektiver handhaben zu können.

Eine Voraussetzung einer sachgemäßen Konfliktlösung in der Planung ist die sachgemäße Entscheidungsfindung im Planungsprozess. *Nur wenn die Grenzen der Gültigkeit einzelner Kategorien von Wissen auf der Sachebene für ihre Anwendung in den einzelnen*

---

<sup>1</sup> Vgl. Kap. VII. 5.3.

<sup>2</sup> Vgl. Kap. VII. 3.

*Planungsschritten gewahrt bleiben und die Übergänge bewusst und kontrolliert erfolgen, ist eine sachgemäße Entscheidung überhaupt möglich.* Erst unter diesen Voraussetzungen kann eine Entscheidung transparent und logisch nachvollziehbar werden und folglich die Bearbeitung von Konflikten sachgemäß stattfinden.

Rationalisierung bedeutet nicht, dass alles „sachlich“ und „langweilig“ werden würde. Es bedeutet nicht, dass Emotionen keine Rolle spielen sollten. Vielmehr sollten auch Emotionen „sachgemäß“ berücksichtigt werden, ohne beispielsweise mit Faktenkonflikten vermischt zu werden. Rationalisierung der Konfliktbearbeitung bedeutet auch nicht, dass den Beziehungen zwischen den Akteuren kein Wert zugesprochen werden sollte. Es schien gerade ein Fehler der Landschaftsplanung in Königsmoos zu sein, der Beziehungsseite zu wenig Beachtung zu schenken. Es war wohl ein Grund des Erfolges der Landschaftsplanung in Buchenberg, dass die Beziehungen zwischen den Akteuren eine so große Bedeutung erhalten hatten und als äußerst erfreulich erlebt wurden. Sind jedoch Konflikte auf der Beziehungsebene vorhanden oder entstanden, können auch sie sachgemäß bearbeitet werden. So sollte beispielsweise von den Akteuren vereinbart werden, welcher von ihnen in Rahmen welcher Rolle welche Aufgaben zu erfüllen hat, wie die Hierarchie der Akteure beschaffen ist und welchen Stil der Interaktion sie pflegen wollen.

Rationalisierung soll den Entscheidungsprozess logisch nachvollziehbar und Konflikte zu typenreinen Objekten der Auseinandersetzung werden lassen.

### **2.3.2 Kooperation zur Konflikthandhabung**

Konfliktbearbeitung bedarf der Zusammenarbeit, sofern nicht ein Akteur mit Hilfe von Macht einseitig eine Beendigung erwirken kann oder will.<sup>1</sup> Grundsätzlich erwies sich in den untersuchten Fällen der Einsatz von Machtstrategien als nur selten geeignet, um Konflikte dauerhaft lösen zu können. Ein schwerwiegender Nachteil von Machtstrategien bestand darin, dass zumindest ein Akteur die Achtung vor seiner Willensfreiheit und damit den Respekt vor seiner Persönlichkeit verletzt sah und diese häufig im Rahmen der Zusammenarbeit unter Zuhilfenahme von Konfliktstrategien zu verteidigen oder wiederherzustellen sich bemühte. Als sehr viel vorteilhafter erwiesen sich Strategien, die die *zugrunde liegenden Werte, Interessen oder Fähigkeiten der beteiligten Akteure als Ausgangspunkt* wählen.<sup>2</sup> Vorteilhafter waren diese Lösungen, weil die Höhe der „Transaktionskosten“ (wie z. B. aufgewendete Zeit, materielle Mittel oder Emotionen) geringer war, die Beteiligten zufriedener mit der Lösung waren, die gegenseitigen Beziehungen nicht belastet wurden und die Lösung sehr viel weniger weitere Konflikte zur Folge hatten.<sup>3</sup> Durchaus denkbar ist der Fall, dass eine auf diese Weise gefundene Lösung zwar vorteilhaft, aber zugleich sachlich weniger gut als eine Lösung ist, die ein Einzelner kennt. Sofern die Akteure jedoch voneinander abhängig sind, um Lösungen finden *und* überhaupt realisieren zu können, ist es rational, gemeinsam eine Lösung zu suchen und zu verwirklichen, selbst wenn sie vom Optimum abweicht.<sup>4</sup>

Das erlaubt es, die Qualität einer vorteilhaften Zusammenarbeit zu verdeutlichen. Nicht das streitlustige Zusammentreffen ist beabsichtigt, bei welchem die Gelegenheiten genutzt werden, dem Kontrahenten seine vermeintliche Unvollkommenheit oder die seiner Ideen zu zeigen, um schließlich als Sieger hervorzugehen. Bei einer vorteilhaften Zusammenarbeit werden auch Unterschiede ersichtlich, die nicht beibehalten werden müssen, aber die - im Unterschied zum wenig vorteilhaften Streit - nicht verurteilt und bekämpft, sondern als Ausgangspunkt

<sup>1</sup> Vgl. Kap. V. 2.

<sup>2</sup> Vgl. Kap. V. 4.3.3.

<sup>3</sup> Vgl. Kap. VII. 4.1.2.

<sup>4</sup> Vgl. Kap. V. 2.3.

akzeptiert werden.

*Der Planungsprozess wird so zum kooperativen Lern-, Willensbildungs-, Überzeugungs- und Konfliktbearbeitungsprozess zwischen Subjekten im gesellschaftlichen Raum.*

Unter der Annahme, dass die jeweiligen Kontrahenten Konflikte (auf der Sachebene) kooperativ bearbeiten wollen, ergibt sich aus der Analyse der Streitpunkte und der jeweils Beteiligten ein Konzept der Kooperation für die jeweilige kommunale Landschaftsplanung. Die Konfliktanalyse wird also als Instrument verwendet, um eine Verfahrensgestaltung zu ermitteln, die die Handhabung eben dieser Konflikte und der mit ihnen verknüpften Streitthemen ermöglicht.

In dem vorliegenden Fall wird aus der Konfliktanalyse der Fallstudien ex post ein allgemeiner Verfahrensvorschlag entwickelt.<sup>1</sup> In gleicher Weise kann aus den sich abzeichnenden und wahrscheinlich entstehenden Konfliktfeldern eines noch zu konzipierenden Verfahrens vor Beginn ein maßgeschneidertes Verfahren entwickelt werden.<sup>2</sup> *Die Konfliktanalyse ex ante dient als Instrument der Konzeption des Planungsverfahrens.*<sup>3</sup>

Folgende Aspekte sind für die Verfahrensgestaltung von Bedeutung:

Um Wert- und Interessenkonflikte thematisieren zu können, sollte die Kooperation bereits mit dem Schritt der Konzeption der Gesamtplanung beginnen, in deren Rahmen auch die genauere und verhandelbare Aufgabenstellung der Planung beschrieben wird. Gut kombinierbar ist dieser Schritt mit der Erarbeitung des Leitbildes, dessen Ziele Wert- und Interessenprioritäten spiegeln und daher leicht zum Punkt der Auseinandersetzung werden können. Die Bewertung wendet die normativen Vorgaben größtenteils nur an. Daher scheint es ausreichend, wenn Streitpunkte, die die Bewertung betreffen, im Rahmen einer kooperativen Einschätzung des Entwicklungszieles erörtert werden. In der Erstellung des Entwicklungszieles wie auch bei der Auswahl des bevorzugten Entwurfs können Zweck-Mittel-Konflikte und auch Wert- und Interessenkonflikte bearbeitet werden. Kooperationspartner sind in diesen Schritten politische Entscheidungsträger der Kommune, weitere Interessen- und Behördenvertreter sowie der Landschafts- und Flächennutzungsplaner.

Da auch Faktenkonflikte regelmäßig auftreten, ist eine Konsultation derjenigen Behördenvertreter ratsam, die über die wichtigsten Belange für die jeweilige Kommune Auskunft geben können. Diese Konsultation von Seiten des Landschaftsplaners sollte vor der Diskussion von alternativen Entwürfen im Entscheidungsgremium der Kommune sowie in der Öffentlichkeit stattfinden. Neben Faktenkonflikten könnten zugleich alle anderen Konflikttypen der Sachebene behandelt werden. In einem konventionellen Verfahren werden Konflikte aller Typen meist bis zur Vorstellung des (Vor-) Entwurfs aufgespart, um dann in heillosem Durcheinander aufgeworfen zu werden, wodurch eine konstruktive Beilegung verhindert wird.<sup>4</sup>

Die Bearbeitung der einzelnen Konflikttypen findet also im Verlauf der jeweiligen Planungsschritte statt, die, sind sie gelöst, letztendlich eine Antwort auf die Problemstellung der gesamten Planung geben. *Die Landschaftsplanung wird zum Diskurs über kommunale Naturschutzpolitik.*

---

<sup>1</sup> Ausführlicher in Kap. XII. 3

<sup>2</sup> Vgl. Luz (1996: 320). Er beschreibt die Akzeptanzvoruntersuchung als Instrument zur Erkundung der Umsetzungsbedingungen für die Landschaftsplanung.

<sup>3</sup> Vgl. Kap. VI. 6.

<sup>4</sup> Vgl. Wagner et al. (1998: 1).

## 2.4 Kultivierung der Beziehungsformen

Die Konfliktanalyse zeigte, dass fast die Hälfte aller von den befragten Akteuren genannten Konflikte auf der Beziehungsebene lag. Insbesondere der Beziehungsqualität wurde eine große Bedeutung zugemessen. Zuweilen schienen Konflikte auf der Beziehungsebene mit Konflikten anderer Inhalte verknüpft oder sie waren nur Ausdruck für diese. Zuweilen handelt es sich um völlig eigenständige Schwierigkeiten.<sup>1</sup> Selbst wenn Beziehungskonflikte anfänglich nur Ausdruck sachlicher Probleme waren, so wurden sie nicht selten zur autonomen Konfliktursache oder erschwerten zumindest eine sachorientierte Konfliktbearbeitung beträchtlich.

Nach den Ergebnissen der Fallstudien zu urteilen, sollte, wie bereits angesprochen, der Kultivierung der Beziehungen im Rahmen der Landschaftsplanung sehr viel mehr Augenmerk geschenkt werden als bisher. Große Bedeutung kommt der Interpretation der Beziehungen zwischen den Akteuren, die eine Machtstellung innehaben, und den Vertretern des Naturschutzes zu. Macht haben insbesondere die Repräsentanten einer Kommune wie auch Akteure, die aufgrund ihres Eigentums (z. B. Landwirte) oder bestimmter Entscheidungsbefugnisse (z. B. Behördenvertreter) über den Erfolg der Landschaftsplanung mitbestimmen können. Weitere Beziehungen, die für die Landschaftsplanung Bedeutung aufweisen, sind die der Repräsentanten untereinander sowie zwischen den Repräsentanten (hier zwischen den Gemeinderäten) und den Repräsentierten (der Bürgerschaft).

*Sind schwerwiegende Konflikte zu erwarten, so erscheint es nicht sinnvoll, mit der Kooperation zu warten, bis sie durch Konflikte erzwungen wird und für die anschließende Konfliktbearbeitung nicht mehr zu umgehen ist.* Eine problembeladene Sacharbeit zu beginnen, ohne auch der Beziehung einen eigenständigen Wert zuzumessen, scheint ein hohes Risiko in sich zu bergen.<sup>2</sup> Der Sinn von guten Beziehungen liegt, neben der eigenständigen Qualität, im Rahmen eines Konfliktmanagements in der Planung unter anderem darin, dass

- Konflikte auf der Beziehungsebene *als Konfliktursache* zumindest *vermieden* werden und eine sachorientierte Konfliktlösung sehr viel wahrscheinlicher wird;
- *auf der Handlungsebene unlösbare Konflikte geduldet* werden können;
- im besten Fall die *sachliche Konfliktlösung* aus dem Wunsch, gute Beziehungen zu erhalten, sogar *motiviert wird* und auf diese Weise
- *Aufgaben*, die eine Gemeinschaft als ihre wählt, *besser realisiert werden* können.

Darüber hinaus erwies sich nach den Ergebnissen der Fallstudien *Konkurrenz* als hinderlich für die Konfliktlösung. Mit dem Begriff der Konkurrenz wird ein soziales Ordnungsprinzip beschrieben, in dem jeder sich begrenzt verfügbare Ressourcen aneignet und dadurch den anderen schädigt. Wer mehr Ressourcen erhält, wird der Stärkere genannt.<sup>3</sup> Konkurrenz sowohl zwischen verschiedenen Naturnutzern, als auch zwischen Naturnutzern und Naturschützern als Beziehungsform provozierte in der Landschaftsplanung Konflikte und erschwerte ihre Handhabung. Konflikte waren in diesen Fällen nur durch den Einsatz von Macht zu beenden. Eine konkurrenzorientierte Beziehungsform bewirkte Misstrauen, dass die eigenen Belange nicht berücksichtigt würden und daher ihre Beachtung erstritten werden müsste. *Vertrauen* erwies sich als *zentrale Komponente einer konstruktiven Konflikt-handhabung*. Vertrauen beinhaltet gegenseitige Bekanntheit und die drei Grundnormen des praktischen Diskurses Redlichkeit, Wahrhaftigkeit und normative Richtigkeit.<sup>4</sup> Gegenseitiges Vertrauen eröffnete den

<sup>1</sup> Z. B. 8-KÖ, 2-KÖ, 18-BU

<sup>2</sup> Vgl. Kap. VII. 4.1.6.

<sup>3</sup> Vgl. Hillmann (1994: 436).

<sup>4</sup> Habermas (1973), vgl. Hillmann (1994: 906)



„Verantwortlichen eines Selbstbehauptungssystems“<sup>1</sup> die Möglichkeit, nicht strategisch eigene Vorteile erlangen zu müssen, wie es Apel (1988: 129) unter den derzeitigen Bedingungen als vielfach notwendig sieht, sondern für alle Beteiligten vorteilhafte Lösungsmöglichkeiten zu erschließen.<sup>2</sup> *Vertrauen, welches auf gegenseitiger Achtung basiert, verbesserte auch die sachliche Qualität der Landschaftsplanung.*<sup>3</sup>

Ein großes Konfliktpotential auf der Beziehungsebene birgt die Frage, inwieweit (Verhandlungs-) *Macht*, die heutzutage oftmals an materielles Eigentum geknüpft ist, als Voraussetzung zur Teilhabe an kooperativen Prozessen und damit zur Berücksichtigung der jeweiligen Interessen und Bedürfnisse gilt. Diese Frage ist für die Landschaftsplanung von großer Bedeutung, da sie in großen Teilen den Umgang mit Gemeingütern zum Inhalt hat. Materielles Eigentum als Voraussetzung für die Teilhabe für Entscheidungen über Gemeingüter zu erheben, heißt Gemeingüter an Privateigentum zu binden, die Entscheidungsmacht über und die Nutzung der Gemeingüter zu privatisieren. Das zeigt, in welchem Ausmaß Naturschutz „Fremdkörper“ in einer Privateigentumsordnung ist.<sup>4</sup> Die Zielrichtung einer kooperativen Planung wird bei dieser Praxis an den bestehenden (materiellen) Machtverhältnissen (insbesondere über Grund und Boden) ausgerichtet, während Interessen und Bedürfnisse anderer, vielleicht ungleich mehr Betroffener (z. B. von Kindern, die an ökonomisch wertlosen Weihern spielen oder von Spaziergängern, die sich an den für die Landwirtschaft meist störenden Solitäräbäumen erfreuen) unberücksichtigt bleiben. Die Gefahr besteht, dass zum einen Planung zusätzliches Machtinstrument der bereits Mächtigeren ist bzw. bleibt und zum anderen die sachliche Qualität der Planung aufgrund dieser Selektivität reduziert wird.

Als Konsequenz ist eine Umverteilung von Macht zu wünschen, die nicht Macht über Allgemeingüter an Privateigentum koppelt. Eine Umverteilung ist jenseits einer Enteignung z. B. in Form einer größeren Einschränkung von Nutzungsrechten oder einer engeren Verknüpfung von Rechten und Pflichten denkbar. Einschränkungen der Nutzungsrechte von Eigentum sind vielfach üblich. Sie finden sich z. B. im Bebauungs- und Grünordnungsplan, in Auflagen oder in der Abspaltung einzelner Nutzungsrechte vom Eigentumsrecht (wie z. B. des Jagdrechts, welches nicht selbstverständlich an das Eigentum gebunden ist). Möglich wäre es, nur das grundsätzliche Nutzungsrecht an das Eigentum zu knüpfen, während bestimmte Aspekte, wie z. B. die Festlegung von Nutzungsräumen oder -intensitäten, durch geeignete Vertreter der Allgemeinheit (z. B. Fachbehörden, Gemeinderat) bzw. von Vertretern bisher unberücksichtigter Gruppen festgelegt würden.<sup>5</sup> Auf diese Weise könnten die Belange der Allgemeinheit umfassender beachtet werden.

Auch eine stärkere Bindung der individuellen Rechte gegenüber einer Gemeinschaft an die Verpflichtungen ihr gegenüber könnte eine Lösung bieten. *Rechte wären nur in Kombination mit Pflichten wahrzunehmen.*<sup>6</sup> Oftmals werden Rechte heute ausschließlich als Privilegierung gehandhabt. *Erst auf die Gleichzeitigkeit von Recht und Pflicht gründet sich Verantwortung.* Sie kann von einem Akteur alleine oder von mehreren gemeinsam getragen werden. Im letzten Fall

<sup>1</sup> Apel (1988: 128 ff.)

<sup>2</sup> Vgl. Kap. V. 4.3.

<sup>3</sup> Einige Autoren (z. B. Schaible-Rapp 1993: 107, Ernst & Spada 1993) betonen die Bedeutung des Vertrauens, um bei Problemen des Umgangs mit öffentlichen Gütern zu einer Lösung zu kommen.

<sup>4</sup> Simonis (1998: 64 f.); vgl. Kap. IV. 4.1.2.

<sup>5</sup> Im Rahmen der kommunalen Landschaftsplanung könnte beispielsweise das Jugendamt als Vertreter der Kinder und Jugendlichen als Träger öffentlicher Belange beteiligt werden oder es würde ein „Beauftragter für Sonderbelange“ eingeführt, der Anwalt ortsspezifischer „Sondergruppen“ wäre und ähnlich wie die Gleichstellungsbeauftragte Mitspracherechte erhielte.

<sup>6</sup> Diese Rechtskonstruktion ist im Bezug auf das Eigentum bereits im Art. 14 GG angelegt, in dem es heißt: (1) „Das Eigentum ... [M-O: ist] gewährleistet. (2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich zum Wohle der Allgemeinheit dienen.“ Vgl. Ott (1996: 105). Er erwähnt im Zusammenhang des Abwägens zwischen Nutzungsformen den Art. 20a GG zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen.

müsste der Eigentümer die Belange der Allgemeinheit in seinen Entscheidungen berücksichtigen und die zu beteiligende Allgemeinheit müsste den Eigentümer unterstützen, die von ihr eingeforderten Bedürfnisse auch erfüllen zu können.<sup>1</sup>

Eine *demokratische Alternative* zu einer privateigentumsorientierten Ausrichtung der Kooperation ist eine, die an den Bedürfnissen und Interessen der Betroffenen eines Vorhabens orientiert ist. Im Diskurs können die Betroffenen ihre jeweiligen Interessen und Bedürfnisse auf Legitimität gegenseitig und gemeinsam prüfen, um aus den legitimen anschließend Handlungsnormen abzuleiten,<sup>2</sup> sofern jeder Akteur über ausreichend Verhandlungsmacht verfügt. In dieser Weise könnte auch die normative Grundlage einer Planung erarbeitet werden. Die Beziehungsform würde deutlich mehr von Verständnis und Achtung subjektiver Bedürfnisse geprägt werden. *Planen wird zum Vermitteln, Verhandeln und Gestalten.*

## 2.5 Entwicklung attraktiver Gestaltungsfreiräume im kooperativen Planungsprozess

Naturschutzplanung wird oftmals als „Verhinderungsplanung“ bezeichnet, Nutzungswünsche werden vielfach eingeschränkt, ohne Alternativen aufzuzeigen. Daher scheint es wichtig, Gestaltungsfreiräume zu entwickeln, die attraktive Varianten erkennen lassen (Kapitel 2.5.1) und die an der Planung Beteiligten zu befähigen, solche Freiräume nutzen zu können (Kapitel 2.5.2).<sup>3</sup>

### 2.5.1 Eröffnen attraktiver Gestaltungsfreiräume

Das Eröffnen attraktiver Handlungsmöglichkeiten hat eine inhaltliche und eine methodische Komponente. Während die inhaltliche Seite bereits Gegenstand des letzten Kapitels (XII.1) war, wird hier die Methode betrachtet (und in Kapitel XII.3 ausführlicher geschildert). Attraktive Handlungsmöglichkeiten können offensichtlich sein; im Rahmen der Planung werden dann Wege gesucht, wie die gewünschten Ziele realisiert werden könnten. Oder aber attraktive Handlungsmöglichkeiten sind noch nicht bekannt oder existent. Dann ist es Aufgabe der Planung, mit Hilfe bestimmter Methoden attraktive Lösungen für Probleme erst zu entdecken oder zu erfinden.

Ein Spezifikum der Entwicklungsplanung ist es, Gestaltungsfreiräume in Bezug auf eine Aufgabe systematisch zu vergrößern. In einer kooperativen Planungsweise können die vorhandenen oder erschlossenen Gestaltungsfreiräume dazu dienen, die für die an der Planung Beteiligten attraktivsten Varianten ausfindig zu machen.

In der Planung wird in den Schritten „Definition der Aufgabenstellung“ und „Leitbildentwicklung“ die normative Ausrichtung im Groben sowie in der Auswahl eines Entwurfs im Detail bestimmt. Auch wenn eine Planung einem gesetzlichen Auftrag genügen muss und somit ihre Ziele nur teilweise frei wählbar sind, so können bereits bei der Aufgabenstellung Freiräume genutzt werden. *Insbesondere die Erarbeitung des Leitbildes und des Entwicklungszieles eröffnet die Chance, eine Vision einer naturschutzorientierten und dabei attraktiven Entwicklung zu ersinnen.* Das Ziel des (der Bewertung) nachfolgenden Schrittes der *Entwicklung von alternativen Entwürfen* liegt darin, *Varianten mit unterschiedlichen Schwerpunkten zu eröffnen*, wie die zuvor festgelegten Ziele verwirklicht werden könnten. Damit knüpft die Entwicklungsplanung eine Verbindung zwischen Idealen und Wirklichkeit.

<sup>1</sup> Eine Konstruktion, in der mit einer ähnlichen Form der Mitsprache experimentiert wird, ist die der Erzeugergemeinschaften. Hier bedarf der Landwirt bei zentralen Entscheidungen der Zustimmung eines Gremiums seiner Kunden, während die Kunden ihrerseits ein bestimmtes Niveau an Einkommen für den Landwirt garantieren.

<sup>2</sup> Apel (z. B. 1987), Habermas (1973)

<sup>3</sup> Ähnlich Oppermann et al. (1997: X); Pongratz (1992: 259) hält es für besonders wichtig, um Menschen für Umweltfragen sensibilisieren zu können, ihnen nicht nur Ergebnisse darzustellen, sondern Möglichkeiten zur Auseinandersetzung z. B. in Arbeitskreisen zu eröffnen.

Während es die Aufgabe des Planers ist, Entwürfe als Diskussionsgrundlage zu erstellen, können die an der Planung Beteiligten die Gelegenheit erhalten, einen Entwurf zu wählen, zu verändern oder einen völlig anderen zu konstruieren. Auf diese Weise erhalten sie die Entscheidungskompetenz, die Freiheit der Entscheidung und im gleichen Zuge die Verantwortung dafür, die für die Auseinandersetzung und Realisierung der Planung motivierend ist. Überzeugung ist ein Nebenprodukt dieses Prozesses. Der Planer würde im Zuge eines kooperativen Planungsprozesses den ausgewählten Entwurf auf seine Eignung und fachliche Qualität prüfen und anschließend ausarbeiten.

### 2.5.2 Anleitung zu kooperativem Planen

Um mit Akteuren kooperativ planen zu können, die das erste Mal an einem Planungsprozess teilnehmen, bedarf es einer fachkundigen Anleitung. Die notwendige Offenheit, dass bisher unbekannte Lösungen das Ergebnis der Planung sein können, ist oftmals nicht gegeben, die Methodik des Planungsprozesses nicht leicht verständlich. Oftmals müssen Informationen bedacht und verarbeitet werden, die nicht mehr dem Alltagswissen entspringen.

Soll Planung systematisch betrieben werden, muss jeder Teilnehmende über bestimmte Kompetenzen verfügen. In den untersuchten Planungen wurden oftmals Mängel an Kompetenzen beklagt, die die sachorientierte Arbeit erschwerten. Die *Organisation von Lernprozessen* zur Befähigung der Akteure erweist sich als eine Aufgabe in kooperativen Planungsprozessen.<sup>1</sup>

Wichtige Bereiche, in denen eine Verbesserung der Kompetenzen wünschenswert ist, betreffen

- planungsmethodisches Wissen und
- fachplanerisches Wissen (insbesondere für die Planungslaien),
- lebensweltliches Wissen (insbesondere für den Planer),
- das Kommunikationsgeschehen,
- die persönliche Konfliktfähigkeit.

Laien sollen dabei nicht zu Planern werden und Planer sowie Behördenvertreter nicht zu Bürgern der Gemeinde. Vielmehr sollen die Basis des Verstehens und die Fähigkeiten zum kommunikativen Austausch soweit vergrößert werden, dass zum einen ein Verstehen der fremden Welten möglich wird und kooperatives Planen nicht nur gerade möglich, sondern konstruktiv werden kann. Zum anderen können erst dadurch die größten Freiräume erschlossen werden.

---

<sup>1</sup> Ausführlicher dazu z. B. Sfar (1994: 45 ff.) aus der Erfahrung der Stadtplanung; Senge (1995) für Organisationen. Ähnlich von Rosenstiel (1987a: 32) zur Organisationspsychologie: Er betont, dass Organisationspsychologie nicht einseitig für die Steigerung der Arbeitskapazität verwendet werden dürfe, sondern zur Entfaltung des Menschen in und durch Organisationen dienen solle.

### 3. Vorschläge zur Verknüpfung des sachorientierten und des politischen Planungsverfahrens

Im Folgenden werden die bisher erwähnten Verfahrenselemente konkreten Planungsschritten zugeordnet. Die Strukturierung des gesamten Verfahrens folgt dem prototypischen Ablauf der Schritte des Konfliktmanagements.<sup>1</sup>

#### Definition der Aufgabenstellung

Wird die Aufgabenstellung nicht gänzlich verbindlich festgelegt, sondern ist ihre Ausrichtung zumindest teilweise frei wählbar (wie z. B. bei der Umweltverträglichkeitsprüfung oder in der Dorferneuerung), sollte bereits an dieser Stelle Kooperation beginnen, um die Aufgabenstellung zu definieren.

Im Rahmen der kommunalen Landschaftsplanung gibt es einige Teile der Aufgabenstellung, die verbindlich vorgegeben und damit auch nicht verhandelbar sind. Kooperation ist für diese Teile nicht sinnvoll. Verbindliche Vorgaben können als Anfangspunkt der Planung dienen. Die Festlegung derjenigen Teile einer Aufgabenstellung, die nicht verbindlich vorgegeben und damit kooperativ wählbar sind, kann in die Schritte der kooperativen Leitbilderarbeitung und Konzeption des Planungsverfahrens verschoben werden. Sinnvoll erscheint eine solche Verschiebung, sofern nicht in der Zwischenzeit eine über die verbindlichen Vorgaben hinausgehende Festlegung der Aufgabenstellung erfolgt, da Erkenntnisse der Bestandsaufnahme die Definition der Aufgaben erleichtern können und im Zuge der kooperativen Leitbilderstellung eine sehr viel konkretere Definition der Aufgabe vorgenommen werden kann. Möglich erscheint diese Verschiebung, weil - anders als im UVP-Verfahren - ein Beginn der Planung mit der Aufnahme (von Teilen) des Bestandes nicht weitere inhaltliche Vorentscheidungen trifft, die über die verbindlichen Vorgaben hinausreichen.

Mit Hilfe einer Konfliktanalyse ex ante wird vom Planer eine vorläufige Verfahrensgestaltung konzipiert. Im Verlauf der folgenden Bestandsaufnahme findet die Kooperation ihren Anfang.

#### Bestandsaufnahme

Mit Beginn der Bestandsaufnahme sollte das Wirken des Planers in der Kommune erkennbar werden und die Kooperation allmählich begonnen werden. Dies betrifft den Kontakt zur Bevölkerung, zu Behörden sowie zum Rat der Kommune.

Vor der Bestandsaufnahme sollte die *Bevölkerung* darüber unterrichtet werden, dass in ihrer Gemeinde Erhebungen vorgenommen werden. Wird der Planer im Verlauf der Bestandsaufnahme angesprochen und über den Sinn und Zweck des Verfahrens befragt oder werden Bedenken und Anregungen geäußert, sollte er sich die Zeit nehmen, diese ersten Kontakte nicht als lästig und zeitraubend zu übergehen. Werden Fragen aufgeworfen, die nicht gleich beantwortet werden können, sollten die Gesprächspartner zu einem späteren Zeitpunkt eine Antwort erhalten. Denn bereits diese ersten Kontakte werden von vielen Menschen als ein Zeichen interpretiert, ob die Landschaftsplanung für sie wohl von Interesse sein wird. Relevante Interessenvertreter in einer Kommune sollten persönlich aufgesucht werden.

Das Erheben der Planungsgrundlagen bietet auch den ersten Kontakt zu den *Behördenvertretern*. Hierbei können nun nicht nur grundsätzliche Informationen über den Bestand, sondern bereits ihre Wünsche, Vorstellungen und Interessen aufgenommen werden.<sup>2</sup> An dieser Stelle besteht die Gelegenheit, Verknüpfungen zu bestehenden Umweltplänen herzustellen, um sachlich eine größere Übereinstimmung zu erhalten und im politischen Raum Verbündete zu

<sup>1</sup> Vgl. Kap. VII. 3.

<sup>2</sup> Ähnlich Wagner et al. (1998: 125)

finden<sup>1</sup> sowie um Konflikte frühzeitig erkennen zu können. Für die Vermeidung von Faktenkonflikten stellt sich eine derart kooperative Informationsgewinnung als sinnvoll dar.

Werden im *Kommunalparlament* wichtige Entscheidungen getroffen, zu denen aus landschaftsplanerischer Sicht ein Beitrag geliefert werden kann, aber die Landschaftsplanung erst begonnen wird, so sollte der Planer dennoch konstruktive Kritik äußern und damit verdeutlichen, dass die Landschaftsplanung ein interessantes und verwendbares Planungsinstrument für die Gemeinde sein wird.

### **Kooperatives Erstellen von Leitbild und Entwicklungsziel sowie der Konzeption des Planungsverfahrens**

Der nächste Planungsschritt umfasst die kooperative Erstellung des Leitbildes und eine realistische Einschätzung der Möglichkeiten, dieses zu verwirklichen, im Entwicklungsziel. Darauf aufbauend kann die Konzeption des Planungsverfahrens entwickelt werden. Diese Aufgaben sind *Kern der Planung*.

Im Fall Buchenberg zeigte sich eine mehrtägige Klausurtagung als sehr geeignet, um in konzentrierter Form diese Schritte in kooperativer Form zu gestalten. Der Zeitpunkt der Ausführung dieser Schritte sollte so gelegen sein, dass zwar bereits einige Erkenntnisse der Bestandsaufnahme verfügbar sind, diese jedoch noch nicht gänzlich abgeschlossen ist, um Mängel an Wissen über den Bestand noch beheben zu können, die sich erst im Zuge der Konkretisierung der Aufgabenstellung zeigen.

### **Leitbild**

*Die kooperative Erarbeitung eines Leitbildes ist der Schlüsselpunkt der kommunalen Landschaftsplanung.* Spätestens an dieser Stelle entscheidet sich, ob eine kooperativ gestaltete Vorgehensweise sich als sinnvoll erweist oder einer Trägerschaft einer staatlichen Stelle der Vorzug zu geben ist. Das Leitbild fixiert die normative Ausrichtung einer Planung, es gibt damit Ziel und Sinn der Planung vor. Die Essenz des Leitbildes sind Werte und Interessen. Findet das Leitbild nicht die Zustimmung der von der Planung Betroffenen und der über die Planung Entscheidenden, bleibt die gesamte Planung nur der Wunsch des Planenden. Wird keine gemeinsame normative Grundlage gefunden, treten nicht nur Wertkonflikte als solche, sondern zusätzlich verkleidet im Gewand von Fakten-, Interessen- oder Beziehungskonflikten im Verlauf der Planung zu Tage. Interessen und Werte der von der Planung Betroffenen an dieser Stelle einzubeziehen ist von zentraler Bedeutung.<sup>2</sup> Die kooperative Entwicklung eines Leitbildes schafft die Vertrauensbasis für die weitere Zusammenarbeit.<sup>3</sup>

Im Rahmen der Leitbilderarbeitung sind Wert- und Interessenkonflikte zu bearbeiten.<sup>4</sup> Werden diese Konflikte an dieser Stelle geklärt, sind im Rahmen der Bewertung keine wesentlichen Wertkonflikte zu erwarten, da für die Bewertung ja nur die im Leitbild vorgegebenen Ziele herangezogen werden. Soweit Aussagen der Bewertung hinreichend klar absehbar erscheinen, kann die Ableitung des Entwicklungszieles aus dem Leitbild noch vor dem Abschluss der vollständigen Bewertung unmittelbar folgen.

Als sehr sinnvoll hat es sich erwiesen, Planungslaien die Folgen eines bestimmten Leitbildes

<sup>1</sup> Hanisch (1997: 157) beklagt den Mangel an verbindlichen landschaftsplanerischen Leitbildern insbesondere für die Ebene der Behörden. Die verschiedenen Umweltpläne (wie z. B. Abfallwirtschafts-, Gewässerschutz-, Luftreinhalte- und Landschaftspläne) seien nicht aufeinander bezogen und oft bereits in Nachbarverwaltungen unbekannt.

<sup>2</sup> Der Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege (1995: 58) bemerkt einen Mangel an positiven Leitbildern im Bereich des Umweltschutzes.

<sup>3</sup> Dietz (1996: 73)

<sup>4</sup> Vgl. Kap. VII. 4.1.2 & 4.1.3.

im Konkreten, z. B. in anderen Kommunen oder durch Realisierung von Projekten zu verdeutlichen.

### **Kooperative Konzeption des Planungsverfahrens**

Die Konzeption des Planungsverfahrens enthält Angaben, welche Ergebnisse im Rahmen der einzelnen Planungsschritte angestrebt werden. Sie konzipiert, welche Ergebnisse in der Sphäre der sachorientierten Planung, der politischen Planung und in der Sphäre der Öffentlichkeit erzielt werden sollen.

Eine kooperative Konzeption des Planungsverfahrens eröffnet somit die Gelegenheit,

- Planungslaien zumindest ansatzweise einen *Überblick über den Planungsprozess* zu geben, ihnen die Voraussetzungen jeden Schrittes sowie die Rollen der an der Planung Beteiligten deutlich zu machen und auf diese Weise Verfahrens-, Rollen- sowie Beziehungskonflikten vorzubeugen. Eine differenzierte Anleitung muss dann in den jeweils anstehenden Planungsschritten stattfinden.
- eine gemeinsame *Konzeption der Kooperation* zu verabschieden und damit spätere Konflikte über die Gestaltung des Verfahrens möglichst auszuschließen.
- für die Kooperation geeignete Techniken der Kommunikation aufzuzeigen und *Spielregeln der Zusammenarbeit* zu vereinbaren, um Konflikte im Bereich des Kommunikationsgeschehens zu vermeiden.

### **Bewertung**

Die Bewertung erstellt wie üblich der Planer. Im Rahmen der Ableitung des Entwicklungszieles kann sie dargestellt und gegebenenfalls zur Diskussion gestellt werden.

### **Ableitung des Entwicklungsziels**

Die Frage dieses Planungsschrittes lautet: welche Abstriche sind von den Idealvorstellungen des Leitbildes vor dem Hintergrund derzeitiger Bedingungen zu machen? Diese Einschätzung ist von Werten und Interessen geprägt und somit politisch. Daher sind die Akteure, die diese Einschätzung im Wesentlichen vorzunehmen haben, insbesondere die politischen Entscheidungsträger oder Vertreter anderer Fachplanungen.

Bei dieser Einschätzung sollten unbedingt die *Gründe* aufgeführt werden, welche zu den jeweiligen Abstrichen führen, zum einen um Begründungen zu erhalten, die den Gedankengang nachvollziehbar machen, zum anderen, *um das Entwicklungsziel zu einem späteren Zeitpunkt korrigieren zu können*, falls die jeweiligen Gründe nicht mehr zutreffen.

Wert-, Interessen- und insbesondere Zweck-Mittel-Konflikte können an dieser Stelle thematisiert werden.

### **Entwicklung von Projekten**

Ab dem frühest möglichen Moment, in welchem Einverständnis über die Entwicklung einzelner Projekte erzielt werden kann, sollten Inhalte des Planes oder von ihm angeregter Projekte realisiert werden.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ähnlich Oppermann et al (1997: 88); vgl. Kap. IV. 6.2, Kap. V. 5.4.

### **Etablierung eines Innenkreises**

Ein Innenkreis ist ein Kreis von Akteuren, die Interesse an der Landschaftsplanung haben und diese kundig innerhalb der Kommune verfechten, ohne dass der Landschaftsplaner präsent sein muss. Sie sind sowohl mögliche Ansprechpartner der Bürger für Punkte, die den Landschaftsplan betreffen, als auch für den Planer. Der Innenkreis könnte in der Form

- eines „Umweltbeirats“, in welchem ausschließlich Gemeinderäte tätig sind, oder
- als Arbeitskreise von Bürgern eventuell gemeinsam mit Gemeinderäten, die ähnlich wie ein Ausschuß z. B. spezielle Fragen klären,

konstituiert werden.

### **Konsultation der Behörden vor der öffentlichen Diskussion möglicher Alternativen**

Die Integration der Belange unterschiedlicher Behörden in den Prozess der Landschaftsplanung wird vielfach als mangelhaft kritisiert. Von den Behördenvertretern wurde in den untersuchten Fällen deshalb der Vorschlag unterbreitet, dass der Planer den Vorentwurf der Planung noch vor der vorgezogenen Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und der (öffentlichen) Darstellung im Gemeinderat oder vor der Bürgerschaft mit den für die jeweiligen Gemeinden wichtigsten Behördenvertretern diskutieren solle.<sup>1</sup> Auf diese Weise könnten nicht nur einige Faktenkonflikte vermieden werden. Aus dem Blickwinkel fachspezifischer Positionen könnten die Behördenvertreter Anregungen geben, welche Handlungsspielräume in ihrem jeweiligen Bereich bestünden, wo es Übereinstimmungen mit eigenen Zielen gäbe und welche Wege zur Realisierung offen stünden. Erfahrungen mit informellen Verhandlungen mit den Trägern öffentlicher Belange liegen nach Wagner et al. (1998: 126) erst ansatzweise vor und fallen grundsätzlich positiv aus.

### **Erarbeitung alternativer Entwürfe**

In diesem Planungsschritt kommt es darauf an, geeignete Alternativen sowie die jeweiligen Extreme möglicher Lösungen und Teillösungen zu ermitteln und ihre Unterschiede mit Hilfe einzelner Indikatoren vergleichend zu systematisieren und zu dokumentieren.

Methodisches Hilfsmittel kann hierfür zum Beispiel der „Morphologische Kasten“ sein (vgl. Abb. 5). Die Alternativen unterscheiden sich hinsichtlich mehrerer Merkmale, die mit Hilfe von „Indikatoren“ erfasst werden können. Mit ihrer Hilfe kann der Charakter eines Entwurfes beschrieben werden, ohne zugleich bewertet zu werden. Indikatoren sind aufgabenspezifisch. Indikatoren können z. B. Angaben darüber sein, welche Zahl und Fläche schutzwürdiger Biotope durch ein Vorhaben tangiert werden, welche Flächen pro Wohneinheit für einen bestimmten Bebauungstyp veranschlagt werden müssen, wie groß die visuelle Abwechslung von alternativen Spazierwegen ist oder wie sich jeweils der Vorgang des Einparkens mit einem Auto bei verschiedenen Anordnungen von Parkplätzen vollzieht.

Diese Aufgabe, Alternativen mit Hilfe dieser Indikatoren systematisch zu ordnen und zu beschreiben sowie die Extreme alternativer Teillösungen aufzuzeigen, ist eine des Planers. Dafür brauchen nicht alle Merkmale von Alternativen vergleichend gegenübergestellt werden, sondern nur die jeweils prägnantesten.

---

<sup>1</sup> Ähnlich Kiemstedt (1993b: 30); Schmidt-Aßmann (1987: 273) stellt ein Kooperationsmodell zwischen Kommunen und Behörden zur Diskussion. Vgl. Kap. IV. 4.3.1 & 4.3.2.

Abbildung 5: Beispiel einer systematischen Ordnung von Alternativen

Trägerkategorie der Ordnung		punktuelle Elemente			lineare Elemente			flächige Elemente		
		flacher Punkt	als Vollform	als Hohlform	flache Linie	als Vollform, Raumkante	als Hohlform	Ebene, Fläche	als Vollform	als Hohlform
unregelmäßig	Reihe									
	Staffel		kein Unterschied zwischen Reihe und Staffel aufgrund der fehlenden Körperachse der Ordnungsträger							
	Gruppe									
	Verband									
regelmäßig	Reihe									
	Staffel		kein Unterschied zwischen Reihe und Staffel aufgrund der fehlenden Körperachse der Ordnungsträger							
	Gruppe									
	Verband									
hierarchisch	zentrum-/achsenbildend									
	rahmenbildend/ Einbindungsfunktion									
	Richtung									
	Angaben zur Parallelität									

Die Abbildung (aus Krause & Klöppel 1996: 34) zeigt, nach welchen Ordnungsprinzipien Landschaftselemente angeordnet sind oder werden können. Diese Ordnungsprinzipien können als Indikatoren verstanden werden, die im Beispiel Aspekte der ästhetischen Qualität von Alternativen systematisch ordnen.



### **Kooperative Entwurfsauswahl**

In diesem Schritt werden alternative (Vor-) Entwürfe verglichen, ihre Vor- und Nachteile abgewogen und schließlich ein (Vor-) Entwurf als der für die jeweilige Gemeinde beste ausgewählt. Thematisiert werden in diesem Schritt in erster Linie Zweck-Mittel-Konflikte und untergeordnet Wert- sowie Interessenkonflikte. Teilnehmende sind Vertreter des Gemeinderates bzw. von Fachbehörden, eventuell weitere Experten und Interessenvertreter (aus der Gemeinde) sowie der Planer.

Um eine klare und (in dem Rahmen der Möglichkeiten) freie Entwicklung ortsspezifischer Lösungen und Wahl der jeweils besten Variante zu ermöglichen, wird folgendes Verfahren vorgeschlagen:

- Der Planer legt die von ihm entwickelten alternativen (Vor-) Entwürfe zur Diskussion vor.
- Die jeweiligen Einzelheiten der Entwürfe werden vergleichend unter Einsatz von Indikatoren beschrieben, um eine objektive Vergleichsgrundlage zu erstellen. Durch den rein beschreibenden Vergleich der Alternativen werden die besonderen Charakteristika (Vor- und Nachteile) der einzelnen Lösungen sowie die Spannbreite möglicher Alternativen verständlich, ohne als Kritikpunkte im Streit diskutiert werden zu müssen. Dadurch kann eine Polarisierung vermieden werden, die später den Raum öffnet, in konstruktiver Weise Lösungen zu suchen, die möglichst vielen Kriterien entsprechen.
- Der Planer kennzeichnet alle Alternativen, die ihm nicht praktikabel erscheinen, z. B. weil sie nicht den fachlichen, technischen oder gesetzlichen Vorgaben entsprechen oder nicht realisierbar sind, und begründet seine Einschätzung. Der Planer sollte den Beteiligten zugleich verdeutlichen, wo der Stand der guten Praxis liegt. Werden diese Varianten ausgeschlossen, markieren alle verbleibenden Alternativen den zur Verfügung stehenden Freiraum. Hier besteht die freie Wahl, welche der geprüften Alternativen die Entscheidungsträger präferieren.
- Im Rahmen einer solchen Alternativendiskussion erhalten alle Beteiligten Kenntnis von denjenigen Kriterien, mit deren Hilfe die Alternativen entwickelt worden sind, und damit das Handwerkszeug, um weitere Alternativen anregen (oder eventuell konstruieren) zu können, die vielleicht auch andere Wege zeigen, wie die ursprünglichen Anforderungen zu realisieren sein könnten.
- Die Auswahl einer Alternative erfolgt dann in Kenntnis der Alternativen sowie der vorhandenen Möglichkeiten nach eigenem Ermessen. Nicht der Planer wählt also die ihm am besten erscheinende Variante (oder erstellt sogar nur diese eine), sondern alle an der Planung Beteiligten. Dies bedeutet nicht, dass der Planer sein Fachwissen und seine Einschätzung zurückhalten sollte, denn gerade dadurch soll der Entwurf fachlich qualifiziert werden.

Ein solches kooperatives Vorgehen eröffnet die Möglichkeit, den Gestaltungswillen des einzelnen konstruktiv zu nutzen. Bei diesem Verfahren kann durch die Vorgabe von „Halbfertigem“, also von vorbereiteten (Konstruktions-) „Elementen“ oder von Alternativen (im Sinne von offenen Entscheidungen), der Gedankenspielraum eröffnet und in gewissen Grenzen vergrößert werden. Die oftmals zu beobachtende Reaktion, „abgeschlossene Konzepte“ entweder kommentarlos passieren zu lassen, ohne sich mit der „Sache“ überhaupt auseinander zusetzen, oder aber Schwachstellen und noch nicht Durchdachtes in der Diskussion zu zerpfücken, muss hier nicht angewendet werden, um selbst wirken zu können. Das „vorbereitete Halbfertige“ wirkt, wie auch im Spiel der Kinder oft zu beobachten ist, besonders anregend zur Auseinandersetzung. Eigener Gestaltungswille wird herausgefordert, um die beste Lösung aus dem Verständnis der Gesamtsituation zu finden. Subjektives Gestalten wirkt auf diese Weise nicht destruktiv, sondern konstruktiv.

### **Information und Beteiligung der Bürgerschaft**

Wie vielfach bereits üblich, sollte die Bürgerschaft vor ihrer Anhörung ausreichend informiert werden. Bei größeren Gemeinden sind mehrere ortsteilspezifische Veranstaltungen einer großen vorzuziehen. Die Darstellung der jeweiligen Alternativen sollte wie oben beschrieben systematisch geschehen, um anschließend die Abwägung und Entscheidungsfindung nachvollziehbar darstellen zu können.

Nach der Beendigung der Planung sind die Verbreitung der Landschaftsplanung (z. B. bei den Interessenvertretern oder auch in Schulen) sowie die Anregung zur Auseinandersetzung mit ihr anzuraten.

### **Abwägung von Anregungen und Bedenken**

Abwägungsprozesse sind ein essentieller Bestandteil der Planung. Im Verlauf der Abwägung wird die Vielfalt an denkbaren Alternativen wieder eingeschränkt, die zuvor erzeugt wurde, um einen möglichst großen Freiraum der Entscheidung zu eröffnen.

Da in dem hier vorgestellten Vorgehen bereits die meisten der von der Planung Betroffenen beteiligt und im Rahmen der Alternativenentwicklung und -auswahl die denkbaren Extreme der Planung aufgezeigt und die wesentlichen Abwägungsschritte vollzogen wurden, kommt der Abwägung als separatem Schritt nach der vorzeitigen Beteiligung der Bürger und der Träger öffentlicher Belange sowie nach der Beteiligung der Nachbargemeinden voraussichtlich eine geringere Bedeutung als in einem konventionellen Verfahren zu. Sind dennoch grundsätzliche Entscheidungen zu treffen oder virulente Konflikte zu lösen, ist zu erwägen, ob eine weitere Klausurtagung von Entscheidungsträgern, Planern und eventuell weiteren Interessenvertretern durchgeführt werden sollte.

Die verbleibenden Schritte des integrierten Verfahrens wie der Auslegungs- und Billigungsbeschluss, die öffentliche Auslegung, die abschließende Abwägung und der Feststellungsbeschluss können wie üblich ablaufen.

#### 4. Die neue Rolle des Planers

Die Rolle des Planers als Projektleiter ist in einem kooperativ ausgerichteten Planungsverfahren eine dreifache: Als *Experte und Entwerfer* soll er eine gute fachliche Qualität eines Planes garantieren, als *Interessenvertreter* die ihm anvertrauten Belange möglichst gut im politischen Prozess vertreten und als *Prozessgestalter und Vermittler* den sozialen Prozess der Zusammenarbeit organisieren und zwischen den verschiedenen Akteuren im sozialen Raum vermitteln sowie Konflikte schlichten.<sup>1</sup>

Das Neue dieser Aufgaben, die bereits separat beschrieben wurden, besteht darin, dass *diese Aufgaben gemeinsam zu erfüllen* sind. Neu ist auch das Gewicht, das dem Aspekt des Konfliktmanagements zugewiesen wird. Konflikte zeigen die entscheidenden Punkte der Planung und verweisen auf die Bedeutung des bisher oftmals vernachlässigten Bereichs der Prozessgestaltung und Vermittlung sowie der sozialen und politischen Komponente der Landschaftsplanung.

Aufgrund der Konflikträchtigkeit und der Verwobenheit des Planers mit dem Konfliktgeschehen muss man die Fähigkeit zur gestaltenden Handhabung von Konflikten als zum Handwerkszeug eines Planers gehörig bezeichnen. Ausgangspunkt seiner Tätigkeiten bleiben die planerischen Tätigkeiten, die durch seine Tätigkeiten im sozialen Raum in die notwendige Auseinandersetzung gelangen.

---

<sup>1</sup> Ähnlich Selle (1996c: 48 f.). Keller et al. (1993: 76) beschreiben diese neue Aufgabe des Planers, wie sie in vielen europäischen Ländern gefordert wird. Koschitz (1993a: 146); Selle (1996c: 48 & 2000a: 135) unterscheidet zusätzlich zu der hier genannten Einteilung die Rolle des Gruppenmitgliedes in kooperativen Verfahren bzw. in der Gesellschaft. Da der Planer zugleich immer eine der drei oben genannten Rollen und Aufgaben zu übernehmen hat, weist dieser Aspekt nicht auf eine zusätzliche vierte Rolle hin (ähnlich Selle 2000a: 135 f.), sondern nur auf einen zu beachtenden Aspekt dieser Rollen. Aufgabe ist es, als Planer u.a. sich die eigene Perspektivität von Wahrnehmen, Bewerten und Handeln bewusst zu machen.

### XIII. Forschungsbedarf

Im Verlauf der letzten Kapitel wurden einige Thesen aufgestellt, die aus dem Vergleich der Erkenntnisse der Literatur- wie der Fallstudien resultierten. Während in manchen Punkten weitgehend Übereinstimmung herrschte, gibt es in vielen Feldern große Kenntnislücken und Forschungsbedarf. Einige grundsätzliche Forschungsfelder sollen im Weiteren benannt werden.

Im Bereich des *Naturschutzes* sollte erforscht werden, welche Wirkungen eine kooperative Verfahrensgestaltung in der Landschaftsplanung auf die Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in anderen Fachplanungen hat, wenn mit den betreffenden Behördenvertreter kooperiert wurde. Auch für eine eventuell anvisierte Weiterentwicklung der Landschaftsplanung zu einer Umweltschutzplanung ist dies von Interesse. Wie weit kann die persuasive Wirkung einer kooperativen Landschaftsplanung überhaupt reichen? Verändert eine kooperative Verfahrensgestaltung (etwa wie die im Kapitel XII. 3 skizzierte) die persuasive Wirkung oder nicht?

Eignet sich speziell die kommunale Landschaftsplanung als Forum eines Diskurses über Naturschutz im Bereich der Verwaltung bzw. in der Öffentlichkeit oder bleibt ihre Reichweite zu gering, weil etwa in der Regel zu wenige Personen beteiligt sind?

Um nicht erst aus Notwendigkeit Naturschutz zu organisieren, erscheint es sehr wichtig, Wege zu suchen, wie Naturschutz attraktiver werden kann; attraktiv kann z. B. ökonomisch interessant, alltagsnäher, sinnlicher oder lebenslustiger bedeuten. Wie könnte ein Leben mit Naturschutz „besser“ als eines ohne Naturschutz gestaltet werden? Eignen sich kooperative Verfahren, um Naturschutz attraktiver sowie um gesellschaftliches und individuelles Leben auch „besser“ zu machen?

Es gibt einige Zeichen aber relativ wenige Erkenntnisse darüber, inwieweit viele der hier dargestellten Ergebnisse nicht allein die kommunale Landschaftsplanung betreffen, sondern auch andere *Planungsdisziplinen* oder sogar die *Planungskultur* als Ganzes. Ist beispielsweise in der Landschaftsarchitektur, in der Stadt- und Raumplanung mit einer ähnlichen Konfliktausprägung zu rechnen? Welche Bedingungen bieten andere Planungsaufgaben und -ebenen einer geeigneten Konfliktbehandlung und wie prägt dies die Planungskultur?

Im Bereich des *Diskurses* sollte untersucht werden, ob Grundsätze für kooperatives Handeln - wie z. B. die Grundprinzipien des Diskurses - , die anfangs eingeführt und kontrafaktisch angenommen werden müssen, dann aber allmählich Wirklichkeit und zu neuen Kompetenzen werden können? Kann kooperatives Planen zur sachlichen Qualifizierung und zugleich zur Demokratisierung führen?

Sollten kooperative und diskursive Verfahren in einer Demokratie vor dem Hintergrund der wachsenden Mündigkeit des Bürgers (noch) Beiwerk staatlicher Naturschutzpolitik bleiben oder können und müssen sie heute vielleicht sogar zu einer ihrer tragenden Säulen werden? Und wie könnte dieser „Übergang“ bewältigt werden?

Ein weites Forschungsfeld bietet das Thema der *Konfliktbehandlung*. Auseinandersetzungen und Konflikte im Bereich des Naturschutzes werden derzeit von anderen Modethemen weitgehend verdrängt. Naturschutz scheint vielfach unwichtig geworden zu sein.

Fragen sind, wie Auseinandersetzungen z. B. über bereits bekannte Konflikte im Naturschutz angeregt werden können, so dass sie tatsächlich und konstruktiv bearbeitet werden. Wurden wichtige Konflikte im Naturschutz - insbesondere in den Feldern der Ästhetik und der

Kommunikation - bislang noch nicht einmal wahrgenommen?

Wie können bisher verdrängte oder wenig bekannte Konflikte in der Öffentlichkeit und/ oder im politischen Raum inszeniert und dargestellt werden, damit eine fruchtbare Auseinandersetzung in unserer heutigen demokratischen Gesellschaft angestoßen werden kann?

Oftmals zeigt sich die Tendenz, Wertefragen lieber nicht zu thematisieren und statt dessen, „pragmatische“ Lösungen zu finden. Auf der anderen Seite ist eine Einigung über ein Vorhaben ohne die Auseinandersetzung über Wertefragen kaum möglich. Sehr hilfreich wäre es zu wissen, wie und unter welchen Umständen insbesondere Wertkonflikte von „nicht verhandelbaren“ in „verhandelbare“ gewandelt werden können? Welche Strategien sind geeignet, um Wertkonflikte und Konflikte aufgrund einander widersprechender Geschmacksurteile zu handhaben?

Gerade im Rahmen der Thematisierung von Wert-, Interessen- und Geschmackskonflikten wurde deutlich, wie die Individualisierung in ihrer Form als Egoismus oftmals zerstörerisch in der Gemeinschaft wirkt. Gibt es aber auch Möglichkeiten, um Individualisierung und die Befreiung des Subjekts von (sozialen) Zwängen so zu gestalten und zu fördern, dass sowohl das Subjekt als auch die Gemeinschaft zugleich Vorteile davon hätten? Fänden sich solche Möglichkeiten, so könnte der Diskurs über Naturschutz zur Entwicklung des Subjekts und zugleich zu einem erfolgreicherem Naturschutz beitragen.

# Quellenverzeichnis

## 1. Zeitungsartikel

### 1.1 Schrobenshausener Zeitung

- Ein Feldversuch für alle Niedermoore - Im Donaumoos forschen Wissenschaftler für die letzten Refugien Deutschlands (Artikel vom 19.02.1991)
- Die „nasse Enteignung“ findet nicht statt - Im Donaumoos sucht der Naturschutz den Konsens mit den Landwirten (Artikel vom 19.02.1991)
- Nachfolge Hubers vereidigt - Landschaftsplan genehmigt (Artikel vom 24.11.1992)
- Bürgerversammlung der Gemeinde Königsmoos - Konzessionsabgabe weiter umstritten - Bürgermeister Kober verteidigt Entscheidung der Gemeinde (Artikel vom 5.&12.1992)
- Pfadenhauer-Gutachten verbrannt - Donaumoos-Landwirte wollen sich Existenz nicht vernichten lassen (Artikel vom 02.09.1993: 19)
- Straub: Verbrennung des Gutachtens im Donaumoos ein „Akt der Gewalt“ (Artikel vom 13.09.1993 S. 9)
- Brüssel fördert das Donaumoos: Millionenbeträge zur Stärkung der Landwirtschaft (Artikel vom 09.02.1995)
- Ins Donaumoos fließen jetzt die Millionen (Artikel vom 25./26.05.1996)
- 7,5 Millionen Mark versickern im Donaumoos (Artikel vom 12.09.1996: S. 19)
- Von Redwitz kritisiert Minister Bocklet (Artikel vom 12.09.1996: S. 19)
- Jeder dritte Landwirt nutzt Donaumoos-Programm (Artikel vom 20.2.1997: S. 17)

### 1.2 Allgäuer Zeitung

- Mast auf „Hohenkapf“: Buchenberg bleibt hart - Einvernehmen für Mannesmann-Gesuch verweigert (Artikel vom 10. März 1999)
- Rote Karte für neues Gewerbegebiet - Landratsamt lehnt Standort Wirlings ab - Gemeinderat Buchenberg empört (Artikel vom 13. April 1999)
- Buchenberg: Jetzt darf Waldorfschule kommen - Räte stimmen Schulneubau im Ortsteil Albris zu (Artikel vom 06. Juli 1999)
- Spektakuläre Reisen in die Vergangenheit - Buchenberg: 5000 Besucher bei „Historischen Tagen“ (Artikel vom 19.07.1999: S. 24)

## 2. Mündliche Auskünfte

### 2.1 Mündliche Auskünfte von für die kommunale Landschaftsplanung Zuständigen in den Bezirksregierungen

Herr Unterburger und Herr Eckelmann der Regierung von Oberbayern, Maximiliansstr. 39; 80538 München

Herr Hanß der Regierung von Niederbayern, Regierungsplatz 540, 84028 Landshut

Frau Fischer der Regierung der Oberpfalz, Emmeramsplatz 8, 93057 Regensburg

Herr Grauvogl der Regierung von Oberfranken, Ludwigstr. 20, 95444 Bayreuth

Herr Schuster der Regierung von Mittelfranken, Promenade 27, 91522 Ansbach  
Herr Balzer der Regierung von Unterfranken, Peterplatz 9, 97070 Würzburg  
Herr Zehendner der Regierung von Schwaben, Fronhof, 86152 Augsburg

## **2.2 Mündliche Auskünfte für die Fallstudien**

### **2.2.1 Königsmoos**

Frau Schmid (Bürgermeisterin), Interview am 24.06.1999; im Rathaus Stengelheim; Kehrhofstr. 45; 86669 Königsmoos  
Herr Humbold (Landwirt, ehemaliger Bauernobmann und ehemaliger Gemeinderat) , Interview am 28.07.1999 in der Kehrhofstr. 45; 86669 Stengelheim  
Herr Schrammel (Landwirtschaftsdirektor), Interview am 18.08.1999 im Amt für Landwirtschaft und Ernährung; Bürgermeister-Stocker-Ring 33; 86529 Schrobenhauesn  
Frau Gähler (Landschaftsplanerin), Interview am 17.06.1999 in der Bayerischen Landessiedlung GmbH; Widenmayerstr. 3; 80538 München

### **2.2.2 Buchenberg**

Herr Windmüller (Bürgermeister), Interview am 23. 07.1999 im Rathaus, Rathaussteige 2; 87474 Buchenberg  
Herr Merz (Landwirt, Bauernobmann und Gemeinderat) , Interview am 23.08.1999; Lindauerstr. 27a, 87474 Buchenberg  
Herr Dr. Gampe (stellvertretender Forstamtsleiter), Interview am 21.09.1999 im Forstamt Kempten; Anton-Fehr-Str. 4; 87437 Kempten  
Herr Steinert (Landschaftsplaner), Interview am 18.06.1999; Planungsbüro steinert landschafts - + ortspanung; Greimelstr. 26; 83236 Übersee

## **2.3 Weitere mündliche Auskünfte**

Frau Bauer (10.03.1998), Stadt Ingolstadt; Rathausplatz 9; 85049 Ingolstadt  
Herr Prof. Berkel (1998), Frauenbergstr. 51a, 85402 Kranzberg  
Frau Blümm (10.03.1998), Landratsamt Landshut; Veldener Str. 15, 84036 Landshut  
Herr Braun (1999), Zentrum für Umfragen; Methoden und Auswertung (ZUMA); Postfach 122155; 68072 Mannheim  
Herr Broda (1998), Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen; Rosenkavalierplatz 2, 81925 München  
Herr Geißler (1998), Untere Naturschutzbehörde im Landratsamt Neuburg an der Donau (im Gespräch mit Studierenden der Landespflege an der TU-München in Weihestephan: Kunkel, Reinfeld, Sauer und Heidl)  
Herr Prof. Glasl (16.05.1998), Universität Salzburg, 5032 Salzburg, Österreich  
Herr Gruehn (1999), Technische Universität Berlin, Fachbereich Umwelt und Gesellschaft, Franklinstr. 28, 10587 Berlin  
Herr Hoffmeier-Flotnick (1999), Zentrum für Umfragen; Methoden und Auswertung (ZUMA); Postfach 122155; 68072 Mannheim

- Herr Jaeger (1999), Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Industriestr. 5; 70565 Stuttgart
- Herr Kestel (1998), Zwieselerwaldhaus 20; 94227 Lindberg
- Frau Langer (1999), Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Industriestr. 5; 70565 Stuttgart
- Herr Mayerl (1998), Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen; Rosenkavalierplatz 2, 81925 München; Tel.: 089-9214-3312
- Herr Maier (1998), Mannheimerstr. 14a; 64625 Bensheim
- Frau Mohrenweis (1998), Büro für Ortsplanung, Obergasse 22a, 86946 Thaining
- Frau Prof. Müller-Forhbrodt (1998), Universität Trier, 54290 Trier
- Herr Prof. Needham (1999), professor of spatial planning; Faculty of Policy Sciences; School for the Environment and Planning; University of Nijmegen; Thomas van Aquinostraat 3; 6500 HK Nijmegen, Niederlande
- Frau Oppermann (1999), Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Industriestr. 5; 70565 Stuttgart
- Herr Ortin (1997), Rintheimerhauptstr. 101; 76131 Karlsruhe
- Herr Prof. Pfadenhauer (21.02.2000), Lehrstuhl für Vegetationsökologie, Technische Universität München, Am Hochanger 6; 85350 Freising-Weihenstephan
- Herr Reiß (1997), Donaumoos-Zweckverband (im Gespräch mit Studierenden der Landespflege an der TU-München in Weihenstephan: Kunkel, Reinfeld, Sauer und Heintl)
- Herr Prof. Renn (1997, 2000), Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Industriestr. 5; 70565 Stuttgart
- Frau Rexroth (1999), Zentrum für Umfragen; Methoden und Auswertung (ZUMA); Postfach 122155; 68072 Mannheim; Tel.: 0621-12460
- Herr Schmid (03.11.1998), Bayerischer Gemeindegtag; Dreschstr. 8, 80805 München
- Herr Schreiner (1998), Gerstäckerstr. 3; 81827 München
- Frau Schrimpf (1997), Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Industriestr. 5; 70565 Stuttgart
- Frau Schwertl (22.10.1998), BDLA-Geschäftsstelle in Bayern; Freising; Tel.: 08161-64329
- Herr Sellnow (2001), Amtmannsbrücklein 1; 90475 Nürnberg
- Herr Spannenberg (19.03.1999), Thüringisches Ministerium für Landwirtschaft, Naturschutz und Umwelt; Erfurt
- Herr Träger (1998), Bayerische Landessiedlung GmbH; Widemayerstr. 3; 80538 München
- Frau Vaas (10.03.1998) Landratsamt Bad-Tölz und Wolfratshausen, Bahnhofplatz 1; 83646 Bad Tölz
- Herr Wachlin (1997), Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Industriestr. 5; 70565 Stuttgart
- Herr Wefelnberg (2000), Planungsbüro Froelich + Sprobeck, Grabenstr. 12, 44787 Bochum
- Frau Weiß (1998), Thalkirchnerstr. 73; 80337 München
- Herr Wienhöfer (1997), Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Industriestr. 5; 70565 Stuttgart
- Herr Prof. Zielleßen (1998), Zentrum für Umweltkonfliktforschung und -management GmbH an der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg; Ammerländer Heerstr. 67, 26129 Oldenburg
- Frau Zöllner (1997), Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Industriestr. 5; 70565 Stuttgart
- Herr Zwick (1998), Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg, Industriestr. 5; 70565 Stuttgart



## Literaturverzeichnis

- Albers, Gerd 1979: Die Rolle der Planung und des Planers. - *Bauwelt*, Jg. 79 (24), 196-198.
- Albert, Gerhard; Dunker, Gabriele 1996: Vermittlungs- und Verhandlungsverfahren in der Umweltplanung. In: Buchwald, Konrad und Engelhardt, Wolfgang (Hrsg.): *Umweltschutz - Grundlagen und Praxis: Bewertung und Planung im Umweltschutz*. Bonn, Economica Verlag, 500-507.
- Alexander, Edmund R. 1997: A mile or a millimeter? Measuring the 'planning theory - practice gap'. *Environment and Planning B: Planning and Design*, (1), 3-6.
- Allmendinger, Philip; Tewdwr-Jones, Mark 1997: Mind the gap: planning theory-practice and the translation of knowledge into action - a comment on Alexander. *Environment and Planning B: Planning and Design*, Jg. 24 (6), 802-806.
- Altmann, Gerhard; Fiebiger, Heinrich; Müller Rolf 1999: *Mediation: Konfliktmanagement für moderne Unternehmen. Reihe Weiterbildung*. Weinheim - Basel, Beltz Verlag.
- Altmann, Herbert 1996: Der gemeindliche Landschaftsplan Kirchdorf im Wald - ein gemeinsam erarbeitetes Entwicklungskonzept. In: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.): *Landschaftsplanung - Quo Vadis? Standortbestimmung und Perspektiven gemeindlicher Landschaftsplanung. Laufener Seminarbeiträge*. Laufen/Salzach, o.V., 97-100
- Ammer, Ulrich; Pröbstl, Ulrike 1991: *Freizeit und Natur*. Hamburg - Berlin, Paul Parey Verlag.
- Anhelm, Fritz Erich (Hrsg.) 2000: *Beteiligt! Aber wie? - Unser demokratisches Jahrhundert*. Jg. 36, *Loccum Protokolle*. Loccum, o.V.
- Anhelm, Fritz Erich 1988: Soziales und politisches Lernen für Frieden im gesellschaftlichen Diskurs. In: Calließ, Jörg; Lob, Reinhold (Hrsg.): *Praxis der Umwelt- und Friedenserziehung - Band 3: Friedenserziehung*. Düsseldorf, Schwann Verlag, 180-185
- Apel, Karl Otto 1955: Das Verstehen - Eine Problemgeschichte als Begriffsgeschichte. *Archiv für Begriffsgeschichte* 1:142-199.
- Apel, Karl-Otto 1974: Die ökologische Krise als Herausforderung für die Diskursethik. In: Böhler, Dietrich (Hrsg.): *Ethik für die Zukunft - Im Diskurs mit Hans Jonas*. München, Beck Verlag, 369-406.
- Apel, Karl-Otto 1975: Die Konflikte unserer Zeit und die Möglichkeit einer ethisch-politischen Grundorientierung. In: Landeszentrale für politische Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): *Der Mensch in den Konfliktfeldern der Gegenwart*. Köln, o.V., 41-64.
- Apel, Karl-Otto 1987: Konfliktlösungen im Atomzeitalter als Problem einer Verantwortungsethik. In: Pahr, Willibald; Rittberger, Volker; Werbik, Hans: *Europäische Sicherheit - Prinzipien, Perspektiven, Konzepte*. Wien, Wilhelm Braumüller, 245-262.
- Apel, Karl-Otto 1988: *Diskurs und Verantwortung - Das Problem des Übergangs zur postkonventionellen Moral*. Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.
- Apel, Karl-Otto 1993: Diskursethik als Ethik der Mit-Verantwortung für kollektive Aktivitäten. In: Großheim, Michael; Waschkies, Hans-Joachim (Hrsg.): *Rehabilitierung des Subjektiven - Festschrift für Hermann Schmitz*. Bonn, Bouvier Verlag, 1-17.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hrsg.) 1994: *Integration einer Umwelteleitplanung in die Raumordnung*. Hannover, Verlag der ARL.
- ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) (Hrsg.) 1995: *Zukunftsaufgabe Regionalplanung: Anforderungen - Analysen - Empfehlungen*. Forschungs- und Sitzungsberichte Band 200, Hannover, Verlag der ARL.
- Arnstein, Sherry 1972: Stufen der Bürgerbeteiligung. In: Lauritzen, Lauritz (Hrsg.) *Mehr Demokratie im Städtebau*. Hannover, Fackelträger-Verlag, 192-220.

- Asseburg, Manfred; Wulf Hühn; Wöbse, Hermann 1985: *Landschaftsbild in der Flurbereinigung*. Heft 12, *Beiträge zur Räumlichen Planung*. Hannover, o.V.
- Auer, Alfons 1989: Ethik. In *Wandel der Landschaft - wohin?*. AG ländlicher Raum im Regierungspräsidium (Hrsg.), Tübingen, o.V.
- Auer, Marc 1989: Fließgewässer in der Landschaftsplanung - Eine Analyse ausgewählter Landschaftspläne aus Hessen. *Natur und Landschaft* Jg. 64 (7/8), 353-357.
- Auweck, Fritz; Schaller, Jörg 1983: Landschaftsplanung - Fachliche Grundlagen. KTBL-Arbeitsblatt.
- Auweck, Fritz; Peter Jahnke; Koetter, Adelinde 1994: Experten- und Dialogplanung. *Garten und Landschaft* (8), 28-30.
- Avenarius, Horst 1995: *Public Relations: Die Grundform der gesellschaftlichen Kommunikation*. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Bächler, Günther 1997: Wie sich Umweltkonflikte friedlich regeln lassen. In: Senghaas, Dieter (Hrsg.): *Frieden machen*. Frankfurt am Main, Suhrkamp, 376-398
- Bappert, Theseus; Wenzel, Jürgen 1987: Von Welten und Umwelten. *Garten und Landschaft*, (3), 45-50.
- Barben, Daniel 1992: *Zur interdisziplinären Problematik und diskursiven Konstitution der Theorie autopoitischer Systeme - Über Niklas Luhmanns Abklärung der Aufklärung der modernen Gesellschaft und ihrer Wirtschaft*. Berlin, o.V.
- Barbian, Thomas 1998: Von der Analyse zur Aktion - Mediation als Konfliktlösung. In: Renn, Ortwin; Hampel, Jürgen (Hrsg.): *Kommunikation und Konflikt - Fallbeispiele aus der Chemie*. Würzburg: Verlag Königshausen & Neumann, 71-92.
- Bartmann, Hermann; John, Klaus Dieter 1999: Kooperative Umweltpolitik - Beiträge zum 8. Mainzer Umweltsymposium. [Band 1], Chemnitzer Wirtschaftswissenschaftliche Gesellschaft, Aachen, Shaker Verlag. Chemnitzer Studien.
- Baumeister, Hubertus 1992: *Die Integration der örtlichen Landschaftsplanung in die Bauleitplanung*. Taunusstein, Blottner Verlag.
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.) 1996: *Leitfaden zur Fortentwicklung des gemeindlichen Landschaftsplans als Teil des Flächennutzungsplans in Bayern - Landschaftsplanung am Runden Tisch - Inhalt, Verfahrensablauf, Umsetzung, Beteiligung und Mitwirkung mit Anhang*. München, o.V.
- Bechmann, Arnim; Kraft, Bärbel; Peters, Wolfgang (Hrsg.) 1993: *Von der Landschaftspflege zum Umwelt- und Ressourcenmanagement - Entwicklungsdynamik von Instrumenten der Umweltplanung: Bilanz und Ausblick beim Fachbereichstag 1991*. Schriftenreihe des Fachbereichs Landschaftsentwicklung. Berlin, o.V.
- Bechmann, Arnim.1981: *Grundlagen der Planungstheorie und Planungsmethodik - Eine Darstellung mit Beispielen aus dem Arbeitsfeld der Landschaftsplanung*. Stuttgart, Verlag Paul Haupt.
- Bechmann, Arnim 1984: Landschaftsverschönerung, Landschaftspflege, Landschaftsplanung - und wie weiter? Anregungen für die Strategiediskussion der Landschaftsplanung. *Landschaft und Stad*, Jg. 16, (1/2), 100-111.
- Bechmann, Arnim 1993: Von der Landschaftspflege zum Umwelt- und Ressourcenmanagement. In: Bechmann, Arnim; Kraft, Bärbel; Peters, Wolfgang (Hrsg.): *Von der Landschaftspflege zum Umwelt- und Ressourcenmanagement - Entwicklungsdynamik von Instrumenten der Umweltplanung*. Schriftenreihe des Fachbereichs 14 - Landschaftsentwicklung - der Technischen Universität Berlin. Berlin, o.V., 95-120.
- Bechmann, Arnim 1995: Umweltpolitik als gesellschaftlicher Lernprozeß - Erfahrungen aus 25 Jahren Umweltpolitik in Deutschland. In: Steubing, Lore; Buchwald, Konrad; Braun, Eckart (Hrsg.): *Natur- und Umweltschutz - Ökologische Grundlagen, Methoden, Umsetzung*. Umweltforschung. Stuttgart: Fischer Verlag, 461-479.

- Beck, Reinhilde; Schwarz, Gotthard 1995: *Konfliktmanagement*. Alling, Jürgen Sandmann Verlag.
- Becker, Howard 1994: *Die Kunst des professionellen Schreibens - Ein Leitfaden für die Geistes- und Sozialwissenschaften. Reihe Campus Studium*. Frankfurt am Main - New York, Campus Verlag.
- Beckmann, Jens; Keck, Gerhard 1999: *Beteiligungsverfahren in Theorie und Anwendung - Leitfaden*. Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg (Hrsg.) Stuttgart, o.V.
- Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege beim BMU 1995: Naturschutzforschung und -lehre: Situationen und Forderungen. *Natur und Landschaft* Jg. 70, (1), 5-10.
- Beirat für Naturschutz und Landschaftspflege beim BMU 1995: Zur Akzeptanz und Durchsetzbarkeit des Naturschutzes. *Natur und Landschaft* Jg. 70, (2), 51-61.
- Bekmeier, Sigrid 1994: Emotionale Bildkommunikation mittels nonverbaler Kommunikation - Eine interdisziplinäre Betrachtung der Wirkung nonverbaler Bildreize. In: Forschungsgruppe Konsum und Verhalten (Hrsg.): *Konsumentenforschung*. München, Verlag Franz Vahlen, 89-106.
- Bensel, Udo; Ermer, Klaus 1990: Ein Berufsstand verschläft seine Zukunft - Es ist ein Fehler sich unpolitisch zu verstehen. Landschaftsplanung muß verantwortliche Umweltplanung bedeuten. *Garten und Landschaft* Jg. 100 (6), 81-84.
- Benz, Arthur 1994: *Kooperative Verwaltung - Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Berger, Peter (Hrsg.) 1997: *Die Grenzen der Gemeinschaft - Konflikt und Vermittlung in pluralistischen Gesellschaften*. Gütersloh, Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Berkel, Karl. 1997: *Konflikttraining - Konflikte verstehen, analysieren, bewältigen*. Heidelberg, Sauer Verlag.
- Berlew, David E. 1977: Conflict - An under-utilized resource. O.O., o.V.
- Besemer, Christoph 1997: *Mediation - Vermittlung in Konflikten*. Stiftung Gewaltfreies Leben und Werkstatt für Gewaltfreie Aktion (Hrsg.). Königfeld - Heidelberg - Freiburg, o.V.
- Bierbrauer, Günter 2000: Legitimität und Verfahrensgerechtigkeit in ethnopluralen Gesellschaften. In: Dieter, Anne; Montada, Leo; Schulze, Annedore (Hrsg.): *Gerechtigkeit im Konfliktmanagement und in der Mediation*. Frankfurt - New York, Campus Verlag, 63-80.
- Bierhals, Erich; Hans Kiemstedt; Scharpf, Helmut 1974: Aufgaben und Instrumentarium ökologischer Landschaftsplanung. *Raumforschung und Raumordnung*. Jg. 32 (2), 76-88.
- Bierhoff, Werner 1992: Prozedurale Gerechtigkeit: Das Wie und Warum der Fairneß. *Zeitschrift für Sozialpsychologie*, 163-178.
- Bierter, Willy 1995: *Wege zum ökologischen Wohlstand*. Reihe *Wuppertal Texte*. Berlin - Basel - Boston: Birkhäuser Verlag.
- Birkenbihl, Michael 1998: *Train the Trainer - Arbeitshandbuch für Ausbilder und Dozenten mit 21 Rollenspielen und Fallstudien*. Landsberg am Lech, verlag moderne industrie.
- Birzer, Markus; Feindt, Peter Henning; Gessenharter, Wolfgang 1996: Warum neue Verfahren der Konfliktregelung? In: Feindt, Peter Henning; Gessenharter, Wolfgang; Birzer, Markus; Fröchling, Helmut (Hrsg.): *Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft*. Dettelbach: Röhl Verlag, 13-36.
- Bischoff, Ariane; Hüchtker, Sibille 1998: Dialogorientiertes Vorgehen im Konfliktfeld Kiesabbau - Erfahrungen am Beispiel von drei Abbaurahmenplänen. *Natur und Landschaft* , Jg. 73 (9), 381-385.
- Bischoff, Ariane; Selle, Klaus; Sinning, Heidi 1995: *Informieren Beteiligen Kooperieren - Kommunikation in Planungsprozessen - Eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken*. Dortmund, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Bischoff, Ariane; Selle, Klaus; Sinning, Heidi 1996: Hinweise zur Gestaltung von Arbeitsprozessen - Methoden und Techniken. In: Selle, Klaus (Hrsg.): *Planung und Kommunikation*. Wiesbaden - Berlin, Bauverlag, 371-380.

- Bloech, Jürgen; Götze, Uwe; Huch, Burkhard et al. (Hrsg.) 1994: *Strategische Planung - Instrumente, Vorgehensweise und Informationssysteme*. Heidelberg, Physika Verlag.
- Boeddinghaus, Gerhard 1984. Das Gebot der Konfliktbewältigung in der städtebaulichen Planungspraxis. *ZfBR*, (4/ August), 167-172.
- Böcher, Michael; Krott, Max 2002: Vom Konsens zur politischen Umsetzung - Wann verlaufen naturschutzpolitische Konsensprozesse erfolgreich? *Natur und Landschaft*, Jg. 77 (3), 105-109.
- Böhm, Hans Reiner 1994: Planungs- und Verfahrensmanagement - Ziele, Aufgaben und Anforderungen. In: Verein zur Förderung des Instituts für Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Raumplanung der Technischen Hochschule Darmstadt (Hrsg.): *Von der Umweltverträglichkeitsprüfung zum kooperativen Planungsmanagement - Das Scoping-Verfahren als erste Stufe!?* Heft 77, *Schriftenreihe WAR*, Darmstadt: o.V.
- Bohnet, Iris 1997: *Kooperation und Kommunikation - Eine ökonomische Analyse individueller Entscheidungen*. Band 98 der Reihe: *Die Einheit der Gesellschaftswissenschaften*. Tübingen, Mohr Siebeck.
- Bonacker, Thorsten 1996: *Konflikttheorien - Eine sozialwissenschaftliche Einführung mit Quellen*. Opladen, Leske + Budrich.
- Bono, Edward de 1989: *Sechs-Farben-Denken*. Düsseldorf, Econ Verlag.
- Borggräfe, Karsten; Lucker, Thomas 1999: Kommunikationsarbeit im Naturschutz - Beispiele aus dem E+E-Vorhaben „Revitalisierung in der Ise-Niederung“. *Naturschutz und Landschaftsplanung*, Jg. 31 (4), 122-127.
- Borman, Kathryn; LeCompte, Margaret; Pressle Goetz, Judith 1986: Ethnographic and Qualitative Research Design and Why It Doesn't Work. *American behavioral scientist*. Jg. 30 (1), 42-57.
- Bortz, Jürgen; Döring, Nicola 1995: *Forschungsmethoden und Evaluation für Sozialwissenschaftler*. Berlin - Heidelberg, Springer Verlag.
- Brechbühl, Ursula; Krieger, David; Lesch, Walter et al. 1995: Ökologie und Kulturwandel: Wort, Bild, Wert und Glaube als Vermittler zwischen Individuen und Gesellschaft. In: Fuhrer, Urs (Hrsg.): *Ökologisches Handeln als sozialer Prozess - Ecological action as a social process*. Basel - Boston - Berlin, Birkhäuser Verlag, 113-132.
- Brendle, Uwe 1999: *Musterlösungen im Naturschutz - Politische Bausteine für erfolgreiches Handeln*. Landwirtschaftsverlag, Münster.
- Breuer, Rüdiger 1990: Verhandlungslösungen aus der Sicht des deutschen Umweltschutzrechts. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 231-252.
- Brohm, Winfried 1990: Alternativen zum einseitig hoheitlichen Verwaltungshandeln - 11 Thesen zur „Mediation“. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren*. Baden-Baden, Nomos- Verlagsgesellschaft, 252-258.
- Brzezinski, Zbigniew 1975: Introduction. In: Croizier, Michael; Huntington, Samuel; Watanuki, Joij (Hrsg.): *The Crisis Of Democracy*. New York, University Press, 1-10.
- Brockhaus & Deutscher Taschenbuch Verlag (Hrsg.) 1990: dtv-Lexikon in 20 Bänden. Mannheim, München
- Buber, Martin 1984: *Das dialogische Prinzip*. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Buchinger, Eva 1997: Worte und Taten. *Garten und Landschaft*, Jg. 107 (12), 29-31.
- Büchter, Christiane; Leiner, Claas 2000: *Schutzkategorien im Naturschutz - Systematische und kritische Übersicht. Arbeitsberichte des Fachbereichs Stadtplanung*, Kassel, o.V.

- Buchwald, Konrad 1995: Landschaftsplanung als ökologisch-gestalterische Planung - Ziele, Ablauf, Integration, Beziehung zur Umweltverträglichkeitsprüfung und Eingriffsregelung. In: Steubing, Lore; Buchwald, Konrad; Braun, Eckard (Hrsg.): *Natur- und Umweltschutz - Ökologische Grundlagen, Methoden, Umsetzung*. Stuttgart: Fischer Verlag, 383-410.
- Buchwald, Konrad 1996: Der Landschaftsplan als zentrales Planungsinstrument vorsorgender, integrierter Umweltplanung. In: Steubing, Lore; Buchwald, Konrad; Braun, Eckard (Hrsg.): *Bewertung und Planung im Umweltschutz. Umweltschutz - Grundlagen und Praxis*. Bonn, Economica Verlag, 213-234.
- Bühl, Walter (Hrsg.) 1972: *Konflikt und Konfliktstrategie - Ansätze zu einer soziologischen Konflikttheorie*. München, Nymphenburger Verlagshandlung.
- Bühler, Karl 1982: *Sprachtheorie - Die Darstellungsfunktion der Sprache*. Stuttgart, Fischer Verlag.
- Bund Deutscher Landschaftsarchitekten 1988: Zur Landschaftsplanung. O.O., o.V.
- Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.) 1999: *Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und Bayerisches Naturschutzgesetz*. München, o.V.
- Buschmann, Gerd 1981: Das Donaumoos. *Charivari*, (Nov), 3-15.
- Bundesgesetzblatt (Nr. 22) vom 3.April 2002: Gesetz zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege und zur Anpassung anderer Rechtsvorschriften - (BNatSchG) in der Fassung vom 25.3.2002. Bonn
- Calließ, Jörg; Lob, Reinhold 1988: Praxis der Umwelt- und Friedenserziehung - Band 3: Friedenserziehung. Düsseldorf, Schwann Verlag.
- Campbell, Scott; Fainstein, Susan 1996: Introduction: The Structure and Debates of Planning Theory. In: Scott, Campbell; Fainstein, Susan (Hrsg.): *Planning Theory*, Padstow, T.J. Press, 1-14.
- Carius, Rainer; León, Christian 1998: *Umweltqualitätsziele und Maßnahmen für den Gemeindeverwaltungsverband Donaueschingen - Empfehlungen des Runden Tisches., Empfehlungen*. Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart.
- Carius, Rainer; Jaeger, Jochen 1997: Vermittlung in der Umweltpolitik: „Umweltqualitätsziele Donaueschingen“. *Gaia* Jg. 6 (2), 137-139.
- Centgraf, Sibylle 1995: Die Heterogenität der Ökologie als Voraussetzung ihrer Weltbildfunktion. In: Eisel, Ulrich, Schultz, Stefanie (Hrsg.): *Geschichte und Struktur der Landschaftsplanung. Schriftenreihe des Fachbereichs Umwelt und Gesellschaft*. Berlin.
- Cherubim, Dieter; Vesper, Wilhelm 1988: Vom `Anmachen´ zum `Totschweigen´ - Kommunikation und Aggression. In: Calließ, Jörg; Lob, Reinhold (Hrsg.): *Praxis der Umwelt- und Friedenserziehung - Band 3: Friedenserziehung*. Düsseldorf, Schwann Verlag, 497-506.
- Ciampi, Luc 1993: Die Hypothese der Affektlogik. *Spektrum der Wissenschaft*, (Februar), 76-87.
- Claus, Frank; Gans, Brigitte 1994: Konfliktmittlung statt Beschleunigung. In: Claus, Frank; Wiedemann, Peter (Hrsg.): *Umweltkonflikte - Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung*. Taunusstein, Eberhard Blottner Verlag, 15-26.
- Claussen, Bernhard 1997: *Politische Bildung - Lernen für die ökologische Demokratie*. Darmstadt, Primus Verlag.
- Clemens, Corinna 1999: Konflikte um die Nutzung von Freiräumen im Umland - Typisierung als Mittel räumlicher Planung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Arbeitsmaterial: Zukunft von Räumen - Räume mit Zukunft? Junges Forum Gelsenkirchen 1999*. Hannover, Akademie für Raumforschung und Landesplanung, 102-108.
- Comelli, Gerhard 1995: Qualifikation für Gruppenarbeit: Teamentwicklungstraining. In: Rosenstiel, Lutz von; Regnet, Erika; Domsch Michel (Hrsg.): *Führung von Mitarbeitern - Handbuch für erfolgreiches Personalmanagement*.(Stuttgart, Schäffer-Poeschel Verlag, 387-410.

- Correll, Werner 1997: *Menschen durchschauen und richtig behandeln - Psychologie für Beruf und Familie*. Landsberg am Lech, verlag moderne industrie.
- Coser, Lewis. 1972. *Theorie sozialer Konflikte*. Darmstadt: Luchterhand Verlag.
- Cremer, Will 1981: Politische Erwachsenenbildung und Umweltbewußtsein. In: by Fietkau, Hans-Joachim; Kessel, Hans (Hrsg.): *Umweltlernen - Veränderungsmöglichkeiten des Umweltbewußtseins*. Königsstein, Verlag Anton Hain, 221-238.
- Crisand, Ekkehard; Reinhard, Petra 1995: Methodik der Konfliktlösung. *Arbeitshefte Führungspsychologie*, (23), 1-116.
- Crozier, Michael 1975: Western Europe. In: Crozier, Michael; Huntington, Samuel; Watanuki, Joji (Hrsg.): *The Crisis of Democracy*. New York, University Press, 11-58.
- Dahrendorf, Ralf 1958: Zu einer Theorie des sozialen Konfliktes. In: *Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik*, Tübingen.
- Dahrendorf, Ralf 1992: *Der moderne soziale Konflikt: Essay zur Politik der Freiheit*. Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt.
- Damme van, L.; Galle, M.; Pen-Soetermeer, M.; Verdaas, K. 1997: Improving the performance of local land-use plans. *Environment and Planning B: Planning and Design* Jg. 24, (6), 833-845.
- Danielzik, Jürgen; Horstmann, Klaus 2000: Kooperation statt Konfrontation: Die kooperative Landschaftsplanung. *LÖBF-Mitteilungen*, (1), 41-46.
- David, Carl-Heinz 1996: Grundlagen des Raumordnungsrechts. In: Jenkis, Helmut (Hrsg.): *Raumordnung und Raumordnungspolitik*. München, Oldenbourg Verlag, 75-94.
- Debes, Carsten 1998: Landschaftsplanung zwischen Querschnitts- und Fachorientierung. Freising, Oberseminararbeit am Lehrstuhl für Landschaftsökologie der TU-München in Weihenstephan, Freising.
- Debes, Carsten; Körner, Stefan; Trepl, Ludwig 2001: Landschaftsplanung zwischen Querschnitts- und Fachorientierung - Dilemma oder Chance einer modernen Planungsdisziplin. *Naturschutz und Landschaftsplanung*, Jg.33 (7), 218-226.
- Deixler, Wolfgang 1987: Möglichkeiten und Grenzen einer sektoralen Naturschutzpolitik. In: Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.): *Strategien einer erfolgreichen Naturschutzpolitik*, Laufen (Salzach), o.V., 17-21.
- Demuth, Bernd 2000: *Das Schutzgut Landschaftsbild in der Landschaftsplanung - Methodenüberprüfung anhand ausgewählter Beispiele der Landschaftsrahmenplanung*. Berlin, Mensch & Buch Verlag.
- Deutsch, Morton 1976: *Konfliktregelung - Konstruktive und destruktive Prozesse*. München - Basel, Ernst Reinhard Verlag.
- Deutsche Bundesstiftung Umwelt (Hrsg.) 1996: Umweltinformation und Umweltbildung. Jahresbericht 1996, Bonn, o.V.; 79-83.
- Deutscher Rat für Landespflege (Hrsg.) 1984: *Landschaftsplanung - Erfahrungen mit dem neuen Naturschutzrecht - Gutachtliche Stellungnahme und Ergebnisse eines Kolloquiums des Deutschen Rats für Landespflege*. Bonn, o.V.
- Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) 1998: Online-Nutzung zum Thema Stadtökologie. *Forum Stadtökologie* (4), 3-6.
- Dewey, John 1984: The Public and Its Problems. In: Boydston, Jo Ann; Dewey, John (Hrsg.): *The Later Works*. Carbondale, Southern Illinois University Press, 235-375.
- Dickhaut, Wolfgang; Saad, Sascha 1994: Überblick und Wertung von kooperativen Planungsverfahren für die Umweltplanung. In: Verein zur Förderung des Instituts für Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Raumplanung der Technischen Hochschule Darmstadt (Hrsg.): *Von der Umweltverträglichkeitsprüfung zum kooperativen Planungsmanagement - Das Scoping-Verfahren als erste Stufe!?*. Heft 77, *Schriftenreihe WAR*, Darmstadt: o.V., 31-62.

- Dickhaut, Wolfgang 1996: *Möglichkeiten und Grenzen der Erarbeitung von Umweltqualitätszielkonzepten in kooperativen Planungsprozessen - Durchführung und Evaluierung von Projekten*. Verein zur Förderung des Instituts für Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Raumplanung der Technischen Hochschule Darmstadt (Hrsg.). Heft 94, *Schriftenreihe WAR*. Darmstadt, Eigenverlag.
- Diekmann, Andreas 1995: *Empirische Sozialforschung - Grundlagen, Methoden, Anwendungen*. Reinbek bei Hamburg, Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Dienel, Peter. 1992: *Die Planungszelle - Eine Alternative zur Establishment-Demokratie*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Dieter, Anne; Montada, Leo; Schulze, Annedore 2000: *Gerechtigkeit im Konfliktmanagement und in der Mediation*. Frankfurt, New York, Campus Verlag.
- Dietiker, Jürg 1996: Auf dem Weg ins dritte Jahrtausend - gewandelte Rollen für Planerinnen und Planer. In: Selle, Klaus (Hrsg.): *Planung und Kommunikation*. Wiesbaden - Berlin, Bauverlag, 189-201.
- Dietz, Karl-Martin 1996: *Gemeinschaft durch Freiheit - Perspektiven für die Zukunft des Geisteslebens*. Edited by Dietz, Karl-Martin., *Beiträge zur Bewusstseinsgeschichte*. Stuttgart, Verlag Freies Geistesleben.
- Dietz, Karl-Martin 1998: *Dialog - Die Kunst der Zusammenarbeit*. Heidelberg, Menon Verlag.
- Diller, Hermann 1994: Geschäftsbeziehungen als Gegenstand der Konsumentenforschung. In: Forschungsgruppe Konsum & Verhalten (Hrsg.): *Konsumentenforschung*. München, Verlag Franz Vahlen, 201-214.
- Dimbleby, Richard; Burton, Graeme 1985: *More Than Words - An introduction to communication*. London, New York, Methuen.
- Drucksache 10/7369 des Bayerischen Landtages 1970: Donaumoosdokumentation
- Drucksache 11/7428 des Bayerischen Landtages 1988: Auflage eines Sonderprogramms Donaumoos auf der Grundlage des „Gesamtökologischen Gutachtens“ von Prof. Pfadenhauer
- Duderstadt, Hermann 1985. Und wie denken Sie darüber? - Typen der Umweltwahrnehmung und -einschätzung. *Neue Sammlung* (25), 563-568.
- Dulabaum, Nina 2000: *Mediation: Das ABC - Die Kunst, in Konflikten erfolgreich zu vermitteln*. Reihe *Beltz Weiterbildung*. Weinheim - Basel, Beltz Verlag.
- Eckebrecht, Berthold 1995: Die Entwicklung der Landschaftsplanung an der TU Berlin - Aspekte der Institutionalisierung seit dem 19. Jahrhundert im Verhältnis von Wissenschaftsentwicklung und traditionellem Berufsfeld. In: Eisel, Ulrich; Schultz, Stefanie (Hrsg.): *Geschichte und Struktur der Landschaftsplanung. Landschaftsentwicklung und Umweltforschung - Schriftenreihe des Fachbereichs Umwelt und Gesellschaft*. Berlin, 360-423.
- Eckert, Roland; Willems, Helmut 1992: *Konfliktintervention - Perspektivenübernahme in gesellschaftlichen Auseinandersetzungen*. Opladen, Leske + Budrich.
- Edwards, Ward; Winterfeldt, Detlof von 1987: Public Values in Risk Debates. *Risk Analysis* Jg. 7, (2), 141-158.
- Egli, Kurt; Ringli, Hellmut; Schmidt, Ursula 1995: Einführung. In: Egli, Kurt; Ringli, Hellmut; Schmidt, Ursula (Hrsg.): *Auf dem Weg zu einer wirkungsvolleren kantonalen Richtplanung - Zwischenbericht 1995 aus einem ständigen Erfahrungsaustausch an der ETH Zürich. ORL- Berichte*. Zürich Hochschulverlag, 3-67.
- Eiblmeier, Georg; Maidl, Franz-Xaver; Otillinger, Franz; Sailer, Eva 1993: Einzelbetriebliche Beratung als Instrument zur Minderung der Grundwasserbelastung durch die Landwirtschaft - dargestellt am Fallbeispiel Augsburg. *Berichte über Landwirtschaft*, (71), 534-553.
- Eigler, Gunther; Macke, Gerd; Tippelt, Rudolf 1995: *Besser lehren - Praxisorientierte Anregungen und Hilfen für Lehrende in Hochschule und Weiterbildung*. Weinheim, Deutscher Studien Verlag.

- Eisel, Ulrich 1992: Über den Umgang mit dem Unmöglichen - Ein Erfahrungsbericht über Interdisziplinarität im Studiengang Landespflege. *Das Gartenamt*, (9), 710-720.
- Elmore, Richard 1979: Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. *Political Science Quarterly*, Jg. 94, (4), 601-616.
- Enderle, Martin 1986: Der Landespfleger als kommunaler Umweltbeauftragter. *Garten und Landschaft*, (7), 33-35.
- Endres, Alfred 1990: *Strategien kommunaler Öffentlichkeitsarbeit - Mit Bürger und Presse im Gespräch*. Stuttgart - München - Hannover, Richard Boorberg Verlag.
- Erbguth, Wilfried 1995: Stärkung der Umweltvorsorge in der Flächennutzungsplanung: Landschaftsplanung - Umweltleitplanung - Eingriffsregelung - Plan-UVP. *Natur + Recht*, (9), 444-448.
- Erdmann, Karl Otto 1982: *Die Kunst, recht zu behalten - Methoden und Kunstgriffe des Streitens*. Frankfurt am Main - Berlin - Wien, Ullstein Verlag.
- Erläuterungsbericht „Markt Buchenberg - Flächennutzungs- und Landschaftsplan“ vom 01.09.1998; Architekturbüro Ranner & Achenbach und Planungsbüro grebe/steinert (Hrsg.)
- Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan mit eingearbeitetem Landschaftsplan der Gemeinde Königsmoos, Lkr. Neuburg-Schrobenhausen/ Reg.bez. Oberbayern vom 20.1.1997; Bayerische Landessiedlung GmbH (Hrsg.)
- Ermer, Klaus; Hoff, Renate; Mohrmann, Rita 1996: *Landschaftsplanung in der Stadt*. Reihe *Praktischer Naturschutz*. Jedicke, Eckard (Hrsg.), Stuttgart, Ulmer Verlag.
- Ernst, Andreas; Spada, Hans 1993: Bis zum bitteren Ende? In: Schahn, Joachim; Giesinger, Thomas (Hrsg.): *Psychologie für den Umweltschutz*. Weinheim, Psychologie Verlags Union, 17-28.
- Etzioni, Amitai 1997: *Die Verantwortungsgesellschaft - Individualismus und Moral in der heutigen Demokratie*. Frankfurt am Main - New York, Campus Verlag.
- Falter, Gerhard 1996: Landschaftsplan-Umsetzung in der Gemeinde Kirchdorf im Wald - Eine erste Bilanz. In: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.): *Landschaftsplanung - Quo Vadis? - Standortbestimmung und Perspektiven gemeindlicher Landschaftsplanung*. *Laufener Seminarbeiträge* 6, Laufen/Salzach, o.V., 101-102.
- Fast, Björn; Ankowitsch, Christian 1996: Warum lobt denn hier keiner? - Wie man einen Haufen verwaorloster Raser im Straßenverkehr zur Räson bringen könnte. *Die Zeit*, 31.
- Feindt, Peter Henning; Gessenharter, Wolfgang; Birzer, Markus; Fröchling, Helmut 1996: Editorial. In: Feindt, Peter Henning; Gessenharter, Wolfgang; Birzer, Markus; Fröchling, Helmut (Hrsg.): *Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft*. Dettelbach: Verlag Röhl, 7-9.
- Fietkau, Hans-Joachim; Kessel, Hans 1981: Umweltlernen - Veränderungsmöglichkeiten des Umweltbewußtseins. Schriften des Wissenschaftszentrums Berlin. Königstein, Verlag Anton Hain.
- Fietkau, Hans-Joachim; Kessel, Hans 1987: Umweltlernen. In: Calließ, Jörg; Lob, Reinhold (Hrsg.): *Handbuch der Umwelt- und Friedenserziehung - Band 1: Grundlagen*. Düsseldorf, Schwann Verlag, 311-315.
- Fietkau, Hans-Joachim; Weidner, Helmut 1998: *Umweltverhandeln - Konzepte, Praxis und Analysen alternativer Konfliktregelungsverfahren - ein erweiterter Projektbericht*. Berlin: edition sigma.
- Fietkau, Hans-Joachim; Trénel, Matthias 1999: *Gewinnt soviel Ihr könnt! - Entscheidungsverhalten in Intergruppenkonflikten - eine experimentelle Untersuchung von Entrapment-Strategien*. Berlin: o.V.
- Fietkau, Hans-Joachim 1984: *Bedingungen ökologischen Handelns: Gesellschaftliche Aufgaben der Umweltpsychologie*. Weinheim - Basel, Beltz Verlag.
- Fietkau, Hans-Joachim 1994: *Leitfaden Umweltmediation - Hinweise für Verfahrensbeteiligte und Mediatoren*. *Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz*. Band 8, Berlin: o.V.



- Fietkau, Hans-Joachim 1997: Das Eis brechen - Bei der Vorbereitung einer informellen Konfliktregelung können Hemmnisse bereits im Vorfeld ausgeräumt werden. *Müllmagazin*, (29), 33-35.
- Fietkau, Hans-Joachim 2000: *Psychologie der Mediation - Lernchancen, Gruppenprozesse und Überwindung von Denkblockaden in Umweltkonflikten*. Berlin, rainer bohner verlag.
- Fingerhuth, Carl; Koch, Michael 1996: Gestaltung zwischen Entwurf und Vereinbarung. In: Selle, Klaus (Hrsg.): *Planung und Kommunikation*. Wiesbaden - Berlin: Bauverlag, 23-40.
- Finke, Lothar 1991: Landschaftsplanung und Sport. *LÖLF-Mitteilungen*, (2), 47-50.
- Fisher, Roger; Brown, Scott 1989: *Gute Beziehungen - Die Kunst der Konfliktvermeidung, Konfliktlösung und Kooperation*. Frankfurt am Main - New York: Campus Verlag.
- Fisher, Roger; Ury, William 1984: *Das Harvard-Konzept: Sachgerecht verhandeln - erfolgreich verhandeln*. Frankfurt am Main - New York, Campus Verlag.
- Fisher, Roger; Kopelman, Elizabeth; Kupfer-Schneider, Andrea 1995: *Jenseits von Machiavelli - Kleines Handbuch der Konfliktlösung*. Frankfurt - New York, Campus Verlag.
- Fisher, Ronald 1990: *The Social Psychology of Intergroup and International Conflict Resolution*. New York - Heidelberg - Berlin, Springer Verlag.
- Flick, Uwe 1996: *Qualitative Forschung - Theorie, Methoden, Anwendung in Psychologie und Sozialwissenschaften*. Reinbek bei Hamburg, Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Folberg, Jay; Taylor, Alison 1984. *Mediation: a comprehensive guide to resolving conflicts without litigation. Social and Behavioral Science Series*. San Francisco, Jossey-Bass.
- Forester, John 1989: *Planning in the Face of Power*. Berkeley - Los Angeles - London, University of California Press.
- Franck, Norbert 1996: *Presse- und Öffentlichkeitsarbeit: Ein Ratgeber für Vereine, Verbände und Initiativen*. Köln, Bund-Verlag.
- Fraser, Colin; Restrepo-Estrada, Sonia 1998: *Communication For Development - Human Change for Survival*. London - New York, Tauris Publishers.
- Frey, Dieter; Heise, Christian; Stahlberg, Dagmar; Wortmann, Klaus 1987: Psychologische Forschung zum Energiesparen. In: Schultz-Gambard, Jürgen (Hrsg.): *Angewandte Sozialpsychologie - Konzepte, Ergebnisse, Perspektiven*. München - Weinheim, Psychologie Verlags Union, 275-289.
- Frey, Dieter 1979: Einstellungsforschung: Neuere Ergebnisse der Forschung über Einstellungsänderung. *Marketing*, (1), 31-45.
- Friedrichs, Jürgen 1983: *Methoden empirischer Sozialforschung*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Fritsch, Ursula; Maraun; Heide-Karin 1998: Über ein anderes Bild von Lehre. Weinheim, Deutscher Studien Verlag.
- Fröchling, Helmut 1996: Zur Rolle von Experten und medialer Öffentlichkeit bei der Einschätzung sozialer Konflikte. In: Feindt, Peter Henning; Gessenharter, Wolfgang; Birzer, Markus; Fröchling, Helmut (Hrsg.): *Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft*. Dettelbach, Röhl Verlag, 2-89.
- Fuchs, Dieter; Jürgen Gerhards; Neidhardt, Friedhelm 1991: *Öffentliche Kommunikationsbereitschaft - Ein Test zentraler Bestandteile der Theorie der Schweigespirale*. Berlin, o.V.
- Fujita, Tokiyasu 1981: Gyoseishido - Rechtsprobleme eines Hauptmittels der gegenwärtigen Verwaltung in Japan. Gyoseishido - Rechtsprobleme eines Hauptmittels der gegenwärtigen Verwaltung in Japan. Juristische Fakultät der Universität Trier.
- Fürst, Dietrich 1991: Umweltschutz als Hemmnis? Über den Beitrag der Landschaftsplanung zur Gemeindeentwicklung. Mainz.
- Fürst, Dietrich 1993: Von der Regionalplanung zum Regionalmanagement? *Die Öffentliche Verwaltung* Jg. 46 (13), 552-559.

- Fürst, Dietrich 1995: Planung. In: Akademie für Raumordnung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*. Hannover: o.V., 798-811.
- Fürst, Dietrich 1996a: Komplexitätsverarbeitung in der Planung (Stadt-, Regional- und Landesplanung) - am Beispiel der Regionalplanung. *Archiv für Kommunalwissenschaften*, Jg. 35 (1), 20-37.
- Fürst, Dietrich 1996b: Regionalplanung - für einen „ökologischen Umbau der Gesellschaft“ überflüssig? *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung*, Jg. 9 (3), 411-418.
- Fürst, Dietrich 1997: Der AGENDA 21-Prozeß als Koordinations- und Kooperationsproblem. *Tourismus Journal* Jg. 1 (1), 117-128.
- Fürst, Dietrich; Sinning, Heidi 1996: Moderation in der Raum- und Umweltplanung - Ein Modellversuch berufsbegleitender Weiterbildung. *Der Landkreis*, (5), 218-221.
- Fürst, Dietrich; Martinsen, Rainer 1997: *Reaktionsweisen kommunaler Umweltschutzverwaltungen gegenüber wachsenden Anforderungen*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Fürst, Dietrich; Scholles Frank 2001: Einführung. In: Fürst, Dietrich & Scholles, Frank (Hrsg.): *Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung*. Dortmund, Dortmundervertrieb für Bau- und Planungsliteratur, S. 7-8.
- Gaentzsch, Günter 1985: Bauleitplanung, Fachplanung, Landesplanung - Zur „Konfliktbewältigung“ zwischen verschiedenen Planungsträgern. *Wirtschaft und Verwaltung*, (4), 235-249.
- Gaentzsch, Günter 1989: Das Verhältnis von Landschaftsplanung und Eingriffsregelung zum Bauplanungsrecht. In: Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (Hrsg.): *Landschaftsplanung als Instrument umweltverträglicher Kommunalentwicklung*. Bonn-Bad Godesberg, Landwirtschaftsverlag, 24-38.
- Gaentzsch, Günter 1993: Der Landschaftsplan als Grundlage der Bauleitplanung - gesetzliche Einbindung und Wirkungen. In: Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.): *Landschaftsplanung als Entwicklungschance für umweltverträgliche Flächennutzungsplanung*. Bonn - Bad Godesberg, Landwirtschaftsverlag, 7-24.
- Gamson, William 1966: Rancorous Conflict In Community Politics. *American Sociological Review*, (31), 71-81.
- Garlichs, Dietrich 1979: Grenzen zentralstaatlicher Planung in der Bundesrepublik - Bund/ Länder-Kooperation im Bereich der Gemeinschaftsaufgaben, Finanzhilfen und Bundesauftragsverwaltung. In: Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Politik im Dickicht der Bürokratie - Beiträge zur Implementationsforschung. Leviathan Sonderheft*. Opladen, Westdeutscher Verlag, 71-102.
- Garrelts, Heiko & Krott, Max 2002: Erfolg und Versagen roter Listen - wann ist deren Einsatz ratsam? *Natur und Landschaft*, 77.Jg. (3), 110 - 115
- Gassner, Erich 1995: *Das Recht der Landschaft: Gesamtdarstellung für Bund und Länder*. Radebeul, Neumann Verlag.
- Gassner, Erich 1996a: Neue Aufgaben für die Landschaftsplanung - Umweltleitplanung, Bauleitplanung und Projekt-UVP. In: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.): *Landschaftsplanung - Quo Vadis? Standortbestimmung und Perspektiven gemeindlicher Landschaftsplanung. Laufener Seminarbeiträge 6/96*. Laufen/ Salzach: o.V., 25-29.
- Gassner, Erich 1996b: Möglichkeiten und Grenzen einer rechtlichen Stärkung der Landschaftsplanung. *Natur + Recht*, (8), 380-384.
- Gaßner, Hartmut; Holznagel, Bernd; Lahl, Uwe 1992: *Mediation: Verhandlungen als Mittel der Konsensfindung bei Umweltstreitigkeiten*. Bonn, Economica Verlag
- Gatti-Sauter, Susanne 1995: Kantonaler Richtplan. In: Egli, Kurt; Ringli, Hellmut; Schmidt, Ursula (Hrsg.): *Auf dem Weg zu einer wirkungsvolleren kantonalen Richtplanung - Zwischenbericht 1995 aus einem ständigen Erfahrungsaustausch an der ETH-Zürich*. Zürich, Hochschulverlag, 68-75.

- Geisler, Eberhard 1995: Grenzen und Perspektiven der Landschaftsplanung - Anforderungen an eine Disziplin mit Moderatorenfunktion. *Naturschutz und Landschaftsplanung*, Jg. 27 (3), 89-92.
- Gerhards, Jürgen 1991: *Die Macht der Massenmedien und die Demokratie: Empirische Befunde*. Berlin, o.V.
- Gerschlaier, Christoph 1979: Landschaftsplanung der Gemeinde und Bauleitplanung. *Deutsches Verwaltungsblatt* Jg. 94 (16), 601-613.
- Gessner, Wolfgang; Kaufmann-Hayoz, Ruth 1995: Die Kluft zwischen Wollen und Können. In: Fuhrer, Urs (Hrsg.): *Ökologisches Handeln als sozialer Prozess - Ecological action as a social process*. Basel - Boston - Berlin, Birkhäuser Verlag, 11-26.
- Giesinger, Thomas; Schahn, Joachim 1993: Schlußfolgerungen: Möglichkeiten, Chancen und Grenzen psychologischer Ansätze bei der Lösung von Umweltproblemen. In: Schahn, Joachim; Giesinger, Thomas (Hrsg.): *Psychologie für den Umweltschutz*. Weinheim, Psychologie Verlags Union, 211-219.
- Glaeser, Bernhard 2000: Strategien zur Kooperation und Konfliktlösung: Nachhaltiges Küstenmanagement am Beispiel Skandinavien. *Bodden*, (9), 3-24.
- Glasl, Friedrich 1973: Gewaltsame und gewaltfreie Aktionsstrategien. *Der Christ und die Welt - Werkblätter für christliche Erneuerung*, Jg. 73, 94-107.
- Glasl, Friedrich 1992: Die großen Konflikte der Gegenwart und ihre Auswirkungen auf Unternehmen. In: Demuth, Alexander (Hrsg.): *Imageprofile 92 - Das Deutsche Image-Jahrbuch: Konfliktmanagement und Umweltstrategien*. Düsseldorf - Wien - New York - Moskau: ECON Verlag, 10-20.
- Glasl, Friedrich 1997: *Konfliktmanagement - Ein Handbuch für Führungskräfte und Berater*. Bern - Stuttgart: Haupt Verlag und Verlag Freies Geistesleben.
- Glasze, Georg; Zöllner, Katharina 1998: Dialogorientierte Umweltkommunikation im Umfeld von Unternehmen. *Zeitschrift für Angewandte Geographie*, (4), 26-31.
- Glauber, Hans 1994: Ökologischer Wohlstand statt Wachstumsträume. In: *Toblacher Gespräche 1994: Ökologischer Wohlstand statt Wachstumsträume*. Toblach (Südtirol), o.V., 7-8.
- Glöckler, Michaela 1998: *Macht in der zwischenmenschlichen Beziehung - Grundlagen einer Erziehung zur Konfliktbewältigung*. Stuttgart - Berlin, Verlag Johannes Mayer & Co.
- Graute, Ulrich 1996: Umweltpolitik. In: Jenkis, Helmut (Hrsg.): *Raumordnung und Raumordnungspolitik*. München, Oldenbourg Verlag, 287-312.
- Grebe, Reinhard; Steinert, Wolf 1987: Flächennutzungsplan und Landschaftsplan Stephanskirchen/Simssee. Nürnberg. o.V.
- Greif, Michael 1998: *Teamerfolge in der Produktion durch Visualisierung - Erfolge grafisch darstellen, Abläufe optimieren, Mitarbeiter begeistern*. Landsberg am Lech, verlag moderne industrie.
- Gresch, Peter 1984. *Räumliche Konflikte - Heuristische Verfahren zum Beschreiben gegenwärtiger und künftiger räumlicher Konflikte für die Raumplanung*. Habilitationsschrift an der ETH Zürich, Zürich, o.V.
- Griese, Hartmut 1988: Erfahrungen und Lernen im Spannungsfeld von Gewalt und Frieden - provokative Gedanken zur 'Friedenserziehung'. In: Calließ, Jörg; Lob, Rainhold (Hrsg.): *Praxis der Umwelt- und Friedenserziehung - Band 3: Friedenserziehung*. Düsseldorf, Schwann Verlag, 296-305.
- Gripp, Helga 1984. *Jürgen Habermas - Und es gibt sie doch - Zur kommunikationstheoretischen Begründung von Vernunft bei Jürgen Habermas*. München - Wien: Schöningh Verlag.
- Gröning, Gert; Wolschke-Bulmahn, Joachim 1987: Sozial orientierter Naturschutz als Politikgrundlage - Historische Entwicklung und Ausblick. In: Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.): *Strategien einer erfolgreichen Naturschutzpolitik*. Laufen (Salzach): o.V., 30-42.

- Gröning, Gert; Herlyn, Ulfert 1990: Einleitung: Zum Landschaftsverständnis. In: Gröning, Gert; Herlyn, Ulfert (Hrsg.): *Landschaftswahrnehmung und Landschaftserfahrung - Texte zur Konstituion und Rezeption von Natur als Landschaft. Arbeiten zur sozialwissenschaftlich orientierten Freiraumplanung*. München, Minerva Verlag, 7-22.
- Gröning, Gert; Herlyn, Ulfert; Tessin, Wulf 1984: Zum sozialwissenschaftlichen Ansatz in der Freiraumplanung. *Zeitschrift der Universität Hannover*, Jg. 11 (2), 39-45.
- Gross, Stefan 1997: *Beziehungsintelligenz - Talent und Brillanz im Umgang mit Menschen*. Landsberg am Lech, verlag moderne industrie.
- Gruehn, Dietwald; Kenneweg, Hartmut 1998: *Berücksichtigung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege in der Flächennutzungsplanung*. Angewandte Landschaftsökologie Heft 17, Bonn-Bad Godesberg, o.V.
- Guha, Anton-Andreas 1988: Soziales und politisches Lernen für den Frieden in und durch Massenmedien. In: by Calließ, Jörg; Lob, Reinhold (Hrsg.): *Praxis der Umwelt- und Friedenserziehung - Band 3: Friedenserziehung*. Düsseldorf, Schwann Verlag, 186-194.
- Haaren, Christina von 1988: Beitrag zu einer normativen Grundlage für praktische Zielentscheidungen im Arten- und Biotopschutz. *Landschaft und Stadt*, Jg. 20 (3), 97-106.
- Haaren, Christina von 2000: The role and potential of landscape planning in a united Europe. Tagungsbericht der Konferenz: Landscape Planning in Europe, Hannover. o.V., 18-29.
- Haber, Wolfgang 1971: Landschaftspflege durch differenzierte Bodennutzung. In: Bayerisches landwirtschaftliches Jahrbuch. München, 19-35.
- Haber, Wolfgang 1978: Raumordnungskonzepte aus der Sicht der Ökosystemforschung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Die ökologische Orientierung der Raumplanung*. Hannover, Hermann Schroedel Verlag, 12-24
- Haber, Wolfgang 1981: Der Landschaftsplan. In: Richter, Gerhard (Hrsg.): *Handbuch Stadtgrün - Landschaftsarchitektur im städtischen Freiraum*. München - Wien - Zürich, BLV Verlagsgesellschaft, 77-90.
- Haber, Wolfgang 1988: Umweltverträglichkeit - Anmerkungen zur menschlichen Ökologie. In: Gesellschaft für Ökologie (Hrsg.): *Verhandlungen der Gesellschaft für Ökologie, Band XVIII*. Essen: o.V., 899-912.
- Haber, Wolfgang 1993: Von der ökologischen Theorie zur Umweltplanung. *Gaia* Jg. 2 (2), 96-106.
- Habermas, Jürgen 1973: Wahrheitstheorien. In: Fahrenbach, Helmut (Hrsg.): *Wirklichkeit und Reflexion - Walter Schulz zum 60. Geburtstag*. Pfullingen, Neske Verlag, 211-266.
- Habermas, Jürgen 1987: *Theorie des kommunikativen Handelns - Band 1: Handlungsrationalität und gesellschaftliche Rationalisierung*. Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.
- Habermas, Jürgen 1987: *Theorie des kommunikativen Handelns - Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft*. Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.
- Hagemann, Giesela 1990: *Die hohe Schule der Motivation: materielle Anreize, offene Kommunikation, Mitwirkung*. Landsberg am Lech, Verlag moderne Industrie.
- Hagemann, Giesela 1993: *Die Hohe Schule der Führung - Visionsdenken, Superteams, Streßmanagement*. Landsberg am Lech verlag moderne industrie.
- Hahn, Peter 1989: *Analyse des Konflikts - Umwelt/Sport - aus landschaftsplanerischer Sicht., Schriftenreihe des Fachbereichs*. Berlin, o.V.
- Hahn-Herse, Gerhard; Wirz, Stefan 1990. Zur Weiterentwicklung der Landschaftsplanung. *Garten und Landschaft*, Jg. 100 (1), 27-29.
- Hahn-Herse, Gerhard 1990: Entwicklungslinien der Landschaftsplanung. In: Hallmann, Heinz-W.; Wenzel, Jürgen (Hrsg.): *Peter Joseph Lenne - Die Entwicklung des Auges*. Berlin, o.V.. 19-24.

- Hahn-Herse, Gerhard 1996: Auftrag und Aufgaben der örtlichen Landschaftsplanung. In: Buchwald, Konrad; Engelhardt, Wolfgang (Hrsg.): *Umweltschutz - Grundlagen und Praxis: Bewertung und Planung im Umweltschutz*. Band 2, Bonn, Economica Verlag, 309-398.
- Hamm, Bernd; Neumann, Ingo 1996: *Siedlungs-, Umwelt- und Planungssoziologie*. Opladen: Leske + Budrich.
- Hamm, Bernd; Savelsberg, Joachim 1984: Evaluierung komplexer Maßnahmen - Beispiel Einrichtung einer Fußgängerzone in Tier. In: Wollmann, Hellmut; Hellstern, Gerd-Michael (Hrsg.): *Evaluierung und Erfolgskontrolle in Kommunalpolitik und -verwaltung*. Basel - Boston - Stuttgart, Birkhäuser Verlag, 404-421.
- Hanisch, Jochen 1997: Planungstheorie für die Landschaftsplanung? In: Hanisch, Jochen (Hrsg.): *Beiträge zu einer aktuellen Theorie der räumlich-ökologischen Planung*. Berlin, Verlag für Wissenschaft und Forschung, 157-176.
- Hardin, Garrett 1968: The tragedy of the Commons. *Science*, (162), 1243-1248.
- Hart, Kaley; Wilson, Geoff 1998: UK Implementation of Agri-environmental Regulation 2078/92/EEC: enthusiastic supporter or reluctant participant? *Landscape Research*, Jg. 98, 255-272.
- Hartmann, Gabriele; Schemel, Hans-Joachim 1993: Umweltverträglichkeitsstudie für einen Kulturpark: Methodik und Mediation. *UVP-report*, (5), 291-293.
- Healy, Patsy 1993: Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. *Town Planning Review*, (632), 143-162.
- Healy, Patsy 1996: The communicative turn in planning theory and its implications for spatial strategy formation. *Environment and Planning B: Planning and Design* (23), 217-234.
- Healy, Patsy 1997: *Collaborative Planning - Shaping Places in Fragmented Societies*. Planning - Environment - Cities. Houndmills - Basingstoke - Hampshire - London: Mac Millan Press.
- Heckathorn, Douglas 1996: The Dynamics and Dilemmas of Collective Action. *American Sociological Review*, Jg. 61 (April), 250-277.
- Heidtmann, Enno 1996: Landschaftsplanung: Fachplanung des Naturschutzes. *Natur und Landschaft*, Jg. 71 (11), 473-477.
- Heiland, Stefan 2000: Sozialwissenschaftliche Dimensionen des Naturschutzes - Zur Bedeutung individueller und gesellschaftlicher Prozesse für die Naturschutzpraxis. *Natur und Landschaft*, Jg. 75 (6), 242-249.
- Hesch, Karin 1995: Ideologische Wurzeln der Ökologie und ihre politische Interpretation. In: Eisel, Ulrich; Schultz, Stefanie (Hrsg.): *Landschaftsentwicklung und Umweltforschung - Schriftenreihe des Fachbereichs Umwelt und Gesellschaft der TU Berlin*. Berlin, 146-166.
- Hesse, Joachim Jens 1990: Verhandlungslösungen und kooperativer Staat. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren*. Baden-Baden, Nomos-Verlagsgesellschaft, 97-112.
- Hesse, Jürgen; Schrader, Hans Christian 1995: *Krieg im Büro - Konflikte am Arbeitsplatz und wie man sie löst*. Frankfurt am Main, Fischer Verlag.
- Hildebrand, Florian 1990: Mineralischer Untergrund des Erdaltertums tritt zutage - Ökologisches Gutachten: Donaumoos, das größte Niedermoor in Bayern, ist dringend renaturierungsbedürftig. *Bayerische Staatszeitung*, (10), 4.
- Hillebrand, Ernst 1999: Konzerne regieren das globale Dorf - Die Staaten büßen an Einfluß ein - internationale Unternehmen treffen wichtigere Entscheidungen als Regierungen - Für die Bürger bedeutet das den Verlust demokratischer Mitspracherechte. *Süddeutsche Zeitung vom 24.11.99*, M3
- Hillmann, Karl-Heinz 1994: *Wörterbuch der Soziologie*. Stuttgart, Alfred Kröner Verlag.

- Hirsch, Gertrude 1993: Wieso ist ökologisches Handeln mehr als eine Anwendung ökologischen Wissens? Überlegungen zur Umsetzung ökologischen Wissens in ökologisches Handeln. *Gaia*, Jg. 2 (3), 141-151.
- Hitzler, Ronald 1994: Wissen und Wesen des Experten. In: Hitzler, Ronald; Honer, Anne; Maeder, Christoph (Hrsg.): *Expertenwissen - Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit*. Opladen, Westdeutscher Verlag, 13-32.
- Hodel, Jan; Rihm, Isabelle; Wiener, Daniel 1997: *Aktionsplan Stadtentwicklung Basel*. Basel: o.V.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard 1990: Vorwort der Herausgeber. In *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren, Band 1*, Baden-Baden, Nomos-Verlagsgesellschaft, 5-12.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard 1990: Vorwort. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Band 2: Konfliktmittlung in Verwaltungsverfahren*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 5-28.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang 1989: *Konfliktmittler in Verhandlungsverfahren - Beiträge zur neueren Entwicklungen in der Rechtswissenschaft (Band 22)*. Heidelberg, Juristischer Verlag.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang 1990: Verhandlungslösungen und Mittlereinsatz im Bereich der Verwaltung: Eine vergleichende Einführung. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren*. Baden-Baden, Nomos-Verlagsgesellschaft, 13-42.
- Höhn, Michael; Weidlich, Raimund 1996: *Schöne Worte - bunte Pläne?* Arbeitsmaterialien 29 der Universität Hannover, Institut für Landschaftspflege und Naturschutz, Hannover, o.V.
- Hoisl, R.; Nohl, Werner; Zekorn-Löffler, S. 1990: *Verprobung des Verfahrens zur landschaftsästhetischen Vorbilanz*. München: o.V.
- Holzinger, Katharina 1995: Bisherige Erfahrungen mit Mediation in Deutschland: Abfallwirtschaftskonzept Neuss. In: Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen (Hrsg.): *Umweltmediation in Deutschland - Innovative Formen bei der Regelung von Umweltkonflikten. Schriftenreihe der Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen*. Bonn: o.V., 47-52.
- Holzinger, Katharina 1999: Die Leistungsfähigkeit umweltpolitischer Kooperationslösungen. In: by Bartmann, Hermann; John, Klaus Dieter (Hrsg.): *Kooperative Umweltpolitik - Beiträge zum 8. Mainzer Umweltsymposium*. Aachen, Shaker Verlag, 39-74.
- Holznagel, Bernd 1990: *Konfliktlösung durch Verhandlungen: Aushandlungsprozesse als Mittel der Konfliktverarbeitung bei der Ansiedlung von Entsorgungsanlagen für besonders überwachungsbedürftige Abfälle in den Vereinigten Staaten und der Bundesrepublik Deutschland*. Forum Umweltrecht Band 4, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hondrich, Karl Otto 1972: *Demokratisierung und Leistungsgesellschaft*. Stuttgart - Berlin - Köln, Kohlhammer Verlag.
- Hondrich, Karl Otto 1975: *Menschliche Bedürfnisse und soziale Steuerung*. Reinbek bei Hamburg, Rowohlt Verlag.
- Hopfenbeck, Waldemar; Roth, Peter 1994: *Ökokommunikation - Wege zu einer neuen Kommunikationskultur*. Landsberg am Lech, verlag moderne industrie.
- Hoppe, Werner; Beckmann, Martin 1988: Zum Inhalt und Geltungsanspruch des Gebots der Konfliktbewältigung im Recht der Bauleitplanung. *Natur + Recht*, (1), 6-11.
- Hörner, Helmut; Schmidt, Joachim 1991: Der Landschaftsplan „Selm“/ Kreis Unna - eine Bilanzierung aus räumlich-struktureller Sicht. *Natur und Landschaft*, Jg. 66 (10), 486-490.
- Hübler, Karl-Hermann 1988: Ein Plädoyer gegen „Opas Landschaftsplanung“. *Garten und Landschaft*, (2), 47-49.

- Hübler, Karl-Hermann 1997: Quo vadis, Landschaftsplanung? In: Hanisch, Jochen (Hrsg.): *Beiträge zu einer aktuellen Theorie der räumlich-ökologischen Planung*. Berlin, Verlag für Wissenschaft und Forschung, 7-24.
- Hüchtker, Sibille; Scholz, Brigitte; Selle, Klaus 2000: Die Akteure. In: Selle, Klaus (Hrsg.): *Freiraum, Siedlung, Kooperationen - Forschungsergebnisse, Hinweise für die Praxis, Folgerungen*. Dortmund, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, 155-174.
- Hugo-Becker, Annegret; Becker, Henning 1996: *Psychologisches Konfliktmanagement*. München, Beck Verlag.
- Huntington, Samuel 1975: The United States. In: Croizier, Michael; Huntington, Samuel; Watanuki, Joji (Hrsg.): *The Crisis Of Democracy*. New York, University Press, 59-118.
- Iben, Gerd 1998: Lebensweltorientierte Didaktik in der Universität? In: Fritsch, Ursula; Maraun, Heide-Karin (Hrsg.): *Über ein anderes Bild von Lehre*. Weinheim, Deutscher Studien Verlag, 47-59.
- Innes, Judith 1996: Planning Through Consensus Building - A New View of the Comprehensive Planning Ideal. *Journal of the American Planning Association*, Jg. 62 (4), 460-472.
- Institut für Landes und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW; Universität Dortmund Fachgebiet Europäische Raumplanung 2000: *Raumplanung in der Diskussion - Anregungen und Innovationen aus europäischen Nachbarstaaten*. Dortmund, o.V.
- Jacsman, Janos; Schilter, René 1995: *Landschaftsplanung - Aufgaben, Grundsätze, Konzepte und Methoden für eine ökologisch orientierte Raumplanung*. Zürich, vdf Hochschulverlag.
- Jaeger, Jochen 1999: *Gefährdungsanalyse der anthropogenen Landschaftszerschneidung*. Dissertation an der ETH-Zürich, Zürich, o.V.
- Jänicke, Martin 2000: Zurück zu den Problemen - Motivationen der Zukunftsgestaltung. *Politische Ökologie*, Jg. 18 (Juni/Juli), 36-37.
- Jensen, Stefan 1970: Der Begriff der Planung im Rahmen der Theorie sozialer Systeme. *Kommunikation*, (3), 115-125.
- Jessel, Beate 1996: Landschaftsplanung - Quo Vadis? - Ergebnisse des Seminars vom 25-26. März 1996 in Eching bei München. In: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.): *Landschaftsplanung - Quo Vadis? Standortbestimmung und Perspektiven gemeindlicher Landschaftsplanung. Laufener Seminarbeiträge 6/96*, Laufen (Salzach), o.V., 9-10.
- Jochum, Eduard.1995: „Laterale“ Führung und Zusammenarbeit - Der Umgang mit Kollegen. In: by Rosenstiel, Lutz von; Regnet, Erika; Domsch, Michel (Hrsg.): *Führung von Mitarbeitern - Handbuch für erfolgreiches Personalmanagement*. Stuttgart, Schäffer-Poeschel Verlag, 411-421.
- Jüdes, Ulrich 1988: Umwelterziehung durch gemeindenaher Naturschutzarbeit - grundsätzliche Schlußfolgerungen aus einem interdisziplinären Forschungsprojekt. In: Cube, Felix von; Storch, Volker (Hrsg.): *Umweltpädagogik*. Heidelberg, Heidelberger Verlagsanstalt, 53-66.
- Jungk, Robert; Müllert, Norbert 1981: *Zukunftswerkstätten - Wege zur Wiederbelebung*. Augsburg, o.V.
- Kárász, Renate; Kals Hubert; Dörr Heinz 1996: Die Landschaftsverhandlung - Ein Beitrag zur Umweltvorsorge. *Ländlicher Raum*, (1), 11-15.
- Karger, Cornelia; Wiedemann, Peter 1994: Wahrnehmung von Umweltproblemen. *Natur und Landschaft*, Jg. 69 (1), 3-8.
- Karger, Cornelia; Wiedemann, Peter 2000: *Kommunikation im Naturschutz*. Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (Hrsg.), München, o.V.
- Karger, Cornelia 1994: *Naturschutz in der Kommunikationskrise - Strategien einer verbesserten Kommunikation im Naturschutz*. Schriftenreihe zur ökologischen Kommunikation, Heft 4, München, ökom verlag.
- Kaule, Gieselher 1991: *Arten- und Biotopschutz*. Stuttgart, Ulmer Verlag

- Kaule, Gieslher; Endruweit, Günter; Weinschenck, Günther 1994: *Landschaftsplanung umsetzungsorientiert*. Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.), Bonn, o.V.
- Keeney, Ralph; Renn, Ortwin; Winterfeldt, Detlof von; Kotte, Ulrich 1984: *Die Wertbaumanalyse - Entscheidungshilfe für die Politik*. München, High Tech Verlag.
- Keller, Donald; Koch, Michael; Selle, Klaus 1993: „Entweder-Oder“ und „Und“ - Erste Impressionen der Erkundungen zum Thema Planungskulturen in vier Ländern. In: Keller, Donald; Koch, Michael; Selle, Klaus (Hrsg.): *Planungskulturen in Europa - Erkundungen in Deutschland, Frankreich, Italien und in der Schweiz. DISP: Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung*. Darmstadt, Verlag für wissenschaftliche Publikationen, 74-84.
- Keller, Donald 1991: Planung auf der Suche nach Erfolg. *DISP*, (104), 10-17.
- Keller, Donald 1996: Planung als Verstandes- und Verständigungsarbeit. In: Selle, Klaus (hrsg.): *Planung und Kommunikation*. Wiesbaden - Berlin, Bauverlag, 133-142.
- Kepplinger, Hans Mathias 1992: Die Rolle der Medien in Konflikten. In: Demuth, Alexander (Hrsg.): *Imageprofile 92: Konfliktmanagement und Konfliktstrategien*. Düsseldorf - Wien - New York - Moskau, ECON Verlag, 30-45.
- Keupp, Heiner 1995: Zerstört die Individualisierung die Solidarität? Für ein kommunitäre Individualität. In: Keupp, Heiner (Hrsg.): *Lust an der Erkenntnis: Der Mensch als soziales Wesen - Sozialpsychologisches Denken im 20. Jahrhundert - Ein Lesebuch*. 331-367.
- Khoury, Adel 1987: Lebenseinheit Gott-Mensch-Welt. In: Khoury, Adel; Hünermann, Peter (Hrsg.): *Wie sollen wir mit der Schöpfung umgehen? Die Antwort der Weltreligionen*. Freiburg im Breisgau, Herder Verlag, 11-27.
- Kiemstedt, Hans 1993a: Perspektiven der Landschaftsplanung - *Umsetzung von Zielen des Naturschutzes auf regionaler Ebene*. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Beiträge zur räumlichen Planung* 123. Hannover, o.V.
- Kiemstedt, Hans 1993b: Landschaftsplanung heute - Aufgaben für die 90er Jahre. In: Bechmann, Arnim; Kraft, Bärbel; Peters, Wolfgang (Hrsg.): *Von der Landschaftspflege zum Umwelt- und Ressourcenmanagement - Entwicklungsdynamik von Instrumenten der Umweltplanung. Landschaftsentwicklung und Umweltforschung*. Berlin: o.V., 27-44
- Kiemstedt, Hans; Selle, Klaus 1993: Eine Disziplin in Bewegung - Zehn Anmerkungen zur Entwicklung von Studium und Lehre im Fach Landschafts- und Freiraumplanung an der Universität Hannover. *Garten und Landschaft*, (6), 20-27.
- Kiemstedt, Hans; Mönnecke, Margit; Ott, Stefan 1994: Wirksamkeit kommunaler Landschaftsplanung. Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover. Hannover, o.V.
- Kiemstedt, Hans; Mönnecke, Margit; Ott, Stefan 1999: *Erfolgskontrolle und Inhalte örtlicher Landschaftsplanung - „IMA Landschaftsplanung“*. Institut für Landschaftspflege und Naturschutz der Universität Hannover (Hrsg.), Hannover: o.V.
- Kiemstedt, Hans; Ott, Stefan; Mönnicke, Margit 1998: *Dokumentation der Interviews zum Forschungsprojekt „Erfolgskontrolle und Inhalte örtlicher Landschaftsplanung“*; Universität Hannover; unveröffentlicht.
- Kirch, Christoph 1995: Der ansprechende Landschaftsplan. In: Institut für Landschaftspflege und Naturschutz (Hrsg.): *Arbeitsmaterialien. Arbeitsmaterialien*. Hannover: o.V.
- Kirchgässner, Gebhard; Feld, Lars; Savioz, Marcel 1999: *Die direkte Demokratie - Modern, erfolgreich, entwicklungs- und exportfähig*. Basel - Genf - München, Helbing & Lichtenhahn.
- Klages, Helmut 1997: Erforderlicher Umbau ministerieller Strukturen - Anforderungen an die zukünftige Ministerialverwaltung. *Verwaltung Organisation Personal*, (10), 10-14.
- Kleinhückelkotten, Silke; Neitzke, Peter 2000: Der Unterschied macht's: Die Erforschung sozialer Milieus könnte Umweltbildnern neue Zielgruppen eröffnen. *Politische Ökologie*, (Sonderheft 12), 19-20.



- Klinge, Werner 1997: Konfliktbewältigungsstrategien der Berliner - Die Charlottenburger Bauverwaltung in der verbindlichen Bauleitplanung. *RaumPlanung*, (78), 197-205.
- Klofáč, Jaroslav; Tlustý, Vojtech 1965: Die soziologische `Theorie des Konflikts´ und die dialektische Theorie der Widersprüche. *Soziale Welt*, (16), 309-318.
- Kluge, Karl-Josef; Schmitz, Leo 1982. *Die Lösung von Konfliktsituationen durch Rollenspiel., Unterricht - Praxishilfen für Lehrer*. Hannover, Schroedel Schulbuch Verlag.
- Knoepfel, Peter; Rey, Michael 1990: Konfliktminderung durch Verhandlung: Das Beispiel des Verfahrens zur Suche eines Standorts für eine Sondermülldeponie in der Suisse Romande. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Band 2: Konfliktmittlung in Verwaltungsverfahren*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 257-286.
- Knorr-Cetina, Karin 1984: *Die Fabrikation von Erkenntnis - Zur Anthropologie der Naturwissenschaft*. Frankfurt am Main, Suhrkamp.
- Knospe, Frank 1998: *Handbuch zur argumentativen Bewertung - Methodischer Leitfaden für Planungsbeiträge zum Naturschutz und zur Landschaftsplanung*. Dortmund, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Köhler, Johann 1989: Erfahrungen mit Landschaftsplänen in Niedersachsen. In: Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (Hrsg.): *Landschaftsplanung als Instrument umweltverträglicher Kommunalentwicklung*. Bonn-Bad Godesberg: Landwirtschaftsverlag, 135-138.
- Konehem-Wolf, Sissi; Blank, Kai 2000: ErlebnisWald - ein weltweites EXPO-Projekt - Umweltbildung und Ökosystemforschung im Spannungsfeld zwischen partizipativer Bildung und anspruchsvoller Unterhaltung für ein breites Publikum. *nbeb-Magazin*, (1), 9-12.
- Körner, Stefan 1995: Das Theoriedefizit der Landschaftsplanung: Eine Untersuchung am Beispiel der aktuellen Diskussion am Fachbereich 14 Landschaftsentwicklung der Technischen Universität Berlin. In: Eisel, Ulrich; Schultz, Stefanie (Hrsg.): *Geschichte und Struktur der Landschaftsplanung. Landschaftsentwicklung und Umweltforschung - Schriftenreihe des Fachbereichs Umwelt und Gesellschaft*. Berlin, Technische Universität Berlin, 425-474.
- Körner, Stefan 2000: Theorie und Methodologie der Landschaftsplanung, Landschaftsarchitektur und der Sozialwissenschaftlichen Freiraumplanung in ihrer geschichtlichen Entwicklung von Nationalsozialismus bis zur Gegenwart. Theorie und Methodologie der Landschaftsplanung, Landschaftsarchitektur und der Sozialwissenschaftlichen Freiraumplanung in ihrer geschichtlichen Entwicklung von Nationalsozialismus bis zur Gegenwart. Dissertation am Fachbereich 7 - Umwelt und Gesellschaft der Technischen Universität Berlin, Berlin.
- Koschitz, Peter; Arras, Hartmut 1990: Kommunikation in der Raumplanung: ein alter Hut? *DISP*, (103), 35-40.
- Koschitz, Peter 1993: *Zur Darstellung raumplanerischer Problemsituationen - Prozess und Produkt der Klärung komplexer Probleme im Kontext der Raumplanung*. Institut für Orts-, Regional und Landesplanung der ETH Zürich (Hrsg.), *ORL-Berichte*. Zürich, vdf.
- Koschitz, Peter 1993: Zur Methodik kommunikativer Planungsprozesse - Vermittlung, Anwendung und Evaluation „denkökonomischer Hilfsmittel“ für die Darstellung raumplanerischer Problemsituationen. *Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (DISP)*, (114), 31-35.
- Kotler, Philip; Roberto, Edurado 1991: *Social Marketing*. Düsseldorf - Wien - New York, Econ Verlag.
- Krause, Christian; Klöppel, Dieter 1996: *Landschaftsbild in der Eingriffsregelung - Hinweise zur Berücksichtigung von Landschaftsbildelementen*. Reihe Angewandte Landschaftsökologie, Heft 8. Bonn-Bad Godesberg, Landwirtschaftsverlag.
- Krebs, Walter 1989: Konsensuales Verwaltungshandeln im Städtebaurecht. *Die Öffentliche Verwaltung*, (22), 969-975.

- Kroeber-Riel, Werner; Weinberg, Peter 1996: *Konsumentenverhalten*. Reihe Vahlens Handbücher der Wirtschafts- und Sozialwissenschaften. München, Verlag Franz Vahlen.
- Kroeber-Riel, Werner 1993: *Strategien und Technik der Werbung*. Stuttgart - Berlin - Köln, Kohlhammer Verlag.
- Kromka, Franz 1982: Planung und Prinzip der Freiheit - Möglichkeiten und Grenzen des Planens. *Liberal* Jg. 22. (8/9), 595-604.
- Kroner, Wolfgang; Wolff, Stephan 1986. Der praktische Umgang mit Wissenschaft - Reflexion zu einem mißglückten Einstieg in das Forschungsfeld. In: by Lüdtke, Hartmut; Agricola, Sigurd; Karst, Uwe Volker (Hrsg.): *Methoden der Freizeit-Forschung*. Opladen, Leske + Budrich, 127-156.
- Krüger, Uwe 1999: Möglichkeiten und Grenzen von Mediationsverfahren in Naturschutzkonflikten. *Natur und Landschaft*, Jg. 74 (3), 102-109.
- Krzeminski, Michael; Neck, Clemens 1994: Praxis des social marketing - Erfolgreiche Kommunikation für öffentliche Einrichtungen, Vereine, Kirchen und Unternehmen. Frankfurt am Main, o.V., Institut für Medienentwicklung und Kommunikation GmbH in der Verlagsgruppe Frankfurter Allgemeine.
- Kühn, Manfred 1996: Moderation von Nutzungskonflikten - Eine Aufgabe für die ökologisch orientierte Regionalplanung. *Raumforschung und Raumordnung*, (5), 355-360.
- Kunig, Philip 1990: Alternativen zum einseitig-hoheitlichen Verwaltungshandeln. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Abmann, Eberhard (Hrsg.): *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren*. Baden-Baden, Nomos-Verlagsgesellschaft, 43-66.
- Laage, Gerhart 1973: *Umwelt und Mitbestimmung - Ziele - Beteiligte - Methoden - Organisation der Planung*. München, Callwey Verlag.
- Lahl, Uwe 1991: Geschicht die Regeln nutzen - Partizipation im kommunalen Umwelt- und Gesundheitsschutz. *Alternative Kommunalpolitik*, Jg. 4 (12), 58-63.
- Lamnek, Siegfried 1995: *Qualitative Sozialforschung - Band 1: Methodologie*. Weinheim, Psychologie Verlags Union.
- Lamnek, Siegfried 1995: *Qualitative Sozialforschung - Band 2: Methoden und Techniken*. Weinheim, Psychologie Verlags Union.
- Lamnek, Siegfried 1998: *Gruppendiskussion - Theorie und Praxis*. Weinheim, Psychologie Verlags Union.
- Langeheine, Rolf; Lehmann, Jürgen 1986: Entstehungsbedingungen des Umweltbewußtseins. In: Günther, Rudolf; Winter, Gerhard (Hrsg.): *Umweltbewußtsein und persönliches Handeln*. Weinheim - Basel: Beltz Verlag, 42-54.
- Langer, Kerstin 2000: Konfliktmanagement für mehr Nachhaltigkeit. *Garten und Landschaft*, (3), 17-20.
- Lau, Thomas; Wolff, Stephan 1983: Der Einstieg in das Untersuchungsfeld als soziologischer Lernprozess. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, Jg. 35 (3), 417-437.
- Lauritzen, Lauritz 1972: Mehr Demokratie im Städtebau. Hannover, Fackelträger-Verlag.
- Lauritzen, Lauritz 1972: Planung und Planungskontrolle in der Demokratie. In: Lauritzen, Lauritz (Hrsg.): *Mehr Demokratie im Städtebau*. Hannover, Fackelträger-Verlag, 9-36.
- Lecher, Thomas 1997: *Die Umweltkrise im Alltagsdenken*. Weinheim, Psychologische Verlagsunion.
- Lehmann, Günter 1996: Verhaltensstrategien in der Teamarbeit. In: Selle, Klaus (Hrsg.): *Planung und Kommunikation*. Wiesbaden - Berlin: Bauverlag, 381-390.
- Leibenath, Markus 2001: *Entwicklung von Nationalparkregionen durch Regionalmarketing., Europäische Hochschulschriften*. Frankfurt am Main - Berlin - Bern, Peter Lang Verlag.
- Leicht, Hans; Lippert, Harald 1996: 25 Jahre Erfahrung mit der Landschaftsplanung in Bayern. *Natur und Landschaft*, Jg. 71 (10), 430-434.

- Lewin, Kurt 1953: *Die Lösung Sozialer Konflikte - Ausgewählte Abhandlungen über Gruppendynamik*. Bad Nauheim, Christian Verlag.
- Lievegoed, Bernhard 1990: *Soziale Gestaltung am Beispiel heilpädagogischer Einrichtungen - Eine Vortragsfolge*. Frankfurt am Main, Info3-Verlag.
- Lippitt, R. A.; White, R. K. 1952: An experiemental study of leadership and group life. In: Newcomb, T. M.; Hartley, E. L. (Hrsg.): *Readings in social psychology*. New York, Holt, 340-554.
- Lippmann, Hans-Christian 1995: Landschaftsplanung auf der Suche nach dem Unnennbaren - Die Adaption der Systemwissenschaften. In: Eisel, Ulrich; Schultz, Stefanie (Hrsg.): *Geschichte und Struktur der Landschaftsplanung. Schriftenreihe des Fachbereichs Umwelt und Gesellschaft*. Berlin, Technische Universität Berlin, 2-33.
- Luhmann, Niklas 1971: „Politische Planung“ - Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas 1975: Konfliktpotentiale in sozialen Systemen. In: Landeszentrale für politische Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): *Der Mensch in den Konfliktfeldern der Gegenwart*. o.O., o.V.
- Luhmann, Niklas 1990: *Ökologische Kommunikation - Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?* Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas 1997: *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.
- Lukat, Angelika 1975: *Heuristische Planungs- und Entscheidungsverfahren für Designer und Umweltplaner. Schriftenreihe 03: Forschungsberichte, Projektarbeiten, Dissertationen*, Heft 001, Kassel, o.V.
- Lumma, Klaus 1988: *Strategien der Konfliktlösung - Betriebliches Verhaltenstraining in Theorie und Praxis mit 4 Seminarbeispielen*. Hamburg, Windmühle Verlag.
- Luthe, Detlef 1994: *Öffentlichkeitsarbeit für Nonprofit-Organisationen - Eine Arbeitshilfe*. Augsburg, Maro-Verlag.
- Luz, Frieder 1993: Soziale Aspekte in der Landschaftsplanung. *anthos*, (4), 12-17.
- Luz, Frieder 1994: *Zur Akzeptanz landschaftsplanerischer Projekte - Determinanten lokaler Akzeptanz und Umsetzbarkeit von landschaftsplanerischen Projekten zur Extensivierung, Biotopvernetzung und anderen Maßnahmen des Natur- und Umweltschutzes. Europäisches Hochschulschriften*. Frankfurt am Main - Berlin - Bern - New York, Peter Lang Verlag.
- Luz, Frieder 1996: Akzeptanzvoruntersuchung - ein Instrument zur Erkundung der Umsetzungsbedingungen für die Landschaftsplanung. In: Selle, Klaus (Hrsg.): *Planung und Kommunikation*. Wiesbaden - Berlin, Bauverlag GmbH, 320-321
- Luz, Frieder; Luz, Renate; Schreiner, Maria (April ) 1999: *Landschaftsplanung effektiver in die Tat umsetzen - Erarbeitung und Erprobung eines Leitfadens für die Umsetzung gemeindlicher Landschaftspläne und anderer naturschutzfachlicher Planungen in Bayern - 2. Zwischenbericht*. Unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag des Bayerischen Ministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, München.
- Luz, Frieder; Luz, Renate; Schreiner, Maria (August) 2000: *Landschaftsplanung effektiver in die Tat umsetzen - Erarbeitung und Erprobung eines Leitfadens für die Umsetzung gemeindlicher Landschaftspläne und anderer naturschutzfachlicher Planungen in Bayern - 3. Zwischenbericht*. Unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag des Bayerischen Ministeriums für Landesentwicklung und Umweltfragen, München.
- Lyotard, Jean-François 1989: *Der Widerstreit*. München, Wilhelm Fink Verlag.

- Magidan, Denise; Susskind, Lawrence Susskind; Weinstein, Alan 1990: Vorüberlegungen für eine verbesserte Konfliktbewältigung im Umweltbereich. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Abmann, Eberhard (Hrsg.): *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren*. Baden-Baden, Nomos-Verlagsgesellschaft, 151-176.
- Mähler, Giesela; Mahler, Hans-Georg 2000: Gerechtigkeit in der Mediation. In: Dieter, Anne; Montada, Leo; Schulze, Annedore (Hrsg.): *Gerechtigkeit im Konfliktmanagement und in der Mediation*. Frankfurt - New York, Campus Verlag, 9-36.
- Mainzer, Klaus 1999: Entscheidungsfindung bei hoher Komplexität und Unsicherheit. In: by Bartmann, Hermann; John, Klaus Dieter (Hrsg.): *Kooperative Umweltpolitik - Beiträge zum 8. Mainzer Umweltsymposium*. Aachen, Shaker Verlag, 13-38.
- Mandlmeier, Josef; Sorg, Ulrich; Krell, Günter 1987: Abschied vom Donaumoos? *Nationalpark*, 12-20.
- Markl, Hubert 1991: *Natur als Kulturaufgabe - über die Beziehung des Menschen zur lebendigen Natur*. München, Knauer Verlag.
- Marr, Rainer; Stitzel, Michael 1979: *Personalwirtschaft - Ein konfliktorientierter Ansatz*. München, Verlag moderne industrie.
- Marwell, Gerald; Oliver, Pamela 1993: *The Critical Mass in Collective Action*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Marzelli, Stefan 1994: Zur Relevanz von Leitbildern und Standards für die ökologische Planung. In: Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.): *Laufener Seminarbeiträge 4*, Laufen (Salzach), o.V. 11-23.
- Mastop, H.; Faludi, A. 1997: Evaluation of strategic plans: the performance principle. *Environment and Planning B: Planning and Design* 24 (6), 815-832.
- Mastop, H.; Needham, Berry 1997: Performance studies in spatial planning: the state of the art. *Environment and Planning B: Planning and Design* 24 (6), 881-888.
- Matussek, Paul 1975: Kreative und unkreative Bewältigung von Konflikten. In: by Landeszentrale für politische Bildung des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): *Der Mensch in den Konfliktfeldern der Gegenwart*. o.O., o.V., 323-338.
- Matzke, Sabine 1996: „Wie die Großen so die Kleinen“ - Kinder an Planung beteiligen. In: Selle, Klaus (Hrsg.): *Planung und Kommunikation*. Wiesbaden - Berlin, Bauverlag, 272-277.
- Maurer, Jakob 1994: *Maximen für Planer*. ORL-Schriften Nr. 37, Zürich, vdf-Hochschulverlag.
- Mayerl, Dieter 1996: Landschaftsplanung am Runden Tisch - kooperativ planen, gemeinsam handeln. In: Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.): *Landschafts - Quo vadis? Standortbestimmung und Perspektiven gemeindlicher Landschaftsplanung*. Laufen (Salzach), o.V., 31-36
- Mayntz, Renate 1979: Regulative Politik in der Krise? In: Matthes, Joachim (Hrsg.): *Sozialer Wandel in Westeuropa - Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages in Berlin*. Frankfurt am Main, Campus Verlag, 55-81.
- Mayring, Philipp 1985: Qualitative Inhaltsanalyse. In: Jüttemann, Gerd (Hrsg.): *Qualitative Forschung in der Psychologie - Grundfragen, Verfahrensweisen, Anwendungsfelder*. Weinheim - Basel, Beltz Verlag, 187-211.
- Meadows, Dennis 1972: *Wachstum bis zur Katastrophe? Pro und Contra zum Weltmodell*. Stuttgart: Deutsche Verlags-Anstalt.
- Meadows, Donella; Meadows, Dennis; Randers, Jorgen 1992: *Die neuen Grenzen des Wachstums*. Stuttgart, Deutsche Verlags-Anstalt.
- Mees, Jan; Oefner-Py, Stefan; Sünemann, Karl-Otto 1995: *Projektmanagement in neuen Dimensionen - Das Helogramm zum Erfolg*. Wiesbaden, Gabler Verlag.

- Meister, Hans-Peter; Pinkepank, Thorsten; Staudacher, Reinhard 1996: Konfliktvermeidung durch partizipative Kommunikation - Beispiele aus der Praxis. In: Feindt, Peter Henning; Gessenharter, Wolfgang; Birzer, Markus; Fröchling, Helmut (Hrsg.): *Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft*. Dettelbach, Röhl Verlag, 243-260.
- Meleznik, Adolf 1999: *Ingenieurpädagogik - Praxis der Vermittlung technischen Wissens*. Wien - New York, Springer Verlag.
- Meyer zu Erbe, Fried 1997: *Der Konflikt zwischen Grünlandwirtschaft und Naturschutz unter Berücksichtigung der Projektierung des Großschutzgebietes Hammerniederung*. Bremer Beiträge zur Geographie und Raumplanung Heft 31. Bremen, o.V.
- Meyer zu Selhausen, Hermann 1989: Inkrementale Planung. In: Szyperski, Norbert (Hrsg.): *Handwörterbuch der Planung*. Enzyklopädie der Betriebswirtschaftslehre, Band 9, Stuttgart, Poeschel Verlag, 746-753.
- Meyer, Berthold 1997: *Formen der Konfliktregelung - Eine Einführung mit Quellen*. Opladen, Leske + Budrich.
- Meyer, Hilbert 1987: *Unterrichtsmethoden - Band II: Praxisband*. Frankfurt am Main, Cornelsen Verlag Scriptor.
- Meyer-Oldenburg, Torsten 1997: *Möglichkeiten zur Einbindung des Mediationsprojekts „Umweltqualitätsziele für den GVV Donaueschingen“ in die politische Entscheidungsfindung*. Unveröffentlichtes Manuskript an der Akademie für Technikfolgenabschätzung, Stuttgart.
- Meyer-Oldenburg, Torsten 2000: Konfliktmanagement in der kommunalen Landschaftsplanung. *RaumPlanung*, (Oktober), Mitteilungen: 5.
- Meyers Grosses Taschenlexikon* 1981: Lexikonredaktion des Bibliographischen Instituts (Hrsg.). 24 Bände Mannheim - Wien - Zürich, Meyers Lexikonverlag.
- Michel, Suzanne 1993: Die Mitwirkung der Bevölkerung in der Ortsplanung. *DISP* 29 (113), 20-24.
- Miegel, Meinhard; Wahl, Stefanie 1994: *Das Ende des Individualismus - Die Kultur des Westens zerstört sich selbst*. München, verlag moderne industrie.
- Mikelskis, Helmut 1988: Ökologische Bildung als Neugestaltung des Verhältnisses der Menschen zur Natur im Erleben, Erkennen und Handeln. In: by Cube, Felix von; Storch, Volker (Hrsg.): *Umweltpädagogik*. Heidelberg, Heidelberger Verlagsanstalt, 108-119.
- Ministerium für Umwelt und Forsten Rheinland Pfalz (Hrsg.) 2001: Leitfaden - Vom Objekt zum Subjekt, vom Betroffenen zum Akteur - „Eine Region im Gespräch“ - Modell für eine bürgerfreundliche Planung. Mainz, o.V.
- Mittelstraß, Jürgen 1982: *Wissenschaft als Lebensform - Reden über philosophische Orientierungen in Wissenschaft und Universität*. Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.
- Möller, Klaus 1994: Ziele, Aufgaben und Anforderungen an ein Scoping-Verfahren bei der UVP. In: Verein zur Förderung des Instituts für Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung und Raumplanung der Technischen Hochschule Darmstadt (Hrsg.): *Von der Umweltverträglichkeitsprüfung zum kooperativen Planungsmanagement - Das Scoping-Verfahren als erste Stufe!?*. Schriftenreihe WAR Band 77, Darmstadt: o.V., 9-30.
- Montada, Leo 2000: Gerechtigkeit und Rechtsgefühl in der Mediation. In: Dieter, Anne; Montada, Leo; Schulze, Annedore (Hrsg.): *Gerechtigkeit im Konfliktmanagement und in der Mediation*. Frankfurt - New York, Campus Verlag, 37-62.
- Mosler, Hans-Joachim 1995: Umweltprobleme: Eine sozialwissenschaftliche Perspektive mit naturwissenschaftlichem Bezug. In: Fuhrer, Urs (Hrsg.): *Ökologisches Handeln als sozialer Prozess - Ecological action as a social process*. Basel - Boston - Berlin, Birkhäuser Verlag, 77-88.
- Motamedi, Susanne 1999: *Konfliktmanagement - Vom Konfliktvermeider zum Konfliktmanager*. Offenbach, Gabal Verlag.

- Mühlfeld, Claus; Windlof, Paul; Lampert, Norbert; Krüger, Heidi 1981: Auswertungsprobleme offener Interviews. *Soziale Welt* (32), 325-352.
- Müller, Edda 1995: Naturschutz im gesellschaftlichen Kräftefeld. In: Akademie für Natur und Umwelt (Hrsg.): *Naturschutz - Lösungswege und Strategien*. o.O., o.V., 24-33.
- Müller-Fohrbrodt, Giesela 1999: *Konflikte konstruktiv bearbeiten lernen - Zielsetzungen und Methodenvorschläge*. Opladen, Leske + Budrich.
- Müller-Fohrbrodt, Giesela 2000: Konfliktorientierte Moderation in inhaltsorientierten Gruppen. In: Dieter, Anne; Montada, Leo; Schulze, Annedore (Hrsg.): *Gerechtigkeit im Konfliktmanagement und in der Mediation*. Frankfurt - New York, Campus Verlag, 119-133.
- Müller-Ibold, Klaus 1996: *Einführung in die Stadtplanung: Definitionen und Bestimmungsfaktoren*. Band 1, Stuttgart, Kohlhammer Verlag.
- Mutius, Bernhard von; Grossklaus, Peter 1993: *Aufschwung durch Kommunikation - Erfolgskonzepte für das Management der Zukunft*. Landsberg am Lech, verlag moderne industrie.
- Mutschler, Isolde; Clatot-Spieth, Suse; Hungar, Barbara; Kalkofen, Rolf 1994: *Aggression - muß das sein? Über die Bedeutung der Aggression in der kindlichen Entwicklung*. Sonderdruck aus Kind und Umwelt 1986, (50)
- NABU; HMULF 2000: Rotmilan-Schutz. *Naturschutz und Landschaftsplanung*; Jg. 5 (32), 128.
- Nedelmann, Birgitta 1979: Darstellungszwänge und Blockierungseffekte politischer Auseinandersetzungen - Zur Analyse von Konflikttransformationsprozessen. In: Matthes, Joachim (Hrsg.): *Sozialer Wandel in Westeuropa*. Frankfurt am Main, Campus Verlag, 137-160.
- Needham, Berry; Zwanikken, T.; Faludi, A. 1997: Strategies for improving the performance of planning: some empirical research. *Environment and Planning B: Planning and Design* 24 (6), 871-880.
- Neugebauer, Bernd 1999: Mediation in der Landschaftsplanung - Alternative Konfliktregelungsverfahren zur Effizienzsteigerung der Landschaftsplanung. *Naturschutz und Landschaftsplanung*, Jg. 31 (1), 12-18.
- Neuhöfer, Manfred 1997: Der Planer als Kommunikator - Informationsvermittlung bei der Sanierung einer Bergarbeitersiedlung. *RaumPlanung*, (76), 27-33.
- Niedziella, Ines 2000: Entwicklungskonzept Donaumoos - Wege zur Leitbildfindung und Akzeptanzförderung. *Natur und Landschaft*, Jg. 75 (1), 28-34.
- Nohl, Werner 1983: Sozialwissenschaftliche Humanökologie: ein vernachlässigter Arbeitsbereich der Freiraum- und Landschaftsplanung. *Natur und Landschaft*, Jg. 58 (7/8), 275-281.
- Nothdurft, Werner 1997: *Konfliktstoff: Gesprächsanalyse der Konfliktbearbeitung in Schlichtungsgesprächen*. Schriften des Instituts für Deutsche Sprache, Band 5.2, Berlin, Walter de Gruyter.
- Obermeier, Ott-Peter 1999: *Die Kunst der Risikokommunikation*. München, Gerling Akademie Verlag.
- Olson, Mancur 1968: *Die Logik kollektiven Handelns - Kollektivgüter und die Theorie der Gruppen*. Tübingen, Mohr Verlag.
- Oppermann, Bettina 1997: *Konfliktlösungs- und Partizipationsmodelle für eine bürgernahe Naturschutzpolitik*. Veröffentlichung geplant.
- Oppermann, Bettina; Lattewitz, Florian 1998: Über die vielen Möglichkeiten, einen Dialog zu beginnen ... In: Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg (Hrsg.): *Jahrbuch*. Stuttgart, o.V., 25-55.
- Oppermann, Bettina; Langer, Kerstin 2000: *Umweltmediation in Theorie und Anwendung*. Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart, o.V.

- Oppermann, Bettina; Luz, Frieder; Kaule, Gieslher 1997: *Der „Runde Tisch“ als Mittel zur Umsetzung der Landschaftsplanung - Chancen und Grenzen eines kooperativen Planungsmodells mit der Landwirtschaft*. Angewandte Landschaftsökologie Heft 11, Bonn-Bad Godesberg, Landwirtschaftsverlag.
- Osten, Georg von der 1978: Naturschutz - warum? Eine Übersicht über seine Begründungen. *Natur und Landschaft*, Jg. 53 (10), 317-319.
- Ostermann, Änne 1988: Vorurteile haben doch nur die anderen. In: Calließ, Jörg; Lob, Reinhold (Hrsg.): *Praxis der Umwelt- und Friedenserziehung - Band 3: Friedenserziehung*. Düsseldorf, Schwann Verlag, 457-466.
- Ostmann, Axel; Pommerehne, Werner, Feld, Lars; Hart, Albert 1995: Umweltgemeingüter? Universität des Saarlandes (Hrsg.), Saarbrücken, o.V.
- Ostmann, Axel; Pommerehne, Werner, Feld, Lars; Hart, Albert 1997: Umweltgemeingüter? *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften (ZWS)*, (117), 107-144.
- Ostmann, Axel 1994: Umgang mit Gemeingütern. Universität des Saarlandes (Hrsg.), Saarbrücken, o.V.
- Ostrom, Elinor 1990: *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. New York - Cambridge University Press.
- Ott, Konrad 1996: Zum Verhältnis naturethischer Argumente zu praktischen Naturschutzmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung der Abwägungsproblematik. In: Nutzinger, Hans (Hrsg.): *Naturschutz - Ethik - Ökonomie. Theoretische Begründungen und praktische Konsequenzen*. Marburg, metropolis, 93-134
- Ott, Konrad 2000: Umweltethik - Einige vorläufige Positionsbestimmungen. In: Ott, Konrad; Gorke, Martin (Hrsg.): *Spektrum der Umweltethik*. Marburg, metropolis, 13-40.
- Ozawa, Connie; Susskind, Lawrence 1990: Konfliktmittlung in Verfahrensstreitigkeiten mit wissenschaftlichem Bezug. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren*. Baden-Baden, Nomos-Verlagsgesellschaft, 177-190.
- Peschanel, Frank D. 1993: *Phänomen Konflikt - Die Kunst erfolgreicher Lösungsstrategien*. Paderborn, Junfermann Verlag.
- Petermann, Thomas. 1993: Technikfolgen-Abschätzung - die Möglichkeiten, das Morgen in den Entscheidungen von heute zu bedenken. In: Bechmann, Arnim; Kraft, Bärbel; Peters, Wolfgang (Hrsg.): *Von der Landschaftspflege zum Umwelt- und Ressourcenmanagement - Entwicklungsdynamik von Instrumenten der Umweltplanung: Bilanz und Ausblick beim Fachbereichstag 1991. Schriftenreihe des Fachbereichs Landschaftsentwicklung*. Berlin, o.V., 131-138
- Petzold, Hans; Siedentop, Stefan 1996: Ökologische Grundlagen. In: Jenkis, Helmut (Hrsg.): *Raumordnung und Raumordnungspolitik*. München: Oldenbourg Verlag, 142-168.
- Pfeifer, Marten; Wagner, Jörg 1989: Landschaftsplanung - Gesamtplanung - Fachplanung. *Deutsches Verwaltungsblatt*, Jg. 104 (16), 789-798.
- Pielow, Ludger 1986: Zur Frage der Verbindlichkeit von Landschaftsplänen mit Hilfe der Bauleitplanung. *Natur + Recht*, (2), 60-66.
- Pieper, Annemarie 1991: *Einführung in die Ethik*. Tübingen, Francke Verlag.
- Platt, John 1973: Social Traps. *American Psychologist*, (28), 641-651.
- Pondy, Louis R. 1967: Organizational conflicts: concepts and methods. *Administrative Science Quarterly*, (12), 296-320.
- Pongratz, Hans 1992: *Die Bauern und der ökologische Diskurs - Befunde und Thesen zum Umweltbewußtsein in der bundesdeutschen Landwirtschaft*. München - Wien: Profil Verlag.

- Positionspapier des Donaumoos-Zweckverbands vom 30.07.1992: *Lösungsansätze für die Erhaltung des Donaumooses und zur Ausgestaltung eines Sonderprogramms*. Unveröffentlichtes Dokument des Donaumoos-Zweckverbandes im Landratsamt Neuburg-Schrobenhausen.
- Preen von, Alexander 1996: *Strategien für eine landschaftsgerechte Aufforstung für aus der landwirtschaftlichen Nutzung ausscheidende Flächen - Dissertation an der Forstwissenschaftlichen Fakultät München*. Freising: o.V.
- Pressman, Jeffrey; Wildavsky, Aaron 1979: *Implementation - How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley - Los Angeles - London, University of California Press.
- Pröbstl, Ulrike; Frank-Krieger, Heidi 1996: Ansätze zu gemeindeübergreifenden Vorgehensweisen in der Landschaftsplanung - am Beispiel der Gemeinden Bernbeuren, Burggen und Lechbruck. In: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.): *Landschaftsplanung - Quo vadis? Standortbestimmung und Perspektiven gemeindlicher Landschaftsplanung*. Laufen (Salzach), o.V., 83-94.
- Proctor, James 1998: Environmental Values and Popular Conflict over Environmental Management: A Comparative Analysis of Public Comments on the Clinton Forest Plan. *Environmental Management*, Jg. 22 (3), 347-358.
- Prose, Friedemann 1995a: Arbeitskreis 3: Naturschutz und Psychologie: Soziales Marketing, Methoden der Kommunikation und Überzeugung. In: Akademie für Natur und Umwelt (Hrsg.): *Naturschutz - Lösungswege und Strategien*. o.O., o.V., 94-120.
- Quitmann, Helmut 1988: Martin Buber will nicht, dass wir nur in Harmonie leben. In: Iben, Gerd (Hrsg.): *Das Dialogische in der Heilpädagogik*. Mainz, Matthias-Grünwald-Verlag, 72-81.
- Ramsauer, Ulrich 1993: Strukturprobleme der Landschaftsplanung - Eine kritische Bestandsaufnahme. *Natur + Recht*, (3), 108-117.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen 1987: *Umweltgutachten 1987 (Drucksache 11/ 1568)*. Bonn, o.V.
- Rat von Sachverständigen für Umweltfragen 1996: *Konzepte einer dauerhaft-umweltgerechten Nutzung ländlicher Räume - Sondergutachten*. Stuttgart, Metzler-Poeschel.
- Reese-Schäfer, Walter 1989: *Lyotard zur Einführung*. Hamburg, Junius Verlag.
- Reese-Schäfer, Walter 1990: *Karl-Otto Apel zur Einführung*. Hamburg, Junius Verlag.
- Regnet, Erika 1992: *Konflikte in Organisationen - Formen, Funktion und Bewältigung*. Beiträge zur Organisationspsychologie, Band 12. Göttingen - Stuttgart, Verlag für Angewandte Psychologie.
- Regnet, Erika 1995a: Der Weg in die Zukunft - Neue Anforderungen an die Führungskraft. In: Rosenstiel, Lutz von; Regnet, Erika, Domsch, Michel (Hrsg.): *Führung von Mitarbeitern - Handbuch für erfolgreiches Personalmanagement*. Stuttgart, Schäffer-Poeschel Verlag, 43-54.
- Regnet, Erika 1995b: Kommunikation als Führungsaufgabe. In: : Rosenstiel, Lutz von; Regnet, Erika, Domsch, Michel (Hrsg.): *Führung von Mitarbeitern*. Stuttgart, Schäffer-Poeschel Verlag, 450-460.
- Reich, Doris 1999: Frauen, Lokale Agenda und Stadtteilplanung - FrauenLeben im Hammer Westen. *RaumPlanung*, (84), 24-28.
- Reichart, Gerhard; Winde, Peter 1987: Simulative Arbeitsweisen: Rollen- und Planspiele. In: Calließ, Jörg; Lob Reinhold (Hrsg.): *Praxis der Umwelt- und Friedenserziehung - Band 2: Umwelterziehung*. Düsseldorf, Schwann Verlag, 450-466.
- Reif, Albert 1997: Zielkonflikte im Naturschutz am Oberrhein - Kontroversen und ihre Ursachen am Beispiel der Trockenaue bei Breisach. *Naturschutz und Landschaftsplanung*, Jg. 29 (4), 101-107.
- Renn, Ortwin 1995: Umweltkonflikte und innovative Konfliktregelungen, Möglichkeiten und Grenzen diskursiver Verfahren. In: Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen e.V. (Hrsg.): *Umweltmediation in Deutschland - Innovative Formen bei der Regelung von Umweltkonflikten*. Bonn: o.V., 19-34.



- Renn, Ortwin 1996a: Möglichkeiten und Grenzen diskursiver Verfahren bei umweltrelevanten Planungen. In: Biesecker, Adelheid; Grenzdörffer, Klaus (Hrsg.): *Kooperation, Netzwerk, Selbstorganisation - Elemente demokratischen Wirtschaftens*. Paffenweiler, Centaurus-Verlagsgesellschaft, 161-197.
- Renn, Ortwin 1996b: Kooperativer Diskurs. In: Selle, Klaus (Hrsg.): *Planung und Kommunikation*. Wiesbaden - Berlin, Bauverlag, 101-114.
- Renn, Ortwin 1998: Die Austragung öffentlicher Konflikte um chemische Produkte oder Produktionsverfahren - eine soziologische Analyse. In: Renn, Ortwin; Hampel, Jürgen (Hrsg.): *Kommunikation und Konflikt - Fallbeispiele aus der Chemie*. Würzburg Verlag Königshausen & Neumann, 11-52.
- Renn, Ortwin 1999: Kooperativer Diskurs - Kommunikation und Konfliktschlichtung in der Umweltpolitik. In: Bartmann, Hermann; John, Klaus Dieter (Hrsg.): *Kooperative Umweltpolitik - Beiträge zum 8. Mainzer Umweltsymposium*. Aachen, Shaker Verlag, 89-108.
- Renn, Ortwin; Oppermann, Bettina 1995: „Bottom-up“ statt „Top-down“ - Die Forderung nach Bürgermitwirkung als (altes und neues) Mittel zur Lösung von Konflikten in der räumlichen Planung. *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung*, Sonderheft 6: Stadtökologie, 257-276.
- Renn, Ortwin; Hampel, Jürgen 1998: Konflikte in der Chemie: Chancen für eine neue Kultur der Verständigung. In: Renn, Ortwin; Hampel, Jürgen (Hrsg.): *Kommunikation und Konflikt*. Würzburg, Verlag Königshausen & Neumann, 201-216.
- Renn, Ortwin, Webler, Thomas 1996: Der kooperative Diskurs: Grundkonzeption und Fallbeispiel. *Analyse und Kritik*, Jg. 18 (2), 175-207.
- Renn, Ortwin; Schrimpf, Monika; Büttner, Thomas 1999: Abfallwirtschaft - Bürger planen regionales Abfallkonzept - Teil 1: Projektbeschreibung. Akademie für Technikfolgenabschätzung. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft.
- Renn, Ortwin; Wilhelm, Urs; Schild, Patrick; Kastenholz, Hans 1997: *Abfallpolitik im Kooperativen Diskurs - Bürgerbeteiligung bei der Standortsuche für eine Deponie im Kanton Aargau*. Zürich: vdf Hochschulverlag.
- Reutler, Bernd 1995: *Körpersprache verstehen*. München, Humboldt-Taschenbuchverlag Jacobi.
- Riedl, Ulrich 1995: Wie ist Naturschutz zu bewerkstelligen? - Wege -. In: Steubing, Lore; Buchwald, Konrad; Braun, Eckart (Hrsg.): *Natur- und Umweltschutz - Ökologische Grundlagen, Methoden, Umsetzung*. Stuttgart, Fischer Verlag, 416-425.
- Risse-Kappen, Thomas 1996: Konfliktprävention durch Theorie? *Internationale Politik*, Jg. 51 (8), 8-16.
- Rittel, Horst; Kunz, Werner 1992: Information für Planen, Entwerfen, Design. In: Reuter, Wolf (Hrsg.): *Planen - Entwerfen - Design - Ausgewählten Schriften zu Theorie und Methodik. Facility Management Institut*. Stuttgart - Berlin - Köln, Kohlhammer Verlag, 151-206.
- Rittel, Horst 1992: *Planen Entwerfen Design - Ausgewählte Schriften zu Theorie und Methodik*. Reuter, Wolf (Hrsg.), Stuttgart - Berlin - Köln, Kohlhammer Verlag.
- Robinson, Colin 1992: *In Verhandlungen gewinnen - Strategien, Techniken und Taktiken für Ihren Erfolg*. Landsberg am Lech, verlag moderne industrie.
- Roch, Isolde 1998: Umweltgerechte Entwicklung von Grenzregionen durch kooperatives Handeln. *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung*, (1), 131-132.
- Rocheblave-Spenlé, Anne-Marie.1973: *Psychologie des Konflikts*. Freiburg im Breisgau, Lambertus-Verlag.
- Rohrmann, Bernd 1990: Partizipation und Protest. In: Kruse, Lenelis; Graumann, Carl-Friedrich; Lantermann, Ernst-Dieter (Hrsg.): *Ökologische Psychologie*. München, Psychologie Verlagsunion, 645-653.

- Rönsch, Horst-Dieter 1987: Die Umweltproblematik als Herausforderung für die Soziologie. In: Calließ, Jörg; Lob, Reinhold (Hrsg.): *Handbuch der Umwelt- und Friedenserziehung - Band 1: Grundlagen*. Düsseldorf, Schwann-Verlag, 117-126.
- Rosenkranz, Hans; Breul, Reinhard 1992: *Von der Gruppendynamik zur Organisationsentwicklung - Praxismodelle für Training und Organisationsberatung in der Wirtschaft*. Wiesbaden, Gabler Verlag.
- Rosenstein, Claus 1995: Von der Landesverschönerung zur Landespflege - Die Tradition der Landschaftsarchitektur unter Berücksichtigung des ideologischen Hintergrundes. In: Eisel, Ulrich; Schultz, Stefanie (Hrsg.): *Geschichte und Struktur der Landschaftsplanung. Landschaftsentwicklung und Umweltforschung - Schriftenreihe des Fachbereichs Umwelt und Gesellschaft*. Berlin, Technische Universität Berlin, 102-121.
- Rosenstiel, Lutz von 1987a: *Grundlagen der Organisationspsychologie*. Stuttgart, Poeschel Verlag.
- Rosenstiel, Lutz von 1987b: Partizipation: Betroffene zu Beteiligten machen. In: Rosenstiel, Lutz von; Einsiedler, Herbert; Streich, Richard; Rau, Sabine Rau (Hrsg.): *Motivation durch Mitwirkung*. Stuttgart, Schäfer Verlag, 1-11.
- Rosenstiel, Lutz von 1987c: Was „bringen“ partizipative Veränderungsstrategien? In: Rosenstiel, Lutz von; Einsiedler, Herbert; Streich, Richard; Rau, Sabine Rau (Hrsg.): *Motivation durch Mitwirkung*. Stuttgart, Schäfer Verlag, 12-24.
- Rosenstiel, Lutz von 1995: Grundlagen der Führung. In: Rosenstiel, Lutz von; Regnet, Erika; Domsch, Michel (Hrsg.): *Führung von Mitarbeitern - Handbuch für erfolgreiches Personalmanagement*. Stuttgart, Schäffer-Poeschel Verlag, 3-25.
- Rösler, Cornelia 1997: TAT-Orte. Gemeinden im ökologischen Wettbewerb. *berichte*, (3), 13-17.
- Roth, Walter 1988: Funktion der Sprache und des Sprechens. In: Iben, Walter (Hrsg.): *Das Dialogische in der Heilpädagogik*. Mainz, Matthias-Grünwald-Verlag, 319-323.
- Ruegg, Jean 1991: Médiation des conflits d'utilisation du sol et aménagement postmoderne. *Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (DISP)*, (106), 28-32.
- Ruge, Hans-Dieter; Björn Andresen, Thomas 1994: Acht Barrieren für die strategische Bildkommunikation. In: Forschungsgruppe, Konsum und Verhalten (Hrsg.): *Konsumentenforschung*. München, Verlag Franz Vahlen, 136-156.
- Rüger, Arnd 1997: Konfliktfeld Landwirtschaft - Naturschutz in Schleswig-Holstein während der letzten 25 Jahre. *Natur und Landschaft*, Jg. 72 (1), 34-38.
- Rumpf, Horst 1998: Lernen, sich auf etwas einzulassen. In: Fritsch, Ursula; Maraun, Heide-Karin (Hrsg.): *Über ein anderes Bild von Lehre*. Weinheim, Deutscher Studien Verlag, 15-27.
- Runden, Petra; Schemel, Hans-Joachim; Logemann, Margit et al. 1994: Umweltqualitätsziele für die ökologische Planung - Entwicklung von Umweltqualitätszielen für neun Gemeinden des Landkreises Osnabrück und praxisnahe Konzepte zu deren Umsetzung. o.V.
- Runkel, Sabine 1996: *Umweltkonflikte sachgerecht lösen: Umweltmediation in Deutschland und in den USA*. Bochum: Brockmeyer Verlag.
- Sanders, Barry 1995: *Der Verlust der Sprachkultur*. Frankfurt am Main, Fischer Verlag.
- Saretzki, Thomas 1996: Technologiefolgenabschätzung - ein neues Verfahren der demokratischen Konfliktregelung? In: Feindt, Peter Henning; Gessenharter, Wolfgang; Birzer, Markus; Fröchling, Helmut (Hrsg.): *Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft*. Dettelbach, Röhl Verlag, 191-214.
- Schahn, Joachim 1993a: Die Kluft zwischen Einstellung und Verhalten beim individuellen Umweltschutz. In: Schahn, Joachim; Giesinger, Thomas (Hrsg.): *Psychologie für den Umweltschutz*. Weinheim, Psychologie-Verlags-Union, 29-50.

- Schahn, Joachim 1993b: Die Rolle von Entschuldigungen und Rechtfertigungen für umweltschädigendes Verhalten. In: Schahn, Joachim; Giesinger, Thomas (Hrsg.): *Psychologie für den Umweltschutz*. Weinheim, Psychologie Verlags Union, 51-62.
- Schahn, Joachim 1993c: Psychologische Beiträge zum Umweltschutz - Forschung und Anwendung. In: Schahn, Joachim; Giesinger, Thomas (Hrsg.): *Psychologie für den Umweltschutz*. Weinheim, Psychologie Verlags-Union, 63-75.
- Schahn, Joachim 1993d: Psychologische Maßnahmen zur Förderung von Mülltrennung und -vermeidung - Ein Anwendungsbeispiel für das Modell von Fietkau und Kessel. In: Schahn, Joachim; Giesinger, Thomas (Hrsg.): *Psychologie für den Umweltschutz*. Weinheim Psychologie Verlags-Union, 123-132.
- Schahn, Joachim 1993e: Umgehungsstraßen, Beschränkungen für private Pkw, ÖPNV-Förderung: Lösungen für unsere Verkehrsprobleme? In: Schahn, Joachim; Giesinger, Thomas (Hrsg.): *Psychologie für den Umweltschutz*. Weinheim, Psychologie Verlags Union, 145-162.
- Schaible-Rapp, Agnes 1993: Das Entsorgungsproblem. In: Schahn, Joachim; Giesinger, Thomas (Hrsg.): *Psychologie für den Umweltschutz*. Weinheim, Psychologie Verlags-Union, 103-122.
- Scharpf, Fritz 1973: *Planung als politischer Prozeß - Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*. Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.
- Scharpf, Helmut 1993: Der Landschaftsrahmenplan als Grundlage für die Arbeit der Kreisverwaltungen. In: Bechmann, Arnim; Kraft, Bärbel; Peters, Wolfgang (Hrsg.): *Von der Landschaftspflege zum Umwelt- und Ressourcenmanagement - Entwicklungsdynamik von Instrumenten der Umweltplanung. Schriftenreihe des Fachbereichs Landschaftsentwicklung*. Berlin, o.V., 57-66.
- Schemel, Hans-Joachim 1994: Anforderungen an die Aufstellung von Umweltqualitätszielen auf kommunaler Ebene. In: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.): *Laufener Seminarbeiträge 4/94*, Laufen: o.V., 39-43.
- Schemel, Hans-Joachim; Wedekind, Kristin-Charlotte; Brückmann, Thomas 1994: *Umweltqualität als kommunaler Standortfaktor - Ganzheitliche Planung für nachhaltige Entwicklung im ländlichen Raum am Beispiel der sächsischen Kleinstadt Kohren-Sahlis*. Wüstenrot (Hrsg.). Stuttgart, IRB Verlag.
- Scherer, Klaus. 1997: Emotion. In: Stroebe, Wolfgang; Hewstone, Miles; Stephenson, Geoffrey (Hrsg.): *Sozialpsychologie - Eine Einführung*. Berlin - Heidelberg, Springer Verlag, 293-330.
- Scherhorn, Gerhard 1993: Entkommerzialisierung - oder die Wiederaneignung der Wünsche - Über die negativen Aspekte der Kommerzialisierung. *Politische Ökologie*, (Sept/Okt), 73-76.
- Schiller, Friedrich 1991: *Über die ästhetische Erziehung des Menschen - In einer Reihe von Briefen*. Stuttgart, Reclam Verlag.
- Schleissing, Stephan 2000: Vertrauen in Gesellschaft und Organisationen. Tagung an der Evangelische Akademie Tutzing, Tutzing, o.V
- Schlüter, Wolfgang 1994: Vertrauen in die Zukunft. *Flensburger Hefte*, (38): Konfliktbewältigung, 62-101.
- Schmals, Klaus 1996: Soziologie der Planung. In: Jenkis, Helmut (Hrsg.): *Raumordnung und Raumordnungspolitik*. München, Oldenbourg Verlag, 119-141.
- Schmid, Heimo 1996: Erwartungen der Gemeinden im Auerbergland an die Landschaftsplanung. In: Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.): *Landschaftsplanung - Quo vadis? Standortbestimmung und Perspektiven gemeindlicher Landschaftsplanung*. Laufen (Salzach), o.V., 81-82.
- Schmidt, Heinrich 1991: *Philosophisches Wörterbuch*. Stuttgart, Kröner Verlag.
- Schmidt-Aßmann, Eberhard 1987: Der Umweltschutz im Spannungsfeld zwischen Staat und Selbstverwaltung. *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht*, Jg. 6 (4), 265-360.

- Schmidt-Eichstaedt, G. 1993: *Städtebaurecht - Einführung und Handbuch mit den Sonderregelungen für die fünf neuen Länder in der Bundesrepublik Deutschland*. Stuttgart, Kohlhammer Verlag.
- Schneider, Norbert 1987: *Ewig ist nur die Veränderung - Entwurf eines analytischen Konzepts sozialer Bewegungen*. Frankfurt am Main - Bern - New York, Peter Lang Verlag.
- Schnug-Börgerding, Carola 1993: Landschaftsplanung und Landwirtschaft. *Garten und Landschaft*, (11), 14-18.
- Scholl, Bernd 1995: *Aktionsplanung - Zur Behandlung komplexer Schwerpunktaufgaben in der Raumplanung*. *ORL-Berichte* 98, Zürich: vdf.
- Schreiber, Klaus 1981: Werbekommunikation als Mittel zur Veränderung des Umweltbewußtseins. In: by Fietkau, Hans-Joachim; Kessel, Hans (Hrsg.): *Umweltlernen - Veränderungsmöglichkeiten des Umweltbewußtseins*. Königsstein, Verlag Anton Hain, 239-259.
- Schröter, Frank 1998: Neues nachhaltiges Planungsrecht? *RaumPlanung*, (81), 113-114.
- Schulz von Thun, Friedemann 1991: *Miteinander Reden 1 - Störungen und Klärungen*. Reinbek bei Hamburg, Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Schulz von Thun, Friedemann 1997: *Miteinander Reden 2 - Stile, Werte und Persönlichkeitsentwicklung*. Reinbek bei Hamburg, Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Schulz von Thun, Friedemann 1998: *Miteinander Reden 3 - Das „innere Team“ und situationsgerechte Kommunikation*. Reinbek bei Hamburg, Rowohlt Taschenbuch Verlag.
- Schütze, Bernd 1996: *Aufgabe und rechtliche Stellung der Landschaftsplanung im räumlichen Planungssystem - Vergleichende rechts- und verwaltungswissenschaftliche Studie zur Aufgabe und Leistungsfähigkeit der Landschaftsplanung in den Flächenländern*. Schriften zum Umweltrecht, Band 45, Berlin, Duncker & Humblot.
- Schütze, Fritz 1977: *Die Technik des narrativen Interviews in Interaktionsfeldstudien - dargestellt an einem Projekt zur Erforschung von kommunalen Machtstrukturen*. Bielefeld, o.V.
- Schwarz, Gerhard 1990: *Konfliktmanagement - Sechs Grundmodelle der Konfliktlösung*. Wiesbaden, Gabler Verlag.
- Selle, Klaus (Hrsg.) 1996: *Planung und Kommunikation - Gestaltung von Planungsprozessen in Quartier, Stadt und Landschaft - Grundlagen, Methoden, Praxiserfahrungen*. Wiesbaden - Berlin, Bauverlag.
- Selle, Klaus (Hrsg.) 2000: *Freiräume, Siedlung, Kooperationen - Forschungsergebnisse, Hinweise für die Praxis, Folgerungen*. Dortmund, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Selle, Klaus 1991: Planung im Wandel: Vermittlungsaufgaben und kooperative Problemlösungen. *Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (DISP)* Jg. 27 (106), 34-45.
- Selle, Klaus 1996a: Planung und Kommunikation. In: Selle, Klaus (Hrsg.): *Planung und Kommunikation*. Wiesbaden - Berlin: Bauverlag, 11-22.
- Selle, Klaus 1996b: *Was ist bloß mit der Planung los? Erkundungen auf dem Weg zum kooperativen Handeln - Ein Werkbuch*. Dortmund, o.V.
- Selle, Klaus 1996c: Qualifikationen für Planerinnen und Planer. In: by Claussen, Birgit; Fürst, Dietrich; Selle, Klaus; Sinning, Heidi (Hrsg.): *Zukunftsaufgabe Moderation: Herausforderung in der Raum- und Umweltplanung*. Hannover, Verlag für Akademische Schriften, 26-57.
- Selle, Klaus 1999: Perspektivenwechsel - Überlegungen zum Wandel im Planungsverständnis. Hannover.
- Selle, Klaus 2000: Hinweise + Anregungen. In: Selle, Klaus (Hrsg.): *Freiraum, Siedlung, Kooperationen - Forschungsergebnisse, Hinweise für die Praxis, Folgerungen*. Dortmund, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, 193-210.
- Selle, Klaus 2000: *Was? Wer? Wie? Warum? - Voraussetzungen und Möglichkeiten einer nachhaltigen Kommunikation*. Dortmund, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.

- Sellnow, Reinhard 1987: *Ökologisch denken lernen - Kursmodell einer „Ökologischen Denk-Werkstatt“*. Pädagogische Arbeitsstelle des Deutschen Volkshochschulverbandes (Hrsg.), Bonn, o.V.
- Sendler, Horst 1985: Zum Schlagwort der Konfliktbewältigung im Planungsrecht. *Wirtschaft und Verwaltung*, (4), 211-234.
- Senge, Peter; Kleiner, Art; Smith, Bryan et al. 1996: *Das Fieldbook zur Fünften Disziplin*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Senge, Peter 1996: *Die Fünfte Disziplin - Kunst und Praxis der lernenden Organisation*. Stuttgart, Klett-Cotta.
- Sfar, Doris 1994: Strategischer Ansatz und Lernfähigkeit in der Stadtplanung - oder: Vom Umgang mit Konflikten um Grossbauprojekte in vier Schweizer Städten. *DISP*, (118), 40-47.
- Sieghart, Rudolf 1996: Zusammenwirken der Landschaftsplan-Umsetzung mit der Dorf- und Flurentwicklung Bernbeuren im Auerbergland. In: Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.): *Landschaftsplanung - Quo vadis? Standortbestimmung und Perspektiven gemeindlicher Landschaftsplanung*. Laufen (Salzach), o.V., 92-95.
- Simmel, Georg 1994: *Der Konflikt der modernen Kultur*. Schutterwald/Baden, Wissenschaftlicher Verlag.
- Simonis, Udo 1998: Ökologischer Imperativ und privates Eigentum. *Zeitschrift für angewandte Umweltforschung*, Jg. 1 (11), 63-71.
- Sinning, Heidi; Wessolowski; Katrin 1996: Frauen beteiligen - Bauleitplanung für ein Neubaugebiet in Wunstorf. In: Selle, Klaus (Hrsg.): *Planung und Kommunikation*. Wiesbaden - Berlin, Bauverlag, 278-279.
- Sinning, Heidi 1996: *Marktoientiertes Konzept für einen sanften Tourismus - Am Beispiel des Erlebnis-Parcours im Flotwedel*. Dortmund. o.V.
- Sinning, Heidi 2000: Landschaftspark NiederRhein. In: Selle, Klaus (Hrsg.): *Freiraum, Siedlung, Kooperationen*. Dortmund, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, 269.
- Sinning, Heidi 2000: Landschaftspark Region Stuttgart und Grüne Nachbarschaft. I: Selle, Klaus (Hrsg.): *Freiraum, Siedlung, Kooperationen - Forschungsergebnisse, Hinweise für die Praxis, Folgerungen*. Dortmund, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur, 285.
- Sloterdijk, Peter 1992: Panische Kultur - oder: Wieviel Katastrophe braucht der Mensch? In: Jungks, Robert (Hrsg.): *Delphin-Lösungen. Bibliothek für Zukunftsfragen*. Frankfurt am Main, Horizonte Verlag, 179-189.
- Sonnenberg, Roul 1995: *Ökodiktatur - Der Ausweg aus „der Krise“?* Oberseminararbeit am Lehrstuhl für Landschaftsökologie der Technischen Universität München in Weihenstephan.
- Spillmann, Kurt; Spillmann, Kati 1989: Feindbilder: Hintergründe, Funktion und Möglichkeiten ihres Abbaus. *Beiträge zur Konfliktforschung*, (4), 19-44.
- Spindler, Edmund 1996: Öffentlichkeitsbeteiligung beim Öko-Audit für großtechnologische Projekte. In: Feindt, Peter Henning; Gessenharter, Wolfgang; Birzer, Markus; Fröchling, Helmut Fröchling (Hrsg.): *Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft*. Dettelbach, Röhl Verlag, 215-241.
- Stähler, Christine 1991: *Strategisches Ökolgiemanagement - Praktische Ansätze und theoretische Überlegungen zu einer Ökologisierung der Unternehmenspolitik*. München, Verlag Barbara Kirsch.
- Stanley, Denise 1998: Explaining Persistent Conflict Among Resource Users: The Case of Honduran Mariculture. *Society and Natural Resources*, (11), 267-278.
- Steffen, Lothar 1997: Unerwartete Hilfe für den Planer: Jugend plant mit. *Garten und Landschaft*, (1), 22-25.
- Steinberg, Rudolf 1990: Kritik von Verhandlungslösungen, insbesondere von mittlerunterstützten Entscheidungen. In: by Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren*. Baden-Baden, Nomos-Verlagsgesellschaft, 295-315.

- Stern, Paul 1995: Understanding and changing environmentally destructive behavior. In: Fuhrer, Urs (Hrsg.): *Ökologisches Handeln als sozialer Prozess - Ecological action as a social process*. Basel - Boston - Berlin, Birkhäuser Verlag, 89-96.
- Stich, Rudolf 1986: Rechtsprobleme des Verhältnisses der kommunalen Bauleitplanung zur örtlichen Landschaftsplanung - Teil 1., *ZfBR*, (2), 61-64.
- Stich, Rudolf 1986: Rechtsprobleme des Verhältnisses der kommunalen Bauleitplanung zur örtlichen Landschaftsplanung - Teil 2., *ZfBR*, (3), 111-114.
- Stierlin, Helm 1994: Wenn es zuhause kracht. *Flensburger Hefte*, (38: Konfliktbewältigung), 167-190.
- Stoll, Rose; Wipfler, Richard 1993: Umweltpsychologische Öffentlichkeitsarbeit im kommunalen Bereich. In: Schahn, Joachim; Giesinger, Thomas (Hrsg.): *Psychologie für den Umweltschutz*. Weinheim, Psychologie Verlags Union, 189-200.
- Strauss, Anselm; Corbin, Juliet 1996: *Grounded Theory: Grundlagen Qualitativer Sozialforschung*. Weinheim, Psychologie Verlags Union.
- Striegnitz, Manfred 1992: Vorwort: Vom Konsens zum Dissens. In: Gaßner, Hartmut; Holznagel, Bernd; Lahl, Uwe (Hrsg.): *Mediation - Verhandlungen als Mittel der Konsensfindung bei Umweltstreitigkeiten*. Bonn, Economica Verlag, VII-X
- Striegnitz, Manfred 1995: Naturschutz mit Bürgern - Mediation. In: Akademie für Natur und Umwelt (Hrsg.): *Naturschutz - Lösungswege und Strategien*. o.O., o.V., 121-147.
- Stroebe, Wolfgang; Jonas, Klaus 1997: Grundsätze des Einstellungserwerbs und Strategien der Einstellungsänderung. In: Stroebe, Wolfgang; Hewstone, Miles; Stephenson, Geoffrey (Hrsg.): *Sozialpsychologie - Eine Einführung*. Berlin - Heidelberg, Springer Verlag, 253-292.
- Stubenrauch, Steffen; Ernst, Achim 1994: Sozialverträglichkeitsprüfung und Mediation - Instrumente zur Konfliktminderung bei kommunalen Planungsprozessen. *UVP-report*, Jg. 8 (1), 16-18.
- Taylor, Charles 1992: Wieviel Gemeinschaft braucht die Demokratie? *Transit* Jg. 93 (Dezember), 5-20.
- Tenbruck, Friedrich 1972: *Zur Kritik der planenden Vernunft*. Freiburg - München, Karl Alber Verlag.
- Thomas, Alexander 1992: *Grundriß der Sozialpsychologie - Band 2: Individuum - Gruppe - Gesellschaft*. Göttingen - Bern - Toronto, Verlag für Psychologie.
- Throgmaton, J. A. 1993: Survey Research as Rhetorical Trope: Electric Power Planning Arguments in Chicago. In: Fischer; Forester, John (Hrsg.): *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. 117-144.
- Trepl, Ludwig 1987: *Geschichte der Ökologie - Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart*. Frankfurt am Main, Athenäum Verlag.
- Trepl, Ludwig 2001a: Planungswissenschaften und Hochschulreform I. *Stadt und Grün*, (5), 313-319.
- Trepl, Ludwig 2001b: Planungswissenschaften und Hochschulreform - Teil 2: Mit den Planungswissenschaften ist ein neuer Wissenstyp entstanden. *Stadt und Grün*, (7), 502-509.
- Uppenbrink, Martin; Gelbrich, Helmut 1996: Von der Zukunft der Landschaftsplanung. *Natur und Landschaft*, Jg. 71 (11), 465-468.
- Urbanes Wohnen (Hrsg.) 1993: *Bürger Gestalten Ihre Stadt - Planungskultur - Alltagskultur*. München, o.V.
- Urbanes-Wohnen & Münchner-Forum 1983: *Urbanes Wohnen - Bürger gestalten ihre Stadt*. München, o.V.
- Ury, William Brett; Jeanne; Goldberg, Stephen 1996: *Konfliktmanagement - Wirksame Strategien für den sachgerechten Interessenausgleich*. Frankfurt am Main - New York, Campus Verlag.
- Ury, William 1992: *Schwierige Verhandlungen - Wie Sie sich mit unangenehmen Kontrahenten vorteilhaft einigen*. München, Heyne Verlag.

- Verbeek, Bernhard 1987: Das Wertesystem als Wurzel der Umweltzerstörung. In: Calließ, Jörg; Lob, Reinhold (Hrsg.): *Handbuch der Umwelt- und Friedenserziehung - Band 1: Grundlagen*. Düsseldorf, Schwann-Verlag, 57-68.
- Verres, Rolf; Verres-Muckel, Marita 1987: Ängste. In: Calließ, Jörg and Reinhold Lob (Hrsg.): *Handbuch der Umwelt- und Friedenserziehung - Band 1: Grundlagen*. Düsseldorf, Schwann-Verlag, 340-345.
- Volpi, Franco; Nida-Rümelin, Julian 1988: *Lexikon der Philosophischen Werke*. Stuttgart, Kröner Verlag.
- Vorwald, Jörn; Wiegleb, Gerhard 1999: Methodischer Beitrag zur Entwicklung von Leitbildern und Handlungskonzepten in Bergbaufolgelandschaften. In: Hüttl, Reinhard; Klem, Doris; Weber, Edwin (Hrsg.): *Rekultivierung von Bergbaufolgelandschaften - Das Beispiel des Lausitzer Braunkohlereviere*. Berlin - New York, Walter de Gruyter, 247-268.
- Voßbürger, Petra; Weber, Andra 1998: *Planerischer Umgang mit Freizeitgroßprojekten - Bausteine zum Konfliktmanagement eines 'Center Parcs' -Projekts., Dortmunder Beiträge zur Raumplanung*. Dortmund, Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur.
- Voßbürger, Petra 1998: Nachhaltige Kreisentwicklung und Agenda 21 - Kuhhandel, Sackgasse oder aktive Zukunftsgestaltung? *UVP-reprot*, (4), 169-171.
- Vroom, Viktor; Yetton, Philip W. 1978: The Vroom-Yetton Model of Leadership on Overview. In: King, Bert; Steufert, S.; Fiedler, S. (Hrsg.): *Managerial Control and Organizational Democracy*. New York.
- Wagenschein, Martin 1970: *Verstehen lernen: Genetisch - Sokratisch - Exemplarisch*. Weinheim - Berlin - Basel, Beltz Verlag.
- Wagner, Peter; Knieling, Jörg; Fürst, Dietrich 1998: *Plan-Schlichtungsverfahren - Ein Beitrag zur Lösung von Flächennutzungskonflikten in der Bauleitplanung., Beiträge zur räumlichen Planung*. Hannover, o.V.
- Wahl, Rainer 1994: Umweltplanung als neuer Planungstyp oder Ausbau der Landschaftsplanung zur Umweltplanung oder Koordination der sektoralen Umweltplanung durch die Raumordnung? In: ARL, Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Integration einer Umweltleitplanung in die Raumordnung*. Hannover, Verlag der ARL, 6-28.
- Wall, James; Lynn, Ann 1993: Mediation - A Current Review. *Journal of Conflict Resolution*, Jg. 37, (1), 160-194.
- Walsh, Roger 1987: *Überleben - Die psychologischen Ursachen der globalen Bedrohung und Wege zu ihrer Überwindung*. München, Dromersche Verlagsanstalt.
- Watzke, Ed 1997: *Äquilibristischer Tanz zwischen Welten - Neue Methoden professioneller Konfliktmediation*. Bonn, Forum Verlag Godesberg.
- Watzlawick, Paul; Beavin, Janet; Jackson, Don 1974: *Menschliche Kommunikation - Formen, Störungen, Paradoxien*. Bern - Stuttgart - Wien.
- Weber, Marcel 1995: Wissenschaftskommunikation und Umweltprobleme. In: Fuhrer, Urs (Hrsg.): *Ökologisches Handeln als sozialer Prozess*. Basel - Boston - Berlin, Birkhäuser Verlag, 51-60.
- Weede, Erich 1986: *Konfliktforschung - Einführung und Überblick*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Weeks, Dudley 1994: *The Eight Essential Steps To Conflict Resolution - Preserving Relationships at Work, at Home, and in the Community*. New York, Jeremy P.Tarcher/ Putnam Book.
- Wefelnberg, Henning 2000: Fischereikonzept im Nationalpark „Unteres Odertal“ - Ein Beispiel für Einsatzfelder von Mediation in Naturschutzkonflikten. In: Landesanstalt für Großschutzgebiete des Landes Brandenburg (Hrsg.): *Luisenauer Gespräche.*, o.O, o.V.
- Weidner, Helmut 1996: Umweltmediation: Entwicklungen und Erfahrungen im In- und Ausland. In: Feindt, Peter Henning; Gessenharter, Wolfgang; Birzer, Markus; Fröchling, Helmut (Hrsg.): *Konfliktregelung in der offenen Bürgergesellschaft*. Dettelbach, Röhl Verlag, 138-168.

- Weizäcker, Christine von 1993: Wider die falsche Vernunft. *Greenpeace-Magazin für Umwelt und Politik*, (1), 22-23.
- Weizäcker, Ernst Ulrich von 1994: *Erdpolitik - ökologische Realpolitik an der Schwelle zum Jahrhundert der Umwelt*. Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Welsch, Wolfgang 1991: *Unsere postmoderne Moderne*. Weinheim, VCA Acta Humaniora.
- Wenzel, Jürgen 1990: Selbstreflexion und geschichtliche Erfahrung. In: Hallmann, Heinz-W.; Wenzel, Jürgen (Hrsg.): *Peter Joseph Lenne - Die Entwicklung des Auges.*, Berlin, o.V., 13-19.
- Wiedemann, Peter; Claus, Frank Claus 1994: Konfliktvermittlung bei Umweltrelevanten Vorhaben - Ein Resümee. In: Claus, Frank; Wiedemann, Peter (Hrsg.): *Umweltkonflikte - Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung*. Taunusstein, Eberhard Blottner Verlag, 228-235.
- Wiedemann, Peter; Claus, Frank 1994: Vorwort: Überblick und Orientierung. In: Claus, Frank; Wiedemann, Peter (Hrsg.): *Umweltkonflikte - Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung*. Taunusstein, Eberhard Blottner Verlag, 7-14.
- Wiedemann, Peter; Femers, Susanne Femers; Nothdurft, Werner 1994: Kommunikatives Konfliktmanagement: Trainingsmöglichkeiten. In: Claus, Frank; Wiedemann, Peter (Hrsg.): *Umweltkonflikte - Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung*. Taunusstein, Eberhard Bloettner Verlag, 215-227.
- Wiedemann, Peter 1994: Mediation bei umweltrelevanten Vorhaben: Entwicklungen, Aufgaben und Handlungsfelder. In: Claus, Frank; Wiedemann, Peter (Hrsg.): *Umweltkonflikte - Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung*. Taunusstein, Eberhard Blottner Verlag, 177-194.
- Wiegand, Gerhard 2000: Leitbildentwicklung in der Bergbaufolgelandschaft als Beispiel für das Konzept der „guten naturschutzfachlichen Praxis“. In: Wiegand, Gerhard; Bröring, Udo; Mrzljak, Jadranka; Schulz, Friederike (Hrsg.): *Naturschutz in Bergbaufolgelandschaften - Landschaftsanalyse und Leitbildentwicklung*. Heidelberg, Physika-Verlag, 24-47.
- Wienhöfer, Elmar 1996: Bürgerforen als Verfahren der Technikfolgenbewertung. Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg (Hrsg.). Arbeitsbericht. Stuttgart, o.V.
- Willhauck, Lukas 1995: Die Bedeutung der Bedürfnisse für eine partizipatorische Landschafts- und Freiraumplanung. In: Eisel, Ulrich; Schultz, Stefanie (Hrsg.): *Geschichte und Struktur der Landschaftsplanung. Landschaftsentwicklung und Umweltforschung - Schriftenreihe des Fachbereichs Umwelt und Gesellschaft*. Berlin, Technische Universität Berlin, 476-519.
- Winkelbrandt, Arndt 1989: Landschaftsplanung - Bauleitplanung; Eingriffsregelung -Baugenehmigung; Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) - Eine Einführung. In: Bundesforschungsanstalt für Naturschutz und Landschaftsökologie (Hrsg.): *Landschaftsplanung als Instrument umweltverträglicher Kommunalentwicklung*. Bonn-Bad Godesberg, Landwirtschaftsverlag, 8-17.
- Winter, Gerhard 1981: Umweltbewußtsein im Licht sozialpsychologischer Theorien. In: Fietkau, Hans-Joachim; Kessel, Hans (Hrsg.): *Umweltlernen - Veränderungsmöglichkeiten des Umweltbewußtseins*. Königstein, Verlag Anton Hain, 53-116.
- Wirz, Stefan 1998: Landschafts- und Grünordnungsplanung kooperativ. *Garten und Landschaft*, (5), 29-31.
- Witzel, Andreas 1985: Das problemzentrierte Interview. In: Jüttemann, Gerd (Hrsg.): *Qualitative Forschung in der Psychologie*. Weinheim - Basel, Beltz Verlag, 227-256.
- Wöbse, Hermann 1996: Erfassung und Bewertung des Erlebnispotentials. In: Buchwald, Konrad; Engelhardt, Wolfgang (Hrsg.): *Bewertung und Planung im Umweltschutz. Umweltschutz - Grundlagen und Praxis*. Bonn, Economica Verlag, 121-133.
- Wolf, Judith 1997: Gleichwertige Lebensverhältnisse versus nachhaltige Entwicklung - was heißt das für Brandenburg-Berlin? In: Hübler, Karl-Hermann; Weiland, Udo (Hrsg.): *Bausteine für eine nachhaltige Raumentwicklung in Brandenburg und Berlin*. Berlin, o.V., 25-43.



- Wolf, Rainer 1990: Normenvertretende Absprachen und normvorbereitende Diskurse: Konfliktmanagement im „hoheitsreduzierten Staat“ - Aufgabenfelder für Konfliktmittler. In: Hoffmann-Riem, Wolfgang; Schmidt-Aßmann, Eberhard (Hrsg.): *Konfliktbewältigung durch Verhandlungen - Band 2: Konfliktmittlung in Verwaltungsverfahren*. Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, 129-154.
- Wollmann, Hellmut 1979: Implementationsforschung - Eine Chance für kritische Verwaltungsforschung? In: Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Politik im Dickicht der Bürokratie - Beiträge zur Implementationsforschung. Leviathan Sonderheft 3*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 9-48.
- Worms, Egbert 1992: Werbung und PR - Instrumente des Naturschutz-Marketings. *LÖLF-Mitteilungen* (1), 10-15.
- Wortmann, Klaus; Stahlberg, Dagmar; Frey, Dieter 1993: Energiesparen. In: Schahn, Joachim; Giesinger, Thomas (Hrsg.): *Psychologie für den Umweltschutz*. Weinheim, Psychologie Verlags-Union, 77-102.
- Wulf, Christoph 1988: Information und Aufklärung: die Aneignung wissenschaftlicher Einsichten und Erkenntnisse. In: Calließ, Jörg; Lob, Reinhold (Hrsg.): *Praxis der Umwelt- und Friedenserziehung - Band 3: Friedenserziehung*. Düsseldorf, Schwann Verlag, 347-351.
- Yates, Suzanne; Aronson, Elliot 1983. A Social Psychological Perspective on Energy Conservation in Residential Buildings. *American Psychologist*, (April), 435-444.
- Zahrnt, Angelika 1993: Editorial. *Politische Ökologie*, (Sept/Okt), 4-5.
- Zeidler, Karsten 1996: Warum ist Planung so wirkungslos? - Überlegungen zu Landschaftsplanung und Eingriffsregelung. *Naturschutz und Landschaftsplanung*, Jg. 28 (3), 89-90.
- Zerfuß, Ansgar; Scherer, Andreas Georg 1995: Unternehmensführung und Öffentlichkeitsarbeit - Überlegungen zur wissenschaftstheoretischen Grundlegung der Public-Relation-Forschung. *DBW - Die Betriebswirtschaft*, Jg. 55 (4), 493-512.
- Zeuss, Gerda 1996: Sozial benachteiligte Kinder für Ökologie interessieren - die Umweltwerkstatt der „Gostenhofer Asphaltkinder“. In: Selle, Klaus (Hrsg.): *Planung und Kommunikation*. Wiesbaden - Berlin, Bauverlag, 274-277.
- Ziehlberg, Roland von 1999: *Präferenzen für Naturschutz in der Agrarlandschaft - Eine Analyse der Ziele kommunaler Entscheidungsträger mit Hilfe von Budgetspielen*. Uetersen, Heydorns Verlag.
- Ziemen, Erik 1985: Schützt die Natur vor den Naturschützern. *Natur*, (6), 54-57.
- Zilleßen, Horst 1996: Gutachten zur Errichtung einer Institution für Umweltmediation. In: Arbeitsgemeinschaft für Umweltfragen (Hrsg.): *Machbarkeitsstudie: Einrichtung einer Institution für Umweltmediation*. Bonn, o.V.
- Zilleßen, Horst; Barbian, Thomas 1992: Neue Formen der Konfliktregelung in der Umweltpolitik. *Politik und Zeitgeschichte*, (39-40), 14-23.
- Zilleßen, Horst; Barbian, Thomas 2000: Ökologie und Politik - Möglichkeiten der Berücksichtigung ökologischer Erfordernisse in umweltpolitischen Entscheidungsverfahren. In: by Dieter, Anne, Leo Montada; Schulze, Annedore (Hrsg.): *Gerechtigkeit im Konfliktmanagement und in der Mediation*. Frankfurt - New York, Campus Verlag, 206-229.
- Zimbardo, Philip 1995: *Psychologie*. Hoppe-Graff, Siegfried; Keller, Barbara (Hrsg.), Berlin - Heidelberg, Springer Verlag.
- Zimmermann, Heinz 1997: *Sprechen, Zuhören, Verstehen in Erkenntnis- und Entscheidungsprozessen*. Stuttgart, Verlag Freies Geistesleben.
- Zuschlag, Berndt; Thielke, Wolfgang 1992: *Konfliktsituationen im Alltag - Ein Leitfaden für den Umgang mit Konflikten in Beruf und Familie*. Göttingen - Stuttgart, Verlag für Angewandte Psychologie

### Fragen an die Bezirksregierungen zur örtlichen Landschaftsplanung

A. Regierung von ..... Herr/ Frau ..... Tel: ..... Datum:  
 Begrüßung und Anlaß des Anrufs (vorheriges Anschreiben, Forschungsvorhaben, Empfehlung von Ministerium H. Broda, Prof. Luz, Suche nach Verfahren, die in den letzten 2-3 Jahren abgeschlossen wurden oder kurz davor stehen)

B. Fragen      à bei jedem Verfahren alle Hauptpunkte abfragen!

**Ortsname aller Landschaftsplanungsverfahren:** (Gesamtzahl .....)

- (Landkreis, Postleitzahl, Größe)
- Stand des Verfahrens

(läuft, genehmigt, in Umsetzung/ keine Umsetzung).

**1. Ohne nähere Angaben (weiß nicht = ?/ 0 = durchschnittlich) .....**

**2. Sind Ihnen Verfahren der Landschaftsplanung**

**als eher konfliktreich/ problematisch aufgefallen?**

a) Worum ging es dabei:

(**Konflikte**, Parteien, Planer)? .....

b) Konnten wichtige Konflikte gelöst werden?

folgende nicht:

folgende schon:

Folgen der Konflikte/ Lösungen:

c) Warum nicht?

d) Wie/ auf welche Weise?

Aufgrund welcher Person (Planer)?

e) **Rolle des Planers** (Experte, Moderator, sonstiges)? .....

f) Können Sie mir bitte **Ansprechpartner** nennen?

(à Bgm, Planer) .....

**3. Sind Ihnen Verfahren als eher konfliktlos/**

**unproblematisch aufgefallen? bzw. sehr gut gelaufen?**

.....

a) Warum verlief es so gut?

b) Gab es keine Konflikte oder konnten diese gut gelöst werden?

c) **Rolle des Planers** (Experte, Moderator, sonstiges)? .....

d) **Ansprechpartner?**

(à Bgm, Planer) .....

**4. Verliefen welche der von Ihnen genannten Verfahren in**

**kooperativer Weise** (Runden Tischen, Ak, Agenda 21 ...)?

welche Kooperationsformen?.....

**5. Gibt es noch Auffälligkeiten des jeweiligen Verfahrens?**

.....

**6. Fallen Ihnen sonst noch irgendwelche für dies Forschungsvorhaben interessanten Fälle ein?**

**7. Welches sind Ihrer Meinung nach wichtige Punkte dafür, daß die Konflikte in der örtlichen Landschaftsplanung gut bearbeitet werden können?** (eine allgemeine Frage zum Abschluß)

C. Verabschiedung und Möglichkeit für Rückfragen

---

Zur Qualität der Befragung:

---

Meine Auswertung (Eignung bestimmter Verfahren und besonders Interessantes)

## Interviewleitfaden zu Konflikten in der kooperativen kommunalen Landschaftsplanung

### Zur Vorgeschichte

**1. Bevor wir jetzt das Verfahren der Planung selbst betrachten, würde mich zuerst (inhaltlich) interessieren, was Ihnen an der Landschaft im Gebiet der Gemeinde ... besonders wichtig ist?**

**2. Nun lassen Sie uns zum Verfahren selbst kommen: Aus welchem Anlaß und mit welchem Ziel wurde die Lapla bei Ihnen/ in dieser Gemeinde begonnen?**

- a) Wer war der Initiator?
- b) Worin lagen die Ziele im Naturschutz in Ihrer/ der Gemeinde (im Vergleich zum NatschG)?

### I. Zum Planungsablauf und zur Zusammenarbeit

**3. Ich würde nun gerne mit Ihnen einmal die wesentlichen Schritte der Planung wie Bestandsaufnahme, Bewertung, die Entwicklung eines Leitbildes, die Planung selbst und die Auslegung sowie die Beteiligung der TÖB durchgehen. Können Sie bitte dabei die Zusammenarbeit, die zwischen den verschiedenen Akteuren (wie Bgm., GR, Interessen-, Behördenvertreter, Bürger und Planer) in den einzelnen Planungsschritten stattfand, kurz darstellen.**

- a) Was waren denn die Ziele und Aufgaben dieser `Zusammenarbeit`?
- b) Wer waren die Initiatoren der `Zusammenarbeit`?
- c) Wer war wann beteiligt? (Erfolgte eine intensive Zusammenarbeit?)
- d) Was waren bei dieser Zusammenarbeit die Aufgaben und Tätigkeiten des Planers?
  - da) Hat der Planer den Planungsprozess gut und effektiv strukturiert? Was meinen Sie, ja oder nein?
  - db) Hat der Planer fachliche Inhalte korrekt und verständlich dargestellt? (Ja oder Nein)
  - dc) Hat der Planer die sachliche Ebene von Interessen und Werten deutlich getrennt dargestellt? (Ja oder Nein)
  - dd) Hat der Planer für gute Kommunikationsbedingungen gesorgt? (Ja oder Nein)
  - de) Halten Sie kommunikative Fähigkeiten des Planers für sehr oder überhaupt nicht wichtig (+2, +1, 0, -1, -2)?
- e) Welches waren nun in dieser `Zusammenarbeit` speziell Ihre Tätigkeiten?
- f) Haben Sie persönlich dabei Ihr Wissen, Ihre Standpunkte, Ihre Interessen und Werte zur Sprache und zur Geltung bringen können? (Erzählen Sie doch bitte, wie das genau so vor sich ging.) Wie war das bei den anderen Parteien?
- g) Inwieweit wurden die nicht direkt Beteiligten in den Prozeß einbezogen (z.B. unterrichtet)?

**4. Was hat diese Art der Zusammenarbeit verändert und welches waren die wichtigsten Ergebnisse dieser `Zusammenarbeit` für den Planungsprozeß?**

- a) Konnte eine gemeinsame Wertvorstellung (Leitbild) für die Entwicklung der Gemeinde gefunden werden?

**5. Wie bewerten Sie nun die einzelnen Elemente der `Zusammenarbeit` im Planungsprozeß (Ak's, Exkursionen, Bürger-versammlungen ...) und die `Zusammenarbeit` als ganzes? Was war besonders gut und was weniger?**

- a) Fehlten wichtige Akteure oder wichtige Inhalte? (Ja, Nein)
- b) Konnte Offenheit (Ja, Nein), Vertrauen (Ja, Nein), eine konstruktive Kommunikation (Ja, Nein) und eine gemeinsame Lösungssuche (Ja, Nein) hergestellt werden?
- c) Gab es Beleidigungen, Drohungen, Angriffe oder Machtausübungen? (Ja, Nein)

**6. Stellen Sie sich bitte einmal vor**, Sie sitzen im Zug in einem Abteil mit einer Politikerin und einem Politiker, die sich darüber streiten, ob eine intensive Zusammenarbeit in der Landschaftsplanung sinnvoll ist. Als die beiden erfahren, daß Sie selbst auf diesem Felde bereits viele Erfahrungen gemacht haben, wenden sie sich an Sie, um zu einer Einigung zu kommen. Da die beiden bald aussteigen müssen, bitten sie Sie mit Ja oder Nein zu antworten und Ihrer Antwort einen kurzen Kommentar beizufügen. Die Politikerin bzw. der Politiker sagen folgendes:

- a) **Sie:** Je frühzeitiger die Beteiligung von Politikern, Behördenvertretern und Bürgern in der Landschaftsplanung beginnt, um so besser sind die Qualität und Realisierung der Ergebnisse der Landschaftsplanung.  
     à Würden Sie dieser Aussage zustimmen oder nicht und wie wäre Ihr Kommentar dazu?
- b) **Er:** ba) Man kann das gleiche fachliche Ergebnis auch ohne Beteiligung erzielen; also bringt diese Zusammenarbeit nichts.  
     bb) Mehr noch, man kann sogar ein besseres Ergebnis ohne Beteiligung erzielen.
- c) **Sie:** Erst mit Hilfe einer intensiven Beteiligung ist es den Politikern und auch Bürgern der Gemeinde möglich, verstärkt Verantwortung für Naturschutz zu übernehmen.
- d) **Er:** Politiker, Behördenvertreter und Bürger sind doch froh, wenn sie nicht mit der Landschaftsplanung belästigt werden.
- e) **Sie:** ea. Der Mangel an ökologischem Wissen ist der wichtigste Hinderungsgrund für geringes ökologisches Handeln und für die Konflikte in der Lapla und dieser kann dabei behoben werden.  
     eb. Der Mangel an konkreten Möglichkeiten ist der zweite Hauptgrund für geringes ökologisches Handeln. Solche Möglichkeiten werden in der Lapla aufgezeigt.
- f) **Er:** fa. Nein, vielmehr ist der Mangel an gemeinsamen Werten - über das was zukünftig geschehen soll - der zentrale Hauptgrund für geringes ökologisches Handeln; und da ändert auch eine Lapla nichts.  
     fb. Der Mangel an Motivation ist der zweite Hauptgrund für geringes ökologisches Handeln, denn die Leute wollen gar nicht so viel mit diesem Zeug und der Lapla zu tun haben.
- g) **Er:** ga. Außerdem treten bei dieser Zusammenarbeit viel mehr Konflikte auf, als es ohne sie der Fall ist.  
     Gb. Und diese Konflikte sind nur schwieriger zu lösen, wenn viele Leute mitmischen wollen.
- h) **Sie:** Die Konflikte sind doch in der Zusammenarbeit mit vielen wesentlich effektiver zu bearbeiten und zu lösen als ohne sie.
- i) **Sie:** ia. Und zudem sind die Konflikte förderlich für die Auseinandersetzung mit der Landschaftsplanung und letztendlich für ihren Erfolg.  
     **Er:** ib. Die Konflikte sind doch soweit von den übergeordneten Strukturen bestimmt, daß eine einzelne Gemeinde sie ehe nicht lösen kann.

## II. Problem- und Konfliktbeschreibung und -bearbeitung

Nun bitte ich Sie, mir über die größeren Probleme zu erzählen, die während des Planungsprozesses und bei der Zusammenarbeit aufgetaucht sind. Ich meine damit nicht nur sachliche Diskrepanzen sondern denken Sie bitte insbesondere auch an Konflikte mit unterschiedlichen Werten, Interessen oder Verhaltensweisen der verschiedenen Akteure oder an Probleme mit einzelnen Personen oder Gruppen und auch an Probleme im Kommunikationsgeschehen und über die Vorgehensweise.

**7. Bitte nennen Sie mir zunächst alle größeren sachlichen und auch persönlichen Probleme, die Ihnen einfallen, welche im Verlauf des Planungsprozesses aufgetaucht sind.** Diese schreibe ich auf Karteikarten.

- **Anknüpfungspunkt:** Wie war es z. B. mit diesem (dem Interviewer bereits bekannten) Konflikt?

(diese sind: .....)

- **Anschließend fehlende Problembereiche mit Hilfe der Karteikarten jeweils einzeln nennen und abfragen:**

Gab es Konflikte um die sachliche Richtigkeit von Aussagen, bzw. unterschiedliche Vorstellungen über Ziele und Inhalte der Planung (Bewertungen, Werte, Interessen), mit einzelnen Personen oder Gruppen oder über den Kommunikationsstil oder über die Vorgehensweise?

- **Danach bittet der Interviewer den Interviewpartner die Bedeutung der einzelnen Konflikte anzugeben und eine Rangfolge festzulegen:**

- a) Welches waren die größten Probleme?
- b) Ist diese Reihenfolge typisch für die Landschaftsplanung/ für Ihre Gemeinde?
- c) Sind Konflikte in der Lapla vermeidbar?
- d) Zu welchem Zeitpunkt und in welchem Planungsschritt ist der Konflikt aufgetreten?

**8. Erzählen Sie mir doch bitte so ausführlich über den von Ihnen genannten (größten) Konflikt über ... und das Geschehen dabei, daß ich mir darüber ein richtiges Bild machen kann. Ich meine damit, wo die Knackpunkte lagen, wer alles beteiligt war und was genau geschah.**

- a) Wie wichtig waren den Parteien die Streitpunkte?
- b) Wie schätzten die Parteien die Machtverhältnisse ein?
- c) Wurde über die eigentlichen inhaltlichen Interessen gestritten oder über etwas ganz anderes?
- d) Beschreiben Sie doch bitte die entscheidenden Momente im Konfliktverlauf.  
Steigerte sich die Konfliktintensität oder sank sie? Wie kam es dazu?
- e) Was wurde im Verlauf des Konfliktes mit diesem zusätzlich verknüpft (Aspekte, Inhalte, Personen)?
- f) Gab es für diesen Konflikt typische, sich wiederholende Abläufe oder Aspekte?
- g) Welches waren die Tätigkeiten des Planers dabei?

**9. Wo lagen Ihrer Meinung nach die Ursachen für diesen Konflikt? Wieso ist ein Konflikt in dieser Form überhaupt entstanden?**

- a) War der Konflikt unnötig oder mußte er auf jeden Fall bearbeitet werden?
- b) Inwieweit lagen Ursachen im Anspruchsniveau der Landschaftsplanung?
- c) Ist den Parteien aus dem Konflikt Nutzen oder Schaden entstanden?
- d) In welchem sozialem Klima (zwischen Bürgern, Bürgermeister und Gemeinderat, Ämtern, Landnutzern) sind denn die bisherigen Planungsaufgaben früher -vor diesem Projekt- in der Gemeinde verlaufen?
- e) Wie war denn die Einstellung zu Naturschutz vor Beginn der Planung?

**10. Wer versuchte dieses Problem aus der Welt zu schaffen bzw. zu `lösen`?**

- a) Gab es einen Vermittler?
- b) Was war die Rolle des Planers?
- c) Sollte der Planer Ihrer Meinung nach zur Rolle des Experten auch die des Schlichters übernehmen? → Ja oder Nein (Warum und wie?)

**11. Wie - auf welchem Wege - versuchte man diesen Konflikt aus der Welt zu schaffen?**

- a) Wie ist man dabei vorgegangen und wo lagen die Schwierigkeiten?
- b) Meinen Sie, daß es außerhalb des Planungsprozesses relevante Vorentscheidungen für die Lapla gefallen sind?
- c) Konnten sich die Parteien verständlich und nachvollziehbar ausdrücken und wurde darüber diskutiert?
- d) Gab es neue Gesichtspunkte, die für die Lösungsfindung entscheidend waren und verschiedene sachliche Lösungsalternativen? (falls nein, warum nicht?)

**12. Konnte eine `Lösung` gefunden werden?**

- a) Falls nein, warum nicht und wie ging es dann weiter? Falls ja, wie sah dann die Lösung inhaltlich aus?
- b) Wie konnte Akzeptanz für eine Lösung erzielt werden (oder war diese bereits vorhanden)?
- c) Welches waren die Folgen des Konfliktes bzw. die Folgen seiner (Nicht-) Lösung?

**13. Inwieweit eignete sich die Form der Zusammenarbeit zur Bearbeitung und ggf. Lösung von diesem Konflikt? Welches Vorgehen wäre sinnvoller gewesen?**

*Intervieweranweisung: Wie war das bei den anderen größeren Problemen (→ maximal weitere 2 nach den Frageblöcken 8-13 einzeln abfragen), welche Sie nannten?*

- Gab es noch weitere Konflikte? ... und ev. welche, an denen auch Sie beteiligt waren?

### III. Zu den Ergebnissen der Planung

Nun möchte ich Sie bitten, mir noch etwas über die Ergebnisse dieser Zusammenarbeit und der Probleme dabei in der Landschaftsplanung zu erzählen:

**14. Brachte der Planungsprozeß für Sie persönlich etwas Neues - z. B. ökologisches Wissen, die Standpunkte anderer, die Zusammenarbeit oder die fachlichen Ergebnisse?**

a) Was fanden Sie überzeugend und was weniger?

**15. Welches sind die wichtigsten Ergebnisse der Planung für die Gemeinde, für den Naturschutz (bzgl. Ressourcen, Arten, Biotope, Erholung) sowie „gegen“ die Belange des Naturschutzes?**

a) Finden Sie den Landschaftsplan als Dokument verständlich und nachvollziehbar? (ja, nein)

b) Wie bewerten Sie die Qualität des Landschaftsplanes?

**16. Welche Wirkungen hat der Planungsprozeß - nach seinem Abschluß - heute in anderen Bereichen wie z.B. in der Wirtschaft, zwischen den Akteuren, im sozialen Leben ...?**

a) Sind diese Wirkungen förderlich oder hinderlich für die Realisierung von Zielen des Landschaftsplanes?

b) Besteht heute noch Kontakt zum Planer?

**17. Sehen Sie es für Ihre/die Gemeinde unter den derzeitigen Bedingungen wie z. B. wirtschaftliche oder politische Situation überhaupt als möglich an, Inhalte der Lapla umzusetzen?**

a) Falls nein, warum nicht? Wo lagen die größten Schwierigkeiten?

b) Falls ja, welche Inhalte und wie genau (auch ohne den Planer)?

**18. Wurden bereits Ergebnisse realisiert und falls ja, welche - z. B. im FNP, GO, in Fachplanungen oder in Natura? - Falls nein, warum wurde noch nichts realisiert?**

**19. Unterstützen (Sie und die Gruppen, welche Sie vertreten und) die (anderen) Akteure und Öffentlichkeit in der Gemeinde den Landschaftsplan?**

a) Falls nein, wer warum nicht (sind Sie z.B. nicht zufrieden)?

b) Sehen (Sie) sich die Akteure (Bgm., GR, Bürger, Behördenvertreter) am Ende des Planungsprozesses als mitverantwortlich für den Naturschutz bzw. die Ergebnisse und Umsetzung der Planung? (Beispiel)

**Zum Abschluß** eine letzte ganz allgemeine Frage

**20. Was sollte das nächste Mal in der Landschaftsplanung, bei der Konfliktlösung und in der Zusammenarbeit besser oder anders gemacht werden?**

# Lebenslauf

## Persönliche Daten

---

Name: Torsten Meyer-Oldenburg  
geboren am: 23.01.1965 in München  
Wohnort: Raiffeisenstr. 4, 86946 Vilgertshofen  
Familienstand: verheiratet, 2 Kinder

## Schulbildung

---

1971 - 1975 Volksschule Planegg (bei München)  
1975 - 1976 Kurt-Huber-Gymnasium in Krailling (bei München)  
1976 - 1984 Hochschulreife am Dante-Gymnasium (München)

## Berufstätigkeit

---

1984 - 1986 Gärtnerlehre und Gesellenprüfung

## Zivildienst

---

1987 - 1988 in der 5./6. Klasse einer heilpädagogischen Schule (Friedel-Eder-Schule bei München)

## Studium

---

1988 - 1994 Studium der Landespflege mit den Schwerpunkten Landschaftsökologie, Soziologie und Landschaftsarchitektur  
Diplomarbeit: Ableitung von Entwicklungszielen für die Landschaft und deren Umsetzung in einem Pflege- und Entwicklungskonzept für das Pflaumdorfer Moos

## Berufstätigkeit

---

1995 - 1998 Mitarbeit in Planungsbüros und an der Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg

## Hochschultätigkeit

---

1996 - 2000 Lehre am Lehrstuhl für Landschaftsökologie der Technischen Universität München und  
und ab April 2002 wissenschaftlicher Mitarbeiter