Mehr Legitimität?
Zur Wirksamkeit partizipativer Verfahren in räumlichen Planungsprozessen

Inaugural-Dissertation zur
Erlangung der Doktorwürde
der Fakultät für Forst- und
Umweltwissenschaften der
Albert-Ludwigs-Universität
Freiburg im Breisgau

vorgelegt von

Regina Rhodius

Freiburg im Breisgau
Februar 2012

Dekan: Prof. Dr. Jürgen Bauhus

Referent: Prof. Dr. Karl-Reinhard Volz

Korreferent: Prof. Dr. Werner Konold

Datum der mündlichen Prüfung: 22. Juni 2012

Vorweg ein Dank

Danksagungen sind eine gute Gelegenheit, die Nüchternheit eines wissenschaftlichen Textes einmal hinter oder - in diesem Fall - vor sich zu lassen und persönlich zu werden. Diese Gelegenheit möchte ich gern beim Schopfe ergreifen und all denen danken, die mich in den letzten Jahren auf meinem Weg durch und mit dieser Arbeit begleiteten und unterstützten.

Zuallererst danke ich meinem Doktorvater Herrn Prof. Dr. Karl-Reinhard Volz, der diese Rolle im besten Sinn des Wortes ausfüllte – immer konstruktiv begleitend und in Phasen der Entscheidungsfindung über den weiteren Verlauf der Arbeit Orientierung und Rückhalt gebend. Dies alles mit Wohlwollen, Wertschätzung und großer Herzlichkeit – vielen Dank, Herr Volz! In Zeiten der Tätigkeit von Herrn Prof. Volz als Prorektor übernahm Herr Prof. Dr. Ulrich Schraml die Betreuung dieser Arbeit. Ihm verdanke ich vor allem einen pragmatischen und dennoch neugierigen Blick auf die Wissenschaft, Danke auch Dir! Herrn Prof. Dr. Werner Konold danke ich herzlich für seine sofortige Zusage, das Korreferat für diese Arbeit zu übernehmen. Ebenso danke ich Herrn Prof. Dr. Glawion für die unkomplizierte Übernahme der Zweitbetreuung gegen Ende der Promotion.

Die erste Phase der vorliegenden Untersuchung fand innerhalb des europäischen Verbundprojektes FOWARA (Forested WAter Retention Areas) statt. Dieses Projekt wurde durch das INTERREG-Programm III B NWE finanziert und ermöglichte mir den Einstieg ins Thema. Die zweite, vertiefende Untersuchungsphase anzugehen, ermöglichte mir ein Stipendium der Landesgraduiertenförderung Baden-Württemberg.

Wertvolle Anregungen zur Gestaltung meines Forschungsprozesses verdanke ich Frau Prof. Dr. Margaret Shannon und Frau PD Dr. Angelina Topan. Mit Frau Dr. Daniela Kleinschmit, Frau Dr. Sylvia Kruse, Herrn Prof. Dr. Michael Pregernig, Herrn Dr. Thomas Uhlendahl und meiner Zimmerkollegin Frau Dr. Angela Lüchtrath gab es so manchen schönen und fruchtbaren Austausch rund um das Thema Partizipation. All meinen Kolleginnen und Kollegen am Institut danke ich für die anregenden fachlichen Debatten ebenso wie für entspannte und ablenkende Flurgespräche. Und ein ganz spezieller Dank geht an Sabine Dehn und Markus Winkler für ihre schnelle medizinische Hilfe in allen Bürobelangen und darüber hinaus. Christina Heidt danke ich für das Transkribieren der Interviews und die Übernahme von Recherchearbeiten während ihrer Zeit als wissenschaftliche Hilfskraft.

Diese Arbeit wäre nicht möglich gewesen, wenn mir nicht meine Interviewpartner einen Einblick in ihre Erfahrungen mit dem Thema Öffentlichkeitsbeteiligung gewährt hätten. Ihnen allen ein herzliches Dankeschön für Ihr Vertrauen, ich hoffe, Sie finden sich in den Beschreibungen, auch wenn Sie nicht alle meine Schlüsse teilen mögen, wieder. Ebenso danke ich allen Teilnehmenden des Diskussionsforums in Kehl im November 2005 sowie des Fachgesprächs in Mainz im März 2006.

Ein dickes Danke all meinen Korrekturleserinnen und -lesern, die trotz eigener enger Zeitpläne Teile der Dissertation ‚kurz vor knapp' gegenlasen und wertvolle Hinweise gaben: Antje Balasus, Lisa Cappelmann, Jutta Gerner, Dr. Peter Haas, Emily Kilham, Dr. Angela Lüchtrath, Esther Muschelknautz, Dörte Peters und Dr. Christine Schmitt – ein dreifaches Hoch auf Euch!

Den (Groß-)Eltern einen lieben Dank für die Unterstützung rund um Kind, Haus und Hof – denn Wissenschaft braucht Freiräume…

Ein ganz spezielles Danke an meinen lieben Mann Heiko, der mir in den letzten Wochen vor Abgabe der Dissertation – wo es einem ungeschriebenen Gesetz zufolge immer knapp wird - den Rücken frei gehalten hat, obwohl sein eigener noch der Schonung bedurfte. Und der gemeinsam mit Hannes dafür gesorgt hat, dass es ein schönes Leben neben und mit dem Promovieren gab.

Hinweise zur Benutzung

Zur Erleichterung der Lesbarkeit werden Personenangaben in dieser Arbeit nicht nach Geschlecht unterschieden. Die männliche Form schließt beide Geschlechter ein. Literaturangaben und Ergänzungen zum Text sind, sofern sie nicht in die Satzstruktur des Fließtextes eingebunden sind, durch Fußnoten angegeben. In Fußnoten angegebene Internetquellen sind nicht im Literaturverzeichnis aufgeführt. Die Internetquellen wurden am 12. Januar 2012 auf ihre Aktualität überprüft, daher wurde in den Quellenangaben auf eine separate Angabe des Zugriffsdatums verzichtet. Einzelne, vor der Veröffentlichung ergänzte aktuelle Internetquellen wurden mit Zugriffsdatum aufgeführt. Wörtliche Zitate sind mit Anführungszeichen gekennzeichnet, Interviewzitate kursiv gesetzt. Weitere Hervorhebungen von Worten werden mit `´-Zeichen gekennzeichnet. Abbildungen, Tabellen und Fotos stammen, sofern keine anderen Quellen angegeben sind, von der Autorin der Arbeit.

INHALTSVERZEICHNIS

1 EINFÜHRUNG ..... - 1 -

1.1 PROBLEM- UND ZIELSTELLUNG ..... - 1 -
1.2 THEORETISCHE EINORDNUNG UND METHODISCHER ANSATZ ..... - 2 -
1.3 ZUM AUFBAU DER ARBEIT ..... - 4 -

2 „DEN FLÜSSEN MEHR RAUM“ – HOCHWASSERRÜCKHALTERÄUME AM OBERRHEIN ..... - 6 -

2.1 HOCHWASSER UND STRATEGIEN DER BEWÄLTIGUNG: EINE EINFÜHRUNG ..... - 6 -
2.2 ANTHROPOGENE EINGRIFFE IN DAS FLUSSSYSTEM DES OBERRHEINS ..... - 8 -
2.2.1 Veränderungen vor 1815: Waldrodungen und Schlingendurchstiche ..... - 8 -
2.2.2 Erste Ausbauphase von 1815 bis 1900: die Tulla’sche Oberrheinkorrektion ..... - 9 -
2.2.3 Zweite Ausbauphase von 1900 bis 1945: Honsell, Staustufenbau, Canal d‘Alsace ..... - 9 -
2.2.4 Dritte Ausbauphase von 1945 bis 1975: vom Canal d’Alsace zur Schlingenlösung ..... - 9 -
2.2.5 Die Folgen der Eingriffe am Oberrhein im Überblick ..... - 10 -
2.3 PROGRAMME UND MAßNAHMEN ZUM HOCHWASSERRÜCKHALT AM OBERRHEIN ..... - 11 -
2.3.1 Das Integrierte Rheinprogramm Baden-Württemberg ..... - 12 -
2.3.2 Programme und Maßnahmen in Rheinland-Pfalz ..... - 13 -
2.3.3 Schwierigkeiten auf dem Weg zur Umsetzung ..... - 14 -
2.3.4 Partizipation bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen ..... - 17 -
2.4 FAZIT ..... - 20 -

3 PARTIZIPATION IN RAUMBEZOGENEN PLANUNGSPROZESSEN ..... - 21 -

3.1 PARTIZIPATION – EINE EINFÜHRUNG ..... - 21 -
3.1.1 Begriffsklärungen ..... - 21 -
3.1.2 Kategorisierung von Beteiligungsformen ..... - 22 -
3.1.3 Partizipation im Kontext politischer Steuerungsformen ..... - 23 -
3.2 ZIELE PARTIZIPATIVER VERFAHREN ..... - 25 -
3.2.1 Demokratietheoretische Konzepte ..... - 26 -
3.2.2 Legitimierte Planungen – das Kernanliegen partizipativer Verfahren ..... - 27 -
3.3 DIE ENTWICKLUNG DES BETEILIGUNGSVERSTÄNDNISSES IN DEUTSCHLAND ..... - 34 -
3.3.1 60er bis 80er Jahre: Vom Rechtschutz bis zu aktivierender Beteiligung ..... - 35 -
3.3.2 Seit den 90er Jahren: Wechselnde Ausweitung und Einschränkung von Beteiligungsrechten ..... - 37 -
3.4 AKTUELLE ANFORDERUNGEN AN PARTIZIPATIVE VERFAHREN ..... - 40 -
3.4.1 Partizipation und Nachhaltigkeit ..... - 41 -
3.4.2 Partizipation im Kontext von Komplexität und Unsicherheit ..... - 42 -
3.4.3 Partizipation im Bereich des Konfliktmanagements ..... - 44 -
3.5 FAZIT ..... - 50 -

4 ANSÄTZE ZUR EVALUIERUNG PARTIZIPATIVER VERFAHREN ..... - 52 -

4.1 PROZESSORIENTIERTE ANALYSEANSÄTZE: HABERMAS ALS ZENTRALE INSPIRATIONSQUELLE ..... - 52 -
4.2 ERGEBNISORIENTIERTE ANALYSEANSÄTZE: VON KOMPLEXEN MODELLEN BIS ZUR FILTERUNG VON ERFOLGSFAKTOREN - 54 -
4.2.1 Mehrere Zieldimensionen im Blick ..... - 55 -
4.2.2 Strategisch orientierte Analyseansätze ..... - 58 -
4.3 AKTEURSZENTRIERTE ANALYSEANSÄTZE ..... - 63 -
4.3.1 Subjektive Rationalität des Handelns als Grundannahme ..... - 64 -
4.3.1 Die Handlungsressourcen von Akteuren ..... - 64 -
4.3.2 Die Handlungsorientierungen der Akteure ..... - 65 -
4.4 FAZIT: ZUSAMMENFASSUNG UND HERAUSARBEITUNG EIGENER EVALUIERUNGSKRITERIEN ..... - 66 -

5 FORSCHUNGSDESIGN ..... - 71 -

5.1 VERORTUNG IN DER QUALITATIVEN SOZIALFORSCHUNG ..... - 71 -
5.1.1 Prinzipien qualitativer Sozialforschung ..... - 72 -

5.1.2 Gütekriterien qualitativer Forschung ... *- 73 -*
5.2 VERLAUF DES FORSCHUNGSPROZESSES ... - 73 -
5.2.1 Erste Phase: explorative Erhebung der Rahmenbedingungen und Erfolgsfaktoren ... *- 74 -*
5.2.2 Zweite Phase: vertiefende Auseinandersetzung mit der Bewertung partizipativer Verfahren ... *- 75 -*
5.3 AUSWAHL DER FALLSTUDIEN ... - 76 -
5.4 PROBLEMZENTRIERTE EXPERTENINTERVIEWS ... - 78 -
5.4.1 Charakterisierung der Interviewform ... *- 78 -*
5.4.2 Auswahl der Interviewpartner ... *- 79 -*
5.4.3 Interviewleitfaden und Durchführung der Interviews ... *- 81 -*
5.4.4 Auswertung der Interviewdaten mittels qualitativer Inhaltsanalyse ... *- 82 -*
5.5 KOMMUNIKATIVE VALIDIERUNG DURCH DISKUSSIONSFORUM UND FACHGESPRÄCH ... - 84 -
5.5.1 Methodische Einordnung des Vorgehens ... *- 84 -*
5.5.2 Diskussionsforum „Öffentlichkeitsbeteiligung“ in Kehl ... *- 85 -*
5.5.3 Fachgespräch „Eckpunkte erfolgreicher Beteiligung“ in Mainz ... *- 86 -*
5.6 ANALYSERAHMEN ZUR EVALUIERUNG PARTIZIPATIVER VERFAHREN ... - 87 -
5.6.1 Kontextbereich: die Rahmenbedingungen partizipativer Prozesse erfassen ... *- 88 -*
5.6.2 Prozessbereich: Verfahrensgestaltung und Prozessdynamik beurteilen ... *- 94 -*
5.6.3 Ergebnisbereich: die Zielerreichung partizipativer Prozesse bewerten ... *- 98 -*
5.7 ZUSAMMENFASSUNG DER METHODISCHEN VORGEHENSWEISE ... - 102 -

6 ERGEBNISSE DER FALLSTUDIEN ... - 104 -

6.1 KULTURWEHR BREISACH ... - 104 -
6.1.1 Kontext ... *- 104 -*
6.1.2 Prozess ... *- 123 -*
6.1.3 Ergebnis ... *- 157 -*
6.1.4 Zwischenfazit ... *- 167 -*
6.2 POLDER INGELHEIM ... - 176 -
6.2.1 Kontext ... *- 176 -*
6.2.2 Prozess ... *- 195 -*
6.2.3 Ergebnis ... *- 210 -*
6.2.4 Zwischenfazit ... *- 218 -*
6.3 DIE ERGEBNISSE IM VERGLEICH ... - 221 -
6.3.1 Kontext ... *- 222 -*
6.3.2 Prozess ... *- 228 -*
6.3.3 Ergebnis ... *- 234 -*
6.4 FAZIT ... - 239 -

7 DISKUSSION ... - 242 -

7.1 METHODISCHE DISKUSSION ... - 242 -
7.1.1 Diskussion des Forschungsansatzes ... *- 242 -*
7.1.2 Qualität der Datenerhebung ... *- 243 -*
7.1.3 Eignung des gewählten Analyserahmens ... *- 244 -*
7.2 DISKUSSION DER INHALTLICHEN ERGEBNISSE ... - 245 -
7.2.1 Zur Wirksamkeit von Partizipation in Planungsprozessen ... *- 246 -*
7.2.2 Zentrale Rahmenbedingungen partizipativer Prozesse ... *- 250 -*
7.2.3 Entscheidende Prozessfaktoren ... *- 255 -*
7.3 FAZIT: SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR BETEILIGUNGSPRAXIS UND PARTIZIPATIONSFORSCHUNG ... - 259 -

8 ZUSAMMENFASSUNG ... - 262 -

9 SUMMARY ... - 265 -

LITERATUR ... - 268 -

ANHANG ... - 278 -

Tabellenverzeichnis

Tab.1	Stand der Umsetzung der Rückhalteräume des Integrierten Rheinprogrammes	12
Tab.2	Überblick über Beteiligungsmethoden aus der Planung von Hochwasserrückhalteräumen	16
Tab.3	Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Genehmigungsverfahren	17
Tab.4	Modellstruktur von Beierle und Cayford (2002)	54
Tab.5	Übersicht Kontextbereich – Ableitung eigener Kategorien und Kriterien aus der Analyse bestehender Evaluierungsansätze	66
Tab.6	Übersicht Prozessbereich – Ableitung eigener Kategorien und Kriterien aus der Analyse bestehender Evaluierungsansätze	67
Tab.7	Übersicht Ergebnisbereich – Prüfung der Eignung eigener Kategorien und Kriterien anhand der Analyse bestehender Evaluierungsansätze	68
Tab.8	Die Analysestruktur dieser Arbeit (erste Grobstruktur)	68
Tab.9	Charakterisierung der Fallstudien	75
Tab.10	Überblick über die Interviewpartner der vier Fallstudien	78
Tab.11	Überblick über die Bereiche, Kategorien und Kriterien der Analysestruktur	86
Tab.12	Aus den Äußerungen der Akteure zu vermutende ‚Koalitionen'	122
Tab.13 (Teil 1)	Inwieweit wurden die Ansprüche an einen partizipativen Planungsprozess im Fall Kulturwehr Breisach erfüllt?	172
Tab.13 (Teil 2)	Inwieweit wurden die Ansprüche an einen partizipativen Planungsprozess im Fall Kulturwehr Breisach erfüllt?	173
Tab.14	Inwieweit wurden die Ansprüche an einen partizipativen Planungsprozess im Fall Kulturwehr Breisach erfüllt?	174
Tab.15	Inwieweit wurden die Ansprüche an einen partizipativen Planungsprozess im Fall Polder Ingelheim erfüllt?	218
Tab.16	Vergleich der förderlichen und erschwerenden Kontextfaktoren in den Fallstudien Kulturwehr Breisach und Polder Ingelheim	220
Tab.17	Vergleich der Verfahrensgestaltung in Breisach und Ingelheim	226
Tab.18	Förderliche und hinderliche Faktoren der Verfahrensgestaltung in den Fallstudien Kulturwehr Breisach und Polder Ingelheim	228
Tab.19	Inwieweit wurden die Ansprüche an einen partizipativen Planungsprozess in den beiden Fallstudien aus Sicht der Akteure erfüllt?	232

Abbildungsverzeichnis

Abb.1	Veränderungen der Auenlandschaft am Oberrhein zwischen Alt-Breisach und Sasbach seit 1827	9
Abb.2	Überblick über die 13 Rückhalteräume des Integrierten Rheinprogrammes	11
Abb.3	Lage der rheinland-pfälzischen Hochwasserrückhalteräume am Rhein und Stand der Umsetzung	13
Abb.4	Hochwasserschutz trifft auf viele bereits konkurrierende Nutzungsansprüche	15
Abb.5	Die drei Komponenten des Legitimitätsbegriffes und ihr Blickwinkel auf Beteiligungs-prozesse	27
Abb.6	Die Entwicklung des Beteiligungsverständnisses in der Planung	33
Abb.7	Lage der Fallstudien	75
Abb.8	Ergebnisdarstellung der Diskussion: Faktoren für eine erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen	84
Abb.9	Überblick über den Rückhalteraum Kulturwehr Breisach	104
Abb.10	Faktoren der Kontextkategorien und ihr Einfluss auf den Planungsprozess	166
Abb.11	Übersichtsplan des Polders Ingelheim	175
Abb.12	Faktoren der Kontextkategorien und ihr Einfluss auf den Planungsprozess	217
Abb.13	Beziehungen der Akteure in Breisach und Ingelheim sowie grundsätzliche Meinungsverschieden-heiten zu Beginn des Planungsprozesses	225

Fotoverzeichnis

Foto 1	Pegellatte	126
Foto 2	Erörterungstermin Breisach	131

Abkürzungsverzeichnis

AEP	Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung
BbauG	Bundesbaugesetzbuch
BauGB-MaßnG	Baugesetzbuch-Maßnahmengesetz
BBR	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung
BBU	Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz
BDLA	Bund Deutscher Landschaftsarchitekten
BDVR	Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BI	Bürgerinitiative
BM	Bürgermeister
BMU	Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
Br BI	Interview Fallstudie Breisach, Vertreter der Bürgerinitiative
Br BM	Interview Fallstudie Breisach, Bürgermeister
Br FW	Interview Fallstudie Breisach, Vertreter der Fortwirtschaft
Br LNV	Interview Fallstudie Breisach, Vertreter des Landesnaturschutzverbandes
Br NatSE	Interview Fallstudie Breisach, Naturschutzexperte
Br PFB	Interview Fallstudie Breisach, Vertreter der Planfeststellungsbehörde
Br PT	Interview Fallstudie Breisach, Vertreter des Planungsträgers
Br RA	Interview Fallstudie Breisach, Rechtsanwalt der Stadt Breisach
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
DAD-Modell	Decide – Announce - Defend
EDD-Modell	Engage – Deliberate – Decide
EDGE Design	Evaluating the Delivery of Participatory Environmental Governance using an Evidence-Based Research
FFH	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie
FOWARA	FOrested WAter Retention Areas
GfL	Gesellschaft für Landentwicklung
GR	Gemeinderat
GWD SOR/HR	Gewässerdirektion Südlicher Oberrhein/Hochrhein
HHH	Hartheimer Verein für Heimat- und Hochwasserschutz e.V
HQ200	200-jährliches Hochwasser
IFOK	Institut für Organisationskommunikation
ILEK	Integrierte Ländliche Entwicklungskonzept
I LW	Interview Fallstudie Ingelheim, Landwirt / Vertreter des örtlichen Bauernverbandes
I LWM	Interview Fallstudie Ingelheim, landwirtschaftlicher Moderator
I NV	Interview Fallstudie Ingelheim, Vertreter des Naturschutzbundes Deutschland
I OB	Interview Fallstudie Ingelheim, Oberbürgermeister der Stadt Ingelheim
I PFB	Interview Fallstudie Ingelheim, Vertreter der Planfeststellungsbehörde
I PT	Interview Fallstudie Ingelheim, Vertreter des Planungsträgers
IRP	Integriertes Rheinprogramm
KABS	Kommunale Aktionsgemeinschaft zu Bekämpfung der Schnakenplage
LPlG	Landesplanungsgesetz
LRA	Landratsamt
MKRO	Ministerkonferenz für Raumordnung
MP	Modellprojekt „Eine Region im Gespräch“
MUF	Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz
NABU	Naturschutzbund Deutschland
NatSchG	Naturschutzgesetz
NN	Normalnull
NV	Naturschutzvertreter
ÖF	ökologischen Flutungen
ÖGUT	Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik
PFB	Planfeststellungsbehörde
PFV	Planfeststellungsverfahren
PPP	Public Private Partnership
PT	Planungsträger
QAGP	Querschnittsarbeitsgruppe Partizipation
RLP	Rheinland-Pfalz

ROG	Raumordnungsgesetz
ROV	Raumordnungsverfahren
SDF	Sustainable Development of Floodplains (INTERREG-III-B Projekt)
SGD	Struktur- und Genehmigungsdirektion
UBG	Das Umweltgesetzbuch
UIG	Umweltinformationsgesetz
UNCED	UN Conference on Environment and Development
UVS	Umweltverträglichkeitsstudie
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtline
WWF	World Wide Fund For Nature

1 Einführung

„Für mich ist die Einmischung der Bürgerinnen und Bürger keine Bedrohung oder ein Ausdruck einer Dagegen-Haltung, sondern eine Bereicherung. Diese Landesregierung wird der Bürgerschaft im Dialog gegenübertreten, zuhören und dann entscheiden“ – so äußerte sich Winfried Kretschmann, Ministerpräsident der ersten grün-roten Koalition des Landes Baden-Württemberg am 22.07.2011 anlässlich der Einsetzung eines Kabinettsauschusses zum Thema Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung[1]. Im Koalitionsvertrag vom April 2011 benennt die neue grün-rote Regierung in ihren Leitlinien den Anspruch „Musterland demokratischer Beteiligung“ zu werden und sieht „mehr Bürgerbeteiligung auf allen Entscheidungsebenen“ als eine von vier zentralen Aufgaben ihrer Regierungsperiode[2]. Eine „neue Planungs- und Beteiligungskultur“ soll entstehen, über einen „neuen regulatorischen und institutionellen Rahmen“ und „erweiterte Beteiligungsverfahren im Planungsrecht“ wird nachgedacht[3].

Die Bedeutung, die die neue baden-württembergische Landesregierung der Einmischung der Bürgerschaft in politische Entscheidungen beimisst, erklärt sich nicht nur aus den Grundsätzen der agierenden Parteien, sondern geht auf die massiven Proteste großer Teile der Bevölkerung gegen den Umbau des Stuttgarter Kopfbahnhofs in einen Tiefbahnhof zurück. Nicht nur in diesem konkreten Fall, auch andernorts werden angesichts planerischer Konflikte Forderungen nach mehr Bürgerbeteiligung laut. Dahinter verbirgt sich die Hoffnung, dass die Protagonisten eines Konflikts innerhalb partizipativer Verfahren zu einvernehmlichen Lösungen finden. Doch wie berechtigt ist die Hoffnung, dass Beteiligung zu mehr Akzeptanz, guten Sachlösungen und einem demokratischeren Miteinander führt? Was können Beteiligungsverfahren bewirken, welche Rahmenbedingungen benötigen sie? Mit diesen grundsätzlichen Fragen beschäftigt sich die vorliegende Arbeit. Sie widmet sich der Evaluierung partizipativer Verfahren vor dem Hintergrund der Planung von Hochwasserrückhalteräumen. Im Folgenden wird in die konkrete Problem- und Zielstellung der Arbeit eingeführt. Daran anknüpfend werden die theoretische Einordnung und der methodische Ansatz der Arbeit erläutert sowie ein Überblick über den Aufbau der Arbeit gegeben.

1.1 Problem- und Zielstellung

Der öffentliche und wissenschaftliche Diskurs um Partizipation[4] und Bürgerbeteiligung in Deutschland ist von widersprüchlichen Trends gekennzeichnet. Zum einen erfährt das Engagement des Bürgers eine neue Wertschätzung und wird – verknüpft mit dem Begriff der Bürger- oder Zivilgesellschaft – als unverzichtbar für die weitere gesellschaftliche Entwicklung angesehen. Der im öffentlichen Diskurs gestiegene Stellenwert von Öffentlichkeitsbeteiligung äußert sich in entsprechenden Richtlinien und politischen Dokumenten der europäischen Ebene[5]. Im Bereich einer nachhaltigen Entwicklung gilt die Akzeptanz und Mitwirkung der Bürger als unverzichtbar für die Verwirklichung politischer Leitbilder[6]. Trifft das Engagement der Bürger jedoch auf ‚fertige‘ Planungen und Investitionsvorhaben, dann werden Bürger nach wie vor häufig als ‚Blockierer‘

---

[1] Artikel *“Ausschuss für Bürgerbeteiligung“* der Online-Zeitschrift *Move - Moderne Verwaltung* vom 22.07.2011 [http://www.move-online.de/index.php?schrift=1&modus=g&menu=1&page=meldungen&data=12385]

[2] http://www.gruene-bw.de/fileadmin/gruenebw/dateien/Koalitionsvertrag-web.pdf

[3] ebd.: 60f.

[4] Eine Definition des Partizipationsbegriffes findet sich in Kap. 3.1.1.

[5] z.B. das Weißbuch Governance von 2001 [http://www.europa-digital.de/aktuell/quer/governance.shtml], Aarhus Konvention von 1998 [http://wko.at/up/enet/aarhkonv.pdf], im Wasserbereich die Wasserrahmenrichtlinie von 2000 (WRRL, 2000/60/EG) [http://www.urscorp.de/index.php?getfile=wasserrichtlinie.pdf]

[6] vgl. Selle (1995)

staatlicher oder privater Maßnahmen betrachtet[7]. Auch Vertreter der Konkurrenzdemokratie betrachten die „Einbeziehung von Interessenvertretungen […] als Hauptursache von Reformblockaden“[8]. Zudem gelten Konsenslösungen nicht automatisch als eine Gewähr für die sachlich beste und nachhaltigste Lösung, da auf der Suche nach einem Kompromiss mitunter konfliktbehaftete Fragen ausgeblendet werden[9]. Aufbauend auf diesen Überlegungen konstatieren Autoren der Partizipationsforschung übereinstimmend, dass bislang noch wenig Wissen zur tatsächlichen Wirksamkeit partizipativer Verfahren vorliegt[10].

Die vorliegende Arbeit möchte anhand der Untersuchung räumlicher Planungsprozesse im Hochwasserschutz zur Verkleinerung dieser Wissenslücke beitragen. Ziel der Arbeit ist es zu klären, inwieweit und unter welchen Bedingungen partizipative Verfahren tatsächlich zur Verbesserung von räumlichen Planungsprozessen beitragen. Dabei gilt es zu definieren, was unter einer Verbesserung von Planungsprozessen zu verstehen ist, und wie eine solche Verbesserung gemessen werden kann. Aus diesen Überlegungen leiten sich die folgenden forschungsleitenden Fragestellungen ab:

1. Wie können partizipative Prozesse evaluiert werden?
2. Wie wirken sich partizipative Prozesse auf die Ergebnisse räumlicher Planungen aus?
3. Welche Rahmenbedingungen und Prozessfaktoren müssen für eine erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung gegeben sein?

Die Fallbeispiele, anhand derer die Fragen bearbeitet werden, sind im Kontext der Planung von Hochwasserrückhaltemaßnahmen angesiedelt. Der Fokus auf diesen Bereich räumlicher Planungen bot sich an, da die Autorin dadurch auf die Daten des von ihr von November 2003 bis März 2006 bearbeiteten Teilprojektes im europäischen Forschungsverbund FOWARA[11] zurückgreifen konnte. Die dort erfolgte Analyse von Erfolgsfaktoren der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen diente der Aufbereitung eines praxisorientierten Leitfadens für die Öffentlichkeitsarbeit von Planungsträgern[12]. Bei der Projektbearbeitung wurde deutlich, dass partizipative Verfahren bei der Planung von Rückhalteräumen aufgrund von politischen, technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen einen sehr begrenzten Gestaltungsspielraum haben. Diese Erkenntnis führte zu dem Wunsch, die Chancen und Grenzen partizipativer Verfahren in einer vertiefenden Arbeit genauer auszuloten.

1.2 Theoretische Einordnung und methodischer Ansatz

Mit ihrem Fokus auf der Evaluierung von partizipativen Prozessen bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen stellt die Arbeit die Entscheidungsfindung zwischen Akteuren in den Vordergrund. Damit lässt sie sich in das Feld der interaktionsorientierten Policy-Forschung einordnen. Die Autorin folgt einem normativen Wissenschaftsverständnis. Ein solches Verständnis sieht die Aufgabe politikwissenschaftlicher Forschung darin, einen Beitrag zu leisten „zum Verständnis und zur Verbesserung der Bedingungen, unter denen die Politik effektive und legitime Lösungen für die Probleme des Gemeinwesens realisieren kann“[13].

---

[7] ebd., vgl. Reinert (2003: 35)
[8] Meister (2004: 32), vgl. Kap. 3.2.1
[9] vgl. IFOK (2004: 81)
[10] Newig (2005), Beierle & Cayford (2002), Sinning (2003)
[11] Innerhalb des Verbundprojektes FOWARA (FOrested WAter Retention Areas) erarbeiteten zehn Institutionen aus Frankreich, den Niederlanden und Deutschland Strategien zum Management bewaldeter Hochwasserrückhalteräume.
[12] Rhodius (2006)
[13] Scharpf (2006: 17)

Die interaktionsorientierte Policy-Forschung geht von der Annahme aus, dass politische Entscheidungen als „Produkt strategischer Interaktionen“[14] zwischen politischen Akteuren entstehen. Diese Akteure sind in einen gemeinsamen gesellschaftlichen, institutionellen und räumlichen Kontext eingebunden. Wissenschaftliche Ansätze, die sich mit dem Handeln politischer Akteure unter institutionellen Rahmenbedingungen befassen, beruhen auf einer „Zusammenführung von handlungstheoretischen und institutionalistischen oder strukturalistischen Paradigmen“[15]. Diesen Ansätzen gemeinsam ist die Verankerung im Konstruktivismus, der davon ausgeht, dass Akteure lediglich eine subjektive Realität wahrnehmen können und ihre Sicht der Dinge damit selbst konstruieren. Zudem stehen sie in der Tradition der Rational Choice Theorie, die annimmt, dass die Akteure die Handlungsoptionen wählen, die ihnen den größten persönlichen Nutzen garantieren[16]. Diese beiden erkenntnistheoretischen Annahmen liegen ebenso der vorliegenden Arbeit zugrunde. Daneben basiert die Arbeit auf der Auseinandersetzung mit der Partizipationsforschung, die sowohl auf politikwissenschaftliche, als auch planungstheoretische Erkenntnisse zurückgreift.

Zur Untersuchung partizipativer Prozesse wurden Methoden der qualitativen empirischen Sozialforschung angewandt. Der Forschungsprozess unterteilte sich dabei in zwei Untersuchungsphasen. In einer ersten explorativen Studie wurden 25 problemzentrierte Experteninterviews in vier Fallstudien der Planung von Hochwasserrückhalteräumen entlang des deutschen Rheins durchgeführt. Die Auswahl der vier Fallstudien erfolgte auf der Grundlage explorativer Interviews mit Vertretern von Landesbehörden, Planungsträgern, Bürgerinitiativen und Umweltverbänden. Ausgewählt wurden Beispiele, die in den Vorgesprächen mit diesen Vertretern hinsichtlich einer hohen Akzeptanz bzw. eines großen Widerstandes von Interessengruppen Erwähnung fanden. Die Auswahl je eines Beispiels der vier am Rhein anliegenden Bundesländer Baden-Württemberg (Kulturwehr Breisach), Rheinland-Pfalz (Ingelheim), Hessen (Trebur)[17] und Nordrhein-Westfalen (Köln-Porz-Langel/Niederkassel) ermöglichte es, rechtliche und strukturelle Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern in die Analyse einzubeziehen. Gleichzeitig konnte so nachvollzogen werden, inwieweit die Lage am Ober-, Mittel- oder Niederrhein und die damit verbundene unterschiedliche Betroffenheit der Regionen durch Hochwasser Auswirkungen auf die Akzeptanz von Hochwasserrückhaltemaßnahmen hat (Oberlieger-Unterlieger-Problematik). Die Ergebnisse wurden mittels kommunikativer Validierung in zwei Expertenworkshops überprüft.

Aufbauend auf den Ergebnissen der explorativen Studie und der Analyse bestehender Evaluierungsansätze wurde in der zweiten Untersuchungsphase eine Modellstruktur zur Bewertung partizipativer Prozesse erarbeitet. Zur Begrenzung der Datenmenge wurde die Anzahl der Fallstudien auf zwei beschränkt. Ausgewählt wurden die Fallstudien Kulturwehr Breisach und Kulturwehr Ingelheim. Die Interviews der Fallstudien wurden mittels qualitativer Inhaltsanalyse ausgewertet. Die Modellstruktur diente dabei als Codierungssystem, dass anhand der Analyse der zwei Fallstudien Kulturwehr Breisach und Polder Ingelheim gleichzeitig überprüft und überarbeitet wurde. Im Ergebnis der Arbeit liegen die auf den Fallstudien basierenden inhaltlichen Aussagen zur Wirksamkeit partizipativer Prozesse vor. Ein weiteres wesentliches Ergebnis ist die erarbeitete Modellstruktur zur Evaluierung partizipativer Verfahren.

---

[14] ebd.: 34

[15] Scharpf (2006: 73), vgl. Ostrom (2005), Mayntz (2009)

[16] Eine solche Verankerung in Konstruktivismus und Rational Choice Theorie findet sich z.B. bei Scharpf (2006), Reuber (2001), Opp & Roehl (1990). In Kap. 4.3.1 erfolgt eine differenziertere Auseinandersetzung mit der jüngeren Entwicklung der Rational Choice Theorien.

[17] Polder Trebur hatte innerhalb der vier Fallstudien eine Sonderrolle inne, da es hier bereits 1996 nach ersten planerischen Überlegungen eine politische Entscheidung des hessischen Landtags gegen weitere Planungsschritte gab. Das Beispiel wurde dennoch in die explorative Studie aufgenommen, da es interessante Aufschlüsse über den Einfluss politischer und institutioneller Rahmenbedingungen auf den Verlauf einer Planung erwarten ließ.

1.3 Zum Aufbau der Arbeit

Die Arbeit besteht aus acht Kapiteln. Einführung (Kap. 1) und Zusammenfassung (Kap. 8) bilden die verbindende Klammer der Arbeit. Kapitel 2-7 enthalten eine kurze abschließende Zusammenfassung bzw. ein Fazit. Damit soll es dem Leser ermöglicht werden, sich die wesentlichen Aussagen der Arbeit in komprimierter Form zu erschließen und je nach Interesse intensiver in einzelne Kapitel einzusteigen. Dies gilt insbesondere für die Darstellung der Ergebnisse. Hier dienen die beiden ausführlich dargestellten Ergebnisse der Fallstudien vor allem dazu, das Fazit des Fallstudienvergleichs anhand von Zitaten und Erläuterungen nachvollziehbar und nachprüfbar zu machen.

Kapitel 1 bietet eine Einführung in das Thema und erläutert dessen Relevanz. Die Auseinandersetzung mit der Wirksamkeit partizipativer Verfahren wird ins Zentrum der Arbeit gestellt. Zudem werden die theoretische Verankerung der Arbeit in der interaktionsorientierten Policy-Forschung und die methodische Verortung in der qualitativen Sozialforschung umrissen.

Die vorliegende Untersuchung widmet sich der Evaluierung partizipativer Verfahren vor dem Hintergrund der Planung von Hochwasserrückhalteräumen. Daher gibt Kapitel 2 einen Überblick über die am Oberrhein geplanten Hochwasserrückhalteräume, ihre historisch bedingte Notwendigkeit und die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der geplanten Maßnahmen. Abschließend wird auf die Rolle partizipativer Verfahren eingegangen.

Darauf aufbauend setzt sich Kapitel 3 mit generellen Aspekten der Partizipation in raumbezogenen Planungsprozessen auseinander. In diesem Kapitel werden sowohl die historische Entwicklung des Beteiligungsverständnisses in Deutschland, als auch aktuelle Herausforderungen an partizipative Verfahren wie z.B. die Suche nach nachhaltigen Lösungen für komplexe Probleme diskutiert. Eine zentrale Stellung nimmt die Definition der Ziele partizipativer Verfahren ein, da diese das Rückgrat für die Entwicklung eines Evaluierungsrasters von Beteiligungsverfahren bildet. Hierzu wurden die vielfältigen Ziele, die mit partizipativen Verfahren verbunden werden, unter dem Dach des Legitimitätsbegriffes gebündelt.

In Kapitel 4 werden bereits bestehende Ansätze zur Evaluierung partizipativer Verfahren analysiert und auf ihre Anwendbarkeit in dieser Arbeit geprüft. In die Analyse werden prozessorientierte, ergebnisorientierte und akteurszentrierte Evaluierungsansätze einbezogen. Aufbauend auf dieser Analyse und den Ergebnissen eigener Untersuchungen werden Kriterien für die eigene Evaluierung partizipativer Verfahren identifiziert.

Das Forschungsdesign, in das diese Kriterien eingebettet sind, wird in Kapitel 5 vorgestellt. Zunächst wird dabei die Verortung der Arbeit in der qualitativen Sozialforschung begründet. Anschließend werden die Prinzipien und Gütekriterien qualitativer Forschung und der in zwei Phasen unterteilte Forschungsprozess erläutert. Um die Nachvollziehbarkeit der Arbeit zu gewährleisten, werden die angewandten Methoden ausführlich beschrieben. Abschließend wird der iterativ entstandene Analyserahmen zur Evaluierung von Beteiligungsverfahren vorgestellt.

Dieser Analyserahmen dient gleichzeitig als Gliederungsschema der in Kapitel 6 vorgestellten Ergebnisse der Fallstudien Kulturwehr Breisach und Polder Ingelheim. Die Ergebnisse der beiden Fallstudien werden zunächst einzeln präsentiert. Jede Fallstudie schließt mit einem Zwischenfazit, das die wesentlichen Ergebnisse der Fallstudie zusammenfasst. Darauf aufbauend werden die Ergebnisse der beiden Fallstudien miteinander verglichen. Ein abschließendes Fazit bildet die Überleitung zur Diskussion.

In Kapitel 7 wird zunächst die Methodik der Arbeit diskutiert. Dabei wird neben potenziellen methodischen Fehlerquellen vor allem erörtert, inwieweit das qualitative Forschungsdesign und der Analyserahmen geeignet waren, die Forschungsfragen abzubilden. Die Diskussion der inhaltlichen

Ergebnisse folgt der Logik der Forschungsfragen. So werden zunächst Fragen der generellen Wirksamkeit partizipativer Verfahren betrachtet. Anschließend stehen die zentralen Rahmenbedingungen und die entscheidenden Prozessfaktoren partizipativer Verfahren im Mittelpunkt. Das Kapitel schließt mit Schlussfolgerungen für die Beteiligungspraxis und die Partizipationsforschung. Die Zusammenfassung in Kapitel 8 gibt einen Überblick über die gesamte Arbeit und ihre Ergebnisse.

2 „Den Flüssen mehr Raum“ – Hochwasserrückhalteräume am Oberrhein

„Wir müssen den Flüssen wieder mehr Raum geben, nur so können wir verheerende Schäden […] zukünftig verhindern"[18] – so äußerte sich der damalige Bundesumweltminister Jürgen Trittin am 3.April 2004 anlässlich der Verabschiedung des neuen Hochwasserschutzgesetzes durch das Bundeskabinett. Der Slogan „den Flüssen mehr Raum geben“ findet nach jedem Hochwasserereignis weite Verbreitung, seine Umsetzung gestaltet sich jedoch schwierig[19]. Eine Ursache für die langwierige Umsetzung wird in den Protesten der örtlichen Bevölkerung und verschiedener Interessengruppen gegen die Planung von Rückhalteräumen gesehen. Damit rückt eine verbesserte Einbeziehung in die Planung mittels partizipativer Verfahren in den Blickpunkt[20]. Um die Rolle partizipativer Verfahren im Kontext der Planung von Hochwasserrückhalteräumen beurteilen zu können, bedarf es eines ausreichenden Hintergrundwissens zum Thema Hochwasserrückhalt. Es erfolgt daher zunächst eine kurze Einführung zum Thema Hochwasser und Hochwasserschutz. Das anschließende Kapitel erläutert die historischen Veränderungen am Oberrhein und die sich daraus ergebende Notwendigkeit, Retentionsräume zu schaffen. Darauf aufbauend werden die konkreten Programme und Maßnahmen zum Hochwasserrückhalt am Oberrhein beschrieben und die Schwierigkeiten auf dem Weg zur Umsetzung skizziert. Beleuchtet wird auch der Stellenwert, den Partizipation bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen innehat. Ein abschließendes Fazit fasst die für den weiteren Verlauf der Untersuchung relevanten Erkenntnisse zusammen.

2.1 Hochwasser und Strategien der Bewältigung: eine Einführung

Hochwasserereignisse gehören zur natürlichen Dynamik von Flüssen und prägten das menschliche Leben in den Flusslandschaften Europas über Jahrtausende. Trotz der Hochwassergefahr waren die Flussebenen ein begehrtes Siedlungsgebiet für den Menschen, boten sie doch aufgrund fruchtbarer Böden, Zugang zu Trinkwasser, milden Klimas und dem schnellen Zugang zum Transportweg Wasser gute Lebensbedingungen[21]. Zu allen Zeiten versuchte der Mensch seinen Siedlungsraum gegen den Fluss zu behaupten und den Fluss wirtschaftlich zu nutzen. Bis ins 19. Jahrhundert hinein führten diese Eingriffe in die Auenökosysteme durch Rodungen, den Bau von Brücken und Wehren sowie die extensive landwirtschaftliche Nutzung lediglich zu strukturellen Änderungen. Dagegen behielten die Auen ihre Funktion im Landschaftshaushalt weitgehend bei[22]. Infolge der technischen Entwicklungen des 19. und 20. Jahrhunderts brachten menschliche Maßnahmen jedoch gravierende Eingriffe in das Flusssystem mit sich. Die Regulierung, Kanalisierung und Eindeichung von Flüssen brachte der Bevölkerung zunächst einen zunehmenden Schutz vor Hochwasser; zugleich konnten Krankheiten zurückgedrängt werden. Die gewonnene Ackerfläche kam der Ernährung der Bevölkerung zugute, die kanalisierten und begradigten Flüsse wurden für Transport und Energiegewinnung nutzbar. Doch die zunächst als Fortschritt betrachteten Eingriffe hatten enorme ökologische und sozioökonomische Folgen[23]. Durch das Kappen der hydrologischen Verbindung zwischen Fluss und Überschwemmungsgebieten verschwanden einzigartige Flusslandschaften. 90% der europäischen und

[18] Pressemitteilung Nr. 055/04 des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit vom 03.04.2004 zum Thema „Den Flüssen mehr Raum geben - Schäden vermeiden. Bundeskabinett beschließt Hochwasserschutzgesetz“ [http://www.bmu.de/pressearchiv/15_legislaturperiode/pm/5577.php]

[19] Siehe dazu z.B. den Artikel der Freien Presse aus Sachsen vom 10.08.2012: „Sachsen will Flüssen mehr Platz geben. An sieben Stellen sollen Flüsse Überflutungsflächen bekommen - Der Widerstand ist groß“ [http://www.freiepresse.de/NACHRICHTEN/TOP-THEMA/Sachsen-will-Fluessen-mehr-Platz-geben-artikel7443290.php]

[20] z.B. Winkel (2000)

[21] Das Buch von Smith & Wards (1998) bietet einen fundierten historischen Überblick über die Nutzung von Flüssen und die Auswirkungen auf den Hochwasserschutz.

[22] Konold (1998), Konold (2005)

[23] Monstadt (2008a: 169)

nordamerikanischen Überschwemmungsgebiete werden heute als ökologisch stark beeinträchtigt eingeschätzt[24]. Begradigung und Eindeichung führten zum Verlust wichtiger Retentionsräume. So verblieben am Rhein durch die Eingriffe der vergangenen zwei Jahrhunderte nur 15% der natürlichen Überschwemmungsauen[25]. Damit vergrößerte sich das Hochwasserrisiko: der Wasserabfluss beschleunigte sich und verursachte höhere Abflussmengen an den Mittel- und Unterläufen der Flüsse. Diese Tendenz wurde durch die Intensivierung der Landnutzung und die mit der Siedlungsentwicklung einhergehende Flächenversiegelung noch verstärkt[26]. Im 20. Jahrhundert wuchs das ökonomische Schadenspotential infolge der Anhäufung volkswirtschaftlicher Werte in den Flussauen immens. Hochwasser nehmen nun, da sie auf menschliche Siedlungen treffen, den Charakter einer Katastrophe an. So wurde der Schaden des Elbehochwassers 2002, bei dem 21 Menschen ums Leben kamen, auf mehr als 10 Mrd. € geschätzt[27]. Die Europäische Kommission geht für den Zeitraum von 1998 bis 2004 von über 100 größeren Überschwemmungen aus, die rund 700 Tote und mindestens 25 Mrd. € versicherte Schäden verursachten. Nach ihren Angaben sind entlang des Rheins über zehn Millionen Personen im Falle einer Überschwemmung bedroht sowie Schäden von bis zu 165 Milliarden Euro zu befürchten. Zudem ist davon auszugehen, dass Hochwasser auslösende Extremwetterereignisse weiter zunehmen werden[28].

Im Umgang mit der Bedrohung durch Hochwasser sind in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten zwei Paradigmenwechsel zu beobachten. Während die Errichtung von Deichen und technischen Anlagen zunächst suggerierte, ein absoluter Schutz des Menschen vor der Naturgewalt Wasser sei möglich, ist heute von der Notwendigkeit der Anpassung des Menschen die Rede: Dem Sicherheitsparadigma folgte das Paradigma einer Risikokultur[29]. Dem entsprechend wird heute zunehmend von Hochwasserrisikomanagement anstelle von Hochwasserschutz gesprochen[30]. Zudem vollzog sich seit den 80er Jahren ein genereller Wandel in der Gewässerpolitik: Das bis dahin technisch und sektoral orientierte Gewässermanagement öffnete sich ökologischen Aspekten wie dem Zulassen einer natürlichen Gewässerdynamik, und einem integrativen Ansatz[31]. Dieser Wandel findet sich im vorbeugenden Hochwasserrisikomanagement wieder, dessen Aufgabenspektrum sich dadurch erheblich erweitert hat: Es beinhaltet die Vermeidung von Hochwasserschäden durch eine angepasste Bodennutzung und das Freihalten überschwemmungsgefährdeter Flächen von Bebauung. Schutzmaßnahmen wie z.B. die Schaffung von Retentionsräumen und die bauliche Anpassung eines Hauses mindern die Wahrscheinlichkeit und die Auswirkung von Hochwasserereignissen an einem Standort. Eine gezielte Risikokommunikation stärkt Hochwasserbewusstsein und die Einsatzbereitschaft der Bevölkerung in einem Notfall. Die Festschreibung von Notfallmaßnahmen soll ein rechtzeitiges und zielgerichtetes Verhalten im Hochwasserfall unterstützen. Finanzielle Rücklagen und Versicherungssysteme ermöglichen die rasche Wiederherstellung normaler Lebensbedingungen. Angestrebt wird ebenso ein Lernen aus den Erfahrungen eines Hochwasserereignisses[32].

---

[24] Tockner & Stanford (2002: 310)
[25] IKSR (1998)
[26] Monstadt (2008a: 170), Zaugg (2003: 202)
[27] Jekel (2005: 393)
[28] COM (2004: 2)
[29] z.B. Lange & Garrelts (2007), Grünewald & Merz (2003: 13ff.)
[30] Kruse (2010: 49)
[31] Kessler (2004: 134)
[32] COM (2004: 4)

2.2 Anthropogene Eingriffe in das Flusssystem des Oberrheins

Der Oberrhein stellt einen der sechs Teilabschnitte des Rheins[33] dar, er bezeichnet den Abschnitt von Basel bis Bingen/Rüdesheim. Gemeinsam mit Alpenrhein, Hochrhein, Mittelrhein, Niederrhein und dem Rheindelta bildet er eines der größten Flusssysteme Europas – den Rhein[34]. Die verschiedenen Teilabschnitte wurden vom Menschen in unterschiedlichem Ausmaß verändert. Da sich die vorliegende Arbeit im weiteren Verlauf auf Hochwasserrückhaltemaßnahmen am Oberrhein bezieht, beschränkt sich die Beschreibung der menschlichen Eingriffe auf den Oberrhein und seine Auen. Die Erläuterungen stützen sich, wo dies nicht anders gekennzeichnet ist, auf die Literaturrecherche von Tittizer & Krebs (1996: 23-35). Sie konzentrieren sich auf strukturelle Eingriffe des Flussausbaus und klammern Schadstoffbelastungen und deren Auswirkungen auf Flora und Fauna aus.

2.2.1 Veränderungen vor 1815: Waldrodungen und Schlingendurchstiche

Erste Siedlungen am Oberrhein konnten für die Hallstadt-Zeit (800-400 v.Chr.) sowohl in den Auwäldern als auch auf dem Hochgestade nachgewiesen werden. Die menschlichen Eingriffe dieser Zeit beschränkten sich auf kleinflächige Rodungen für Ackerbau und Viehhaltung in Form von Waldweiden und Fischfang. Ab dem Mittelalter nahm das Ausmaß der menschlichen Nutzung entlang des gesamten Rheinverlaufs zu.

Hinsichtlich der Intensität des Eingriffs in die Rheinauen gibt es jedoch unterschiedliche wissenschaftliche Ansichten. Nach Tittizer & Krebs (1996) fanden am Oberrhein umfangreiche Rodungen der oberrheinischen Hartholzauenwälder (800-1200 n.Chr.) statt, die zu Wind- und Wassererosion führten. Dabei hätten sich durch Sedimentationsvorgänge Sanddünen und -flächen sowie Auelehmdecken und Uferwälle gebildet. Die ehemaligen Waldstandorte seien durch die einsetzende Nährstoffauswaschung und Bodenversauerung geprägt worden und neue Standorte für wärme- und trockenheitsliebende Arten entstanden.

Dagegen beschreibt Volk (2000), dass die Rheinauenvegetation bereits stark verändert gewesen sei. Infolge von bereits existierenden Dammsystemen wären die Rheinauen von Inselgebüsch, Kiesflächen und Gewässern geprägt gewesen. Es sei eine Illusion, von einer weitgehend unzugänglichen und ungenutzten Rheinaue auszugehen. „Es gab keine nutzungsfreien Räume in der Rheinaue“, so Volk (2000: 364). Holz- und landwirtschaftliche Nutzung habe dominiert, zudem sei die Nutzung infolge großer Nachfrage stark reglementiert gewesen. Dagegen gehen andere Publikationen davon aus, dass es bis zur Rheinkorrektion nur wenige Eingriffe in die Naturlandschaft gab[35]. Die Rheinauen seien von Weichholzauen und urwaldartigen Wäldern mit Eiche und Ulme geprägt gewesen, die als heutiges Naturschutzleitbild dienen sollten. Bereits vor der Rheinkorrektion wurden zum Schutz von Siedlungen erste strukturelle Eingriffe in Form künstlicher Schlingendurchstiche vorgenommen. Zwischen 1391-1762 erfolgten sechs Durchstiche (z.B. bei Germersheim, Kembs und Daxlanden). Diese konnten der natürlichen Fließdynamik allerdings nicht standhalten.

---

[33] Nach neuen Messungen hat der Rhein eine Länge von ca. 1.230 km. Über Jahrzehnte wurde die Länge des Rheins mit 1.320 km angegeben (z.B. IKSR 2008). Anfang 2010 führte der Kölner Biologe Bruno Kremer eine neue Messung durch und kam dabei auf eine Länge von ca. 1230 km. Er vermutet einen Zahlendreher hinter der bisherigen falschen Angabe [http://www.rheintal.de/der-rhein/daten-zahlen-fakten/rhein-laenge.html]. Der Rhein entspringt in den Schweizer Alpen und mündet in die Nordsee. Auf seinem Weg durchfließt bzw. berührt er dabei die Schweiz, Liechtenstein, Deutschland, Frankreich und die Niederlande. In seinem Einzugsgebiet von ca. 185.000 km², das zum größten Teil (ca. 100.000 km²) in Deutschland liegt, leben etwa 50 Mill. Menschen. Das Einzugsgebiet umfasst neben Teilen der stromanliegenden Länder auch kleinere Bereiche Italiens, Österreichs, Luxemburgs und Belgiens (IKSR 2008, Tittizer & Krebs 1996: 12ff.).

[34] Eine Abbildung des Rheineinzugsgebiets findet sich in Kap. 5.3.1.

[35] z.B. Dister (1991), LfU (1993)

2.2.2 Erste Ausbauphase von 1815 bis 1900: die Tulla’sche Oberrheinkorrektion

Basierend auf Plänen von Johann Gottlieb Tulla wurde von 1817-1885 die Oberrheinkorrektion mit dem Ziel der Bodenverbesserung durch Melioration und der Festlegung der badisch-französischen Grenze durchgeführt. Bei diesen Maßnahmen wurden Uferabschnitte befestigt, der Austausch zwischen Fluss und Nebenrinnen bzw. abgetrennten Altarmen blieb jedoch teilweise bestehen. Die Hochwasser verursachten nun keine flächenhaften Überflutungen mehr, sondern nur noch eine Vernässung durch ansteigendes Grundwasser. Die Korrektion bewirkte 81,8 km Laufverkürzung, d.h. 23 %, und eine damit einhergehende Tiefenerosion mit Grundwasserabsenkung und die Ausräumung von Inseln. Die Oberrheinkorrektion führte darüber hinaus zu einer Verminderung der Auenflächen, zur Intensivierung von Land- und Forstwirtschaft im Auenbereich sowie zu einer beginnenden Versandung und Verschlickung der Altarme.

2.2.3 Zweite Ausbauphase von 1900 bis 1945: Honsell, Staustufenbau, Canal d‘Alsace

Am Oberrhein wurde die Tulla’sche Rheinkorrektion mittels Niedrigwasserregulation fortgesetzt. Nach Plänen von Max Honsell (1885) wurde der Fluss weiter eingeengt, Ufer wurden befestigt, Fluss und Aue voneinander getrennt. Die 1907 begonnenen Bauarbeiten dauerten bis 1962 an (Sondernheim-Straßburg: 1907-1924, Kehl-Basel 1930-1940). Die mit den Maßnahmen einhergehende Sohlenerosion führte zu Degradation der Auenwälder durch Austrocknung. Seit dem Versailler Vertrag von 1919 besitzt Frankreich die alleinigen Rechte der Energienutzung am Oberrhein. Der Bau der ersten Staustufe (Kembs) wurde 1932 in Angriff genommen, der Bau des Grand Canal d’Alsace (Rheinseitenkanals) begann bereits 1928.

2.2.4 Dritte Ausbauphase von 1945 bis 1975: vom Canal d’Alsace zur Schlingenlösung

Dank des Marshall-Plans von 1948 stand Frankreich das erforderliche Geld zum Weiterbau des Rheinseitenkanals am Oberrhein zur Verfügung. Die Staustufen Ottmarsheim (1952), Fessenheim (1957) und Vogelgrün (1959) wurden gebaut. Kanalisierung und Staustufenbau brachten die insgesamt gravierendsten Veränderungen des oberrheinischen Ökosystems mit sich: Zwischen Basel und Breisach entstand der Grand Canal d’Alsace, eine abgedichtete Betonrinne, die den größten Teil der Wassermenge des Rheins führt. Die verbleibende Menge fließt im sogenannten Restrhein, dessen Wasserspiegel um zwei bis drei Meter sank. Um die daraufhin erfolgte Grundwasserabsenkung abzufangen, wurde 1965 das Kulturwehr Breisach in Betrieb genommen. Der Schifffahrtskanal wurde infolge des Oberrheinvertrages von 1956 nicht wie geplant bis Straßburg weiter geführt, sondern endet in Breisach. Die sich anschließenden vier Staustufen wurden als Schlingenlösung angelegt, um eine weitere Grundwasserabsenkung zu verhindern. Jedoch führte auch diese Ausbauform zu weiterer Sohlenerosion und Grundwasserabsenkung. Dem versuchte man, durch die folgenden zwei Stauanlagen Gambsheim (1974) und Iffezheim (1977) entgegenzuwirken. Da die Stauanlagen nicht zur erhofften Minderung der Sohlenerosion führten, entschied man sich für eine künstliche Geschiebezuführung unterhalb von Iffezheim. Durch die Zusammenführung der Altrheinarme zu einem Wasserlauf entlang der mit parallelen Dämmen eingedeichten Rheinabschnitte konnte der Grundwasserspiegel künstlich gehoben werden. Die Absenkung gegenüber der Ausgangssituation ist jedoch besonders am südlich Oberrhein gravierend. Der Fehlbetrag des dortigen Grundwasservorkommens wurde 1968 auf ca. drei Mrd. m^3 geschätzt[36]. Das Altrheinverbundsystem erlaubt zwar künstliche Flutungen, diese können die Dynamik natürlicher

[36] Raabe (1968 in Tittizer & Krebs 1996: 34).

Fluten jedoch nicht ersetzen. Demzufolge konnte der vor dem Bau der Stauanlagen noch verbliebene Auenwald nicht erhalten werden. Seit ca. 1975 fanden am Rhein keine größeren strukturellen Eingriffe mehr statt. Die Maßnahmen beschränkten sich auf lokale Maßnahmen der Fahrrinnenvertiefung und -nachbesserung sowie auf Unterhaltungsmaßnahmen. Hauptthema ist seither die Bewältigung der erhöhten Hochwassergefahr.

2.2.5 Die Folgen der Eingriffe am Oberrhein im Überblick

Die Eingriffe am Oberrhein hatten gravierende Auswirkungen:[37] Sie führten 1) zu einer Abtrennung der Auen vom Hauptstrom, 2) zu Veränderungen in Geschiebehaushalt und in der Durchgängigkeit, und 3) zu einer Erhöhung der Hochwassergefahr.

1) Abtrennung der Auen vom Hauptstrom (siehe Abb.1): Flussbegradigung und Eindeichung führten zu einer Trennung des Hauptstroms von seinen Nebenarmen und seinen Auen. Durch die Laufverkürzung und die damit verbundene Erhöhung der Fließgeschwindigkeit kam es zu einer erhöhten Tiefenerosion. Diese verstärkte nicht nur die Abtrennung der Verbindung des Rheins zu den Altrheinarmen, sondern bewirkte eine besonders am südlichen Oberrhein gravierende Absenkung des Grundwasserspiegels. Die Veränderungen im Wasserhaushalt zogen Veränderungen in Flora und Fauna nach sich. Der Staustufenbau zur Energiegewinnung und Niedrigwasserregulierung führte im Bereich des Rheinseitenkanals zu einer vollständigen Kappung der Verbindung von Fluss und Auen. Die beschriebenen Eingriffe führten zwischen Basel und Karlsruhe zu einem Verlust von 870 km² Auenlandschaft. Davon gingen 660 km² durch die Konstruktion von Deichen, 80 km² durch Erosion und 130 km² durch den Staustufenbau verloren. Damit verblieben von im Jahr 1800 vorhandenen 1.000 km² Auenfläche lediglich 130 km² Auenland[38]. Während dieser Rückgang der Auenflächen aus ökologischer Hinsicht überwiegend als großer Verlust gewertet wird[39], geht Volk (2000: 366f.) davon aus, dass es ohne Rheinkorrektion nie zur Entwicklung einer solchen „Vielfalt an Waldtypen in der neuen, veränderten Aue“ gekommen wäre. Artenzahl und Alter der Bäume hätten sich erhöht, damit hätte der Naturschutzwert der Flächen insgesamt zugenommen.

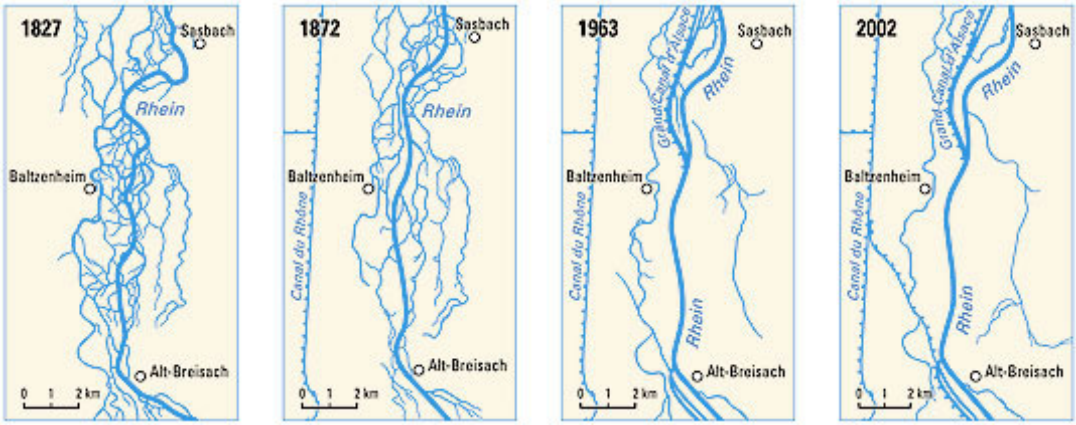


Abb.1 Veränderungen der Auenlandschaft am Oberrhein zwischen Alt-Breisach und Sasbach seit 1827[40]

Nach Konold (1998) geht es bei der Renaturierung mitteleuropäischer Auen nicht darum, den ursprünglichen Zustand wiederherzustellen. Stattdessen sei es Ziel, eine funktionsfähige Aue[41]

---

[37] in Anlehnung an Lehmann (2010: 5) und Tittizer & Krebs (1996: 35)
[38] Pfarr et al. (2006: 14)
[39] Dister (1991), LfU (1993)
[40] © Haack Weltatlas
[41] Der Begriff der Funktionsfähigkeit bezieht sich dabei auf Retention, Grundwasserneubildung, Stoffsenke, Strukturreichtum der Lebensräume und Repräsentativität der Lebensgemeinschaften.

herzustellen. Dabei sollten die historische Entwicklung und die derzeitigen gesellschaftlichen Rahmenbedingungen berücksichtigt werden. Die Frage, wie die historische Entwicklung der Rheinauen bewertet wird und welcher Auenzustand heute anzustreben ist, ist nicht nur wissenschaftlich interessant, sie wirkt sich auch stark auf die öffentliche Debatte um Hochwasserrückhaltemaßnahmen aus[42].

2) Veränderungen in Geschiebehaushalt und in der Durchgängigkeit: Der Bau der Staustufen und Buhnen zur Regulierung des Wasserstandes bewirkte Veränderungen in Geschiebehaushalt und in der Durchgängigkeit des Rheins. In den Stauräumen wird Geschiebe zurückgehalten. Im Unterwasser der Staustufen verstärkt sich die Sohlenerosion und macht Geschiebezufuhr nötig.

3) Erhöhung der Hochwassergefahr: Die Ausbaumaßnahmen bewirkten nur einen lokalen Hochwasserschutz. Durch die Flusstrassierung beschleunigte sich die Strömung. Retentionsflächen standen nicht mehr zur Verfügung, so dass sich der Hochwasserabfluss erhöhte. Damit nahm die Hochwassergefährdung unterhalb der Staustufe Iffezheim rapide zu[43].

2.3 Programme und Maßnahmen zum Hochwasserrückhalt am Oberrhein

Der am Oberrhein von Basel bis Iffezheim infolge des Baus der Staustufen erzielte Hochwasserschutz ging zulasten der Regionen flussabwärts der Staustufe Iffezheim. In diesen Regionen geht man im Falle von Überflutungen im Rahmen eines 200-jährlichen Hochwassers (HQ 200) von einem Schaden von 6 Bill. Euro aus[44]. Um die Auswirkungen des Staustufenbaus genauer zu untersuchen und ihnen entgegenzuwirken, wurde bereits 1968 im Auftrag der Regierungen Frankreichs, der Schweiz, Deutschlands sowie Österreichs die Internationale Hochwasser-Studienkommission gebildet, die bis 1978 tätig war. Die Kommission empfahl in ihrem abschließenden Bericht die Schaffung eines Retentionsvolumens von 260 Mio. m³, um die Hochwassersicherheit wieder herzustellen, die vor dem Ausbau des Oberrheins bestanden hatte. Von diesen 260 Mio. m³ waren 64 Mio. m³ im Elsass, 126 Mio. m³ in Baden-Württemberg und 66 Mio. m³ in Rheinland-Pfalz vorgesehen[45]. Darauf aufbauend kam es 1977 zu einem „Verwaltungsabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Ländern Rheinland-Pfalz und Hessen zur Regelung von Fragen des Hochwasserschutzes am Oberrhein“. Danach übernimmt Hessen einen finanziellen Anteil von 20 % der Baukosten[46]. 1982 wurde eine deutsch-französische Vereinbarung[47] zur Wiederherstellung des 200-jährlichen Hochwasserschutzes für den Raum zwischen Iffezheim und Worms getroffen.

Im Verlauf weiterer Untersuchungen zeigte sich, dass die in den verschiedenen Abkommen veranschlagten Retentionsflächen nicht ausreichen würden. Dies lag zum einen daran, dass man zunächst von einer Poldereinstauhöhe von etwa zehn Metern ausgegangen war. Die Komplikationen beim Probeeinstau des Polders Altenheim (1987) zeigten jedoch, dass eine derartige Vorgehensweise zu einem massiven Grundwasseranstieg führen würde und technisch kaum beherrschbar wäre[48]. Zum anderen erkannte man, dass die Rückhalteräume so eingerichtet werden müssen, dass das angestaute Wasser in einer Fließbewegung bleibt, um so Schäden an Bäumen zu vermeiden. Das neue Konzept schränkte die Einstauhöhe daher auf 2,50 m über mittlerer Geländehöhe ein, wodurch

[42] vgl. Kap. 6.1.2.2, Abschnitt 3
[43] Lehmann (2010)
[44] Pfarr et al. (2006: 16)
[45] ebd.
[46] http://www.hessen.de/irj/HMULV_Internet?cid=155e5d7b40ba147ec8af6a4f9dca2372
[47] Vereinbarung zur Änderung und Ergänzung der Zusatzvereinbarung vom 16.Juli 1975 zum Vertrag vom 04.Juli 1969 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik über den Ausbau des Rheins zwischen Kehl / Strasburg und Neuburgweiler / Lauterburg
[48] GWD (2000: 10)

jedoch neue Retentionsflächen erforderlich wurden. Heute geht man von einem nötigen Gesamtvolumen von 288 Mio. m³ aus[49]. Frankreich stellt mit den Poldern Erstein und Moder ca. ein Fünftel des gesamten Retentionsvolumens bereit. 167,3 Mio. m³ Rückhalteraum, d.h. etwa drei Fünftel, werden in Baden-Württemberg geschaffen. In Rheinland-Pfalz ist die Schaffung von etwa 62 Mio. m³ vorgesehen[50]. Im Folgenden werden die in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz vorgesehenen bzw. bereits umgesetzten Maßnahmen ausführlicher vorgestellt.

2.3.1 Das Integrierte Rheinprogramm Baden-Württemberg

Aufbauend auf dem deutsch-französischen Abkommen von 1982 und ausgelöst durch die Komplikationen beim Probestau des Polders Altenheim beschloss die Landesregierung von Baden-Württemberg 1988 die Entwicklung eines Rahmenkonzeptes zum Integrierten Rheinprogramm (IRP). Dieses sollte „die Grundlage für die anstehenden Entscheidungen sowohl zur Wiederherstellung des Hochwasserschutzes als auch – gleichrangig – für die Erhaltung und Renaturierung auetypischer Biotopsysteme in einer lebensfähigen Rheinlandschaft“[51] bilden. Damit war die gleichwertige Berücksichtigung von Belangen des Hochwasserschutzes und der Renaturierung vorgegeben und fand sich so in dem 1996 von der Landesregierung beschlossenen „Rahmenkonzept des Landes Baden-Württemberg zu Umsetzung des Integrierten Rheinprogrammes“. Aus den ursprünglich vorgesehenen fünf Standorten der deutsch-französischen Vereinbarung mit ca. zehn Meter hohen Deichen entwickelte sich so ein Konzept mit 13 Standorten. Abb.2 zeigt die Lage der Rückhalteräume.

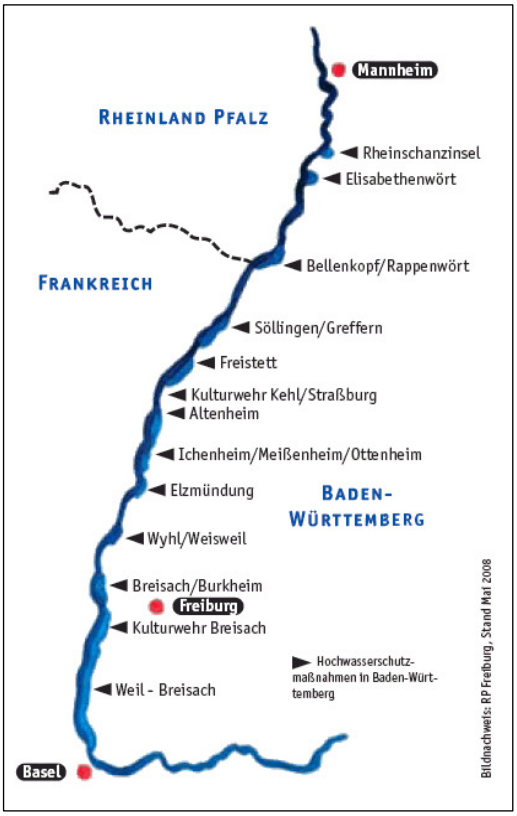


Abb.2: Überblick über die 13 Rückhalteräume des Integrierten Rheinprogrammes

Zusätzlich zu dem Retentionsvolumen dieser 13 Räume können im Hochwasserfall bereits heute 45 Mio. m³ Wasser zurückgehalten werden. Dies geschieht durch den Sonderbetrieb der Rheinkraftwerke, bei dem das Wasser im alten Rheinbett zwischen Kembs und Breisach zurückgehalten wird und die Auenwälder der Rheinschlingen durchströmt[52]. Ein Kernelement des IRP sind die ökologischen Flutungen. Das Konzept der ökologischen Flutungen geht davon aus, dass ein Hochwasserereignis enorme Auswirkungen auf das Ökosystem des Rückhalteraumes hat. Eine Flutung ist dementsprechend ein Eingriff in Natur und Landschaft. Gemäß der naturschutzrechtlich verankerten Eingriffsregelung müssen negative Auswirkungen von Vorhaben auf Natur und Landschaft vermieden oder – wenn dies nicht möglich ist – minimiert bzw. im letzten Schritt ausgeglichen werden[53]. In diesem Sinn sollen die ökologischen Flutungen zur Minimierung der Auswirkungen von Hochwasserereignissen dienen. Mithilfe regelmäßiger, auch unabhängig von Hochwasserfällen stattfindender Flutungen soll sich das

[49] Demgegenüber sprechen Pfarr et al. (2006: 16) von 270 Mio. m³. Sie gehen dabei von einem geringeren Beitrag von Rheinland-Pfalz aus.
[50] MUF (2011: 17)
[51] UM (1988: 6)
[52] http://www.rp-freiburg.de/servlet/PB/menu/1327684/index.html#Frage12
[53] §§ 14 und 15 BNatSchG

Ökosystem systematisch an Hochwasserereignisse anpassen und auf eine Auendynamik einstellen[54]. An dem Konzept der ökologischen Flutungen entzündete sich massive Kritik der betroffenen Gemeinden und Bürgerinitiativen, die im Rahmen der Fallstudie Breisach erläutert wird (siehe Kap. 6.1.2.2). Der Widerstand der betroffenen Gemeinden ist einer der Gründe, warum sich die Umsetzung des IRP nach dem 1996 getroffenen Beschluss der Landesregierung Baden-Württemberg so schleppend gestaltet hat. Um dem IRP mehr Nachdruck zu verleihen, stimmte der Landtag von Baden-Württemberg 2002 den 13 Standorten erneut einstimmig zu. 2010 erfolgte überdies die erneute Zustimmung des Kabinetts zum IRP[55]. Wie Tab.1 zeigt, sind von den vorgesehenen 13 Rückhalteräumen dennoch bislang erst drei Räume in Betrieb. Diese drei Räume decken allerdings bereits etwa 40 % des notwendigen Retentionsvolumens ab[56]. Die bei der Umsetzung auftretenden Schwierigkeiten sind auch in anderen Bundesländern zu beobachten und werden daher in Kap. 2.3.3 übergreifend erörtert.

Tab.1: Stand der Umsetzung der Rückhalteräume des Integrierten Rheinprogrammes[57]

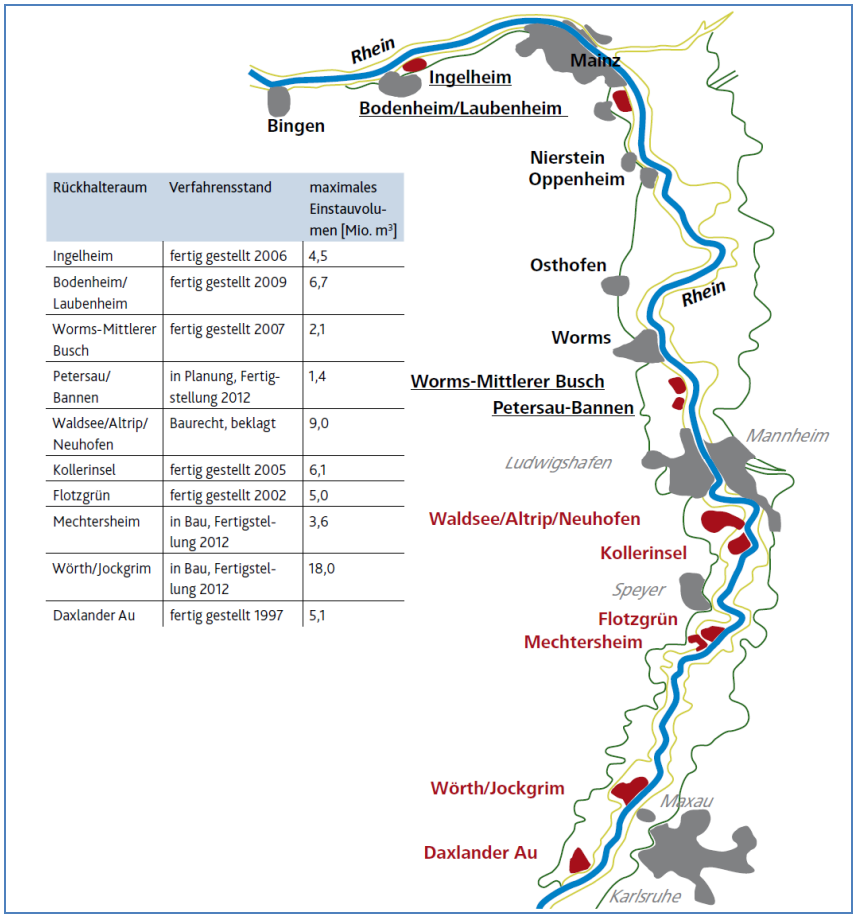
Stand der Umsetzung	Rückhalteräume	Retentionsvolumen in Mio. m³
Planung zurückgestellt	Abschnitt II Weil-Breisach	s. Abschnitt I
In Voruntersuchung bzw. Voruntersuchung gerade abgeschlossen	Elisabethenwört Freistett	11,9
In Planung bzw. Vorbereitung des Planfeststellungsverfahrens	Ichenheim/Meißenheim/Ottenheim Wyhl/Weisweil Abschnitt IV Weil-Breisach	5,8 7,7 s. Abschnitt I
Im Planfeststellungsverfahren	Bellenkopf/Rappenwört Breisach/Burkheim Abschnitt III Weil-Breisach	14,0 6,5 s. Abschnitt I
Planfeststellungsbeschluss liegt vor	Kulturwehr Breisach	9,3
Im Bau bzw. in Bauvorbereitung	Rheinschanzinsel Elzmündung Abschnitt I Weil-Breisach	6,2 5,3 25,0
In Betrieb	Söllingen/Greffern Kulturwehr Kehl/Straßburg Altenheim	12,0 37,0 17,6

2.3.2 Programme und Maßnahmen in Rheinland-Pfalz

Rheinland-Pfalz sieht die Schaffung von zehn Rückhalteräumen mit insgesamt 62 Mio. m³ vor (siehe Abb.3). Dabei liegt kein - dem Integrierten Rheinprogramm von Baden-Württemberg vergleichbares - übergreifendes Konzept zur Kombination von Hochwasserschutz und Naturschutz vor. Die Kosten für den Bau der zehn Hochwasserrückhalteräume betragen über 240 Mill. Euro. 40 % der Kosten werden vom Bund, 40 % von Rheinland-Pfalz und 20 % von Hessen getragen. Laut Statusbericht von 2011

[54] Pfarr et al. (2006: 16), UM (2011: 12)
[55] http://www.rp-freiburg.de/servlet/PB/menu/1191692/index.html
[56] UM (2011: 2)
[57] Stand am 12.02.2012 [http://www.rp-freiburg.de/servlet/PB/menu/1191692/index.html]

sind die Rückhalteräume Daxlanderau, Flotzgrün, Kollerinsel, Boden-heim/Laubenheim, Ingelheim sowie Worms-Mittlerer Busch fertig gestellt[58]. Mit den bereits geschaffenen etwa 30 Mio. m³ Retentionsvolumen konnte für die Region unterhalb der letzten Staustufe bei Iffezheim bereits ein über 100-jährlicher Hochwasserschutz erzielt werden. Die in diese Räume sowie in Rückhaltemaßnahmen in Baden-Württemberg und Frankreich aufgrund vertraglicher Regelungen investierten Kosten betragen etwa 185 Millionen Euro. Diese auf offiziellen Angaben der Landesregierung basierenden Angaben erwecken zunächst den Anschein einer unproblematischen und zügigen Planung und Umsetzung der Hochwasserrückhalteräume. Bei der Darstellung der noch ausstehenden Maßnahmen werden jedoch auch in Rheinland-Pfalz Schwierigkeiten deutlich. So werden die langen Verzögerungen in der Umsetzung der Rückhaltungen Wörth/Jockgrim und Waldsee/Altrip/Neuhofen, die auf Klagen gegen die Planfeststellungsbeschlüsse zurückgehen, angesprochen[59].



Rückhalteraum	Verfahrensstand	maximales Einstauvolumen [Mio. m³]
Ingelheim	fertig gestellt 2006	4,5
Bodenheim/ Laubenheim	fertig gestellt 2009	6,7
Worms-Mittlerer Busch	fertig gestellt 2007	2,1
Petersau/ Bannen	in Planung, Fertigstellung 2012	1,4
Waldsee/Altrip/ Neuhofen	Baurecht, beklagt	9,0
Kollerinsel	fertig gestellt 2005	6,1
Flotzgrün	fertig gestellt 2002	5,0
Mechtersheim	in Bau, Fertigstellung 2012	3,6
Wörth/Jockgrim	in Bau, Fertigstellung 2012	18,0
Daxlander Au	fertig gestellt 1997	5,1

Abb.3: Lage der rheinland-pfälzischen Hochwasserrückhalteräume am Rhein und Stand der Umsetzung[60]

2.3.3 Schwierigkeiten auf dem Weg zur Umsetzung

Die Hochwasserrückhalteräume in Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sind Teil des Aktionsplans Hochwasser der Internationalen Kommission zum Schutz des Rheins (IKSR). In ihrem Bericht über die Umsetzung des Aktionsplans für den Zeitraum 1995 bis 2005 konstatiert die IKSR

[58] MUF (2011: 17f.)
[59] MUF (2011: 17)
[60] http://www.hochwassermanagement.rlp.de/servlet/is/8665/

„ein erhebliches Defizit bei der Umsetzung“[61]. Diese generelle Einschätzung wird durch den in Kap. 2.3.1 skizzierten langen Weg der Umsetzung des Integrierten Rheinprogrammes für Baden-Württemberg untermauert. In Rheinland-Pfalz wurden zeitliche Verzögerungen vor allem auf die Klagen betroffener Akteure gegen Planfeststellungsbeschlüsse zurückgeführt[62]. Auch in Baden-Württemberg ist der Einfluss der mangelnden Akzeptanz der Maßnahmen auf die Planungsverläufe offensichtlich. Darüber hinaus ist zu vermuten, dass die finanziellen und personellen Ressourcen der Planungsträger eine raschere Bearbeitung der Planungen nicht zuließen. Die Analyse relevanter Dokumente ließ neben Akzeptanz- und Ressourcenfragen vier weitere zentrale Ursachen für die Umsetzungsschwierigkeiten erkennen. Dies sind 1) Veränderungen in der Umweltgesetzgebung, 2) konkurrierende Nutzungen, 3) divergierende Zielvorstellungen und 4) Koordinationsprobleme.

1) Veränderungen in der Umweltgesetzgebung: Die Verzögerungen wurden in Baden-Württemberg auch mit der Notwendigkeit begründet, im Planungsverlauf neu gewonnene Erkenntnisse der Umweltauswirkungen der Maßnahmen in die Planung zu integrieren[63]. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass seit der deutsch-französischen Vereinbarung von 1982 große Umwälzungen auf dem Gebiet des Umweltrechts stattfanden, denen Rechnung getragen werden musste. So wurde 1985 die EU-Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung verabschiedet, die 1990 in deutsches Recht umgesetzt wurde. Mit der Prüfung der Umweltverträglichkeit eines Vorhabens stellten sich neue Anforderungen an die Durchführung der Rückhaltemaßnahmen. Auch die Erstellung der geforderten Umweltverträglichkeitsstudie benötigte Zeit. Um negative Auswirkungen auf die Umwelt zu vermeiden, mussten die Einstauhöhen in den Rückhalteräumen von zehn Meter auf 2,50 m über mittlerem Geländeniveau abgesenkt werden[64]. Dadurch erhöhten sich der Flächenbedarf, die Zahl der betroffenen Gemeinden und damit letztlich auch der Widerstand gegen die Planung.

2) Konkurrierende Nutzungen: Reibungsverluste traten auch durch das Konkurrieren des Hochwasserschutzes mit anderen Nutzungsansprüchen wie z.B. Kiesabbau, Forstwirtschaft, Fischerei und Jagd sowie Siedlung und Infrastruktur auf. Einen Überblick über die konkurrierenden Nutzungsansprüche gibt Abb.4. Der aus den Nutzungsansprüchen resultierende Konfliktgehalt des Integrierten Rheinprogrammes (IRP) kam für die Entscheidungsträger keineswegs überraschend. Bereits im Rahmenkonzept des IRP von 1996 wurde auf die Problematik konkurrierender Nutzungen hingewiesen[65]. Flussgebietsübergreifende Studien betonen die hohe Attraktivität flussnaher Standorte für unterschiedliche Nutzungszweige und die daraus resultierenden Flächennutzungskonflikte[66]. Die fragmentierten Eigentumsverhältnisse in den Flussniederungen würden zudem zu aufwändigen Verhandlungsprozessen führen.

3) Divergierende ökologische Zielvorstellungen: Im Bereich des IRP bezogen sich die Auseinandersetzungen auch auf die ökologische Bewertung der heutigen Rheinauen[67]. Der Rückgang der Auenflächen wurde aus ökologischer Hinsicht überwiegend als großer Verlust gewertet[68]. Dagegen plädierte Volk (2000) dafür, die Entwicklung der Rheinauen als abgeschlossenen Landschaftswandel und damit positiv zu betrachten. Einzelne durch menschliche Eingriffe neu entstandene Refugien, wie z.B. Trockenauenstandorte am südlichen Oberrhein, werden heute als besonders schützenswert betrachtet[69].

---

[61] IKSR (2006: 51)
[62] MUF (2011: 17)
[63] GWD (2000: 10)
[64] Oberrheinagentur (1996: 12)
[65] Oberrheinagentur (1996: 43ff.)
[66] Monstadt & Moss (2008), Monstadt (2008a), Moss & Monstadt (2008a, 2008b)
[67] vgl. Kap. 2.2.5
[68] Dister (1991), LfU (1993)
[69] z.B. Reif (1997)

Abb.4: Hochwasserschutz trifft auf viele bereits konkurrierende Nutzungsansprüche[70]

Laut Konold (1996) stellen diese im Rahmen des IRP geführten Diskussionen um die Entwicklung der Rheinauen keinen Einzelfall dar. Generell würden klare und integrative Zielvorstellungen für Auenlandschaften fehlen.

4) Koordinationsprobleme: Verschiedene Studien wiesen auf Koordinationsprobleme bei der Umsetzung von Hochwasserrückhaltemaßnahmen hin[71]. Demnach brächten die zahlreichen involvierten Politikfelder und Ebenen einen erheblichen Abstimmungsbedarf mit sich. Flussgebietsbezogene Planungsorganisationen seien nicht ausreichend entwickelt, ebenso fehlten eine institutionalisierte Konfliktregelung zwischen Ober- und Unterliegern sowie adäquate finanzielle Anreize. Auch die Fallstudie von Kruse (2008: 165) lässt den Schluss zu, dass die fragmentierten und sektoralen Zuständigkeiten großräumigere Retentionsmaßnahmen erschweren. Um dies zu überwinden, sollte der Blick stärker auf die möglichen Gewinne anderer Politikfelder durch Retentionsmaßnahmen gelenkt werden. Heidland (2003: 108) sieht die Hintergründe der Verzögerungen in einem grundsätzlichen ‚Geburtsfehler‘ des Integrierten Rheinprogrammes (IRP). Anstatt für jeden Rückhalteraum ein eigenes Raumordnungsverfahren durchzuführen, hätte die Möglichkeit bestanden, das IRP als sogenannten fachlichen Entwicklungsplan aufzustellen und danach sofort in die jeweiligen Planfeststellungsverfahren zu gehen. Dem hätten sich jedoch die einzelnen Fachressorts der Landesregierung entgegengestellt, die den Verlust ihres Einflusses durch eine übergeordnete, raumplanerische Entscheidung befürchtet hätten. Es sei jedoch schwierig gewesen, die Belange der Wasserwirtschaft, des Naturschutzes und des Forstes auf regionaler Ebene zu koordinieren. Eine Kabinettsentscheidung im Sinne eines fachlichen Entwicklungsplanes hätte die auf der regionalen Ebene entstandenen Reibungsverluste verhindern können. Kruse (2008: 173) hebt in diesem Zusammenhang die Schnittstelle zwischen übergeordneter Politikformulierung („large-

[70] eigene Darstellung, Erstveröffentlichung in Rhodius (2006)/ Foto: Karl-Heinz Spengler, ILN Bühl
[71] Monstadt & Moss (2008), Monstadt (2008b), Moss & Monstadt (2008a,2008b)

scale policy“) und deren Umsetzung („small-scale implementation“) hervor: Zielformulierung in Verbindung mit Effizienzkontrolle sei Aufgabe der übergeordneten Ebenen, die Realisierung solle dagegen auf der untersten Verwaltungsebene erfolgen. Dass diese dann auch einen ausreichenden Gestaltungs- und Verhandlungsspielraum braucht, ist die logische Konsequenz einer solchen Forderung.

2.3.4 Partizipation bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen

Bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen kommen verschiedene Beteiligungsmethoden zum Einsatz. Diese Methoden werden in Tab.2 aufgeführt und den in Kap. 3.1.2 erläuterten Kategorien der Beteiligung zugeordnet. Wie die Ergebnisse der ersten Untersuchungsphase[72] dieser Arbeit zeigen, bilden die im Bereich der Kooperation angeführten Beispiele im Planungsalltag jedoch eher die Ausnahme. Der Schwerpunkt der bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen eingesetzten Beteiligungsmethoden liegt im Bereich der Information und der Konsultation. Wirkliche Kooperation findet aufgrund der engen rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen nur selten statt. Zu beobachten ist zudem, dass andere Fachressorts und organisierte Interessen oft sehr gut einbezogen werden, während Laien fast nur in den formell vorgeschriebenen Verfahren Möglichkeiten der Mitsprache haben. Dies führt zu einem erheblichen Konfliktpotenzial, das die Planungen erschwert und die Umsetzung oft verzögert.[73]

Tab.2: Überblick über Beteiligungsmethoden aus der Planung von Hochwasserrückhalteräumen[74]

Kategorie	Methodenbeispiele aus der Planung von Hochwasserrückhalteräumen
Information	Faltblätter, Lehrpfad, Bürgerversammlungen, Exkursionen, Internet
Konsultation	Einwendungen/Anhörungen im Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren Arbeitskreise mit beratender Funktion
Kooperation	Gremien aus Vertretern betroffener Interessengruppen, Gemeinden, Politik, Wissenschaft Runder Tisch, Arbeitskreise mit Entscheidungsbefugnis, Polderbeirat

Im Folgenden werden die Möglichkeiten der Konsultation während der gesetzlich vorgeschriebenen Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren vorgestellt und daran anknüpfend die informellen, kooperativ ausgerichteten Beteiligungsprozesse bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen beschrieben.

<u>Öffentlichkeitsbeteiligung in Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren</u>

Hochwasserrückhalteräume bedürfen der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens und der abschließenden Genehmigung durch einen Planfeststellungsbeschluss. Die entsprechenden rechtlichen Regelungen finden sich im Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung und dem Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG). Träger des Verfahrens ist die Planfeststellungsbehörde, die in der Regel beim Landratsamt, Bezirksregierung oder einer anderen mittleren Behörde angesiedelt ist. Bei raumbedeutsamen Vorhaben ist vorab ein Raumordnungsverfahren (ROV) durchzuführen. Das ROV leitet sich aus den Vorgaben des Raumordnungsgesetzes (ROG) und des jeweiligen

[72] Für Erläuterungen zur ersten Untersuchungsphase siehe Kap. 5.2.
[73] Rhodius (2006: 71ff.)
[74] englische Erstveröffentlichung in Rhodius (2006: 71)

Landesplanungsgesetzes ab[75]. Im ROV wird geprüft, ob die Planung die übergeordneten Ziele der Raumplanung berücksichtigt. Auch werden Alternativstandorte in die Untersuchung einbezogen. Das Ergebnis der Prüfung wird in Form einer raumordnerischen Beurteilung mitgeteilt. Beide Verfahren bieten der Öffentlichkeit verschiedene Möglichkeiten, sich in die Planung einzubringen (siehe Tab.3). Bezüglich des Raumordnungsverfahrens ist im Raumordnungsgesetz (ROG) lediglich vermerkt, dass „die in ihren Belangen berührten öffentlichen Stellen […] zu beteiligen“[76] sind. Die Öffentlichkeit kann einbezogen werden, ein gesetzlicher Zwang hierzu besteht nach ROG jedoch nicht. In den Landesplanungsgesetzen (LPlG) wird das Vorgehen genauer ausgeführt. So sind in Baden-Württemberg die Gemeinden, Landkreise, Regionalverbände, anerkannte Naturschutzverbände und weitere öffentliche Stellen[77] sowie die allgemeine Öffentlichkeit zu beteiligen[78]. Dazu sind die entsprechenden Unterlagen in den Gemeinden für einen Monat zur Einsicht auszulegen. Die Auslegung ist mindestens eine Woche vorher bekannt zu geben. Bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslage kann sich jedermann zu den Vorhaben äußern. Die Äußerungen werden von der Gemeinde an die zuständige Raumordnungsbehörde weitergeleitet. Die Behörde berücksichtigt die Äußerungen im Rahmen ihres gesetzlich vorgegebenen Auftrags. Das Ergebnis, d.h. die raumordnerische Beurteilung, ist wiederum für einen Monat in den Gemeinden auszulegen. Die Auslegung ist vorab bekanntzumachen.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung im Planfeststellungsverfahren ist hauptsächlich im § 73 des VwVfG des Bundes geregelt[79] und beinhaltet die folgenden, hier verkürzt dargestellten Verfahrensschritte (siehe Tab.3): Einen Monat nach Eingang der Planunterlagen bittet die Anhörungsbehörde die von dem Vorhaben betroffenen Behörden um Stellungnahme in einer Frist von maximal drei Monaten.

Tab.3: Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Genehmigungsverfahren[80]

Genehmigungsverfahren	Beteiligungsmöglichkeiten
Raumordnungsverfahren nach § 15 ROG, §§ 18 und 19 LPlG Baden-Württemberg	nach § 19 Abs. 4 LplG BW erfolgt: - die Beteiligung von Behörden, Gemeinden, Landkreisen, Verbänden etc. - die öffentliche Auslegung in den Gemeinden (1 Monat) - die Möglichkeit zu Einwendungen für jedermann bis zu 2 Wochen nach Auslegungsfrist - Berücksichtigung der Einwendungen im Verfahren - Auslegung des Ergebnisses in den Gemeinden (1 Monat)
Planfeststellungsverfahren (mit UVP) nach § 9 UVPG, § 73 VwVfG	nach § 9 UVPG, § 73 VwVfG erfolgt: - die Beteiligung von Behörden, Gemeinden, Landkreisen, Verbänden etc. - die öffentliche Auslegung in den Gemeinden (1 Monat) - die Möglichkeit zu Einwendungen für jedermann bis zu 2 Wochen nach Auslegungsfrist - Öffentlicher Erörterungstermin - Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss bei Verletzung eigener Rechte

[75] § 15 ROG, § 18 LPlG Baden-Württemberg
[76] § 15 Abs. 3 ROG
[77] § 19 Abs. 4 LPlG BW
[78] § 19 Abs. 5 LPlG BW
[79] In den Bundesländern existieren ebenfalls Verwaltungsverfahrensgesetze, die jedoch meist auf das Bundesgesetz verweisen. Bei Vorhaben, die wie die Planung eines Hochwasserrückhalteraumes einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, trifft auch § 9 UVPG zu. Dieser bezieht sich in Fragen der Verfahrensgestaltung jedoch wiederum auf § 73 VwVfG.
[80] eigene Darstellung

Gleichzeitig veranlasst sie die Auslegung der Unterlagen in den Gemeinden. Die Auslegung wird von den Gemeinden ortsüblich bekannt gemacht und dauert einen Monat. Bis zwei Wochen nach Ablauf der Auslegungsfrist kann jeder, der durch das Vorhaben in seinen Belangen berührt ist, Einwendungen bei der Gemeinde einreichen oder zur Niederschrift geben. Im Anschluss daran findet ein Erörterungstermin statt, in dem alle eingegangenen Einwendungen behandelt werden. Dieser Termin muss mindestens eine Woche vorab ortsüblich bekannt gemacht werden. Aufbauend auf dem Erörterungstermin ergeht der Planfeststellungsbeschluss, der den Verfahrensbeteiligten zugestellt wird und in den Gemeinden wiederum für zwei Wochen ausliegt. Gegen den abschließenden Planfeststellungsbeschluss kann klagen, wer in eigenen Rechten verletzt ist.

Wie die Darstellung der beiden Genehmigungsverfahren gezeigt hat, bieten Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren den von Hochwasserrückhalteräumen betroffenen Akteuren die Möglichkeit, sich zu den Vorhaben zu äußern. In beiden Fällen geschieht dies jedoch zu einem Zeitpunkt, an dem bereits fertige Planungen vorliegen. Zudem erfolgt es auf eine stark formalisierte Art und Weise, die Fachbehörden und organisierte Verbände anspricht, für einzelne Bürger jedoch schwer verständlich ist[81]. Hinsichtlich der in Kap. 3.1.2 dargelegten unterschiedlichen Beteiligungsstufen bieten beide Verfahren in erster den Rahmen für Information und Konsultation. Kooperation im Sinne einer gleichberechtigten Entscheidungsfindung ist nur bei einem entsprechenden Selbstverständnis der Planfeststellungsbehörde zu erwarten. Die formellen Verfahren bedürfen daher der Ergänzung durch informelle Beteiligungsformen.

Informelle und kooperative Beteiligungsangebote

Informellen Beteiligungsprozessen wird in zahlreichen Studien zu Schwierigkeiten bei der Umsetzung von Hochwasserrückhaltemaßnahmen ein großes Problemlösungspotential zugeschrieben[82]. Dabei wird das Augenmerk zum einen auf eine bessere Einbindung von nicht-staatlichen Akteuren, insbesondere der regionalen und lokalen Ebene gelenkt. Zum anderen soll mit informellen Prozessen die Koordination zwischen involvierten staatlichen Akteuren der unterschiedlichen Ebenen verbessert werden. Als zentrale Struktur der Koordination verschiedener Ebenen und Politikfelder werden interdisziplinäre und organisationsübergreifende Arbeitsgruppen vorgeschlagen, die abseits der offiziellen Verfahren arbeiten. Im Rahmen des Integrierten Rheinprogrammes wurden bei der Planung der Polder Rheinschanzinsel und Bellenkopf/Rappenwört gute Erfahrungen mit der Einberufung eines Polderbeirates aus Vertretern betroffener Interessengruppen, Gemeinden, Politik und Wissenschaft gemacht[83]. Von Vorteil ist es dabei, auf bereits vorhandene Akteursbeziehungen und Schlüsselpersonen mit hoher Reputation zurückgreifen zu können. Aufbauend auf den bestehenden Vertrauensverhältnissen sollen durch eine kontinuierliche Zusammenarbeit von Akteuren langfristige Lernprozesse ermöglicht werden[84]. Darüber hinaus ist eine flankierende allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung zur Überwindung der Informationslücke zwischen Experten und Laien nötig. Hervorgehoben werden in den Studien die Notwendigkeit einer frühzeitigen Einbindung von Schlüsselpersonen und einer kontinuierlich begleitenden Information der Öffentlichkeit.

Bei der verstärkten Einbindung von Akteuren besteht allerdings die Gefahr, dass die gesetzlichen Hochwasserschutzregelungen „durch lokale und regionale Akteurskoalitionen mit starken Stakeholdern untergraben“[85] werden. Beteiligungsprozesse müssen demzufolge darauf bedacht sein,

[81] vgl. z.B. BBR (2003), Selle (1995)
[82] Monstadt & Moss (2008); Monstadt (2008b), Moss & Monstadt (2008a, 2008b), Kruse (2008), Hostmann et al. (2005), TRUST (2007)
[83] Siepe (2005: 28ff.)
[84] Kruse (2008: 169f.)
[85] Garrelts et al. (2008: 76)

bislang schwächeren Gruppen, wie beispielsweise den tatsächlich vom Hochwasser betroffenen Menschen sowie den für eine Kompensation zuständigen Stellen einen größeren Einfluss im Planungs- und Entscheidungsprozess einzuräumen[86]. Verfahren zur direkten Einbeziehung der vom Hochwasser betroffenen Unterlieger-Gemeinden in die Planung von Hochwasserrückhalteräumen in Oberlieger-Gemeinden existieren nicht. Zusammenschlüsse wie die Hochwassernotgemeinschaft Rhein[87] und Hochwasserpartnerschaften[88] bemühen sich jedoch um einen informellen Austausch zwischen Ober- und Unterliegern.

2.4 Fazit

Ab dem 19. Jahrhundert wurde das Flusssystem des Oberrheins durch Oberrheinkorrektion, Kanalisierung und Staustufenbau stark verändert. Die Eingriffe führten zu einer verstärkten Hochwassergefährdung der Regionen, die unterhalb des Oberrheinausbaus liegen. Die Anhäufung von Werten entlang des Flusslaufs hat hier zu einer hohen Vulnerabilität geführt. Ziel der heutigen Hochwasserschutzpolitik am Rhein ist es, die Hochwassersicherheit für die unterhalb der letzten Staustufe liegenden Regionen so wieder herzustellen, wie sie vor dem Beginn des Staustufenbaus bestand. Hierfür ist die Schaffung eines Retentionsvolumens von 288 Mio. m³ notwendig. Dieses verteilt sich auf Baden-Württemberg (ca. 167,3 Mio. m³ mit 13 Rückhalteräumen), Rheinland-Pfalz (ca. 62 Mio. m³ mit zehn Rückhalteräumen) und Frankreich (mit zwei Rückhalteräumen und dem Sonderbetrieb der Rheinkraftwerke)[89]. Während Frankreich mit der Schaffung von Polder Erstein und Polder Altenheim seinen Verpflichtungen bereits nachgekommen ist, sind Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz noch in der Planungs- und Umsetzungsphase. Die Ursachen der schleppenden Umsetzung sind vielfältig. Sie gehen z.B. auf während der Planungsphase erfolgte Veränderungen in der Umweltgesetzgebung zurück. Konkurrierende Nutzungen der attraktiven Flussauen und divergierende Zielvorstellungen zur weiteren Entwicklung der Auenlandschaft brachten einen hohen Diskussions- und Koordinationsbedarf mit sich. Zudem führte die mangelnde Akzeptanz der Maßnahmen zu Klagen gegen die Planfeststellungsbeschlüsse. In Baden-Württemberg stand und steht insbesondere das Konzept der ökologischen Flutungen in der Kritik der betroffenen Gemeinden.

Die unterschiedlichen Ursachen der Verzögerungen bedürfen unterschiedlicher Bewältigungsstrategien. Für den Umgang mit Implementationsschwierigkeiten erscheint nach Sichtung der Literatur eine Kombination informeller, ebenen- und politikfeldübergreifender Steuerungsformen ein realistischer Managementansatz zu sein. Auffallend ist die große Bedeutung, die informellen Beteiligungsprozessen in relevanten Studien beigemessen wird. Vorgeschlagen wird z.B. die Einrichtung von Arbeitsgruppen mit Vertretern aus Gemeinden, Verwaltung, Politik und Wissenschaft in Form eines Polderbeirates. Einzelne Arbeiten weisen jedoch auch auf mögliche Verzerrungen von Entscheidungen durch eine erweiterte Öffentlichkeitsbeteiligung zugunsten starker Akteursgruppen hin. Demnach bedarf es einer differenzierten Auseinandersetzung mit dem Thema der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungsprozessen.

---

[86] vgl. ebd., Petrow et al. (2006: 724)

[87] „Die Hochwassernotgemeinschaft Rhein ist ein Zusammenschluss von Gemeinden, Städten und Bürgerinitiativen am Mittel- und Niederrhein. Gemeinsam vertreten sie ihre Interessen für einen besseren Hochwasserschutz“ [http://www.hochwassernotgemeinschaft-rhein.de/hochwassernotgemeinschaft].

[88] Hochwasserpartnerschaften sind freiwillige Zusammenschlüsse von Gemeinden, Städten, Fachverwaltungen und Institutionen in einem Gewässerabschnitt oder Einzugsgebiet. Ziel des regelmäßigen Erfahrungsaustausches in den Hochwasserpartnerschaften ist es, das Hochwassergefahrenbewusstsein zu stärken und Wissen für den Fall eines Hochwasserereignisses sowie zur Hochwasservorsorge aufzubauen. (für Rheinland-Pfalz: http://www.ibh.rlp.de/servlet/is/8485/, für Baden-Württemberg: http://wbw-fortbildung.net/wbw/HWP/, Zugriff am 14.02.2012)

[89] MUF (2011: 17)

3 Partizipation in raumbezogenen Planungsprozessen

Wenn räumliche Planungen, wie die Anlage von Verkehrswegen, Industriebetrieben oder Bebauungsgebieten, in Angriff genommen werden, sind Konflikte meist vorprogrammiert. Denn die neuen Pläne treffen auf eine Vielzahl bereits bestehender Nutzungsansprüche und konkurrieren mit den Zukunftsplänen anderer Akteure. Konflikte begleiten daher „nahezu jede Inanspruchnahme von Raum“[90]. Verhärten sich diese Konflikte und weiten sich über das konkrete Planungsprojekt aus, so bietet dies oft Anlass für grundsätzliche Debatten über die Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Planungsprozesse. Eine verstärkte Öffentlichkeitsbeteiligung wird – wie aktuell in den Auseinandersetzungen um den Bahnhof Stuttgart 21 – als Ausweg aus einer solchen planerischen Legitimitätskrise angesehen. Doch wie berechtigt ist die mit den Begriffen Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. Partizipation verbundene Hoffnung auf ein demokratischeres Miteinander, auf effizientere und effektivere Planungsprozesse?

Das nachfolgende Kapitel bereitet den aktuellen Wissenstand zum Thema der Partizipation in raumbezogenen Planungsprozessen auf. Es führt in das Thema ein, erläutert die Zielvorstellungen, die an partizipative Prozesse geknüpft sind und geht auf die geschichtliche Entwicklung des Beteiligungsverständnisses ein. Daran anknüpfend werden aktuelle Anforderungen partizipative Verfahren skizziert. Das abschließende Fazit fasst die für den weiteren Verlauf der Arbeit besonders relevanten Erkenntnisse dieses Kapitels zusammen.

3.1 Partizipation – eine Einführung

Die Einführung in das Thema Partizipation beinhaltet die Klärung zentraler Begriffe, die Kategorisierung von Beteiligungsformen und die Einbettung partizipativer Verfahren in den Kontext politischer Steuerungsinstrumente.

3.1.1 Begriffsklärungen

Unter dem Begriff der Partizipation fassen politikwissenschaftliche Betrachtungen im Allgemeinen „alle Formen der Teilhabe am politischen Geschehen und an Prozessen der politischen Meinungs-, Willens- und Entscheidungsbildung“ zusammen[91]. Dieses politikwissenschaftliche Partizipationsverständnis umfasst das Wahlrecht des einzelnen Bürgers, gemeinschaftliche politische Aktionen wie Demonstrationen und Streiks sowie die Anwendung von Gewalt zur Erreichung politischer Ziele.

Im Kontext dieser Arbeit wird Partizipation als Teilhabe Dritter an einem „zentralen Entscheidungsprozess innerhalb des politisch-administrativen Systems“[92] verstanden und auf den Anwendungsbereich der räumlichen Planung begrenzt. Charakteristisch für diese Prozesse der räumlichen Planung ist – neben ihrer Verankerung im öffentlichen Sektor und der Querschnittsorientierung durch die Koordinierung mehrerer Fachplanungen – der konkrete Ortsbezug[93]. Die dadurch entstehende persönliche Betroffenheit von Individuen und Interessengruppen ist letztlich Grundvoraussetzung jeglicher Partizipation[94].

---

[90] Oßenbrügge (1983: 46)
[91] Patzelt (1992: 30)
[92] Bischoff et al. (1996: 11)
[93] vgl. Fürst (2001: 9f.)
[94] vgl. Bischoff et al. (1996: 5)

In den Planungswissenschaften wird anstelle des Partizipationsbegriffes häufig auch der Terminus der Öffentlichkeitsbeteiligung bzw. Beteiligung verwandt. Diese Begrifflichkeit findet sich gleichfalls in den für die Gestaltung von Planungsprozessen relevanten deutschsprachigen Gesetzen, Richtlinien und Leitfäden sowie im Sprachgebrauch der an Planungsprozessen beteiligten Akteure wieder[95]. Die Begriffe Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung sowie Beteiligung werden daher im Folgenden synonym verwandt. Dabei wird der Begriff der Partizipation stärker herangezogen, wenn es um die Erörterung diesbezüglicher demokratietheoretischer Konzepte geht, der Begriff der (Öffentlichkeits-) Beteiligung hingegen, wenn die Beteiligung in konkreten Planungsprozessen im Mittelpunkt steht.

Öffentlichkeitsbeteiligung beinhaltet die Einbeziehung der gesamten Öffentlichkeit, d.h. sowohl einzelner Privatpersonen (d.h. unmittelbare bzw. direkte Beteiligung) als auch der in Bürgerinitiativen, Vereinen und Kammern organisierten Öffentlichkeit (d.h. mittelbare bzw. indirekte, d.h. über Interessenvertreter stattfindende Beteiligung, im englischen stakeholder involvement) in einen Planungsprozess. Sie beinhaltet damit als einen Ausschnitt auch die klassische Bürgerbeteiligung. Von dieser ist dann die Rede, wenn Bürger als Einzelpersonen oder Bürgerinitiativen an einem Planungsprozess teilnehmen, um ihre Privatinteressen zu vertreten[96].

Die vorliegende Untersuchung betrachtet den gesamten Beteiligungsprozess bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen vom Beginn der Planung in ersten Studien bis zum Abschluss des Planfeststellungsverfahrens. Sie beinhaltet damit formelle, d.h. gesetzlich verankerte Verfahren (Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren), und informelle, d.h. darüber hinausgehende, freiwillige Formen (z.B. Arbeitskreise, Runde Tische)[97]. Das ihr zugrunde liegende Beteiligungsverständnis umfasst die gesamte Kommunikation zwischen den an der Planung des Hochwasserrückhalteraumes mitwirkenden und den von ihr betroffenen Akteuren[98].

3.1.2 Kategorisierung von Beteiligungsformen

Autoren im Kontext der Partizipationsforschung[99] beziehen sich bei der Kategorisierung von Beteiligungsformen gern auf die ladder of participation von Arnstein (1969). Diese nimmt eine Abstufung von Partizipation anhand eines Gradienten der Machtteilung von Manipulation auf der einen bis zur Selbstbestimmung auf der anderen Seite vor. Diese Klassifizierung wird jedoch heute nicht mehr als aktuell betrachtet, da sie ein sehr einseitiges Machtverständnis zugrunde legt und andere wesentliche Parameter außer Acht lässt[100]. Aktuelle europäische Dokumente wie die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) unterteilen Beteiligung in die Bereiche Information, Konsultation und aktive Beteiligung[101]. Da sich der Begriff der aktiven Beteiligung als sehr unscharf erwiesen hat, folgt diese Arbeit der Einteilung von Öffentlichkeitsbeteiligung in die drei Bereiche Information, Konsultation und Kooperation, die einen unterschiedlichen Grad der Einbeziehung aufweisen[102].

Information ist dabei auf die Bekanntmachung der Planung oder auch die Einholung von Informationen zur Verbreiterung der Wissensbasis für planerische Entscheidungen ausgerichtet und wird z.B. im Rahmen von Bürgerversammlungen, Faltblättern oder Exkursionen angewandt. Sie kann einseitig oder dialogorientiert ausgerichtet sein. Eine direkte Beeinflussung der Planung durch Akteursgruppen ist dabei nicht vorgesehen.

---

[95] vgl. Bischoff et al. (1996), BBR (2003)
[96] vgl. ÖGUT & Lebensministerium (2005: 6), BBR (2003: 2), Beierle & Cayford (2002: 6)
[97] vgl. BBR (2003: 2)
[98] vgl. Bischoff et al. (1996: 4); zur Entstehung des Beteiligungsverständnisses siehe Kap. 3.3
[99] z.B. Feindt & Newig (2005: 19), Rasche et al. (2007: 1), Uhlendahl (2008: 47)
[100] vgl. Rasche et al. (2007: 1), Oels (2007: 43)
[101] vgl. EU (2002: 4f.)
[102] Bischoff et al. (1996), ÖGUT & Lebensministerium (2005), Rhodius (2006: 72), Uhlendahl (2008: 47f.)

Demgegenüber können Akteursgruppen im Rahmen der Konsultation gezielt Stellung beziehen und Vorschläge zu Planungsinhalten einbringen. Dies findet in den formell festgeschriebenen Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren im Rahmen von Einwendungen und Anhörungen oder in der Planungsphase durch informelle, beratende Arbeitskreise statt.

Während bei der Konsultation die Entscheidung über den Eingang dieser Vorschläge in die Planung beim Planungsträger bzw. der Genehmigungsbehörde liegt, werden Akteursgruppen bei der Kooperation in die Entscheidungsfindung einbezogen. Mit der Kooperation wird der zentrale, politisch-administrative Entscheidungsprozess damit nach außen verlagert. Häufig werden hierzu entscheidungsbefugte Gremien wie z.B. Runde Tische oder Arbeitskreise aus Vertretern betroffener Interessengruppen, Gemeinden, Politik, Wissenschaft gebildet. Die klare Rollenverteilung zwischen den dominierenden Planern und Entscheidungsträgern sowie den Bürgern löst sich demzufolge auf. Die drei Beteiligungsstufen haben innerhalb eines Planungsprozesses ihre jeweilige Berechtigung und bauen aufeinander auf. So sollten kooperative Prozesse zur Gewährleistung von Transparenz durch klassische Informationsmethoden in ein „kommunikatives Umfeld“[103]eingebunden sein. Ohne diese Ergänzung würde Kooperation, die überschaubare und möglichst stabile Personenkreise benötigt, nicht nur einen Zugewinn an Demokratie bedeuten, sondern auch die Ausgrenzung von anderen Akteuren.

Neben dieser am Grad der Einbeziehung von Akteuren ausgerichteten Einteilung von Beteiligung existieren andere Zugänge zur Klassifizierung von Beteiligung. So ordnet Renn (2008: 332ff.) im Kontext des Risikomanagements unterschiedliche diskursive Verfahren den drei zu bewältigenden Herausforderungen Komplexität, Unsicherheit und Mehrdeutigkeit zu[104]. Rasche et al. (2007) nehmen eine Klassifizierung anhand der sechs Dimensionen Aktivität, Gleichheit, Transparenz, Machtteilung, Flexibilität und Reichweite vor[105]. Je nachdem welche vordefinierten Levels in diesen Dimensionen erreicht werden, erreicht ein Beteiligungsprozess eine unterschiedliche Intensität partizipativer Prozesse. Anhand dieser Intensität kann ein Beteiligungsprozess einer der folgenden sechs Beteiligungskategorien zugeordnet werden[106]: 1) der horizontalen Partizipation, die durch die Einbeziehung einer breiten Öffentlichkeit in öffentlichen Treffen charakterisiert ist, 2) der vertikalen Partizipation, bei der eine ausgewählte Gruppe an Interessenvertretern intensiv einbezogen, die Mehrheit aber nur über Ergebnisse informiert wird, 3) der fokussierten Konsultation, bei der nur eine geringe Anzahl mit minimalem Aufwand bilateral einbezogen, um Unterstützung oder Information zu erhalten, 4) dem Modell des Entscheiden-Verkünden-Verteidigens (Decide-announce-defend), bei dem Unterstützung für bereits getroffene Entscheidung wird gesucht, 5) der symbolischen Partizipation, bei der viele Interessenvertreter viele Informationen erhalten und intensiv einbezogen werden, ohne dass die Ergebnisse einen großen Einfluss auf die Entscheidungsfindung hätten, 6) der intensiven Partizipation, in der ein direkter Dialog zwischen den Repräsentanten aller Interessenvertreter stattfindet. Dies ist meist mit einem Set an partizipativen Methoden verbunden. Die erarbeiteten Ergebnisse werden in dieser Kategorie nicht ignoriert.

3.1.3 Partizipation im Kontext politischer Steuerungsformen

Mit dem Einsatz partizipativer Verfahren verbindet sich oft die Hoffnung, durch die Einbindung von Akteursgruppen einen Ausweg aus einer politisch schwierigen Situation zu finden. Die Wirksamkeit und Wirkung partizipativer Elemente ist dabei aber immer von dem Kontext politischer Steuerung

[103] Bischoff et al. (1996: 11)
[104] dazu ausführlicher in Kap 3.4.2
[105] für nähere Erläuterungen der Dimensionen siehe Kap.3.5.2, vgl. auch Kap. 3.2.2
[106] Rasche et al. (2007: 7)

anhängig, in den diese eingebunden sind. Daher sollen im Folgenden die Bausteine umweltpolitischer Steuerung näher beleuchtet werden, um im weiteren Verlauf der Arbeit auch den steuerungspolitischen Kontext der Fallstudien besser einordnen zu können.

Jänicke et al. (2003: 100) verstehen unter den Steuerungsinstrumentarien die „Gesamtheit aller […] Handlungsoptionen umweltpolitischer Akteure zur Verwirklichung umweltpolitischer Ziele". Um die Vielzahl an Optionen überschaubar zu machen, unterteilen sie diese anhand des Grad der Verhaltensbeeinflussung durch den Staat in ordnungsrechtliche, planerische, ökonomische bzw. marktwirtschaftliche, kooperative und informatorische Instrumente[107]. Der Grad der staatlichen Einflussnahme nimmt dabei vom Ordnungsrecht bis zur Information kontinuierlich ab.

Zu den klassischen ordnungsrechtlichen Instrumenten gehören die Nutzung von Ge- und Verboten, Grenzwertsetzungen sowie Genehmigungen. Raumordnungspläne, Bauleitpläne oder auch Wasserhaushaltspläne gehören in den Bereich der planerischen Instrumente. Im Bereich der ökonomischen bzw. marktwirtschaftlichen Instrumente erbringt der Staat zum einen eigene Leistungen wie z.B. bei der Bereitstellung von Infrastruktur in Verkehr, Bildung und Gesundheit. Zum anderen steuert er mittels finanzieller Anreize. Erwünschtes Verhalten wird finanziell begünstigt, während unerwünschtes Verhalten finanzielle Sanktionen erfährt. Eine eigene Umverteilungspolitik sorgt dafür, dass bedürftige Menschen oder auch Regionen Mittel von finanzstärkeren Menschen oder Regionen erhalten. Kooperative Instrumente beinhalten Verhandlungen und Netzwerkbildungen ebenso wie Selbstverpflichtungen von Unternehmen in Bezug auf die Einschränkungen von Umweltbelastungen. Während kooperative Instrumente erst ab Mitte der 80er Jahre aufkamen[108], begleiteten informatorische Instrumente schon früh die ordnungsrechtlichen Steuerungsformen. Durch Information und Überzeugungspolitik, z.B. Berichterstattung, Umweltzeichen und Umweltbildung wird versucht, zu einem bestimmten Verhalten anzuregen[109].

Die geschilderte Aufteilung umweltpolitischer Steuerung in Instrumente wurde wiederholt kritisiert. Das Ergebnis einer Politik könne nicht anhand der Instrumentenauswahl erklärt werden. Die Instrumente würden in der Realität innerhalb eines Instrumentenmixes flexibel gehandhabt werden. Wesentliche Einflussfaktoren wie Akteure und Handlungsbedingungen würden vernachlässigt werden. Politikstil und Signalwirkung einer Maßnahme hätten häufig eine höhere Bedeutung als das Instrument selbst[110]. Kennzeichnend für die letzten Jahrzehnte sei eine zunehmende „Verflechtung und Interdependenz einer wachsenden Anzahl von Akteuren, Handlungsebenen und Steuerungsformen"[111]. Kooperative, marktwirtschaftliche und informationelle Steuerungsformen hätten zugenommen, der in diesem Zusammenhang häufig proklamierte Rückgang des traditionellen staatlichen Handelns (im Sinne des Rückgangs ordnungsrechtlicher Maßnahmen) sei empirisch aber nicht nachweisbar[112].

Einhergehend mit diesen Veränderungen wird zunehmend von ‚neuen' Steuerungsformen der Umweltpolitik gesprochen. Als deren Merkmale heben Jänicke & Jörgens (2004: 311) die ziel- und ergebnisorientierten Steuerung, die Integration der Umweltpolitik in die Verursachersektoren, ein kooperatives Regieren sowie die Partizipation gesellschaftlicher Akteure hervor. Während die

---

[107] Ausführungen zu dieser Einteilung finden sich auch bei Jänicke & Jörgens (2004: 303f.) und Kessler (2004: 137).Eine gröbere Einteilung nimmt von Prittwitz (1994: 70ff.) vor, der in regulative, finanzielle und informationelle Instrumente unterteilt. Ordnungs- und Planungsrecht wären demnach dem regulativen Bereich, Information und Kooperation dem informationellen Bereich zuzuordnen. Jänicke et al. (2003: 100) verweisen auf den Ökonomen E. S. Kirschen und dessen Kollegen, die Anfang der 60er in der Wirtschaftspolitik 64 Instrumententypen benannten.

[108] vgl. Kap. 3.3

[109] vgl. auch Klöti (1997: 41ff.)

[110] Jänicke et al. (2004: 108ff.)

[111] Jänicke & Jörgens (2004: 305)

[112] ebd.: 306

Autoren unter kooperativem Regieren die Beteiligung nichtstaatlicher Akteure am Verwaltungshandeln bei der Erreichung eines vorgegebenen Ziels verstehen, geht es ihnen im Bereich der Partizipation um die „Beteiligung der Zielgruppen an Willensbildungs- und Vollzugsprozessen“[113]. Vergleicht man diese ‚neuen‘ Steuerungsformen mit der zu Beginn erläuterten, am Grad der Verhaltensbeeinflussung durch den Staat orientierten Klassifizierung, so entsteht der Eindruck, dass es sich dabei nicht wirklich um neuartige Formen handelt. Vielmehr entsteht der Eindruck einer bewussten Priorisierung von Instrumenten und einer Abkehr vom Fokus auf staatliches Handeln, innerhalb dessen die ‚klassischen‘ Instrumente jedoch weiterhin nötig bleiben, um wirkungsvoll Politik zu betreiben.

Unabhängig davon, welche Einteilung man zugrunde legt, wird deutlich, dass sich partizipative Verfahren in vielen Bereichen wieder finden. So gehört die Erörterung von Einwendungen in Planfeststellungsverfahren dem regulativen bzw. planerischen Bereich an. In Verhandlungen können kooperative Instrumente zum Einsatz kommen. Kompensationen für die Beeinträchtigungen einer Planung sind den ökonomischen Instrumenten zuzuordnen. Planungen werden zudem von Informationen an die Öffentlichkeit begleitet (informatorische Instrumente). Partizipation ist demnach, wie auch die im vorangegangenen Kapitel vorgestellten Beteiligungsformen Information, Konsultation und Kooperation aufzeigen, Teil eines Instrumentenmixes. Abschließend sei darauf hingewiesen, dass erfolgreiche Partizipation zugleich der Einbettung in ein entsprechendes Instrumentengefüge bedarf – ein Aspekt, der in Kap. 3.4.3 näher erläutert werden soll.

3.2 Ziele partizipativer Verfahren

Die Ziele, mit denen teilnehmende Bürger, Gruppen oder Institutionen in ein partizipatives Verfahren gehen oder ein solches anbieten, können differieren und hängen in hohem Maß von der Perspektive des Definierenden und dessen Normen und Werten ab[114]. Diese Werte und Normen sind eng verknüpft mit den allgemeinen Vorstellungen vom Funktionieren einer demokratischen Gesellschaft. Daher erfolgt zunächst eine kurze Darstellung der mit der Partizipationsdebatte verbundenen demokratietheoretischen Debatte. Darauf aufbauend wird das übergeordnete Ziel partizipativer Verfahren – die Erlangung von Legitimität – in seinen verschiedenen Facetten betrachtet.

Es sei an dieser Stelle angemerkt, dass für die Teilnahme oder Ausrichtung partizipativer Verfahren auch Motivationen existieren, die von den jeweiligen Akteuren nicht offen benannt werden und aus deren strategischen Zielen resultieren. Da Partizipation zur Legitimation von Maßnahmen eingesetzt wird, kann sie demnach auch zur Umsetzung vielfältiger Interessen instrumentalisiert werden bzw. Alibifunktionen erfüllen[115]. Diese latent vorhandenen, nicht offen benannten Zielstellungen sollen an dieser Stelle vernachlässigt werden. Zwar üben sie einen erheblichen Einfluss auf den Verlauf partizipativer Verfahren aus, können jedoch nicht Grundlage für die hier angestrebte Entwicklung von Evaluierungskriterien für partizipative Verfahren sein, die auf einer gesamtgesellschaftlichen Perspektive basieren muss.

---

[113] ebd.: 321

[114] Webler et al. (2001) untersuchten anhand einer Fallstudie, was die an dem dortigen Beteiligungsverfahren Teilnehmenden unter einem guten Beteiligungsprozess verstanden. Sie identifizierten dabei fünf verschiedene Vorstellungen eines idealen Prozesses.

[115] vgl. Fürst et al. (2001: 356) und Newig (2005: 93)

3.2.1 Demokratietheoretische Konzepte

Werden Beteiligungsmöglichkeiten angeboten oder ausgeweitet, so wird dies häufig mit einer generellen Demokratisierung der Gesellschaft gleichgesetzt[116]. Meist wird „die Verwirklichung des einen (Partizipation) gleichzeitig als Realisierung des anderen (Demokratie) aufgefasst“[117]. Dabei setzen die verschiedenen Partizipationsformate ganz unterschiedliche Akzente, die auch ganz unterschiedlichen demokratietheoretischen Richtungen zugeordnet werden können. So beziehen sich weit reichende kooperative Partizipationsangebote auf das Ideal einer 1) direkten Demokratie, während enger auf Information und Konsultation bezogene Beteiligung an die 2) repräsentative Demokratie bzw. Konkurrenzdemokratie gekoppelt ist.[118]

1) Direkte Demokratie: In einer direkten Demokratie werden die politischen Entscheidungen unmittelbar vom Volk getroffen und damit nur die Umsetzung der Entscheidung der Verwaltung überlassen. In einer solchen so genannten Konkordanzdemokratie werden Entscheidungen nicht über Mehrheitsvoten, sondern mittels Verhandeln und Kompromisssuche getroffen – Partizipation ist damit politischer Alltag. [119]

2) Repräsentative bzw. Konkurrenzdemokratie: In einer Konkurrenzdemokratie bzw. repräsentativen Demokratie werden Konflikte in erster Linie über politische Mehrheiten und einfache Mehrheitsregeln geregelt. Hier werden die Entscheidungen nicht vom Volk, sondern von den vom Volk auf begrenzte Zeit gewählten Volksvertretern getroffen. [120]

Hinter diesen beiden demokratietheoretischen Ansätzen stehen unterschiedliche Annahmen über die Fähigkeit eines Volkes, Problemlösungen zu erarbeiten und politische Entscheidungen zu treffen. Direktdemokratischen Verfahren liegt die optimistische Gesellschaftsauffassung des Philosophen Rousseau (1712-1778) zugrunde, der die Lehre der Volkssouveränität entwickelte und davon ausging, dass der Gemeinwille einer Gemeinschaft durch die politische Teilhabe aller seiner Bürger entstünde. Vorausgesetzt wird dabei, dass die Gesellschaft allen Bürgern die Möglichkeit geben muss, die für ihre Teilhabe an Entscheidungsprozessen nötigen Kompetenzen zu entwickeln. Es gäbe dann auch keine Unterscheidung in Regierung und Regierte mehr. Demgegenüber sprechen die Vertreter der Konkurrenzdemokratie Bürgern die Fähigkeit ab, an komplexen Entscheidungen mitzuwirken und sehen die Notwendigkeit des Regierens durch ausgebildete Eliten. Diese Eliten seien die Sachwalter der Interessen des Volkes, dass diesen nach den Wahlen „nicht allzu leicht das Vertrauen entziehen“ dürfe und einsehen müsse, „dass, wenn sie einmal jemanden gewählt haben, die politische Tätigkeit seine Sache und nicht die ihre“[121] sei. Hinter dieser Ansicht steht eine auf Hobbes (1588-1679) zurückgehende pessimistische Auffassung einer menschlichen Gesellschaft, deren ursprünglicher, ‚barbarischer‘ Zustand durch einen Staat mit Regeln und Verträgen überwunden werden muss[122].

Trotz der gegensätzlichen Philosophie von Konkordanz- und Konkurrenzdemokratie sind beide Ansätze vielfach in Mischformen anzutreffen. So verfügt die Schweiz neben ihren direktdemokratischen Instrumenten (Volksinitiative und Referendum) mit Parlamenten auch über repräsentative Elemente. Das repräsentative System der Bundesrepublik Deutschland wird in Bundesländern und Gemeinde durch direktdemokratische Instrumente ergänzt. Hier soll die über die Wahlen

[116] vgl. Geißel (2008: 38)
[117] Hollihn (1978: 64)
[118] vgl. Kap. 3.1.2
[119] Schubert & Klein (2006)
[120] Schubert & Klein (2006), Thurich (2006)
[121] Schumpeter (1950: 468)
[122] vgl. Klüppel & Nobelmann (1995: 10), Schubert & Klein (2006)

hinausgehende Partizipation dazu beitragen, die systemimmanent entstehende Kluft zwischen Volk und Volksvertretern[123] mittels offener Aushandlungsprozesse zu überbrücken.

Bei der Verknüpfung des repräsentativen Systems mit direktdemokratischen Elementen entsteht häufig Reibung, so z.B., wenn unklar ist, wie das repräsentative System mit den Ergebnissen direktdemokratischer Verfahren umgehen soll. Darüber hinaus stellt sich die grundsätzliche Frage, wodurch direktdemokratische Verfahren legitimiert sind[124]. Auch werden Elemente direkter Demokratie von politischen Repräsentanten mitunter als Konkurrenz empfunden, wozu die Ausschließlichkeit mit der diese Verfahren propagiert wurden, sicher beigetragen hat. So sah Habermas in seinen früheren Werken Diskursverfahren als einzige, „faire und unparteiliche Weise der Ermittlung von rechtlichen und moralischen Regeln“ an[125]. In seinen späteren Werken betont er das wechselseitige Wirken von offenen Diskursen und Elementen des formellen politischen Systems[126]. Einhergehend mit der in Kap. 3.3 geschilderten Entwicklung des Partizipationsverständnisses scheint sich die Sichtweise, direktdemokratische Verfahren nicht als Ablösung bzw. Konkurrenz, sondern als sinnvolle Ergänzung der repräsentativen Systems und seiner Steuerungsinstrumente zu betrachten, zunehmend durchzusetzen[127].

3.2.2 Legitimierte Planungen – das Kernanliegen partizipativer Verfahren

Kernanliegen einer Demokratie, egal welcher Ausprägung, ist es, Legitimität[128] zu erreichen und zu bewahren. Legitimität zielt dabei auf die grundsätzliche „Anerkennung und Akzeptanz politischer Ordnung, Verfahren, Eliten oder Policies durch die Bürger“[129]. Das Streben nach Legitimität führt bis zum Philosophen Immanuel Kant zurück. Dieser ging davon aus, dass „ein Gesetz nur dann gerecht sein könne, wenn das ganze Volk diesem Gesetz zustimme und es für gerecht hält“[130]. Auch nachfolgende Philosophen, die sich mit demokratietheoretischen Gedanken befassen, folgten dieser Ansicht. So ist laut Habermas Demokratie „auf das Bewusstsein, dass die Staatsgewalt vom freien und ausdrücklichen Consensus aller Bürger getragen ist, angewiesen“[131]. Ellebracht et al. (2009: 113) verstehen Legitimität als „soziales Urteil“ von Betroffenen über Maßnahmen sowie als „Grad an grundlegender Folgebereitschaft“. Die Frage der Legitimität einer konkreten Planung rührt immer auch an diese grundsätzliche Frage der Legitimität eines politischen Systems – sicher ein wesentlicher Grund, warum die Debatten um umstrittene Großprojekte eine oft weit über die eigentliche Planung hinausgehende Sprengkraft entwickeln.

Auch die vielfältigen Ziele partizipativer Verfahren lassen sich unter dem Dach des Legitimitätsbegriffes fassen. Partizipative Verfahren sollen die Legitimität einer Planung gewährleisten, in dem sie z.B. dazu beitragen, die planerische Wissensgrundlage zu verbreitern, Konflikte frühzeitig aufzudecken oder durch die Einbeziehung Betroffener Akzeptanz für Maßnahmen

---

[123] vgl. Fürst et al. (2001: 356)
[124] vgl. Kap. 3.2.2
[125] Horster (1999: 19)
[126] Habermas (1996: 356)
[127] z.B. Meister (2004) und Partzsch (2007)
[128] Max Weber (2001: 1782) unterschied drei Typen legaler Herrschaft und dazugehöriger Legitimitätsansprüche: die traditionale, d.h. „auf dem Alltagsglauben an die Heiligkeit von jeher geltender Traditionen und die Legitimität der durch sie zur Autorität Berufenen“ beruhende, die charismatische, d.h. die „Hingabe an die Heiligkeit oder die Heldenkraft oder die Vorbildlichkeit einer Person und der durch sie offenbarten oder geschaffenen Ordnungen“, und die rationale, d.h. „auf dem Glauben an die Legalität gesetzter Ordnungen und des Anweisungsrechts der durch sie zur Ausübung der Herrschaft Berufenen“ basierende Herrschaft. Eine Demokratie beruft sich im Wesentlichen auf einen rationalen Legitimitätsanspruch.
[129] Geißel (2008: 34)
[130] Horster (1999: 18)
[131] Habermas (1973: 13)

zu gewinnen[132]. Der Legitimitätsbegriff kann in die drei Komponenten Input-, Throughput- und Output-Legitimität unterteilt werden (siehe Abb.5)[133].

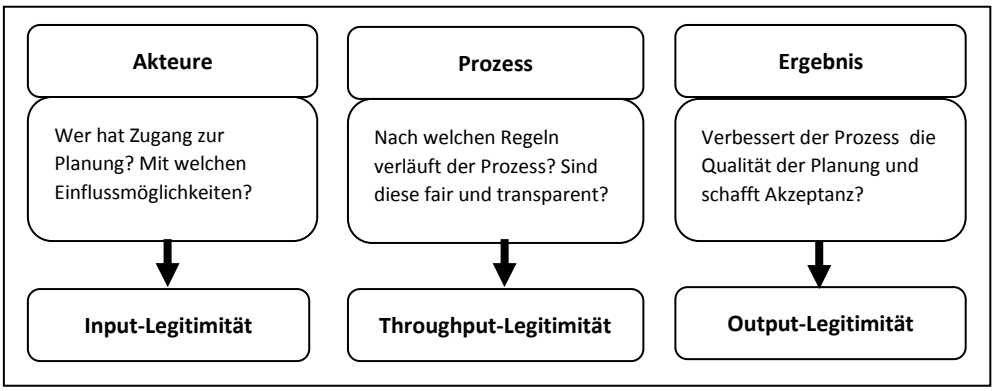


Abb.5: Die drei Komponenten des Legitimitätsbegriffes und ihr Blickwinkel auf Beteiligungsprozesse[134]

Unter dem Begriff der Input-Legitimität wird betrachtet, wer in welchem Maß Zugang zu einem Planungsprozess und Einflussmöglichkeit auf diesen hat. Die Throughput-Legitimität entsteht durch den geregelten und fairen Ablauf eines Verfahrens. Im Fokus der Output-Legitimität stehen die Ergebnisse eines Planungsprozesses.

<u>Input-Legitimität: Durch Einbeziehung von Akteuren verschiedene Interessen integrieren</u>

Die Input-Legitimität einer Planung kann erreicht werden, wenn unterschiedliche Gruppierungen und Personen die Möglichkeit erhalten, einen Planungsprozess mitzugestalten. Dabei ist wichtig, wer sich in welchem Maß in ein Beteiligungsverfahren einbringen kann. Beschäftigt man sich mit der wissenschaftlichen Literatur zu Fragen der Input-Legitimität, so fallen zwei Aspekte auf, die besonders intensiv und kontrovers diskutiert werden: das Verhältnis zwischen der Einbeziehung zusätzlicher Akteure und Legitimität, und der Umgang mit der Verschiedenartigkeit der Akteure.

Einbeziehung zusätzlicher Akteure und Legitimität

Folgt man den Vertretern der Konsensdemokratie und damit den Befürwortern von zusätzlichen Beteiligungsverfahren, so erweitert die Einbeziehung zusätzlicher Akteure die durch die repräsentative Demokratie gegebene Legitimität. Im Gegensatz dazu nehmen die Vertreter der Konkurrenzdemokratie an, dass die die Demokratie durch eine solche Einbeziehung ausgehöhlt wird.

Für repräsentative Demokratien ist laut Fürst et al. (2001: 356) eine Entfremdung zwischen gewählten Politikern und Wählern typisch. Die Herausbildung „eigener Deutungs- und Problemwahrnehmungsmuster“ und das „Bedürfnis [...], sich von externen Störungen abzuschirmen“[135], führe zu einer Verselbständigung des politischen Systems. Politische Gremien seien nicht in der Lage, „die Pluralität von Interessen und Bedürfnissen noch hinreichend genau politisch zu repräsentieren“ [136]und lokale Aspekte wahrzunehmen. Öffentlichkeitsbeteiligung wird von den Befürwortern partizipativer Verfahren als eine Möglichkeit gesehen, um diese Entfremdung

[132] vgl. BBR (2003)
[133] vgl. Scharpf (1999), Zürn (1998) / Eine Darstellung der vielfältigen weiteren Einteilungsmöglichkeiten des Legitimitätsbegriffes findet sich bei Petersen (2009: 5ff.).
[134] eigene Darstellung, angeregt durch Ellebracht (2009: 113)
[135] ebd.: 357
[136] ebd.: 356

zu überwinden und zugleich die verschiedenen Interessen und Werte einer Gesellschaft in Planungen zu integrieren. Insbesondere die Mobilisierung von Randgruppen trage zur Förderung der politischen Responsivität bei[137]. Auch der Philosoph Jürgen Habermas sieht die Notwendigkeit, so genannte periphere Akteure in gesellschaftliche Diskurse einzubinden. Habermas unterscheidet die agierenden Akteursgruppen in Akteure des Zentrums, bestehend aus politischer Verwaltung, Regierung, Gerichtswesen, parlamentarischem System und Parteien, sowie Akteuren der Peripherie, bestehend aus Bürgern, Gruppierungen der Zivilgesellschaft, Interessengruppen und Verbänden mit professioneller Organisationsform. Zentrumsakteure agierten strategisch in Rollenzwängen, um ihre Position zu erhalten oder verbessern. Dagegen vermutet Habermas bei peripheren Akteuren, die nicht derartigen Rollenzwängen unterworfen seien, eine größere Freiheit, sich an Normen und Werten zu orientieren und damit neue Problemsichtweisen und Lösungsansätze in die Diskussion einzubringen[138].

In konträrem Gegensatz dazu sehen Vertreter der Konkurrenzdemokratie die „Einbeziehung von Interessenvertretungen […] als Hauptursachen von Reformblockaden“[139]. Nur ausgebildete Eliten, die durch Wahlen legitimiert werden, seien geeignet, politische Problemstellungen zu lösen[140]. Grundsätzlich stellt sich in einem repräsentativen System die Frage der Legitimation partizipativer Verfahren, die nicht gewählten Akteuren Mitspracherechte einräumen. Denn staatliche Akteure können zwar Aufgaben, nicht aber ihre Legitimität an nichtstaatliche Akteure weitergeben. Während staatliche Akteure für ihr Handeln zur Verantwortung gezogen werden können, entziehen sich die Handlungen nicht staatlicher Akteure in partizipativen Prozessen der Kontrolle durch die Bürger[141]. Um diese Legitimitätslücke zu füllen, ist Partizipation nicht als Ersatz von verwaltungsrechtlichen Entscheidungsverfahren zu sehen, sondern als Bestandteil eines Verfahrens, das weiterhin der Abwägung und Entscheidung durch die rechtlich dazu Legitimierten darf[142]. Die Politik bleibt auch bei diskursiven Prozessen in der Verantwortung, denn partizipative Verfahren führten nicht zwingend zu einem Konsens. Sie könnten aber „einen wichtigen Beitrag zur Entscheidungsfindung liefern, indem sie aufzeigen, in welchen Punkten ein unüberbrückbarer Dissens besteht. Auf diese Weise versetzen sie die Politik in die Lage, Entscheidungen für oder gegen bestimmte Politikoptionen zu treffen“[143]. Dieser Sichtweise kommt auch Habermas in der Weiterentwicklung seines sich an direkter Demokratie orientierenden Diskursmodells nahe. Dem Schleusenmodell von Peters (1993) folgend, geht er in seinen späteren Werken nicht von einem ausschließlich diskursiven Modell, sondern von einem Austausch zwischen dem formellen politischen System und der informellen öffentlichen Sphäre aus[144]. In der Planungstheorie bedeutet dies die Notwendigkeit der Verknüpfung von informellen und formellen Verfahren[145].

Der Umgang mit der Verschiedenartigkeit der Akteure

Auch wenn verschiedene Akteure Zugang zu einem Planungsprozess erhalten, stellt sich die Frage, ob sie in diesem Prozess auch über die gleichen Einflussmöglichkeiten verfügen. Diese Einflussmöglichkeiten ergeben sich sowohl aus ihren jeweiligen Handlungsressourcen, als auch aus den vom Prozessgestalter eingeräumten Einflussmöglichkeiten sowie der allgemeinen Umgangskultur des Prozesses. So ist zu erwarten, dass Akteure mit starken Handlungsressourcen

[137] Geißel (2008: 34ff.)
[138] Feindt & Kleinschmit (2005: 140f)
[139] Meister (2004: 32)
[140] vgl. Klüppel & Nobelmann (1995: 10)
[141] Partzsch (2007: 78), vgl. Zammit (2004: 65)
[142] Fürst et al. (2001: 357)
[143] Meister (2004: 35)
[144] Kleinschmit (2012: 72)
[145] vgl. Kap. 3.1.2

(z.B. Zeit, Finanzen, persönliche Fähigkeiten, gesellschaftlicher Status) ihre Ansprüche in einem Beteiligungsverfahren stärker geltend machen können, als Akteure mit geringeren Handlungsressourcen. Verschiedene Studien[146] belegen die Dominanz von Lobbygruppen und ein parallel zum Verfahren stattfindendes informelles Networking. Auch zeigen sie, dass allein schon die Auswahl der Zeitpunkte und Orte für Veranstaltungen sowie eine fachspezifische Sprache dazu führen, dass sich bestimmte Bevölkerungsgruppen ausgeschlossen fühlen. Hillier (1998) hat sich daher vor dem Hintergrund unterschiedlicher Gerechtigkeitskonzepte mit der Frage eines die Akteure gerecht behandelnden Diskurses auseinandergesetzt. Seiner Ansicht nach ist es „inherently inequal"[147], unterschiedliche Menschen nach gleichem Standard zu behandeln und gleiche Fähigkeiten im Diskurs vorauszusetzen, wie dies bei Habermas geschähe. Kulturelle Kontexte und Verschiedenheiten müssten berücksichtigt werden, ohne bestehende Machtungleichheiten weiter zu verstärken.

Wie ein Blick in die praxisorientierte Partizipationsliteratur zeigt, gibt es zur Einbeziehung unterschiedlicher Gruppen (z.B. im Quartiermanagement mit Kindern und Jugendlichen, Bürgern mit Migrationshintergrund) bereits zahlreiche Erfahrungen und Verfahrensvorschläge[148]. Dass es nicht in jedem Planungsprozess darauf ankommt, möglichst viele verschiedene Bevölkerungsgruppen zu aktivieren, thematisieren Rasche et al. (2007) mit ihrem Schema zur Beschreibung von Beteiligungsprozessen[149]. Stattdessen gehen sie davon aus, dass es auch Fälle gibt, in denen eine intensive Beteiligung zahlreicher Akteure nicht möglich bzw. gar kontraproduktiv ist. Vielmehr sei zu fragen, welches Maß an Einbeziehung jeweils nötig sei[150].

Zusammenfassend ergeben sich für die Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungsprozessen anspruchsvolle Zielvorstellungen im Bereich der Input-Legitimität: Eine Vielzahl von Akteuren soll mittels Öffentlichkeitsbeteiligung die Chance erhalten, ihre Eigeninteressen einzubringen und damit Einfluss auf politische Entscheidungen auszuüben. Damit soll gleichzeitig die Verbindung zwischen dem politischen System und peripheren Akteuren, die damit auch eine Kontrollfunktion über das politische System wahrnehmen, hergestellt werden. Auch sollen so die in der Gesellschaft existierenden Werte und Ansichten Eingang in politische Entscheidungen finden. Durch diese Einbeziehung unterschiedlicher Akteure soll eine verstärkte Akzeptanz und demokratische Qualität der planerischen Entscheidungen erreicht werden[151]. Die Beteiligungsverfahren geschehen im Kontext des repräsentativen Systems Deutschlands und müssen demnach in dieses eingebunden sein und durch dieses bestätigt werden. Eine allgemeingültige Antwort auf die Frage, in welchem Ausmaß verschiedene Akteure in Beteiligungsverfahren involviert werden sollen, lässt sich aus der Literaturanalyse nicht ableiten.

Throughput-Legitimation: Durch transparente und faire Prozesse Akzeptanz erreichen

Die Throughput-Legitimität beruht auf der „Einhaltung formaler Regeln und informeller Normen wie Transparenz und Fairness im Prozess"[152]. Dabei liegt die Annahme zugrunde, dass es „nur über einen für alle Beteiligten transparenten Prozess […] möglich [ist], emotionale Diskussionen auf eine sachliche Ebene zu führen und zu einem gemeinsamen Fakten- und Problemverständnis zu

[146] für einen Überblick siehe Hillier (1998) und Forester (1985)
[147] ebd.: 16
[148] vgl. Ley & Weitz (2003) und Rösener & Selle (2005)
[149] siehe Kap. 3.1.2
[150] ebd.: 13
[151] vgl. BBR (2003: 18ff.), Kaase (2003: 459) und Beierle & Cayford (2002: 7 und 14)
[152] Geißel (2008: 35)

gelangen“[153]. Von zahlreichen Autoren wird die Erhöhung der Transparenz von Planungs- und Entscheidungsprozessen als zentral angesehen, um Vertrauen in staatliche Institutionen herzustellen[154]. So führt Hillier (1998: 17) mit Rückgriff auf verschiedene Studien an, dass Entscheidungen eher von den Betroffenen akzeptiert würden, wenn diese das Verfahren, in das sie eingebunden waren, als fair empfunden hätten. Danach würden Menschen die Fairness von Regierungspolitik unabhängig von ihrem eigenen Nutzen beurteilen. Sie würden demzufolge auch Entscheidungen akzeptieren, die für sie selbst negative Konsequenzen mit sich bringen, wenn sie auf einer fairen Entscheidungsfindung basierten.

Als gesonderten Legitimitätsaspekt weist Geißel (2008: 34ff.) die deliberative Qualität eines Planungsprozesses aus, die hier als Aspekt der Throughput-Legitimität und dessen Idealform angesehen wird. Deliberative Qualität bezieht sich im Habermasschen Verständnis auf die Möglichkeit herrschaftsfreier, rationaler Debatten[155]. Herrschaftsfrei ist eine Debatte dann, wenn „jede und jeder das gleiche Recht hat, zu befehlen und sich zu widersetzen, zu erlauben und zu verbieten, Rechenschaft abzulegen und zu verlangen“[156]. Die dafür von Habermas postulierten Bedingungen der Chancengleichheit sowie Grundregeln eines Verständigungsprozesses [157]bieten Leitlinien, um eine deliberative Qualität zu erreichen und dienen sich an diesen normativen Vorgaben orientierenden Evaluationen von Beteiligung als Maßstab[158]. Sie gelten jedoch als in der Praxis schwer umzusetzen. So monieren Kritiker, dass deliberative Diskurse zu viel Zeit kosteten und „die Kompetenzen und Ressourcen des Durchschnittsbürgers“[159], um sachlich-rationale Argumente abzuwägen, überschätze. Auch seien deliberative Prozesse nicht geeignet, um bei stark widerstreitenden Interessen zu einer Entscheidung zu kommen[160]. Dennoch seien die deliberativen Normen als „Richtlinie für die Ausgestaltung des politischen und institutionellen Prozesses“ [161]von großem Wert. In die Planungstheorie eingeführt worden diese von Forester (1985: 209ff.), der sie in Leitlinien für Planer zur Identifikation und zum Ausgleich kommunikativer Störungen des Planungsprozesses übersetzte. Die von Forester vorgelegten Evaluierungsfragen zielen auf eine Verbesserung der Planungspraxis hin zu einem demokratischeren Planungsprozess. Dabei geht es auch um eine Sprachgestaltung, die Laien nicht benachteiligt. Planende sollten sich daher bei der Gestaltung ihrer kommunikativen Praxis fragen: Wie können wir so arbeiten, dass wir Lernen, Beteiligung und Selbstbestimmung ermöglichen? [162]

Output-Legitimität: Zu effektiven Problemlösungen und Demokratisierung beitragen

Die Output-Legitimität ist am Ergebnis eines Prozesses interessiert und bezeichnet die effektive Problemlösung bzw. Wirksamkeit von Prozess und Entscheidung[163]. Sie kann sich sowohl an der effektiven und effizienten Umsetzung politischer Ziele orientieren, als auch eine weitere Demokratisierung der Gesellschaft im Blick haben.

---

[153] Meister (2004: 35)
[154] Renn et al. (1995), Renn et al. (1999: 4f.), vgl. BBR (2003: 18ff.), Kaase (2003: 459) und Beierle & Cayford (2002: 7 und 14)
[155] vgl. Kap. 4.1.1
[156] Horster (1999: 15)
[157] Habermas (1984: 137)
[158] ausführlich in Kap.3.5.1.1
[159] Petersen (2009: 21)
[160] Shapiro (1999: 28ff.)
[161] Petersen (2009: 22)
[162] Forester (1985: 202ff.)
[163] vgl. Petersen (2009: 11), Geißel (2008: 37f.) und Ellebracht (2009: 115)

Effektive und effiziente Umsetzung politischer Ziele

Im Zuge des mit der Erklärung von Rio beginnenden Nachhaltigkeitsdiskurses rückte die Bedeutung partizipativer Verfahren als Instrument zu einer effektiven Umsetzung umweltpolitischer Ziele und damit eine steuerungstheoretische Perspektive stärker in den Blickpunkt.[164] Auch der Governancediskurs hat effektiveres und effizienteres Regieren im Zeitalter komplexer Steuerungssysteme zum Inhalt und betont die Rolle partizipativer Verfahren. Im Sinne dieser angestrebten Effektivitätssteigerung soll Öffentlichkeitsbeteiligung durch eine verbesserte Informations- und Entscheidungsgrundlage zu einer sachlich fundierten und rechtssicheren Lösung führen. Die frühzeitige Einbindung von Akteuren soll helfen, Handlungsspielräume für den Umgang mit Flächennutzungskonflikten aufzudecken, die Akzeptanz der Planung erhöhen und die damit verbundene rasche Umsetzbarkeit gewährleisten[165].

Demokratisierung der Gesellschaft

Die öffentliche Debatte der 70er Jahren thematisierte vor allem den Aspekt emanzipatorischer Bestrebungen im Sinne einer Demokratisierung der Gesellschaft. Partizipation war damit von Beginn an ein idealistisch geprägter Begriff.[166] Bereits in den 80er Jahren und dann in den 90er Jahren einhergehend mit der Agenda 21 Bewegung, trat der gemeinschaftsbildende Aspekt von Partizipation in den Blickpunkt[167]. Die breite Beteiligung der Öffentlichkeit soll der Einübung demokratischer Verhaltensweisen, der Integration verschiedener Interessengruppen sowie der Vertrauensbildung zwischen Bürgern, Verwaltung und Politik dienen[168]. Partizipative Verfahren befähigten Menschen durch Information und die Auseinandersetzung mit anderen Meinungen in strukturierten Diskussionen zu einem besseren Verständnis politischer Zusammenhänge und generell zu einem differenzierteren Denken. Durch die Verinnerlichung demokratischer Werte trügen sie damit „zu einer Demokratisierung der Demokratie“ [169] bei.

Der optimistischen Annahme, mit Beteiligungsangeboten Lernprozesse hin zu einer Demokratisierung initiieren zu können, fehlt nach Ansicht von Geißel (2008: 38f.) jedoch eine differenziertere Auseinandersetzung. So stellt sich z.B. die Frage, ob diese Lernprozesse die gesamte Bevölkerung oder nur einen kleinen Teil erreichen, und welche Qualifikationen dabei tatsächlich erworben werden. Auch lässt sich im Umkehrschluss folgern, dass schlecht gesteuerte Beteiligungsprozesse ein hohes Frustrationspotenzial und damit negative Auswirkungen auf Demokratisierungsprozesse in sich bergen.

Konkurrierende Zielvorstellungen

Es besteht in der Literatur Einigkeit darüber, dass die oben dargestellten Ziele aus den Bereichen der Input-, Throughput- und Output-Legitimität nicht gleichrangig verwirklicht werden können, sondern sich Zielkonflikte zwischen einzelnen Zielen ergeben[170]. Zumeist wird dabei von einem Spannungsfeld zwischen Effizienz bzw. Effektivität (d.h. der Output-Legitimität) auf der einen und Legitimität (d.h. der Input-Legitimität) auf der anderen Seite gesprochen. So sieht Partzsch (2007: 78) in den

---

[164] So wird in aktuellen europäischen Dokumenten wie dem Leitfaden zur Wasserrahmenrichtlinie hervorgehoben, dass Öffentlichkeitsbeteiligung kein Selbstzweck, sondern ein Instrument zur Erreichung bestimmter umweltpolitischer Ziele sei (EU 2002: 26, vgl. Newig 2005: 94ff.).

[165] vgl. BBR (2003: 18ff.), Newig (2005: 94ff.), Feindt & Newig (2005: 11) und Beierle & Cayford (2002: 15)

[166] Dies findet sich beispielsweise bei Lauritzen (1972: 19) wieder, der den Wert von Partizipation im „Ausgleich der Startchancen“ und einer gleichmäßigen „Berücksichtigung und Beteiligung aller Bürger“ sieht.

[167] vgl. Feindt & Newig (2005: 9ff.)

[168] Fürst et al. (2001: 356), vgl. auch Beierle & Cayford (2002: 7), Heinrichs (2005: 60) und Pahl-Wostl (2004: 193ff.)

[169] Geißel (2008: 38), vgl. Renn et al. (1995) und Gundersen (1995: 6 und 112)

[170] vgl. Geißel (2008: 40ff.)

Verschiebungen der Aufgaben und Machtverhältnisse von staatlichen zu nichtstaatlichen Akteuren eine tendenzielle „Schwächung demokratischer Legitimität“. Die erhoffte größere Effektivität bei der Lösung von Problemen gehe daher zu Lasten der Legitimität; es entstünde „der Eindruck eines Kompromissgeschäftes – eines trade-off – zwischen Effektivität und Legitimität“[171]. Diese Gefahr sieht auch Geißel (2008: 31), die befürchtet, dass sich unter dem Dach der Partizipation Einzelinteressen gegenüber dem Gemeinwohl durchsetzen könnten und damit eine „pseudo-demokratische“ Eliteherrschaft entstünde[172]. Partizipative Verfahren würden vor allem bereits aktive Gruppen, die über ausreichend Zeit, Knowhow und finanzielle Ressourcen verfügten, begünstigen[173]. Auch könne die Einbeziehung größerer Kreise zu einer höheren Anzahl an Veto-Spielern und damit zur Entscheidungsunfähigkeit in der Politik führen[174]. Daher müsse laut Möllenkamp et al. (2008: 160) eine Balance zwischen demokratischer Legitimität und Verantwortung und der Effektivität der Entscheidungsfindung gefunden werden. Breite Teilnehmerkreise gewährleisteten eher das Erkennen von nötigen Problemen und Veränderungen, könnten aber leicht ineffektiv werden.

Auch in Hinsicht der Qualität der Ergebnisse kann sich ein Konflikt zwischen Input- und Output-Legitimität ergeben. So werden Konsenslösungen nicht automatisch als eine Gewähr für die sachlich beste und nachhaltigste Lösung gesehen, da auf der Suche nach einem Kompromiss unterschiedlicher Interessen mitunter konfliktbehaftete Fragen ausgeblendet werden[175]. Experten gehen mitunter davon aus, dass Entscheidungen, die unter dem Einfluss von Laien zustande kommen, die nicht über das nötige Hintergrundwissen verfügen, letztlich dem Gemeinwesen schaden[176]. Auch die für Beteiligungsprozesse nötige Ergebnisoffenheit, die erst eine größere Input-Legitimität im Sinne einer ausreichenden Einflussmöglichkeit gewährleistet, ist aufgrund von rechtlichen und fachlichen Rahmenbedingungen in der Planung nur bedingt gegeben[177]. Gerade im Bereich des Katastrophenschutzes, zu dem die Planung der hier betrachteten Hochwasserrückhaltemaßnahmen gehört, muss gewährleistet sein, dass Entscheidungen nicht hinausgezögert werden, sondern der Staat handlungsfähig bleibt und auch unpopuläre Maßnahmen zum Schutz der Allgemeinheit durchsetzen kann.

Angesichts der Zielkonflikte empfiehlt Geißel (2008: 41) die empirische Prüfung von Zielkonflikten bzw. Synergien zwischen einzelnen Zielen. Demgegenüber geht Petersen (2009: 11) davon aus, dass Beteiligungsverfahren schlicht eine unterschiedliche Orientierung hinsichtlich Input oder Output aufweisen können. Damit ginge es nicht um „gegensätzliche Arten von Legitimität, sondern nur um eine Unterscheidung in dem Blickwinkel, aus dem Legitimität gemessen wird“[178]. Darauf und auf den obigen Darlegungen unterschiedlicher Zielausrichtungen aufbauend, könnte ein erstes Resümee für die Beteiligungspraxis sein, die Zielkonflikte eines Verfahrens auszuloten, transparent zu machen und eine bewusste Entscheidung zugunsten einer Legitimitätsorientierung zu treffen.

Es können sich aber durchaus auch Synergien zwischen den verschiedenen Legitimitätsaspekten ergeben. So kann die Einbindung nichtstaatlicher Akteure in einen Planungsprozess zu einer gesteigerten Akzeptanz ergeben (Input-Legitimität) und die Effizienz im Hinblick auf den Zeitaufwand durch die dadurch mögliche rasche Umsetzung der Planung (Output-Legitimität) ansteigen. Auch den Vorwurf, Beteiligung sei zu zeit- und infolge des Bedarfs an professionellem Prozessmanagements zu kostenintensiv und damit nicht effizient, halten Befürworter partizipativer Verfahren für zu kurz

---

[171] ebd., vgl. Huget (2007: 15), Mannberg & Wihlborg (2006) und Bengs (2005)
[172] vgl. Papadopoulos (2004: 220)
[173] Geißel (2008: 31) fasst diese aktiven Gruppen unter dem Stichwort „Männer, Gebildete, Mittelschicht“ zusammen.
[174] vgl. Lijphardt (1999: 258ff.)
[175] IFOK (2004: 81)
[176] Geißel (2008: 31)
[177] vgl. Rösener & Selle (2003), Bischoff et al. (1996)
[178] Petersen (2009: 11)

gedacht. Vergleiche man die für ein Beteiligungsverfahren entstehenden Kosten mit den Kosten, die durch eine jahrelange Verzögerung von Maßnahmen infolge von Gerichtsprozessen entstehen, so überwögen die Vorteile zusätzlicher Beteiligung bei weitem[179].

3.3 Die Entwicklung des Beteiligungsverständnisses in Deutschland

Das heutige Beteiligungsverständnis in der räumlichen Planung entwickelte sich in enger Anlehnung an die Herausbildung eines neuen Staats- und Demokratieverständnisses. Die dabei vollzogenen Entwicklungsstufen waren ein „Wechselspiel gesellschaftlicher, politischer und gesetzgeberischer Aktivitäten"[180]. Im Folgenden werden die wesentlichen Etappen der Entwicklung des Beteiligungsverständnisses in der Bundesrepublik Deutschland erläutert[181]. Da die Entwicklung in Deutschland seit den 1990er Jahren stark von europäischen und internationalen Triebkräften beeinflusst bzw. initiiert wurde, werden auch diese Impulse kurz skizziert.

Schon immer war öffentliche Planung eng an die Frage von Kapital und Eigentum geknüpft: Sie bedarf der Akzeptanz und Mitwirkung von Privatpersonen und greift gleichzeitig in deren private Rechte ein. Dieses Spannungsfeld des Verhältnisses zwischen staatlichem und privatem Handeln bildet einer der Grundsatzfragen jeglicher Beteiligung[182]. Die Vorgeschichte der Öffentlichkeitsbeteiligung begann daher mit der Einbeziehung der in ihren unmittelbaren materiellen Rechten betroffenen Eigentümer, d.h. als Rechtsschutz[183]. Die darauf aufbauende Entwicklung der Beteiligung unterteilt Selle (1996: 69) in die Stufen Verfahrensrechtschutz, Angebotsbeteiligung[184], aktivierende Beteiligung sowie Kooperation (siehe Abb.5). Die vorgestellten Entwicklungsstufen von einem Verfahrensschutz bis hin zu Kooperation lösen sich dabei nicht ab, sondern bauen aufeinander auf und bedürfen einander[185]. Etwa seit Ende 1990, Anfang 2000 wird die Vorstellung eines modifizierten Zusammenspiels zwischen Staat und Gesellschaft unter dem Begriff der Governance gefasst.

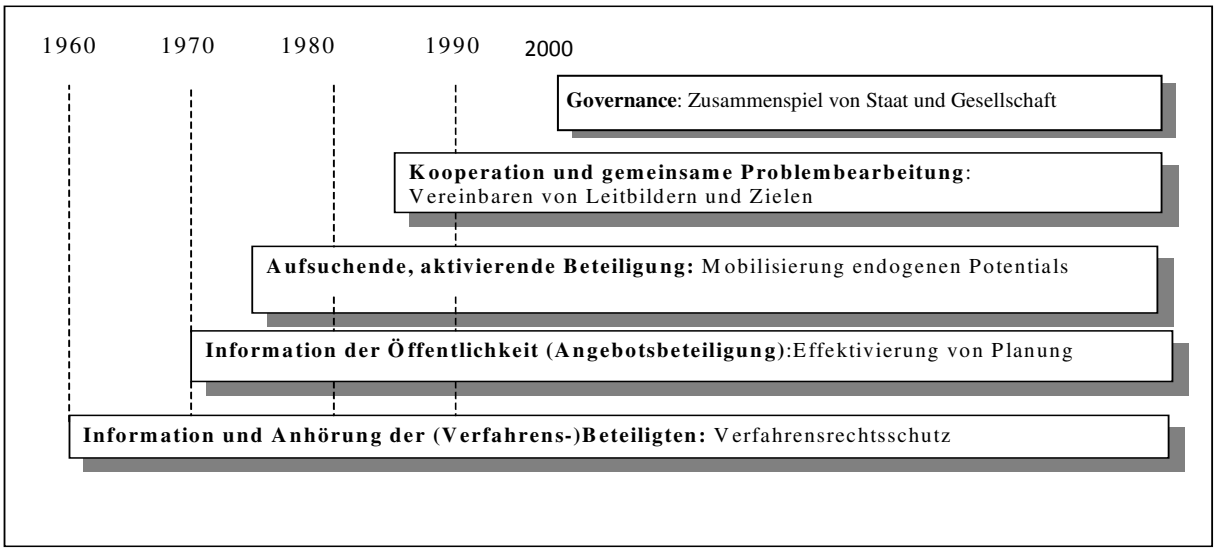


Abb.6: Die Entwicklung des Beteiligungsverständnisses in der Planung[186]

[179] vgl. BBR (2003: 35)
[180] Selle (1996: 62)
[181] Für Darlegungen dieser Etappen sei auf Selle (1996: 62-78) und Fürst (2001: 12-23) verwiesen. Die Ausführungen beziehen sich auf die Bundesrepublik Deutschland und klammern die Planungspraxis in der DDR aus.
[182] Bischoff et al. (1996: 9)
[183] vgl. Selle (1996: 62) und Bischoff et al. (1996: 9)
[184] Kap. 3.1.1
[185] vgl. Bischoff et al. (1996: 11f.)
[186] verändert nach Selle (1996: 69) und Rhodius (2000)

3.3.1 60er bis 80er Jahre: Vom Rechtschutz bis zu aktivierender Beteiligung

Ein Partizipationsverständnis, dass über die Teilnahme aller Bürger am politischen Geschehen in Form eines gleichen und freien Wahlrechts hinausgeht, entwickelte sich in Deutschland erst in den 60er Jahren des 20.Jahrhunderts. Vorherige Partizipationsforderungen wurden von den staatstragenden, konservativen Kreisen als Gefährdung der Autorität eines Staates betrachtet, der sich „eher durch Souveränität und Rechtsstaatlichkeit legitimierte als durch demokratische Willensbildung“[187]. Auch der Auftakt einer ersten, an die gesamte Öffentlichkeit gerichteten Bürgerbeteiligung in Deutschland wird in der Planungsliteratur auf 1960 datiert. Zu diesem Zeitpunkt wird die öffentliche Auslegung von Bebauungsplänen und die damit verbundene Möglichkeit, Bedenken und Anregungen zu formulieren, die im anschließenden Verfahren geprüft werden müssen, im Bundesbaugesetz festgeschrieben[188].

Damit weitere Partizipationsbewegungen überhaupt aufkommen konnten, musste auf Seiten der Bürger ein Bewusstsein für ein Anrecht darauf, „dass das politische System sich nach Bürgerinteressen auszurichten hat“[189], vorhanden sein. Ebenso bedurfte es entsprechender Organisationsstrukturen wie moderner Kommunikationstechnologien und personeller Ressourcen. Voraussetzung war auch, dass die Gesellschaft bereit war, derartige Bewegungen nicht mit repressiven Mitteln zu unterdrücken, sondern Partizipationsanforderungen in die Rechtsprechung zu übernehmen[190].

Diese politischen Voraussetzungen waren in Deutschland durch die Studentenbewegung der 60er Jahre, den Regierungsantritt der sozialliberalen Koalition und den dadurch ausgelösten gesellschaftlichen Umbruch gegeben. Mitte der 60er Jahre und in den darauf folgenden Jahren kam es infolge einer zunehmenden gesellschaftlichen Polarisierung im Zusammenhang mit Sanierungsplanungen in mehreren deutschen Großstädten zu ersten Planungskonflikten. Dies führte in Extremfällen bis hin zu gewaltsamen Auseinandersetzungen zwischen Hausbesetzern bzw. Stadtteil-Aktivisten mit der Polizei[191]. Der Wunsch nach verstärkter politischer Mitsprache der Bürger kam in dem Kernsatz der Regierungserklärung von Willy Brandt von 1969 „Mehr Demokratie wagen“ anschaulich zum Ausdruck. Eine Antwort auf die Auseinandersetzungen war auch der 1971 festgeschriebene Sozialplan des Städtebauförderungsgesetzes. Dieser verlangte, bei einer Sanierung die sozialen Verhältnisse der Betroffenen zu berücksichtigen und diese frühzeitig einzubeziehen. In einer 1972 vom damaligen für städtebauliche Fragen zuständigen Bundesministers Lauritz Lauritzen herausgegebenen Aufschriftensammlung unter dem Titel „Mehr Demokratie im Städtebau“, sieht dieser in der „Partizipation bei der Stadtsanierung [...] eine Signal- und Pionierfunktion bei der Ausweitung der Bürgerbeteiligung in allgemeinen Stadtplanungsfragen“[192].

Die Verwaltung erhielt in Folge der sozialliberalen Reformen unter Willy Brandt neue öffentliche Aufgaben und dadurch jedoch auch ein zunehmendes Übergewicht gegenüber der Politik. Als Reaktion darauf entstanden in den 70er Jahren eine Vielzahl von Bürgerinitiativen, die Themen wie Kommunalpolitik, Umwelt und Soziales besetzten – Themen, die „von den Parteien und Verbänden zunehmend den Verwaltungen überlassen worden waren“[193]. Verbunden mit dem gewandelten Staatsverständnis änderten sich auch die Rollenverständnisse auf Seiten von Verwaltung, organisierten Interessenverbänden sowie Bürgerschaft. Die verschiedenen Impulse mündeten 1976

---

[187] Klüppel & Nobelmann (1995: 7)
[188] BBR (2003: 23), Bischoff et al. (1996: 9) und Selle (1996: 62)
[189] Fürst et al. (2001: 358)
[190] Fürst et al. (2001: 358)
[191] Selle (1996:63)
[192] Lauritzen (1972: 26)
[193] Klüppel & Nobelmann (1995: 8), vgl. BBR (2003: 24)

in die Novellierung des Bundesbaugesetzes. Mit dieser Novellierung wurde die frühzeitige Mitwirkung der Bürgerschaft an der Bauleitplanung festgeschrieben. Im selben Jahr trat auch das Verwaltungsverfahrensgesetz in Kraft, dass mit der Regelung von Verwaltungsabläufen neben einem geordneten Gesetzesvollzug auch das Verhalten der Behörde gegenüber der Öffentlichkeit im Auge hat und somit der Wahrung der Rechte des Bürgers dient.

Die verschiedenen Initiativen läuteten auch den Übergang von der gesetzlich vorgeschriebenen Angebotsbeteiligung zu einer ab Mitte der 70er Jahre in der Stadt- und Quartiersentwicklung beginnenden „Strategie der aufsuchenden Beteiligung“[194] ein. Während erstere vor allem auf Effektivität und Legitimation einer Planung abzielt, will letztere spezielle, zumeist besonders artikulationsschwache Zielgruppen für eine bestimmte Planungsaufgabe interessieren und zum Mitwirken anregen. Auf diese Weise sollten Benachteiligungen kompensiert und endogene Potenziale mobilisiert werden[195]. Damit einher ging die Erprobung vielfältiger direkter und informeller Beteiligungsformen. Im Kontext der Planungsebenen übernahm die kommunale Planung damit eine Vorreiterrolle. Dagegen blieb die übergeordnete Landes- und Regionalplanung infolge ihrer größeren Komplexität und geringeren Betroffenheit der Bürgerschaft in den 60 und 70er Jahre weiterhin durch eine reine Expertenbeteiligung geprägt. Diese fand z.B. in Form von Beiräten sowie Gutachterausschüssen mit Vertretern aus Verwaltung und gesellschaftlichen Bereichen statt. Der Einfluss der Parlamente nahm zu. Ab Mitte der 70er Jahre wurden in fast allen Flächenländern die Grundsätze und allgemeinen Leitziele der Raumordnung in den Parlamenten beschlossen. Dies bewirkte eine Politisierung der Raumordnung[196]. Durch umweltrelevante Großvorhaben ausgelöste Forderungen nach mehr Öffentlichkeitsbeteiligung auf übergeordneter Ebene führten zu Veränderungen in einzelnen Fachgesetzen, die fallweise Verbands- oder Öffentlichkeitsbeteiligung zuließen[197]. Gegen Ende der Reformphase ließ die erste Beteiligungseuphorie nach. Die in den 70er Jahren gesetzlich festgelegten Standards der vorgezogenen Beteiligung wurden von Planern als Routine und Hemmnis empfunden, was sich in den späteren sogenannten Beschleunigungsgesetzen niederschlug[198].

Die 80er Jahre sind durch generell gestiegene gesellschaftliche Beteiligungsansprüche und ein höheres Umweltbewusstsein charakterisiert. In der Stadt- und Quartiersentwicklung wurde die oben beschriebene, aktivierende Beteiligung praktiziert. Aufgrund der von raumordnerischen Planungen betroffenen größeren Planungsräume wurde eine unmittelbare Bürgerbeteiligung dort weiterhin als nicht sinnvoll erachtet, jedoch für eine bessere Rückkopplung zwischen Mandatsträgern, gesellschaftlichen Repräsentanten und Bürgerschaft plädiert. Die Ministerkonferenz für Raumordnung verabschiedete 1983 eine Entschließung „Bürgerbeteiligung in der Raumplanung“, mit der eine verstärkte Information der Öffentlichkeit über die Landes- und Regionalplanung angestrebt wurde. Die Entschließung zielte auf die Nutzung mittelbarer Beteiligungsformen (z.B. Beiräte und Beteiligung kommunaler Gebietskörperschaften) ab. Vereinzelt wurden offenere Planverfahren mit Bausteinen unmittelbarer Beteiligung angewandt. Gesetzliche Veränderungen wurden durch die Richtlinie zur Umweltverträglichkeitsprüfung initiiert[199]. Diese schreibt für bestimmte öffentliche und private Projekte die Umweltverträglichkeitsprüfung unter Beteiligung der Öffentlichkeit vor. Die Umsetzung in nationales Recht führte 1989 auch zu Einführung des Raumordnungsverfahrens mit integrierter Umweltverträglichkeitsprüfung und zur Einbeziehung der Öffentlichkeit[200].

---

[194] Bischoff et. al. (1996: 9)
[195] Selle (1996: 69)
[196] BBR (2003: 23)
[197] z.B. 1974 im Bundesimmissionsschutzgesetz, 1976 im Bundesnaturschutzgesetz
[198] Kap. 3.3.2, vgl. Selle (1996: 65)
[199] Richtlinie 85/337/EWG (Projekt-UVP-Richtlinie)
[200] BBR (2003: 23)

3.3.2 Seit den 90er Jahren: Wechselnde Ausweitung und Einschränkung von Beteiligungsrechten

Angesichts umweltpolitischer Herausforderungen, widerstreitender Interessen und begrenzter finanzieller Ressourcen wurde Ende der 80er, Anfang der 90er Jahre zunehmend deutlich, dass es der Zusammenarbeit staatlicher und privater Akteure bedarf, um die anstehenden Aufgaben zu bewältigen. Ein kooperatives Planungsverständnis bildete sich heraus. Unter dem Begriff Public Private Partnership [201] wurden seit Mitte der 80er Jahre und vermehrt in den 90er Jahren Eigentümer und Investoren angesprochen, später auch engagierte Bürger und Organisationen[202]. Die kooperative Problembearbeitung brachte eine wachsende Bedeutung der unmittelbaren Öffentlichkeitsbeteiligung und informeller Instrumente mit sich.

Die Frage des Zusammenspiels von Staat, Wirtschaft und Zivilgesellschaft wird seit den 90er Jahren unter dem Stichwort Governance (je nach inhaltlichen Diskussionsschwerpunkten auch „Good Governance“, „New Governance“ oder „Sustainable Governance“[203]) diskutiert. In Abgrenzung vom traditionellen Regieren umfasst dieser Begriff „nicht nur die Aktivitäten von Regierungen, sondern auch all jener Akteure, die über Steuerungsmechanismen verfügen, bestimmte Politiken zu betreiben“[204]. Im innenpolitischen Kontext geht es vorrangig um die Suche nach kooperativen Steuerungsformen, die „neue politische Handlungsspielräume unter den Bedingungen gesteigerter Komplexität eröffnen“[205]. Im Bereich von Außenpolitik und internationalen Beziehungen greift der Governancebegriff das Aufkommen und Fragen nach dem ‚Wie‘ der Einbindung transnationaler Akteure auf[206]. Das Partizipationsverständnis dieser Governancedebatte geht von einem Staat aus, der in einem Netzwerk mit nichtstaatlichen Akteuren aus Privatwirtschaft und Zivilgesellschaft eine moderierende und koordinierende Rolle übernimmt. Es wird daher angenommen, dass sich die Akteure mehr oder weniger auf Augenhöhe begegnen und die klassisch-hierarchische Regelvorgabe durch den Staat entfällt[207].

Politische Dokumente zeigen, dass Partizipation im Governancekontext auf politischer Ebene ein hoher Stellenwert zukommt. So benennt das Weißbuch „Europäisches Regieren“ der Europäischen Kommission (2001: 13) Partizipation als einen der fünf Grundsätze guten Regierens[208]. Die Entwicklung in Deutschland geht stark auf europäische und internationale Einflüsse zurück. Entscheidende Impulse gehen 1992 von der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UN Conference on Environment and Development – UNCED) in Rio aus. Das dort eingeführte Leitbild der nachhaltigen Entwicklung zielt auf die ausgewogene Berücksichtigung der drei Säulen Ökonomie, Ökologie und Soziales. Gleichzeitig werden im Artikel 10 der Deklaration von Rio die Bedeutung von Partizipation für die Umsetzung des Nachhaltigkeitsgedankens und die Notwendigkeit des Zugangs zu

---

[201] Der Begriff der Public Private Partnership steht dabei für die Kooperation einer „Institution der öffentlichen Hand mit einem privatwirtschaftlich organisierten Unternehmen […,] dessen Fachkompetenz und dessen Kapital zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben eingesetzt werden“ (Golsch 2009: 149, vgl. Budäus 2004). Dieses auch als Öffentlich-Private-Partnerschaft benannte Modell soll vor allem einer besseren Kosteneffizienz, aber auch anderen Synergieeffekten wie Innovationen dienen.

[202] Selle (1996: 66) und BBR (2003: 25)

[203] „Good Governance“ erweitert den Governancebegriff um den Aspekt demokratischer Gestaltung und Legitimität von Prozessen. „New Governance“ betont den Bedarf an neuen Regierungsmodellen. „Sustainable Governance“ zielt auf den Ausgleich ökonomischer, ökologischer und sozialer Interessen (IFOK 2004: 17).

[204] Partzsch (2007: 41), vgl. Rosenau (1992: 4ff.)

[205] IFOK (2004: 76). Im Bereich von Außenpolitik und internationalen Beziehungen greift der Governancebegriff das Aufkommen und Fragen nach dem ‚Wie‘ der Einbindung transnationaler Akteure auf (vgl. Partzsch 2007: 41).

[206] vgl. Partzsch (2007: 41)

[207] Voigt (1995: 42)

[208] Hierzu heißt es: „Die von der EU-Kommission herausgegebenen Grün- und Weißbücher, auch 'Konsultationsdokumente' genannt, sind nicht als Rechtsakte, sondern vielmehr als Diskussionsgrundlage zu verstehen. Weißbücher enthalten eine Bestandsaufnahme zu bestimmten Problemfeldern in den Mitgliedstaaten und grundsätzliche Vorschläge zur Entwicklung der Gemeinschaftspolitik in einem bestimmten Bereich. Häufig knüpfen sie dabei an ein Grünbuch an, das jeweils einen Konsultationsprozess auf europäischer Ebene in Gang gesetzt hat. Aus einem Weißbuch kann ein Aktionsprogramm der EU für den betreffenden Bereich entstehen“ [http://www.europa-digital.de/service/abc/glossarvwz.shtml#weiss].

Umweltinformationen herausgestellt[209]. Unmittelbare Folge des Rio-Prozesses sind die in deutschen Städten und Gemeinden entstehenden Agenda21-Bewegungen, die sich aktiv in die Gestaltung kommunaler Politik einbringen.

Auch in der Landes- und Regionalplanung nahmen informelle Instrumente in Form von problembezogenen Kooperationen zu. Mit der Novellierung des Raumordnungsgesetzes (§ 13 ROG) wurden die Träger der Landes- und Regionalplanung 1998 beauftragt, die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts im Hinblick auf eine Verwirklichung der Raumordnungspläne zu fördern[210]. Dabei sind informelle Formen ausdrücklich als Möglichkeit benannt. In regionalen Entwicklungskonzepten wurde und wird diese Möglichkeit, beispielsweise in Form von begleitenden Gremien aus Verwaltung, Politik und Gesellschaft, vielfältig genutzt[211].

Der Bereich der Umweltinformation wurde durch die Richtlinie 90/313/EWG des Rates vom 7. Juni 1990 über den freien Zugang zu Informationen über die Umwelt (UI-RL) gestärkt. Dadurch ausgelöst wurde in Deutschland 1994 das Umweltinformationsgesetz (UIG) verabschiedet. Ab diesem Zeitpunkt hatte jedermann Anspruch auf freien Zugang zu bei Behörden vorhandenen Informationen über die Umwelt (§ 4 UIG), unabhängig von einem laufenden Verwaltungsverfahren. Während dies allgemein als erster Schritt auf dem Weg zu einem offenen Umgang mit Informationen gilt, stellt Winter (1990) den Nutzen des freien Zugangs zu Umweltinformationen für die Gesellschaft in Frage. Er belegt anhand empirischer Untersuchungen, dass das „Hauptmotiv der Akteneinsicht“ in der „Verfolgung von Privatinteressen“[212], speziell unternehmerischer Interessen läge.

Die Frage des Zugangs zu Umweltinformationen und damit der Transparenz und Kontrolle von Verwaltungshandeln wurde im europäischen Raum nochmals mit der Verabschiedung der Aarhus-Konvention 1998 aufgegriffen. Das Übereinkommen „gewährt Bürgerinnen und Bürgern den freien Zugang zu Umweltinformationen, die Mitwirkung an umweltbezogenen Verwaltungsentscheidungen und die gerichtliche Überprüfbarkeit solcher Entscheidungen“[213]. In den folgenden Jahren wurden mehrere EG-Richtlinien verabschiedet und in deutsches Recht umgesetzt, die auf der bürgernahen Ausrichtung der Aarhus-Konvention aufbauen und Partizipationsverständnis und -praxis in der Planung entscheidend verändern.

Dazu zählt auch die für Öffentlichkeitsbeteiligung im Wassersektor entscheidende Wasserrahmenrichtlinie[214]. 2003 erging die europäische Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie[215], die in Deutschland im Dezember 2006 mit dem Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetz[216] und dem Umweltrechtsbehelfsgesetz[217] erst verspätet umgesetzt wurde. Dabei waren einzelne Aspekte wie

---

[209] „Principle 10: Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided“ [http://www.un.org/cyberschoolbus/peace/earth summit.htm].

[210] Dem liegt zugrunde, dass Raumordnungspläne mit der Novellierung für Personen des Privatrechts verbindlicher gestaltet wurden, wofür die Berücksichtigung privater Belange Voraussetzung ist (BBR 2003: 1 und 25).

[211] BBR (2003: 25)

[212] Winter (1990: 18)

[213] Pressemitteilung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) 334/06 vom 14.12.2006: „Öffentlichkeitsbeteiligung und Rechtsschutz in Umweltangelegenheiten gestärkt.“ [http://www.bmu.de/pressemitteilungen /aktuelle_pressemitteilungen/pm/38374.php]

[214] Richtlinie 2000/60/EG zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (Wasserrahmenrichtlinie), weitere in diesem Zeitraum aufgestellte Richtlinien: Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Auswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie), Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen (Umweltinformationsrichtlinie)

[215] Richtlinie 2003/35/EG (Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie)

[216] Gesetz über die Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie (2003/35/EG)

[217] Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG

die letztlich beschlossene Abschaffung der Pflichtveröffentlichung von Verfahren in Tageszeitungen und der Ausweitung von Verbandsklagerechten für Umweltverbände stark umstritten[218].

Die in kurzer Zeit erschienenen EG-Richtlinien mit angestrebter Stärkung der Öffentlichkeitsbeteiligung machen deutlich, dass dem Aspekt der Partizipation auf europäischer Ebene große Bedeutung beigemessen wird. Innerhalb dieser Richtlinien werden partizipativen Verfahren eine instrumentelle Bedeutung für den Schutz der Umwelt und der Verbesserung der Umweltqualität zugeschrieben; sie werden also nicht vorrangig mit dem Ziel der Demokratisierung betrieben[219].

Die Entwicklung hin zu Kooperation und Governance war aber keineswegs unumstritten und linear. So mehrten sich schon in den 90er Jahren die Vorwürfe von Antragstellern, Behörden, Privatpersonen und politischen Parteien, die Beteiligungsmöglichkeiten würden zu einer unnötigen Verzögerung und damit geringeren Effizienz von Entscheidungsprozessen führen. Die Bundesregierung reagierte mit Gesetzesinitiativen, die Einspruchsrechte beschränken und damit zu einer Verfahrensbeschleunigung beitragen sollten. Dazu gehörte z.B. das Investitions- und Wohnbaulandgesetz 1993, das Änderungen im Baugesetzbuch-Maßnahmengesetz nach sich zog. Dies ermöglichte z.B. den Verzicht auf eine vorgezogene Bürgerbeteiligung bei der Aufstellung von Bauleitplänen[220].

Im Dezember 2006, d.h. im Zeitraum der Verabschiedung des Öffentlichkeitsbeteiligungsgesetzes, wurde auch das Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben verabschiedet. Dieses zog als Artikelgesetz Änderungen in 13 Gesetzen nach sich[221]. Dabei wurde z.B. der Verzicht auf eine Gerichtsinstanz vorgenommen, die Frist zur Einreichung von Stellungnahmen für Naturschutzverbände verkürzt, die Geltungsdauer von Planfeststellungsbeschlüssen verlängert und die Möglichkeit des Verzichts auf einen Erörterungstermin im Planfeststellungsverfahren eingeräumt. Letzteres wurde nach Angaben der Bundesregierung bis Oktober 2010 bei Bundesfernstraßen in 18,2 %, bei Bundes-wasserstraßen in 19,6 % und bei Eisenbahn in 42 % aller Verfahren genutzt[222]. In den kritischen Reaktionen auf das Gesetz wurde vielfach hervorgehoben, dass der Grund für zeitliche Verzögerungen von Großprojekten nicht in der Öffentlichkeitsbeteiligung zu finden sei. So beruft sich der Bund Deutscher Landschaftsarchitekten (BDLA) auf Studien, die der Öffentlichkeitsbeteiligung nur einen fünf- bis sechsprozentigen Anteil am Gesamtplanungszeitraum zuschreiben[223]. Auch sei die „Hauptbremse bei der Verwirklichung von Bauvorhaben […] nicht das Planungsrecht, sondern Geldmangel“, bekundet Journalist Christian Rath[224]. Auch in den Rechtswissenschaften war und ist es umstritten, ob die mit den Beschleunigungsgesetzen angestrebte Verfahrensstraffung wirklich erreicht wird[225]. Demgegenüber plädierten bürgerorientierte Teile der Verwaltung und Wissenschaften sowie Interessenverbände für eine Ausdehnung von Beteiligung in Verwaltungsverfahren und eine längerfristige Betrachtung von Planungsprozessen. So schlug der BDLA eine frühzeitige, aktivierende Öffentlichkeitsbeteiligung vor, um „einen positiven Beschleunigungseffekt zu erzielen“[226].

Eine nochmalige Novellierung von Genehmigungsverfahren im Umweltsektor wurde im Koalitionsvertrag der Bundesregierung im November 2005 vorgesehen. Ein einheitliches

---

[218] Deutscher Bundestag (2006: 4988)

[219] siehe Erwägungsgründe (1) und (3) der RL 2003/35/EG [http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/rl200335eg_oeffent.pdf], für eine Analyse der Begründungszusammenhänge von Partizipation in europäischen Dokumenten siehe Newig (2005: 92ff.)

[220] vgl. Selle (1996)

[221] z.B. Bundesfernstraßengesetz, Bundesnaturschutzgesetz

[222] Deutscher Bundestag (2010: 2)

[223] BDLA (2006: 1f.)

[224] in: „Die Verschärfung des Planungsrechts war völlig unnötig - Schneller planen, gleich lange warten“, Artikel in der Tageszeitung taz am 28.10.2006 [http://www.taz.de/1/archiv/archiv/?dig=2006/10/28/a0236]

[225] Kostka (2001: 336)

[226] BDLA (2006: 2)

Umweltgesetzbuch mit integrierter Vorhabengenehmigung sollte geschaffen werden. Dieses sah vor die bislang nebeneinander laufenden und die einzelnen Umweltaspekte gesondert behandelnden Genehmigungsverfahren zu bündeln. Hauptanliegen dieser Neuregelung war es „die Entscheidungsverantwortung in einer Hand“ zu konzentrieren und „den Bürgern und Bürgerinnen sowie den Unternehmen einen Ansprechpartner für ihre Belange“ zu geben und damit „das Umweltrecht bei der Zulassung umweltrelevanter Großvorhaben zudem effizienter und effektiver vollziehbar“ zu machen[227]. Im Gesetzentwurf sollten dabei auch Fragen der Öffentlichkeitsbeteiligung neu geregelt werden. Auch hier war beispielsweise die umstrittene Möglichkeit des Verzichts auf einen Erörterungstermin vorgesehen.[228] Nach mehrjähriger Bearbeitung von verschiedenen Entwürfen erklärte der damalige Umweltminister Sigmar Gabriel das Umweltgesetzbuch Anfang 2009 für gescheitert[229].

Betrachtet man nun zusammenfassend die Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland seit Beginn der 90er Jahre, so stehen Beispiele der Ausweitung von Beteiligung denen der Beschränkung von Beteiligungsrechten gegenüber – ein homogenes Bild hin zu einem Mehr an kooperativer Beteiligung entsteht nicht. Vielmehr ist seit der Herausbildung eines neuen Staats- und Demokratieverständnisses in den 60er Jahren ein stetes Ringen im Spannungsverhältnis zwischen der Wahrnehmung von Aufgaben durch die öffentliche Hand und der Teilhabe der Bürger an Entscheidungen zu beobachten. [230] Die Diskussion um das Ausmaß an Beteiligung in Planungsverfahren macht deutlich, dass es nach wie vor sowohl unterschiedliche Einschätzungen gibt, wie sich Partizipation tatsächlich auf Verfahren auswirkt, als auch unterschiedliche Zielvorstellungen eines ‚richtigen Verfahrens‘. Übereinstimmung gibt es jedoch im Wandel von der Zielvorstellung eines fertigen Planes zu einem „Denken in Alternativen“ und hin zur „Prozesshaftigkeit“[231]. Diese Prozesshaftigkeit ermöglicht erst eine parallel zur Planerstellung verlaufende Kommunikation mit den beteiligten Akteuren. Gleichzeitig wurde erkannt, dass anstehende gesellschaftliche Probleme nicht ohne die Akzeptanz und Mitwirkung der beteiligten Bürger lösbar sind und bei mangelnder Kommunikation ein Großteil des Fachwissens im Verlauf des Planungsprozesses verloren geht[232]. Trotz aller beschriebenen widerstreitenden Tendenzen verweist Meister (2004: 34) auf die Pfadabhängigkeit der weiteren Entwicklung und eine Unumkehrbarkeit des Status quo: „Es führt kein Weg zurück in eine Zeit vor der partizipatorischen Demokratie. […] Längst haben Netzwerkstrukturen das Modell einer hierarchischen Politikgestaltung abgelöst“.

3.4 Aktuelle Anforderungen an partizipative Verfahren

Partizipative Verfahren müssen allgemeinen gesellschaftlichen Anforderungen an räumliche Planungsprozesse gerecht werden. Zu diesen Anforderungen gehören die Suche nach nachhaltigen Planungsentscheidungen, die Einbindung von Partizipation in den Kontext von Komplexität und Unsicherheit und die Wirksamkeit von Partizipation im Konfliktfall.

---

[227] http://www.umweltbundesamt.de/umweltrecht/umweltgesetzbuch.htm

[228] http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/ugb1_allgem_vorschriften_mai08.pdf

[229] Das Umweltgesetzbuch (UBG) scheiterte letztlich am - von der bayrischen CSU forcierten - Widerstand der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, die die Berücksichtigung aller Umweltaspekte und deren Wechselwirkungen aufeinander innerhalb einer integrierten Vorhabengenehmigung ablehnte. Statt des UBG wurden vier UBG-Nachfolgegesetze beschlossen: das Gesetz zur Rechtsbereinigung im Umweltrecht, das Gesetz zur Neuregelung des Wasserrechts, das Gesetz zur Ablösung des Bundesnaturschutzgesetzes und das Gesetz zur Regelung des Schutzes vor nichtionisierenden Strahlen [http://www.bmu.de/gesetze_verordnungen/doc/40431.php; http://www. umweltbundesamt.de /umweltrecht/umweltgesetzbuch.htm].

[230] Anhand von Beispielen der US-amerikanischen Rechtsprechung belegen Beierle & Cayford (2002: 3) diesen stetigen Wechsel von Tendenzen zu mehr staatlichen bzw. bürgerschaftlichen Einflüssen für die USA.

[231] Fürst et al. (2001: 357)

[232] Bischoff et. al. (1996: 11f.) und Selle (1996: 16)

3.4.1 Partizipation und Nachhaltigkeit

Die in den 90er Jahren steigende Bedeutung partizipativer Verfahren war eng an den sich in diesem Zeitraum intensivierenden Nachhaltigkeitsdiskurs gekoppelt. Dahinter stand die Ansicht, dass Leitbilder für einen nachhaltigen Umgang mit Ressourcen einer gemeinsamen Erarbeitung bedürften, um letztlich auch befolgt zu werden. „Partizipative Verfahren, die geeignet sind, soziale Lernprozesse zu ermöglichen und zu fördern“ seien daher geradezu eine „Voraussetzung für die Verständigung über nachhaltige Politik“, so Feindt & Newig (2005: 11)[233].

In der Erprobung partizipativer Prozesse wurde aber rasch deutlich, dass partizipative Verfahren nicht automatisch eine Gewähr für die nachhaltigste Lösung bieten, da auf der Suche nach einem Kompromiss zwischen unterschiedlichen Interessen konfliktbehaftete Fragen mitunter ausgeblendet werden[234]. Feindt & Newig (2005: 17f.) erklären die Diskrepanz zwischen Nachhaltigkeit und Partizipation mit dem Auseinanderklaffen der Prioritäten in beiden Bereichen: auf der einen Seite stünden die langfristig und räumlich übergeordneten Nachhaltigkeitsziele, auf der anderen Seite die kurzfristigeren, stärker am Eigeninteresse orientierten Ziele der Akteure partizipativer Verfahren – ein Phänomen, das gemeinhin als soziales Dilemma oder auch Allmende-Tragödie bzw. in der englischsprachigen Literatur als ‚tragedy of the commons‘ bezeichnet wird[235]. Dabei ist der einzelne Akteur Nutznießer der Ressource, während die Kosten einer Übernutzung von der Allgemeinheit getragen werden müssen.

Die Beurteilung darüber, wie stark Nachhaltigkeitsziele und Eigeninteresse von Akteuren auseinanderklaffen, hängt auch von der theoretischen Verortung des Beurteilenden ab. Legt man die Annahme zugrunde, dass Akteure im Sinne eines ‚Homo oeconomicus‘ lediglich eigennützig und rational handeln, so ist mit einer hohen Diskrepanz zwischen beiden Zielrichtungen zu rechnen[236]. Aufbauend auf einem vielschichtigeren Verhaltensmodell[237] weisen neuere empirische Studien jedoch nach, dass Akteure nicht nur eigennützigen Motiven, sondern auch Normen sozialer Fairness folgen[238]. Darüber hinaus hätten auch institutionelle Strukturen einen stärkeren Einfluss auf das Verhalten von Akteuren als dies dem Modell des ‚Homo oeconomicus‘ zugrunde gelegt wurde[239]. Die Suche nach regulierenden Institutionen zur Gewährleistung von Nachhaltigkeit findet sich in der aktuellen Literatur der Erforschung einer kollektiven Nutzung von Ressourcen wieder[240]. Bevorzugt werden dezentrale, an die jeweiligen Umwelt- und Akteursverhältnisse angepasste Lösungen, die innerhalb lokaler Nutzergemeinschaften abgestimmt werden. Feindt & Newig (2005: 19ff.) weisen explizit darauf hin, dass eine solche Dezentralisierung nicht automatisch mit Partizipation gleichzusetzen sei. Sie diskutieren zudem die Rahmenbedingungen, unter denen Partizipation zur Regelung von Kollektivgutproblemen beitragen kann. Aus ihren Ausführungen lassen sich drei wesentliche Rahmenbedingungen zusammenfassen: 1) alle Akteuren haben ein Interesse an gemeinsamen Lösungen, 2) die Nutzung einer Ressource, die Auswirkungen der Nutzung und die Problemlösungen treffen räumlich und zeitlich aufeinander, 3) die Anzahl der Teilnehmer eines Verfahrens und die Anzahl von Vetospielern ist überschaubar.

---

[233] vgl. Selle (1996) und Baranek & Walk (2005: 81ff.)
[234] vgl. IFOK (2004: 81) und Baranek & Walk (2005: 81)
[235] Hardin (1968)
[236] vgl. Manstetten (2002)
[237] Dieses geht im Gegensatz zur Vorstellung vom allseits informierten und rational handelnden Akteur davon aus, dass Akteure nicht über vollständige Informationen verfügen bzw. die Kosten dafür aufbringen können. Sie würden daher nicht einen optimalen Nutzen für sich anstreben, sondern lediglich eine befriedigende Lösung. Zum anderen würden sie bereits im Vorfeld Regeln integrieren, um Unsicherheit zu reduzieren (Simon 1981: 115ff.).
[238] Bizer (2008: 44ff.)
[239] Feindt & Newig (2005: 15f.)
[240] z.B. Ostrom (1990), Pretty (2003) und Pretty & Smith (2004)

1) Ein Interesse an gemeinsamen Lösungen: Wichtig ist das gemeinsame Interesse der Akteure an Lösungen. Es ist schwierig, mittels Partizipation kooperative Lösungen zu erreichen, wenn es um Verteilungs- anstelle von Koordinierungsproblemen ginge. In solchen Fällen agieren Akteure in der Regel strategisch. Ein Ansatz um dem vorzubeugen ist es, die Diskussion von Lösungsansätzen und Verteilungsaspekten voneinander zu trennen.

2) Aufeinandertreffen von Nutzung, deren Wirkungen und Problemlösung: Erleichtert wird die gemeinsame Lösungsfindung, wenn die Nutzung, deren Auswirkungen und Problemlösungen räumlich und zeitlich aufeinandertreffen. Genau dies jedoch ist insbesondere bei globalen Umweltproblemen wie z.B. Klimawandel und Biodiversität nicht gegeben, Entscheidungen lokaler Beteiligungsverfahren gehen dann meist zu Lasten anderer. Daher bleibt die Regulierung globaler Nachhaltigkeitsfragen weiterhin Staatsaufgabe. Als Sonderfall werden hier Planungen angeführt, die gesellschaftlich notwendig sind, die aber niemand in seiner unmittelbaren Nachbarschaft haben möchte, wie z.B. Mülldeponien, industrielle Anlagen oder auch die in dieser Arbeit betrachteten Hochwasserrückhalteräume. Charakteristisch sei bei diesen Planungen, dass die Kosten sehr einseitig von den Akteuren vor Ort getragen werden müssten. Hier „erlauben weder direkt- noch repräsentativ-demokratische Verfahren, sondern allein eine Verhandlung zwischen allen potenziell Betroffenen und Nutznießern […] unter Einbeziehung von Kompensationszahlungen eine gerechte und ökonomisch effiziente Entscheidung“[241].

3) Eine überschaubare Anzahl von Teilnehmern: Eine große Anzahl von Teilnehmern an Beteiligungsverfahren bzw. von Teilnehmern mit Vetopositionen kann zu hohen Transaktionskosten bzw. zur Verhinderung von Einigungen führen. Auch durch unterschiedliche Ressourcen wie z.B. Finanzen oder den Zugriff auf Informationen können asymmetrische Machtverhältnisse entstehen. Es besteht die Befürchtung, dass sich diese Machtverhältnisse in partizipativen Verfahren stärker durchsetzen, als innerhalb von Entscheidungswegen, die durch die repräsentative Demokratie legitimiert sind[242].

Trotz all dieser Stolpersteine, die den mittels Partizipation erreichbaren Zugewinn an Nachhaltigkeit einschränken, sind sich zahlreiche, in der Debatte um Partizipation und Nachhaltigkeit beheimatete Autoren[243] darüber einig, dass der weitere Weg zu einer nachhaltigen Gesellschaft nicht weg von Partizipation, sondern hin zu einer die „hierarchischen und wettbewerblichen Handlungsmodi“ ergänzenden „Partizipations- und Kooperationskultur“[244] führen muss. Um die oben angesprochenen, auf unterschiedlichen Machtverhältnissen basierenden Verzerrungen zu vermeiden, müssen Beteiligungsverfahren in Abhängigkeit vom jeweiligen Kontext und den Akteuren gestaltet und hinsichtlich ihrer Wirkung auf Aspekte der Nachhaltigkeit immer wieder hinterfragt werden[245].

3.4.2 Partizipation im Kontext von Komplexität und Unsicherheit

Partizipative Verfahren in der Planung sind zumeist in komplexe Sachverhalte und Entscheidungssituationen eingebunden. Als komplex werden Entscheidungssituationen dann bezeichnet, wenn „mehrere Kontexte (Perspektiven, Interessenpositionen) relevant sind, die nicht notwendigerweise kompatibel sind“[246]. Zudem beziehen sich partizipative Verfahren meist auf

[241] Feindt & Newig (2005: 19ff.)
[242] vgl. Partzsch (2007), siehe Kap. 3.2.1
[243] vgl. Baranek & Walk (2005) und Feindt & Newig (2005)
[244] Heinrichs (2005: 60f.)
[245] Baranek & Walk (2005: 83)
[246] Wellenreuther (1982: 14)

schlecht-strukturierte Probleme[247]. Schlecht strukturierte Probleme sind dadurch gekennzeichnet, dass es im Gegensatz zu wohl strukturierten Problemen nur vage Kenntnisse über das Problem an sich gibt, keine Eindeutigkeit darüber vorliegt, was als Lösung des Problems anzusehen wäre und Handlungsalternativen erst erarbeitet werden müssen[248]. Im Bereich des Risikomanagements kommt eine weitere Dimension der Unsicherheit hinzu. So ist im Hochwassermanagement die Notwendigkeit des Umgangs mit Unsicherheit besonders offensichtlich, da Hochwasserereignisse von einer großen Zahl an natürlichen und anthropogenen Faktoren beeinflusst werden und damit nur schwer vorhersagbar sind[249]. Einen klaren Lösungsalgorithmus gibt es unter den Bedingungen von Komplexität und Unsicherheit demzufolge nicht; statt von einer Problemlösung wird daher in der Entscheidungstheorie von der „Handhabung eines Problems“[250] gesprochen und von mehreren Handlungsoptionen ausgegangen.

Welchen Beitrag kann nun Partizipation in diesem Kontext von Komplexität und Unsicherheit leisten bzw. welchen Einschränkungen sind partizipative Verfahren damit unterworfen? Bereits 1982 identifizierten Kirsch und Mayer die Einbeziehung der Betroffenen als eine mögliche Konzeption im Umgang mit komplexen Problemen[251]. Fürst (2001: 30) geht infolge der zu Beginn einer Planung unvollständigen und politisch gefilterten Informationen sowie noch nicht artikulierter Werte davon aus, dass das Augenmerk zunächst auf dem Prozess der Strukturierung des Problems liegen muss. Meister (2004: 35) sieht die Bedeutung partizipativer Verfahren auch in der „Übersetzung komplexer wissenschaftlicher Analysen in verständliche Zusammenhänge“. Erst mittels Einbindung verschiedener Interessengruppen könnten die „Probleme in ihrer ganzen Vielschichtigkeit erfasst, das Wissen verschiedener Gruppen einbezogen und alternative Optionen erarbeitet werden“[252]. Partizipationskritiker dagegen sehen die Bürgerschaft nicht in der Lage, der Komplexität von Problemen gerecht zu werden – komplexe Probleme bedürften ihrer Meinung nach der Bearbeitung durch ausgebildete Eliten[253].

Renn (2008: 244ff., 274ff.), der sich im Bereich des Risikomanagement mit Fragen von Kommunikation und Partizipation beschäftigt, betrachtet die Anforderungen und die Adressatenkreise partizipativer Verfahren, die sich aus komplexen und mit Unsicherheit behafteten Probleme ergeben, differenziert. Er unterscheidet im Risikomanagement die vier unten näher erläuterten Problemtypen 1) lineares Risiko, 2) hochkomplexes Risiko, 3) Risiken mit hoher Unsicherheit und 4) Risiken mit hohem Potenzial zu Mehrdeutigkeit und Kontroverse[254]. Diese ordnet er den drei Kommunikationsebenen a) Wissen und (technische) Expertise, b) Erfahrungen, Kompetenz, Vertrauenswürdigkeit und c) Werte und Weltanschauungen zu[255].

1) Lineare Risiken: Risiken wie z.B. der Umgang mit Feuer sind wissenschaftlich gut erforscht. Den Risikomanagern ist gut bekannt, welche Konsequenzen und Restunsicherheiten sie mit sich bringen. Die Kommunikation erfolgt daher im Bereich der ersten Ebene von a) Wissen und Expertise. Auf dieser Ebene geht es darum, den Stand des Wissens und der verbleibenden Unsicherheit möglichst

---

[247] Fürst (2001: 29)
[248] Rittel & Webber (1973), Wellenreuther (1982: 14), vgl. Hischemöller & Hoppe (1996)
[249] Laut Kruse (2010: 39) treten dabei drei Typen von Unsicherheit auf. So ginge die Unmöglichkeit sicherer Angaben über Schadensausmaße zum einen auf die Variabilitäten natürlicher Systeme (natural uncertainty), zum anderen auf Schwierigkeiten bei der Messung und Deutung der natürlichen Prozesse zurück (epistemic uncertainty). Hinzukäme, dass die Wirksamkeit der jeweiligen Hochwasserschutzmaßnahmen noch nicht klar zu beurteilen sei.
[250] Wellenreuther (1982: 15)
[251] Sie stellten diese sogenannte „Partizipationsstrategie“ der „Marketingstrategie“ gegenüber (Kirsch & Mayer 1982: 193).
[252] Meister (2004: 35), vgl. BBR (2003)
[253] vgl. Schumpeter (1950) und Kap. 3.2.1
[254] Renn (2008: 247f.)
[255] Renn (2008: 245f.), vgl. auch Renn (2004)

genau abzubilden. Mittels des Transfers von Informationen ist hier die Aufgabe, ein gemeinsames Problemverständnis herauszubilden.

2) Hochkomplexe Risiken: Risiken wie z.B. der Rückgang der Biodiversität zeichnen sich durch ein Netz an schwer zu identifizierenden Ursache-Wirkungsfaktoren aus, in dem es zudem zu Rückkopplungen, Interaktionen und zeitlichen Verzögerungen kommen kann. Es besteht häufig wissenschaftlicher Dissens über angemessene Methoden, Modelle, Daten zur Problemerfassung. Daher ist zuerst ein Austausch zwischen Wissenschaft und Risikomanagement nötig, im weiteren Verlauf dann ein Diskurs mit Interessengruppen und der allgemeinen Öffentlichkeit. Die Kommunikation erfolgt im Bereich der Ebene von a) Wissen und Expertise z.B. mittels Expertenanhörungen und -panels sowie b) Erfahrungen, Kompetenz, Vertrauenswürdigkeit. Im Zentrum der zweiten Ebene (Erfahrungen, Kompetenz, Vertrauenswürdigkeit) steht der Dialog mit Interessengruppen und der Öffentlichkeit. Dieser thematisiert vor allem die gesellschaftliche Verteilung von Risiken und Nutzen und dient dazu, die Vertrauenswürdigkeit der Institutionen des Risikomanagements herzustellen.

3) Risiken mit hoher Unsicherheit: Risiken wie z.B. der Klimawandel und die Konsequenzen des Risikos können auch von den dafür Verantwortlichen und der Wissenschaft nicht voll erfasst werden. Daher geht es hier vor allem um die Glaubwürdigkeit der Verantwortlichen, so dass sich die Kommunikation überwiegend auf der Ebene von b) Erfahrungen, Kompetenz, Vertrauenswürdigkeit abspielen muss. Das Ziel von Runden Tischen oder Mediation ist es hier, Interessenausgleiche zu verhandeln.

4) Risiken mit einem hohen Potenzial zu Mehrdeutigkeit: Risiken mit einem hohen Potenzial zu Mehrdeutigkeit und Kontroverse wie z.B. Mobilfunkmasten rufen stark emotionale Reaktionen hervor. Dabei ist es unerheblich, ob sie tatsächlich mit Unsicherheit behaftet sind oder nicht. Zur Debatte stehen unterschiedliche Ansichten, die die Legitimität der Risikoverursachung betreffen. Daher müssen in solchen Fällen Diskurse auf der Ebene der c) Werte und Weltanschauungen zugelassen werden. Auf dieser dritten Ebene werden unterschiedliche Werte und Lebensstile verhandelt, die sich in Fragen nach der Vermeidbarkeit von Risiken niederschlagen. Diese Ebene ist am stärksten konfliktbehaftet und erfordert spezielle Kommunikationsformen wie Konsenskonferenzen, Bürgerberatungsgremien oder offene Foren.

Es ist zu vermuten, dass Planer in der Realität häufig mit einer Mischung der genannten Problemtypen konfrontiert werden, die dann eine Kombination verschiedener Verfahren nötig machen[256]. Laut Renn (2008: 246) werde in der Praxis die Notwendigkeit der Verortung des Konflikte und der Auswahl der zugehörigen Kommunikationsebenen häufig missachtet. So bestünde seitens der verantwortlichen Behörden oft die Tendenz, die Konflikte auf einer niedrigeren Ebene anzusiedeln, als diese tatsächlich verortet sind. Damit konzentriere sich die Diskussion auf vermeintlich besser beherrschbare technische Sachverhalte. Die Quintessenz wäre jedoch häufig Frustration, Protest und Misstrauen auf Seiten der Interessengruppen, da diese gezwungen würden, ihre wertbezogenen Bedenken zu „rationalisieren"[257].

3.4.3 Partizipation im Bereich des Konfliktmanagements

Um den Beitrag partizipativer Verfahren zum Management raumbezogener Interessenkonflikte realistisch beurteilen zu können, ist ein Verständnis der Art und des Verlaufs von Konflikten notwendig. Daher werden im Folgenden zunächst die Grundlagen des Konfliktbegriff und

[256] vgl. hybride Diskurstypen bei Renn (2004)
[257] Renn (2008: 246)

Konflikttypisierungen sowie Auswirkungen und Verlauf eines Konflikts skizziert. Am Anschluss daran wird die Rolle partizipativer Verfahren als Interventionsmittel erläutert.

Konfliktbegriff und Konflikttypisierungen

Nähert man sich dem Begriff des Konfliktes[258] vor dem Hintergrund verschiedener soziologischer Theorien, fällt die dem jeweiligen Verständnis zugrunde liegende differierende Wertung von Konflikten auf. So werden Konflikte aus der Perspektive des Funktionalismus, der eine Gesellschaft als Organismus aus funktional zusammenwirkenden einzelnen Elementen ansieht, als gesellschaftliche Störungen wahrgenommen[259]. Demgegenüber gehen soziologische Konflikttheorien vom Konflikt als „Normalfall gesellschaftlicher Prozesse"[260] aus und sehen in Konflikten einen wesentlichen Motor gesellschaftlicher Entwicklung[261]. Im Bereich der new political geography stehen Konflikte um Macht und Raum und deren Spielregeln im Fokus. Diese räumlichen Konflikte entstehen dann, wenn mehrere Akteure, „von unterschiedlichen Zielen geleitet, verschiedene Verwertungsinteressen an derselben Stelle verfolgen"[262]. Zur Systematisierung von Konflikten existieren zahlreiche und sehr unterschiedliche Ansätze[263]. Glasl (2004: 48) unterscheidet dabei die nachfolgend näher erläuterte Typenbildung nach 1) Streitgegenständen, 2) Erscheinungsformen der Auseinandersetzung und 3) nach Merkmalen der Konfliktparteien. Darauf aufbauend entwickelte er 4) eine eigene handlungsorientierte Typologie:

1) Streitgegenstände von Konflikten: Hinsichtlich der Typenbildung nach Streitgegenständen stellt Glasl (2004: 54f.) die Unterscheidung in a) echte, realistische bzw. substantielle auf der einen, und b) unechte, non-realistic bzw. effektive Konflikte auf der anderen Seite ins Zentrum seiner Betrachtungen. Während bei den ersteren konkrete und objektive Streitpunkte im Fokus stehen, haben letztere die Beziehung zwischen den Konfliktparteien zum Inhalt. Giesen (1993: 103ff.) unterteilt Konflikte in a) Rangordnungskonflikte, bei denen die Besetzung sozialer Positionen im Mittelpunkt steht, b) Verteilungskonflikte, bei denen Akteure um knappe Ressourcen konkurrieren, und c) Regelkonflikte, in denen bislang gültige Regeln und Normen angefochten werden. Knierim (2001: 25f.) unterteilt in Sachkonflikte, die greifbare Differenzen zum Inhalt haben, Beziehungskonflikte, in denen Kommunikation und Interaktion zwischen Akteuren Auslöser des Konflikts sind, Wertekonflikte, in denen gegensätzliche Werte und Normen aufeinandertreffen, und Verteilungskonflikte, bei denen um die Nutzung knapper Ressourcen gestritten wird. Konflikte im Kontext natürlicher Ressourcen und räumlicher Planung werden in der Literatur primär als Verteilungskonflikte eingeordnet[264]. Doch auch in raumbezogenen Konflikten stehen häufig soziale Rangordnungen oder auch die Legitimität von Regeln zur Debatte. So weist Giesen (1993: 102f.) auf die bei räumlichen Planungsprozessen häufig auftretenden Spannungen zwischen Akteuren unterschiedlicher Ebenen hin, die sogenannte Mehrebenen-Problematik. Dabei wird die Legitimation des Herrschaftsrechts der hierarchisch höher angeordneten Ebene (z.B. Land) vom Akteur der unteren Ebene (z.B. Kommune) angezweifelt. Gleichzeitig wehrt der Akteur der oberen Ebene die Gleichrangigkeit des hierarchisch niedriger gestellten Akteurs als Ausgangspunkt für Verhandlungen

[258] Die Konflikttheorie nach Giesen (1993: 103ff.) sieht divergierende, den beteiligten Akteuren bewusste Interessen als Voraussetzung für die Entstehung von Konflikten an. Nach Glasl (2004: 17) reicht es zur Konfliktentstehung bereits aus, wenn sich nur ein Akteur über divergierende Interessen bewusst ist und sich durch einen anderen Akteur beeinträchtigt fühlt.
[259] Wiswede (1998: 108 und 272)
[260] Giesen (1993: 93)
[261] Auch Weßels (1997: 205) unterstützt diese Ansichtsweise: „In der Demokratie sind Konflikte ein Korrekturinstrument. In ihnen drückt sich das Ringen um die ‚richtige' politische Entscheidung aus".
[262] Reuber (1999: 7)
[263] Reuber (1999) und Uhlendahl (2008) beschäftigen sich mit der Typisierung von Konflikten unter Bezugnahme auf Raumnutzungen. Für einen allgemeinen Überblick siehe Bonacker (2008), Glasl (2004), Giesen (1993), Höhmann (1999), Bonacker & Imbusch (1999).
[264] Knierim (2001: 26), Höhmann (1999: 28) und Claus & Gans (1994: 20)

ab. Diese Verweigerung des Zugangs zur Herrschaft wird als entscheidender Konfliktauslöser gesehen und lässt sich eindeutig den Rangordnungskonflikten zuordnen. Landnutzungskonflikte tragen demnach immer auch „Aspekte von Beziehungs-, Sach- und Wertekonflikten“[265] bzw. von Fragen der Auseinandersetzungen mit Regeln und Rangordnungen in sich tragen[266].

2) Erscheinungsformen der Auseinandersetzung: Eine weit verbreitete Einteilung der Erscheinungsformen von Konflikten unterteilt diese in latente und manifeste Konflikte. Latent sind Konflikte dann, wenn in einem Sachverhalt ganz objektiv gegensätzliche Positionen vorliegen, diese jedoch kein entsprechendes Konfliktverhalten auslösen. Erst wenn ein Konfliktverhalten mit schädigenden Auswirkungen auf den Konfliktgegner stattfindet, wird der Konflikt als manifest bezeichnet. Daneben existieren Typisierungen, die sich auf das Ausmaß an eingesetzter Gewalt, den Grad, in dem ein Konflikt und dessen Behandlung institutionalisiert wurden oder die Emotionalität eines Konflikts beziehen[267].

3) Merkmale der Konfliktparteien: Auch die Eigenschaften von Konfliktparteien lassen sich unterschiedlich klassifizieren[268]. Hinsichtlich der Art der Akteure von Konflikten werden Individuen, soziale Gemeinschaften und Organisationen bzw. größere soziale Systeme unterschieden[269]. Entsprechend können sich Konflikte innerhalb einer Person, zwischen Einzelpersonen, zwischen diesen und Gruppen oder zwischen verschiedenen Gruppen, aber auch zwischen Staaten abspielen. Individuen sind im Sinne der Konflikttheorie nach Giesen (1993: 103ff.) dann von Interesse, wenn sie als Repräsentanten einer Gruppe handeln. Einzelpersonen sind für den Konfliktverlauf generell von großer Bedeutung, da mit Konflikten allgemein eine Personalisierung einhergeht. Dabei werden die meist komplexen Beziehungen zwischen den Konfliktparteien auf deren Repräsentanten übertragen und somit vereinfacht. Zu unterscheiden sind Konfliktparteien danach, ob sie auf gleicher Ebene mit ähnlicher Machtausstattung agieren oder nicht. Bei ebenbürtigen Verhältnissen wird dabei von symmetrischen, bei ungleichen Machtverhältnissen von asymmetrischen Konflikten gesprochen[270].

4) Entwicklung einer handlungsorientierten Typologie: Glasl (2004: 60ff.) betont die Notwendigkeit einer handlungsorientierten Typologie, die dazu dienen soll, eine rasche „Konfliktdiagnose“ vorzunehmen und darauf aufbauend mögliche Interventionsformen auszuwählen. Eine solche Typologie muss aus seiner Sicht drei Dimensionen betrachten: den Rahmen des Konfliktes, die Reichweite der Bemühungen und die dominante Äußerungsform des Konfliktes.

Unter dem Begriff des Rahmens des Konfliktes bzw. der Konfliktarena wird betrachtet, ob sich ein Konflikt in einem kleinen Kreis von Akteuren abspielt oder „das Funktionieren eines größeren sozialen Feldes“[271] beeinträchtigt wird. Konflikte im mikro-sozialen Rahmen finden zwischen Einzelpersonen oder in kleinen Gruppen statt und werden direkt zwischen den beteiligten Personen ausgetragen. Diese direkte Kommunikation ist im meso-sozialen Rahmen, d.h. in sozialen Gefügen mittlerer Größenordnung (z.B. Behörden, Unternehmen), meist nicht mehr möglich. Noch komplexer gestalten sich Konflikte im makro-sozialen System, in denen verschiedene soziale Gebilde aufeinander treffen.

---

[265] Knierim (2001: 26)
[266] vgl. Uhlendahl (2008: 33ff.)
[267] Glasl (2004: 56)
[268] für einen ausführliche Überblick über Konflikttypologien siehe Glasl (2004: 57ff.)
[269] Soziale Gemeinschaften beruhen auf sehr lockeren Verbindungen. Sie setzen sich aus Menschen zusammen, die sich aufgrund einer gemeinsamen Lebenslage oder eines ähnlichen gesellschaftlichen Ranges miteinander verbunden fühlen. Dieses Zugehörigkeitsgefühl zu einer sozialen Gemeinschaft ist Grundlage für ein gemeinsames Interessenbewusstsein. Werden diese diffusen, unverbindlichen Beziehungen verrechtlicht, spricht man von einer Organisation. Mit dem Übergang in strukturierte, verrechtlichte Beziehungen, wird kollektive Handlungsfähigkeit erreicht. Dieser Prozess ist im Kontext der Planung beispielsweise bei der Entstehung von Bürgerinitiativen zu beobachten (Giesen 1993: 103ff.).
[270] Rapoport (1974: 174ff.)
[271] Glasl (2004: 67)

Unter dem Terminus der Reichweite untersucht Glasl (2004) die Haltung der Parteien zu den jeweiligen inhaltlichen Positionen und zum Gesamtrahmen des Konflikts. Dabei werden Konflikte, in denen konkrete Sachverhalte verhandelt werden, ohne den Gesamtrahmen des Konflikts in Frage zu stellen, als Friktion, Reibungskonflikt oder Issue-Konflikt bezeichnet. In Positionskämpfen zielt ein Akteur die Veränderung der Positionsverhältnisse an. Wenn von Akteuren der Gesamtrahmen eines Konfliktes in Frage gestellt wird, spricht man von einem Systemveränderungs-Konflikt. Diese Einteilung weist große Ähnlichkeit mit der oben dargestellten Unterteilung in Verteilungs-, Rangordnungs- und Regelkonflikte auf.

Zur Beschreibung der Äußerungsform des Konflikts werden zwei Aspekte herangezogen: zum einen die Frage, ob Konflikte formgebunden (d.h. unter Rückgriff auf anerkannte Konfliktaustragungsformen) oder formfrei (d.h. ohne vorgegebene Formen) ausgetragen werden. Zum anderen werden heiße und kalte Konflikte unterschieden. Heiße Konflikte sind von Begeisterung und hoher Emotionalität, einer großen Identifikation der Konfliktparteien mit ihren Motiven und der Herausbildung von Führerpersönlichkeiten gekennzeichnet. Dagegen fehlen den Akteuren im kalten Konflikt ein positives Selbstbild und meinungsbildende Personen.

Verlauf und Auswirkungen eines Konflikts

Der Verlauf eines Konfliktes unterliegt sehr komplexen Einflüssen. Er wird entscheidend geprägt von den Strategien der beteiligten Akteure, die im Sinne von Kooperation oder Konkurrenz agieren können. Die oft sicher unbewusste Auswahl einer Konfliktstrategie führen Fischer & Wiswede (2002: 627) auf eine Mischung aus Persönlichkeitsmerkmalen (wie z.B. Machtbedürfnis, Einstellungen, Geschlecht) Interaktionsmerkmalen (z.B. Machtverteilung zwischen den Konfliktpartien, deren gemeinsame Interaktionsvergangenheit) und Situationsmerkmalen (wie z.B. Gewinnanreize) zurück. Giesen (1993: 105f.) betont die Bedeutung des Streitgegenstandes für den Konfliktverlauf. Mit dem Übergang von Rangordnungs- zu Verteilungskonflikten und von Verteilungskonflikten zu Regelkonflikten geht eine zunehmende Versachlichung einher. Zudem kommt es zu einer Generalisierung des Problems, wenn Verteilungskonflikte sich zu Regelkonflikten entwickeln. In beiden Fällen entsteht ein emotionsfreierer Umgang der Kontrahenten miteinander.

Dagegen sind eskalierende Konflikte durch eine Emotionalisierung und die Übertragung von Sachkonflikten auf die persönliche Ebene (Personalisierung) charakterisiert. Bei einer Eskalation werden die Konfliktfelder über den ursprünglichen Themenbereich hinaus ausgeweitet (Generalisierung). Dabei werden die Themen von den Konfliktparteien nur noch polarisiert dargestellt; die Konfliktparteien unterstellen sich gegenseitig vermutete Positionen und Verhaltensweisen (Etikettierung).[272]

Glasl (2004: 34f.) beschreibt die Auswirkungen, die Konflikte auf der seelischen Ebene haben. Konflikte wirken sich auf die Perzeption, d.h. die Wahrnehmungsfähigkeit und das Denk- und Vorstellungseben aus. Die Sicht auf das Gegenüber, Problem und Ereignisse wird im Verlauf eines Konfliktes eingeengt und verzerrt. Ebenso ist das Gefühlsleben betroffen. Die sich entwickelnden starken Emotionen gewinnen ein Eigenleben. Innerhalb des Willenslebens kommt es zu einer einseitigen Fixierung auf bestimmte Interessen. All dies drückt sich dann im äußeren Verhalten aus, das zunehmend aggressiver würde. Dieses Verhalten hat dann auch erfahrbare Effekte für die Gegenpartei. Dadurch wiederum wird auch die Gegenseite starrer, es kommt zu einer Eskalation. [273]

[272] Deutsch (1976: 163ff.)

[273] Deutsch (1976) hebt die frühzeitigen Selbstfestlegungen der Konfliktparteien und die damit einhergehende Angst vor Gesichtsverlust als Konfliktantreiber hervor.

In seinem Phasenmodell der Eskalation beschreibt Glasl (2004: 233) den Eskalationsprozess als eine Abwärtsspirale, in dem zunehmend die Fähigkeit der Beteiligten schwindet, den Prozess zu steuern. Der Eskalationsprozess beinhaltet neun Stufen. Gehen Konflikte in die jeweils nächste Stufe über, so engen sich die Handlungsmöglichkeiten der Konfliktparteien ein, und es werden Regressionsschwellen überschritten. Die Konfliktparteien verhalten sich dann nicht mehr entsprechend ihrer tatsächlichen Reife, sondern greifen auf frühere Phasen der Reifung zurück.

Die neun Eskalationsstufen beschreibt Glasl (ebd.: 234ff.) wie folgt: In der ersten Phase der „Verhärtung“ werden die Standpunkte der Parteien zunehmend starrer; es beginnt eine selektive Wahrnehmung zugunsten der eigenen Gruppe. Die Kommunikation wird angespannter, dennoch wird davon ausgegangen, dass die Probleme durch Gespräche lösbar seien. In der zweiten mit „Debatte und Polemik“ überschriebenen Stufe kommt es zu einer weiteren Fixierung der jeweiligen Standpunkte. Es finden teils scharf geführte verbale Debatten statt, in denen jede Partei versucht, ihre Überlegenheit darzustellen. In der dritten Stufe der „Taten statt Worte“ gehen die Konfliktparteien zunehmend zu nonverbalem Verhalten über. Sie haben das Gefühl, das Reden zwecklos ist, und versuchen daher, durch Taten Tatsachen zu schaffen. Die Empathie für das Gegenüber schwindet. Diese ersten drei Phasen werden auf der „Win-Win-Ebene“ angesiedelt. Hier können noch Lösungen erzielt werden, von denen beide Konfliktparteien profitieren.

Auf der vierten Stufe der „Images und Koalitionen“ wirbt jede Seite um Anhänger. Dabei kommt es auch zu Denunziationen des Gegners. Die Sache wird unwichtiger, der „Sieg“ über den Konfliktgegner tritt in den Vordergrund. In der fünften Phase des „Gesichtsverlusts“ wird der Gegner durch die Äußerung von Vorwürfen offen angegriffen, seine moralische Glaubwürdigkeit wird in Frage gestellt. Auf der Stufe der Drohstrategien werden Forderungen aufgestellt, die mit Sanktionen belegt werden (‚Wenn du dies nicht erfüllst, tue ich das‘). Damit bindet sich die drohende Partei gleichzeitig selbst an ihre Vorgaben und verliert Handlungsspielraum. In einem Konflikt der Stufen vier bis sechs können nicht mehr beide Seiten gewinnen. Glasl spricht daher von einer „Win-Lose-Konstellation“, in der nur noch eine Partei gewinnen kann, die andere Seite aber unterliegt.

Ab der siebenten Stufe der „begrenzten Vernichtungsschläge“ wird ein begrenzter eigener Schaden bereits als Gewinn betrachtet, wenn dabei dem Gegner ein größerer Schaden zugefügt werden konnte. Auf der achten Stufe der „Zersplitterung“ soll der Gegner gezielt vernichtet werden. In der neunten Phase „Gemeinsam in den Abgrund“ nimmt man die eigene Vernichtung in Kauf, wenn dabei auch der Gegner vernichtet werden kann. Einen Weg zurück gibt es nicht mehr. Damit bewegen sich die Gegner in den Phasen sieben bis neun auf der „Lose-Lose-Ebene“, auf der beide Parteien verlieren. Die beschriebenen neun Stufen stellen keine zwangsläufige Entwicklung dar. Insbesondere zu Beginn eines Konfliktes können deeskalierende Ereignisse, wie z.B. partizipative Verfahren zu Wendepunkten eines Konfliktes werden.

Partizipation als Möglichkeit der Konfliktintervention?

Nicht nur bezüglich des Konfliktbegriffs selbst, auch hinsichtlich des Umgangs mit Konflikten existiert eine Flut an Begriffen. Dem Verständnis von Glasl (2004: 17) folgend wird hier der Begriff der Konfliktbehandlung als Dachbegriff für Konfliktinterventionen verwendet. Diese Interventionen können sich sowohl auf das Konfliktpotenzial (z.B. Personen oder Organisationsstrukturen), den Konfliktprozess (z.B. Wahrnehmungen) oder die Konfliktfolgen (z.B. Sachschäden oder persönliche Folgen) beziehen. Zu unterscheiden sind nach dem Zeitpunkt der Intervention die präventive, auf die Vermeidung des Ausbrechens eines Konfliktes angelegte, und die kurative, bei bereits entstandener Auseinandersetzung oder Schaden angewandte Konfliktbehandlung. Als Interventionsarten unterscheidet Glasl (ebd.: 19) in: 1) Konfliktlösung, 2) Konfliktmanagement, 3) Konfliktkontrolle 4) Konfliktregelung 5) Konfliktreduktion 6) Konfliktsubstitution:

1) Konfliktlösung: Um die Ursachen des Konfliktes zu beseitigen, erfolgt eine Fokussierung auf das Konfliktpotenzial, wie z.B. auf die Bereinigung von Zielkonflikten und die Verteilung knapper Güter. Die Beziehungen sollen sich normalisieren, Ziele wieder miteinander vereinbar werden. 2) Konfliktmanagement: Das Konfliktmanagement richtet sich hauptsächlich auf den Konfliktprozess, um die Spirale der Aggressionssteigerung zu überwinden und zu einem konstruktiveren Umgang mit Konflikten zu kommen. 3) Konfliktkontrolle: Hierbei wird kein Einfluss auf Konfliktpotenzial oder –prozess genommen, es sollen lediglich die Konfliktfolgen unterbunden werden, z.B. durch Strafen oder Schadensvergütungen. 4) Konfliktregelung: In diesem Bereich wird davon ausgegangen, dass eine Konfliktlösung nicht erreichbar ist. Deshalb wird hier eine äußere Verhaltensbeeinflussung durch Regelungen angestrebt. 5) Konfliktreduktion: Die Unterdrückung des Konflikts dient der Abschwächung der Konflikt-äußerungen und Auswirkungen, ohne dass dabei die ursächlichen Probleme angegangen werden würden. 6) Konfliktsubstitution: Es wird wahlweise auf Potenzial, Prozess oder Folgen Einfluss genommen, so dass der Konflikt in den Hintergrund gedrängt wird bzw. Aggressionen umgeleitet werden. Dies geschieht z.B. durch die Vertretung von Personen oder das Ersetzen von Streitpunkten.

Für eine erfolgreiche Deeskalation eines Konfliktes bedarf es nach Fischer & Wiswede (2002: 632) der Entemotionalisierung des Konfliktes, der Betonung kooperativer Chancen und einer übergreifenden Gruppenzugehörigkeit sowie verstärkter Kommunikation, kreativen Denkens und innovativer Lösungen. Die Notwendigkeit, den Akteuren langfristige kooperative Chancen zu verdeutlichen, betont auch die Wert-Erwartungstheorie[274]. Diese geht davon aus, dass Konfliktparteien auf kurzfristige Gewinne zugunsten einer längerfristigen Interaktionsperspektive verzichten können. Partizipative Verfahren können den Raum für diese Deeskalationsstrategien schaffen. Da Partizipation ein weites Spektrum an Formen und Methoden beinhaltet, kann sie in allen oben genannten Interventionsformen eingesetzt werden[275].

Glasl (2004: 396ff.) gibt anhand der von ihm ausgewiesenen neun Eskalationsstufen Hinweise, welche konkreten Strategien zur Deeskalation geeignet sind: Auf den Stufen eins bis drei („Verhärtung“, „Debatte und Polemik“, „Taten statt Worte“) sei Moderation geeignet. Für die Stufen drei bis fünf („Taten statt Worte“, „Images und Koalitionen“, „Gesichtsverlust“) empfiehlt er Prozessbegleitung. Die Stufen vier bis sechs („Images und Koalitionen“, „Gesichtsverlust“, „Drohstrategien“) benötigten bereits sozio-therapeutische Prozessbegleitung. Auf den Stufen fünf bis sieben („Gesichtsverlust“, „Drohstrategien“, „Begrenzte Vernichtungsschläge“) seien Vermittlung bzw. Mediation angebracht[276]. Im Bereich der Stufen sechs bis acht („Drohstrategien“, „Begrenzte Vernichtungsschläge“, „Zersplitterung“) reicht eine Vermittlung nicht aus, es seien Schiedsverfahren bzw. gerichtliche Verfahren angemessen. Auf den Stufen sieben bis neun („Begrenzte Vernichtungsschläge“, „Zersplitterung“, „Gemeinsam in den Abgrund“) wäre ein direkter Machteingriff von außen nötig. Aus den Äußerungen von Glasl wird deutlich, dass die Wirksamkeit partizipativer Verfahren in der Konfliktbehandlung von dem Grad der Eskalation abhängt. Dem folgend, können partizipative Verfahren maximal bis Stufe sieben wirksam werden.

Im Kontext des Risikomanagements haben sich Renn et al. (2007: 215ff.) intensiv mit Konflikten und der Rolle partizipativer Verfahren auseinandergesetzt. Sie plädieren für diskursiv angelegte Verfahren, in denen die betroffenen Akteure verschiedene Lösungsoptionen diskutieren können. Je nach Konflikttyp müssten hierbei unterschiedliche Strategien gewählt werden: Konflikte über das

[274] Die auf dem Rational-Choice-Ansatz basierende Wert-Erwartungstheorie geht davon aus, das Akteure die Folgen unterschiedlicher Handlungsalternativen und ihre Eintrittswahrscheinlichkeit bewerten und die für sie vielversprechendste Handlungsalternative auswählen (Esser 2002).

[275] vgl. Kap. 3.1.1

[276] Einen Überblick über verschiedene Vermittlungsmodelle im Bereich der Umweltkonflikte bietet Sünderhauf (1997).

jeweilige Verfahren und Vorgehensweisen müssten im Konsens getroffen werden. Ginge es um Konflikte über die Angemessenheit von Werten und Beurteilungskriterien, so müsse jede Partei die Chance haben, ihre Werte in die Diskussion einzubringen. Stünden Sachzusammenhänge zur Debatte, bei denen ein Dissens zwischen Experten vorläge, so könne eine Festlegung methodischer Regeln für die Bewertung des Sachverhalts, die Befragung von Experten, die Auswahl einer Expertengruppe oder die Vergabe eines Gutachtens angemessen sein. Auch über die Wahrscheinlichkeit von Konsequenzen einer Maßnahme können Konflikte bestehen. Darüber hinaus können Konflikte über die Nutzengewinne und Verluste, die mit den Konsequenzen einhergehen, umstritten sein. Hier müssten Regeln zur Begründung von Urteilen und zu einer veränderten Verteilung von Nutzen und Verlust gefunden und ein zumutbares Risiko festgelegt werden. Bei Konflikten um die Gewichtung von Werten sollten übergeordnete Normen herangezogen werden. Als Ausgleich für Werte, die beeinträchtigt werden, müssten Kompensationen monetärer und nicht-monetärer Art gefunden werden.

Die Autoren weisen darauf hin, dass ein partizipativer Diskurs lediglich den Rahmen für eine Konfliktbehandlung aber keine Garantie für eine Konfliktlösung böte. Im Gegenteil: Häufig würden „Missverständnisse, Doppeldeutigkeiten und strategische Vorgehensweisen Kompromisslösungen eher fördern als die schonungslose Offenlegung von Interessen und Präferenzen“[277]. Nichtsdestotrotz schlussfolgern sie, dass allein mittels Diskurs und Einbeziehung eine „sachlich gebotene und demokratisch gerechtfertigte Problemlösung“ gewährleistet werden könne.

3.5 Fazit

Der in den vorangegangenen Kapiteln beschriebene Stand von Partizipation und Partizipationsforschung hat für die Evaluierung von Beteiligungsverfahren relevante Aspekte verdeutlicht:

1. Partizipation umfasst ein breites Spektrum an Beteiligungsformen und -methoden, die sich in ihrer Intensität der Einbeziehung der Öffentlichkeit erheblich voneinander unterscheiden. Diese verschiedenen Formen können nicht pauschal miteinander verglichen werden. Stattdessen ist zu prüfen, unter welchen Rahmenbedingungen und Zielstellungen welche Formen und Methoden am besten geeignet sind.

2. Bei der Einschätzung der Bedeutung partizipativer Instrumente ist immer zu berücksichtigen, das partizipative Verfahren nicht allein wirksam werden, sondern in ein Set verschiedener Steuerungsinstrumentarien eingebettet sind. Partizipative Verfahren können in Planungsprozessen daher nur dann erfolgreich wirksam werden, wenn diese Steuerungsinstrumente sinnvoll aufeinander abgestimmt sind.

3. Die Ziele, die von den verschiedenen an Partizipationsprozessen beteiligten Akteuren verfolgt werden, können sehr unterschiedlich sein. Es bestimmt immer auch die Gefahr der Instrumentalisierung partizipativer Verfahren für Partikularinteressen. Von Verfechtern der Konkurrenzdemokratie wird daher die Gefahr gesehen, dass partizipative Verfahren das durch Wahlen legitimierte, repräsentative System Deutschlands unterlaufen. Dagegen sehen Befürworter der Konkordanzdemokratie direktdemokratische Verfahren als unerlässlich an, um die systemimmanente Kluft zwischen Bürgerschaft und gewählten Repräsentanten zu überbrücken. In der gesellschaftlichen und wissenschaftlichen Debatte scheint sich die Ansicht durchzusetzen,

[277] Renn et al. (2007: 219)

partizipative Verfahren nicht als Konkurrenz, sondern als sinnvolle Ergänzung des repräsentativen Systems zu betrachten.

4. Mittels partizipativer Verfahren sollen Planungen legitimiert werden. Dieses übergeordnete Ziel der Legitimität enthält drei verschiedene Aspekte: Die Input-Legitimität ist dann gewährleistet, wenn die unterschiedlichen Akteure ihre Werte und Interessen erfolgreich in die Planung einbringen können. Throughput-Legitimität wird durch einen fairen und transparenten Verlauf des Verfahrens erreicht. Wenn ein Prozess zu einer effektiven und effizienten Problemlösung sowie einer weitere Demokratisierung der Gesellschaft beiträgt, erlangt er Output-Legitimität. Da diese drei Zielbereiche teilweise miteinander konkurrieren, können Zielkonflikte entstehen. Es ist daher wichtig, diese Zielkonflikte im Vorfeld eines Verfahrens auszuloten, transparent zu machen und eine bewusste Entscheidung zugunsten einer Legitimitätsorientierung zu treffen.

5. Seit der Herausbildung eines neuen Staats- und Demokratieverständnisses in den 60er Jahren ist ein steter Wechsel zwischen der Ausweitung von Beteiligung und der Beschränkung von Beteiligungsrechten zu beobachten. Letztlich geht es dabei um das Austarieren des Verhältnisses zwischen der Erfüllung von Aufgaben durch die öffentliche Hand, der Einflusssphäre wirtschaftlicher Interessen und der Teilhabe der Bürger an Entscheidungen. Es kann daher nicht von einer kontinuierlichen Entwicklung hin zu einem Mehr an kooperativer Beteiligung in Deutschland gesprochen werden. Dennoch sind die gestiegenen Beteiligungsansprüche der Bürgerschaft mittlerweile fest in der Gesellschaft verankert.

6. Partizipation wird als vielversprechender Lösungsansatz für verschiedene aktuelle Herausforderungen der Umweltpolitik und Umweltplanung diskutiert. Zu diesen Herausforderungen gehört die langfristige Suche nach nachhaltigen Lösungen ebenso wie der Umgang mit akuten umweltpolitischen Konflikten. Charakteristisch ist dabei, dass planerische Entscheidungen oft unter den Bedingungen von Komplexität und Unsicherheit gefällt werden müssen. Auch hier zeigt sich, dass Partizipation nur einen Baustein zur Bearbeitung dieser Problemstellungen darstellen kann und es für den erfolgreichen Einsatz partizipativer Verfahren eines professionellen Prozessmanagements bedarf. Dieses muss auf einem fundierten Wissen über geeignete Formen und Methoden sowie deren jeweiliger Chancen und Grenzen basieren.

4 Ansätze zur Evaluierung partizipativer Verfahren

Mit partizipativen Verfahren werden hohe Erwartungen an eine erhöhte Legitimation von umweltpolitischen Planungs- und Entscheidungsprozessen sowie eine zügigere Umsetzung von Maßnahmen verbunden. Es ist daher nahe liegend zu hinterfragen, ob und inwieweit partizipative Verfahren tatsächlich in der erhofften Weise wirksam werden und die an sie gestellten Erwartungen und Hoffnungen erfüllen können. Eine solche Evaluierung bedarf klar definierter Evaluierungskriterien[278]. Verschiedene Autoren der jüngeren Partizipationsforschung identifizieren genau in diesem Bereich eine Forschungslücke und drängen auf eine systematischere Auseinandersetzung mit dem tatsächlichen Beitrag partizipativer Verfahren zu einer verbesserten Umweltpolitik[279]. Die vorliegende Arbeit setzt hier an. Das folgende Kapitel gibt zunächst einen Überblick über bisherige Arbeiten zu Evaluierungskriterien in der Partizipationsforschung. Darauf aufbauend werden in Kap. 3.6 zentrale Kriterien für den Analyserahmen dieser Arbeit herausgearbeitet.

Um die Vielfalt bestehender Evaluierungsansätze im Bereich der Partizipation in der Umweltpolitik und -planung zu ordnen, bietet sich nach Sichtung der Literatur eine Unterscheidung in prozessorientierte, ergebnisorientierte Analyseansätze und akteurszentrierte Analyseansätze an.

4.1 Prozessorientierte Analyseansätze: Habermas als zentrale Inspirationsquelle[280]

Im Vordergrund prozessorientierter Evaluierungen steht nicht das erzielte Ergebnis, sondern ein der Demokratisierung dienender Prozess. Reale Prozesse werden mit einem demokratietheoretisch hergeleiteten Idealmodell verglichen. Zentraler Bezugspunkt sind dabei meist die Theorien von Jürgen Habermas, die Eingang in die Planungstheorie gefunden haben. Die Theorien des Soziologen und Philosophen Jürgen Habermas sind innerhalb der kritischen Theorie[281] anzusiedeln. Leitbild seiner Theorien ist eine herrschaftsfreie Gesellschaft, „in der jede und jeder das gleiche Recht hat, zu befehlen und sich zu widersetzen, zu erlauben und zu verbieten, Rechenschaft abzulegen und zu verlangen“[282]. In seinen früheren Werken sah er Diskursverfahren als einzige, „faire und unparteiliche Weise der Ermittlung von rechtlichen und moralischen Regeln“ [283] an; in seinen späteren Werken betont er das wechselseitige Wirken von offenen Diskursen und Elementen des formellen politischen Systems[284]. Eingang gefunden in die Evaluierung partizipativer Verfahren hat vor allem seine Vorstellung einer auf gegenseitiges Verstehen und Rationalität[285] ausgerichteten idealen Sprechsituation. Das Konzept der idealen Sprechsituation besteht aus zahlreichen Komponenten; aufgegriffen für die Evaluierung von Beteiligungsverfahren wurden vor allem die Bedingungen der

---

[278] Zu den Anforderungen an wissenschaftliche Evaluierungen siehe Klöti (1997: 45ff). Eine fundierte und auf sozialwissenschaftliche Methoden aufbauende Evaluierung politischer Maßnahmen und Programme einzelner Politikbereiche sowie die disziplinübergreifende Entwicklung von Evaluierungsmethoden gibt es laut Bussmann et al. (1997: 1ff.) in den USA und einzelnen Ländern Europas seit den sechziger Jahren des 20.Jhd. Auch in der Bundesrepublik Deutschland fanden erste systematische Evaluationen politischer Programme in den sechziger Jahren statt (Derlien 1997: 4).

[279] Geißel (2008: 32), Newig (2005: 90f.), Beierle & Cayford (2002: 76) und Rasche et al. (2007: 1)

[280] Ein Dankeschön geht an Daniela Kleinschmit für die Anregung, mich mit mit Habermas und dessen Rezeption innerhalb der Planungstheorie auseinanderzusetzen.

[281] Die kritische Theorie der Frankfurter Schule wurde von Max Horkheimer (1895-1973) und Theodor Adorno (1903-1969) begründet und berief sich vor allem auf Arbeiten von Karl Marx. Sie grenzt sich von der traditionellen, einer wissenschaftlichen Objektivität verpflichteten Gesellschaftstheorie durch eine bewusst normative Ausrichtung ab (Horster 1999: 11 und 14).

[282] Horster (1999: 15)

[283] ebd.: 19

[284] Habermas (1996: 356)

[285] Der Begriff der Rationalität wurde häufig als unscharf und nicht operationalisierbar kritisiert. Ferree et al. (2002) ersetzen diesen in ihrer Anwendung daher durch den Terminus der Argumentation.

Chancengleichheit, die darauf bezogenen Geltungsansprüche, und die Notwendigkeit des Zusammenspiels unterschiedlicher Akteursgruppen.

Ray Kemp (1985) untersuchte, inwieweit die von Habermas postulierten vier Bedingungen der Chancengleichheit bei öffentlichen Anhörungen zu Fragen der Atomenergie in Großbritannien erfüllt wurden. Laut Habermas soll jeder Teilnehmende einer Sprechsituation die gleiche Chance haben, kommunikative, repräsentative, regulative und konstative Sprechakte verwenden zu können. Dem folgend hinterfragt Kemp sein konkretes Fallbeispiel danach[286]: 1) in welchem Maß die Teilnehmenden die gleiche Chance zum Initiieren und Führen von Diskursen und zum Verständlichmachen ihrer Argumente hatten (kommunikativer Sprechakt), 2) inwieweit die gleiche Chance der aufrichtigen Darstellung eigener Einstellungen und Meinungen, frei von internen und externen Behinderungen bestand (repräsentativer Sprechakt), 3) inwieweit die gleiche Chance bestand zu befehlen, erlauben, verbieten, widersetzen (regulativer Sprechakt), 4) inwieweit die Teilnehmenden die gleiche Chance hatten, Statements und Vormeinungen in Frage zu stellen (konstativer Sprechakt).

Webler (1995), der sich sehr grundsätzlich mit den Habermasschen Theorien auseinandersetzt und diese in einen eigenen Evaluierungsrahmen für Diskurse einbaut[287], ergänzt diese Bedingungen. Nicht nur Fairness müsse durch die Schaffung von Chancengleichheit gewährleistet sein, auch Anforderungen an die Kompetenz seien zu erfüllen. So müssten die Teilnehmenden Zugang zu Wissen haben und bestimmte Standards an kognitiver und sprachlicher Kompetenz mitbringen, um gut kommunizieren zu können[288].

Damit eine Verständigung gelingen kann, seien neben den vier Bedingungen der Chancengleichheit auch die vier Geltungsansprüche Verständlichkeit, Wahrheit, Richtigkeit und Wahrhaftigkeit zu berücksichtigen[289]. John Forester, einer der wesentlichen Wegbereiter der Habermasschen Gedanken[290] in die Planungstheorie und Mitbegründer der in den 80er Jahren entstandenen kommunikativen Planungstheorie (communicative planning theory), geht davon aus, dass immer dann, wenn diese Prinzipien verletzt würden, Misstrauen, Ärger und Unglaube entstünden[291]. Seiner Ansicht nach hat Habermas mit den von ihm aufgestellten Anforderungen an Kommunikationsprozesse einen kritischen Referenzpunkt geschaffen, um kommunikative Verzerrungen deutlich zu machen. Um eine Anwendung der vier Geltungsansprüche innerhalb der Planungskommunikation zu ermöglichen, übersetzte Forester (1985: 210) diese in Fragestellungen, die gleichzeitig den Sinngehalt der Ansprüche gut deutlich machen:

- Verständlichkeit: Ist die Kommunikation verständlich, so dass andere ihr folgen können?
- Wahrheit: Ist die Kommunikation wahr, d.h. kann ihr geglaubt werden, gibt es Beweise, was sagen andere Fälle, ist die Information so, dass Teilnehmende daraufhin handeln können?
- Richtigkeit (bei Forester als Legitimation bezeichnet): Ist die Kommunikation legitimiert, d.h. entspricht sie der Rolle des Redners oder wird unfair Vorteil aus dem eigenen (beruflichen) Status gezogen?
- Wahrhaftigkeit (bei Forester als Integrität bezeichnet): Ist die angebotene Kommunikation aufrichtig und in guter Absicht geäußert, d.h. ohne Manipulation und Irreführung?

---

[286] Kemp (1985: 191ff).
[287] Dieser Analyserahmen wurde von Renn et al. (1995) zur Evaluierung von acht in umweltpolitischen Entscheidungs-prozessen angewandten Beteiligungsformen genutzt.
[288] Webler (1995: 59)
[289] Habermas (1984: 137)
[290] Hoch (2007: 276)
[291] Forester (1985: 209f.)

Neben diesen auf die direkte Kommunikation (face-to-face-level) bezogenen Fragen müssen jedoch auch Verzerrungen auf der organisatorischen (organisational level) und politisch-ökonomischen Ebene (political-economical level) berücksichtigt werden. Auch hierzu liefert Forester bezogen auf die einzelnen Geltungsansprüche Anregungen zu deren Aufdeckung[292]. Die von Forester vorgelegten Evaluierungsfragen zielen auf eine Verbesserung der Planungspraxis hin zu einem demokratischeren Planungsprozess. Planende sollen sich bei Gestaltung ihrer kommunikativen Praxis fragen: ‚Wie können wir so arbeiten, dass wir Lernen, Beteiligung und Selbstbestimmung ermöglichen'[293]?

Ein weiterer, für die Partizipationsforschung relevanter Aspekt der Habermasschen Theorien ist das Konzept der Öffentlichkeit (public sphere). In diesem unterscheidet Habermas die agierenden Akteursgruppen in Akteure des Zentrums, bestehend aus politischer Verwaltung, Regierung, Gerichtswesen, parlamentarischem System und Parteien, sowie Akteuren der Peripherie, bestehend aus Bürgern, Gruppierungen der Zivilgesellschaft, Interessengruppen und Verbänden mit professioneller Organisationsform. Zentrumsakteure agierten strategisch in Rollenzwängen, um ihre Position zu erhalten oder zu verbessern. Dagegen vermutet Habermas bei peripheren Akteuren, die nicht derartigen Rollenzwängen unterworfen seien, eine größere Freiheit, sich an Normen und Werten zu orientieren und damit neue Problemsichtweisen und Lösungsansätze in die Diskussion einzubringen[294]. Dem Schleusenmodell (sluice model) von Peters (1993) folgend, kann so ein Austausch zwischen dem politischen System und der öffentlichen Sphäre hergestellt werden[295], der vor allem in Krisensituationen entscheidend sei, um neue Ideen generieren zu können.

Die auf das Handeln der Planenden bezogene und stark normative Anwendung der communicative action theory in der Planungstheorie ist allerdings auch kritisiert worden. So sei die ideale Sprechsituation nicht immer erreichbar[296]. Kritiker monieren vor allem, die Betonung von kommunikativen Idealen ignoriere die real existierende Planungspraxis und überschätze den Einfluss der Planung. Sie verkenne die von Machtstrukturen und Institutionen bestimmte Realität[297]. Zudem setze sie voraus, dass Menschen die gleiche Befähigung zum Diskurs mitbrächten und werde damit der Verschiedenheit nicht gerecht[298]. Demgegenüber plädiert Hoch (2007: 273ff.) für das Kombinieren unterschiedlicher Ideen, Ergebnisse und Interpretationen unterschiedlicher Disziplinen anstelle des Aufstellens von fundamentalen Paradigmen. Kritisches Wissen über Ungleichheit und kulturelle Differenzen könne die Qualität von auf normativen Annahmen basierenden Analysen verbessern. Mit der Fokussierung auf eine deliberative Handlungsweise ginge nicht automatisch ein Mangel in der Berücksichtigung institutioneller, struktureller und kultureller Beziehungen einher, denn all diese würden von der Handlungsweise von Individuen abhängen[299].

4.2 Ergebnisorientierte Analyseansätze: Von komplexen Modellen bis zur Filterung von Erfolgsfaktoren

Ergebnisorientierte Evaluierungen stellen partizipative Prozesse in den Dienst eines vorab definierten Zieles. Der Prozess ist damit in erster Linie Mittel zur Erreichung dieses angestrebten Ergebnisses. Ergebnisorientierte Ansätze enthalten laut Beierle & Cayford (2002: 16ff.) sowohl Ansätze, die

[292] Forester (1985: 210 und 213)
[293] Forester (1985: 202ff.)
[294] Feindt & Kleinschmit (2005: 140f)
[295] Kleinschmit (2012: 72)
[296] Irazábal (2009: 121)
[297] Huchel &Yiftachel (2000: 337ff.)
[298] Hillier (1998: 15f.)
[299] Hoch (2007: 276)

Partizipation als Mittel zur Erreichung sehr breit gefächerter Ziele ansehen als auch strategisch orientierte Ansätze, die betrachten, inwieweit bestimmte Ergebnisse erzielt werden.

4.2.1 Mehrere Zieldimensionen im Blick

Zu den Ansätzen, die Beteiligungsprozesse daran messen, ob und inwieweit sie Zielen der ganzen Bandbreite des Legitimitätsbegriffes gerecht werden, gehören das Evaluierungssystem von Beierle & Cayford (2002) und 2) der Zielansatz von Geißel (2008).

Das Evaluierungssystem von Beierle & Cayford (2002)

Beierle und Cayford (2002) untersuchten mit ihrem Evaluierungssystem zur Bewertung des Beitrags von Partizipation zu umweltpolitischen Entscheidungen 239 Fallstudien der US-Umweltpolitik der letzten 30 Jahre. Hierzu nutzen sie die erstmals von Beierle 1999 definierten fünf sozialen Ziele von Beteiligungsverfahren, die sie zur besseren Operationalisierung im weiteren Verlauf hinsichtlich ihrer Zielerreichung skalierten. Erfolg misst sich damit nach ihrem Verständnis an dem Ausmaß, in dem es durch Beteiligungsprozesse gelingt: 1) gesellschaftliche Werte in die Entscheidungen zu integrieren, 2) die Qualität der Ergebnisse zu verbessern, 3) Konflikte zwischen verschiedenen Interessen zu lösen, 4) Vertrauen in Institutionen zu bilden und 5) die Öffentlichkeit zu bilden und informieren.

Beierle und Cayford (ebd.: 1f.) bezeichnen ihre Arbeit als erste Anwendung eines systematischen Evaluierungskonzeptes auf ein breites Fallspektrum, das sich nicht auf einen bestimmten Kontext oder eine Beteiligungsmethode beschränkt. Die untersuchten Fälle werden auf der Basis einer Modellstruktur kodiert. Diese enthält über hundert Attribute, die den drei Dimensionen Kontext, Prozess und Ergebnis zugeordnet werden (siehe Tab.4). Die Erreichung der oben genannten Ziele wird anhand einer dreistufigen Skala bewertet.

Tab.4: Modellstruktur von Beierle und Cayford (2002: 10, eigene Übersetzung)

Kontext	Prozess	Ergebnisse
Sachverhalt • Politiklevel • räumliche Ebene • Verschmutzung oder natürliche Ressourcen **Existierende Beziehungen** • Misstrauen in Regierung • Konflikt zwischen Interessengruppen **Institutionelles Setting** • Regierungsebene • Identität der federführenden Behörde • Involvierung der federführenden Behörde in Beteiligungsverfahren	**Prozessdesign („mechanism“)** • Art des Prozesses • Auswahl der Teilnehmer • Teilnehmertyp • Ergebnistyp • Konsensnutzung **Prozessmerkmale** • Responsivität der Behörde • Motivation der Teilnehmer • Qualität der Beratung • Grad der öffentlichen Kontrolle	**Inhaltliches Ergebnis** **Beziehungen** • innerhalb der Öffentlichkeit • zwischen Öffentlichkeit und Behörde **Bildung von Sozialkapital („Capacity building“)**

Die Dimension des Kontextes beinhaltet die Rahmenbedingungen, mit denen Öffentlichkeitsbeteiligung konfrontiert ist. Beierle und Cayford (2002: 10ff.) beschränken sich dabei auf die drei aus ihrer Sicht bedeutendsten: den Sachverhalt, existierende Beziehungen zwischen Akteuren und das institutionelle Setting.

Unter dem Stichwort Sachverhalt unterteilen sie die Fälle nach unterschiedlichen Fragestellungen: 1) Beziehen sich die Fälle auf einen konkreten Ort oder werden sie auf der politischen Ebene verhandelt? 2) Geht es um Fragen der Verschmutzung oder der Nutzung natürlicher Ressourcen? 3) Um welches Thema geht es genau? Existierende Akteursbeziehungen beinhalten das Verhältnis verschiedener Akteursgruppen zueinander sowie gegenüber der Administration. Im Bereich des institutionellen Settings interessiert, auf welcher Ebene der partizipative Prozess stattfand, welche Behörde federführend war und wie diese Behörde in den Prozess involviert war.

Die Prozessdimension enthält Aspekte des Prozessdesign sowie ausgesuchte Prozessmerkmale. Hinsichtlich des Prozessdesign interessieren sich die Autoren für die Beteiligungsformen des Prozesses, die Frage, wie die Teilnehmenden ausgewählt werden, welche Bevölkerungsgruppen damit einbezogen sind, welche Art von Ergebnis angezielt wird und ob die Entscheidung im Konsens erfolgt. Darüber hinaus untersuchen sie die Responsivität der federführenden Behörde, die Motivation der Teilnehmenden, die Qualität der Beratungen sowie den Grad der öffentlichen Kontrolle über den Prozess.

Die Ergebnisdimension verstehen die Autoren weit gefasst[300]. Sie vereinen darunter 1) die jeweils fach- und problemspezifischen Ergebnisse eines Falles, 2) die Frage, inwieweit sich die Beziehungen der Akteursgruppen untereinander sowie zu Behörden verändert haben sowie 3) die Frage, ob das Wissen der Öffentlichkeit und das Verständnis für Umweltbelange durch den Prozess ansteigt (Capacity building).

Bei genauerer Betrachtung der Attribute fällt auf, dass sowohl Variablen, als auch Ausprägungen von Variablen genannt werden. Dadurch entsteht der Eindruck einer etwas wahllosen Zusammensetzung. So legt z.B. der Punkt Konsensnutzung bereits die Art der Entscheidungsfindung auf das Konsensprinzip und damit eine spezifische Ausprägung der Entscheidungsfindung fest. Dagegen stellt die Auswahl der Teilnehmenden eine Variable dar.

Der mehrdimensionale Zielansatz von Geißel (2008)

Auch die Arbeit von Geißel (2008) geht von einer mehrdimensionalen Zielrichtung von Partizipation aus und baut auf einer Analyse und Klassifizierung von in der Literatur benannten Kriterien auf. Die Autorin setzt sich dabei auch intensiv mit demokratietheoretisch orientierten Arbeiten auseinander. Anschließend stellt sie die folgenden Kriterien zur Evaluierung partizipativer Prozesse auf[301]: 1) Legitimität, 2) effektive Leistungserbringung, 3) demokratische Qualifizierung der Bürger, 4) Bildung von Sozialkapital.

Unter Legitimität betrachtet sie: 1) die Legitimitätsüberzeugung, d.h. die „Anerkennung und Akzeptanz politischer Ordnung, Verfahren, Eliten oder Policies durch die Bürger“[302], 2) die Input-Legitimität, die sich aus den Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger ergibt und, insbesondere durch die Mobilisierung von Randgruppen, zu einer besseren politischen Responsivität beitrage, 3) Throughput-Legitimität, die auf der „Einhaltung formaler Regeln und informeller Normen wie Transparenz und

[300] Beierle & Cayford (2002.: 12f.)
[301] Geißel (2008: 34ff.)
[302] ebd.: 34

Fairness im Prozess“[303] beruht und 4) die deliberative Qualität, die sich ganz im Habermasschen Verständnis auf die Möglichkeit herrschaftsfreier, rationaler Debatten bezieht[304].

Bei der Betrachtung der effektiven Leistungserbringung steht die Output-Legitimität im Mittelpunkt. Hierzu fragt Geißel (2008: 37f.) danach 1) ob das konkrete Problem tatsächlich gelöst wurde (lokale Problemlösung), 2) wie sich das partizipative Verfahren auf übergeordnete politische Ergebnisse auswirkte (Einfluss auf policies), 3) ob sich das partizipative Verfahren in der öffentlichen Debatte widerspiegelt (Einfluss auf Debatten).

Laut Geißel (2008: 37ff.) wird Effektivität im Kontext partizipativer Arrangements häufig an der Lösung des konkreten Problems festgemacht. Bei komplexeren Problemen wird eher mit Vergleichen gearbeitet. So wird im Vergleich von Schweizer Kantonen nach Korrelationen zwischen direkt-demokratischen Verfahren und bestimmten Leistungskriterien gesucht. Dies lässt sich schwer auf partizipative Verfahren übertragen, da dort objektive Kennzahlen fehlen. Daher beruht die Einschätzung der Effektivität dieser Verfahren häufig auf subjektiven Eindrücken. Generell tauchen bei der Beurteilung partizipativer Fragen die ‚alten‘ Fragen der empirischen Sozialforschung wie die Frage nach der Generalisierbarkeit von Fallstudien oder nach der Validität und Reliabilität von Methoden auf.

Der Annahme von Befürwortern partizipativer Verfahren, dass sich diese positiv auf die demokratische Qualifizierung der Bürgerschaft auswirken würden, steht Geißel (2008: 38f.) teilweise kritisch gegenüber. Daher sieht sie die Notwendigkeit, dieses Kriterium zu hinterfragen. Anknüpfend an verschiedene in der Partizipationsliteratur zu findende Annahmen betrachtet die Autorin 1) ob das Interesse, auch weiterhin zu partizipieren, geweckt wird (Partizipationsförderung), 2) ob auch Randgruppen erreicht werden (Partizipation marginalisierter Gruppen), 3) ob partizipative Verfahren Menschen zu einem besseren Verständnis politischer Zusammenhänge und zu einem differenzierteren Denken befähigen (Informiertheit), 4) ob eine größere Verantwortlichkeit gegenüber dem Gemeinwesen erreicht werden kann (Gemeinwohlorientierung).

Bei der Betrachtung des Kriteriums Sozialkapital unterscheidet Geißel (2008: 40) in bindendes und überbrückendes Sozialkapital. Der Begriff des bindenden Sozialkapitals steht für die Stärkung bereits bestehender Kontakte innerhalb einer Schicht. Zivilgesellschaft und Demokratie fördernd wirkt sich aber vor allem das verschiedene Bevölkerungsgruppen überbrückende Sozialkapital aus. Die Bildung eines solchen Sozialkapitals wird in kooperativen und konsensorientierten Verfahren begünstigt[305]. Hier treffen sowohl Einzelpersonen aufeinander, die sich normalerweise nicht begegnen würden, als auch Bürger, Verwaltung und Politik. Daher fragt die Autorin unter dem Stichwort Sozialkapital vor allem nach überbrückendem Sozialkapital.

Abschließend stellt Geißel (ebd.: 40f.) Hypothesen auf, wie sich verschiedene Beteiligungsverfahren auf die einzelnen Kriterien auswirken. Interessant an dieser Arbeit ist mit Blick auf die Entwicklung eines eigenen Analyserahmens auch die Auseinandersetzung mit möglichen Einschränkungen. Geißel setzt sich dabei mit drei Aspekten auseinander: 1) mit möglichen Zielkonflikten zwischen den Kriterien, 2) mit Forderungen nach Hierarchisierung der Kriterien, 3) mit Kontextabhängigkeit, die die Vergleichbarkeit von Fällen einschränke.

1) Zielkonflikte: Die Autorin stellt die Frage in den Raum, in wieweit die genannten Kriterien gleichzeitig erreicht werden könnten. Denn in der Literatur werden Input-Legitimität und Effektivität als Gegenspieler gesehen, da die Einbeziehung vieler Akteure zwar für hohe Akzeptanz sorgen kann,

[303] ebd.: 35
[304] vgl. Kap. 4.1.1
[305] vgl. Feindt et al. (2000: 218, 237)

aber schnelle Entscheidungen verhindert. Sinnvoll ist daher die empirische Prüfung von Zielkonflikten bzw. Synergien zwischen einzelnen Kriterien.

2) Hierarchisierung: Die Frage, was als Erfolg eingestuft wird und welche Hierarchie gewählt wird, hängt von den Prämissen der Autoren ab. Die Autorin stellt eine Hierarchisierung in Frage, da diese stark von den jeweiligen demokratietheoretischen Überzeugungen der Autoren geprägt seien. So könne Legitimitätsüberzeugung keine Grundvoraussetzung sein, schließlich sei das Vertrauen in Politik in den westlichen Demokratien trotz generell funktionierender Systeme niedrig.

3) Kontextabhängigkeit: Die Vergleichbarkeit von Fällen werde durch unterschiedliche Kontexte, wie unterschiedliche politische Institutionen, sozioökonomische und kulturelle Bedingungen, erschwert. Auch variierten die Verfahrensgestaltungen stark. Zudem sei das Ernstnehmen von Beteiligungsergebnissen durch die Entscheidungsträger sehr verschieden. Geißel (2008) hält daher die Berücksichtigung des jeweiligen Kontextes, des Prozessdesign sowie die kontextabhängige Gewichtung von Beteiligungsergebnissen für unbedingt notwendig.

4.2.2 Strategisch orientierte Analyseansätze

Innerhalb der strategisch orientierten Analyseansätze wird betrachtet, inwieweit konkrete, meist einer speziellen Interessengruppe zuzuordnende Ziele mit Hilfe von Beteiligungsangeboten erreicht werden bzw. inwieweit die Akzeptanz für ihre Maßnahmen erhöht werden konnte. Bewusst oder unbewusst wird dabei die Sichtweise einer speziellen Interessengruppe eingenommen, wie etwa die Perspektive der Behörde, die den Erfolg ihrer Beteiligungsangebote daran misst, ob dadurch das materielle Ziel erreicht und die Akzeptanz für ihre Maßnahmen erhöht werden konnte.

Newig (2005) analysiert Beteiligungsprozesse ähnlich der Arbeit von Beierle & Cayford (2002) in einer Struktur aus Kontext-, Prozess- und Ergebnisdimension. Rasche (2007 et al.) liefern ein Schema zur Beurteilung der Intensität partizipativer Prozesse. Angeführt werden ebenso diverse Arbeiten, die Prozesse hinsichtlich der Faktoren filtern, die für den Erfolg eines Planungsprozesses entscheidend waren. Daran anknüpfend werden die eigenen Ergebnisse der ersten Phase der vorliegenden Untersuchung vorgestellt. Diese erste Phase beinhaltet eine explorative Studie zur Identifizierung der nötigen Rahmenbedingungen und Faktoren für eine gelingende Öffentlichkeitsbeteiligung[306].

<u>Kontext-Prozess-Ergebnis-Analyse von Newig (2005)</u>

Eine der ersten Arbeiten im deutschsprachigen Raum, die sich gezielt und komplex zugleich mit Fragen der Zielerreichung durch Partizipation auseinandersetzt ist die Arbeit von Newig (2005). Newig (ebd.: 92) will herausfinden „unter welchen Bedingungen und mit welchen Beteiligungsmodi die Effektivität der Umsetzung umweltpolitischer Maßnahmen – gemessen an der Erreichung des materiell vorgegebenen Umweltziels – in welcher Weise beeinflusst wird“. Dabei geht er davon aus, dass Erfolg in diesem Sinne abhängig von einer Vielzahl von Einflussfaktoren ist. Dazu erarbeitete er ein Schema zur Untersuchung von Beteiligungsprozessen, das Hypothesen zu den Wirkungsbeziehungen von Kontext-, Prozess- und Ergebnisvariablen enthält. Ziel seines Modells ist eine zukünftige Überprüfung dieser Hypothesen anhand quantitativer Fallanalysen. Die Variablen wählt Newig (ebd: 101ff.) aufbauend auf einer Literaturanalyse aus. Im Bereich des Kontextes bündelt er zehn Variablen unter den Begriffen Problemstruktur, Akteure und Sozialstruktur. Dabei umfasst die Problemstruktur: 1) die Problemkomplexität, die sich in der zum Verständnis nötigen

[306] zur Methodik siehe Kap. 5.2

Expertise und dem Zeitbedarf spiegelt, 2) die räumliche Skala, auf der das Thema anzusiedeln ist sowie 3) die Lösungsoptionen, die zur Verfügung stehen.

Die Akteure betrachtet er hinsichtlich 1) ihres Interesses am bzw. ihrer Betroffenheit durch das Thema, 2) der Macht bzw. Ressourcen, die sie im Prozess einsetzen können, 3) der Informiertheit bzw. des Problemverständnisses, das sie mitbringen, 4) der situativen Partizipationsneigung, d.h. der Bereitschaft von Akteuren, an einem partizipativen Verfahren teilzunehmen.

Unter Sozialstruktur versteht der Autor: 1) die öffentliche Aufmerksamkeit, die das beurteilte Projekt erfährt, 2) das Sozialkapital im Sinne von Vertrauen und Zusammenhalt, 3) die Sozialnormen, die auch moralische Kategorien umfassen. Innerhalb der Prozessdimension wird in Prozessdesign und Prozessablauf unterschieden. Zum Prozessdesign gehören: 1) der Verfahrenstyp, der die Partizipationsmöglichkeit für nichtstaatliche Akteure festlegt, 2) Fairness im Sinne von Repräsentativität, was bedeutet, dass alle Akteursgruppen im Prozess repräsentiert sind. Im Prozessablauf enthalten sind 1) der Informationsfluss von den zuständigen Behörden an nichtstaatliche Akteure, 2) der Informationsfluss von den nichtstaatlichen Akteuren an die zuständigen Behörden, 3) die tatsächliche Partizipation und Einflussnahme nichtstaatlicher Akteure. Die Ergebnisdimension beinhaltet die direkten Ergebnisse eines Beteiligungsprozesses sowie die Implementationseffektivität. Zu den direkten Ergebnissen zählen 1) der im Prozess erlangte Informationsgewinn für die Behörde, 2) die (konsensuale) Konfliktlösung, die durch den Prozess herbeigeführt wurde, 3) die gewonnene Akzeptanz bzw. Identifikation der Akteure mit den Ergebnissen, 4) die Stärkung des Vertrauens der nichtstaatlichen Akteure zur zuständigen Behörde. Unter dem Begriff der Implementationseffektivität, deren Steigerung zentrales Ziel der Arbeit von ist, finden sich 1) die im Prozess getroffene Entscheidung, 2) deren Umsetzung bzw. Befolgung durch die Adressaten, 3) die dadurch erreichte materielle Wirksamkeit.

Schema zur Beurteilung der Intensität partizipativer Prozesse von Rasche et al. (2007)

Rasche et al. (2007) präsentieren ein Schema zur Beurteilung der Intensität partizipativer Prozesse. Sie stellen damit den Prozess in den Mittelpunkt, ordnen diesen aber ganz klar der Verfolgung einer Zielstellung unter. Anhand der definierten Ziele sei zu überlegen, welches Prozessdesign diesen angemessen wäre. Ziel der Evaluierung ist es, den tatsächlichen Prozess daran zu messen. Im Unterschied zu den an Habermas orientierten Ansätzen, wollen sie mit ihrer Prozessevaluierung keiner normativen Ausrichtung folgen, sondern eine Beschreibung und Einordnung von Prozessen ermöglichen. Sie nutzen hierzu sechs Dimensionen, in denen ein vordefiniertes hohes, mittleres oder geringes Level erreicht werden kann.

Unter dem Begriff der 1) Aktivität wird nach der Möglichkeit aktiv teilzunehmen und Meinungen und Ideen einzubringen, gefragt. 2) Gleichheit bezieht sich auf die gleiche Chance für Stakeholder, das Ergebnis zu beeinflussen. 3) Transparenz ist nötig, damit alle Stakeholder informiert sind, so dass sie kompetent für ihre Interessen eintreten können. 4) Machtteilung meint, inwieweit die Behörde Macht mit den Stakeholdern teilt, in dem sie den Meinungen einen formalen Status gibt, 5) Flexibilität beinhaltet die Offenheit der Diskussion. Gefragt wird hier danach, ob die Beteiligung zu einem Zeitpunkt stattfindet, in dem die Hauptaspekte noch offen für Veränderungen sind. 6) Die Dimension der Reichweite betrachtet, inwieweit die Beteiligung für eine kleine Gruppe von Repräsentanten oder die Mehrheit der Stakeholder offen ist.

Die Kriterien stehen gleichberechtigt nebeneinander, was an der Visualisierung innerhalb eines Spinnennetzdiagramms deutlich wird. Rasche et al. (2007) visualisieren ihre Faktoren an dessen Achsen, so dass sich Akteure mit ihrem Projektstand einordnen können, um ein schnelles Bild ihres Prozesses zu erhalten. Das Autorenteam proklamiert nicht: je intensiver die Beteiligung, desto besser

der Prozess an sich. Stattdessen wird davon ausgegangen, dass es auch Fälle gibt, in denen hohe Intensität nicht möglich bzw. gar kontraproduktiv ist. Anliegen ist es zu diskutieren, unter welchen Bedingungen welche Intensität sinnvoll ist. Damit wollen sie ermutigen zu fragen: welche Prozesse unter welchen Bedingungen? Welche Intensitätslevels sollen erreicht werden? Abschließend benennen sie, wie ihr Beschreibungsschema in eine allgemeine Evaluierung im Sinne von Prozesssteuerung und Monitoring eingebunden werden kann. Zur Verbesserung von Prozessen müsste man dann wiederum die Kontextbedingungen beleuchten, um die Hintergründe des Prozesses zu verstehen.

Analyse von Prozessfaktoren

Im Folgenden werden verschiedene Arbeiten vorgestellt, die in unterschiedlichen Planungssektoren Faktoren herausgearbeitet haben, die Planungs- bzw. Beteiligungsprozesse entscheidend beeinflussen.

Im Bereich der Wasserwirtschaft hat Uhlendahl (2008) Fragen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen der Wasserrahmenrichtlinie untersucht. Hierzu wurden zwei Fallstudien aus dem Südbadischen Raum und die schriftliche Befragung von Projekten aus ganz Deutschland herangezogen. Der Autor identifizierte die lokalen Akteure und ihre Interessen und beleuchtete die in den Verfahren auftretenden Konflikte. Erklärtes Hauptziel der Arbeit war die Ableitung von Handlungsempfehlungen für die Umsetzung der WRRL, die zu einer konstruktiven Konfliktbearbeitung beitragen sollen. Innerhalb einer gegenstandsbezogenen Theorie zur partizipativen Gewässerbewirtschaftung entwickelte er ein Modell relevanter Prozessfaktoren und -merkmale. Hierzu wurden die Beteiligungsprozesse in die Phasen Projektdefinition, Projektplanung, Projektdurchführung, Maßnahmenumsetzung und Evaluation bzw. Monitoring unterteilt. Rahmenbedingungen und Merkmale der Projektsteuerung wurden gesondert benannt.

Als beeinflussende Rahmenbedingungen angeführt werden 1) die zur Verfügung stehenden finanziellen Ressourcen, 2) Aspekte der Kommunalentwicklung und Infrastruktur, 3) bereits durchgeführte oder anstehende Flurneuordnungsverfahren und 4) existierende Beziehungskonflikte. Als Merkmale der Projektsteuerung, die von Projektleitung bzw. Veranstalter bestimmt werden, beschrieb der Autor 1) die Gewährleistung von Transparenz, 2) die Auswahl des zeitlichen Rahmens und der Räumlichkeiten, und 3) die Förderung von gegenseitigem Vertrauen.

Die Prozessfaktoren werden im Folgenden nicht in der bei Uhlendahl (2008) erfolgten Einteilung in die Projektphasen, sondern thematisch gebündelt wiedergegeben, um die Lesbarkeit und Vergleichbarkeit mit den anderen Analyseansätzen zu erleichtern. Speziell auf das Fachthema seiner Arbeit zugeschnittene Faktoren werden nicht berücksichtigt. Hinsichtlich der Akteure gab der Autor 1) die Einstellung des Veranstalters partizipativer Verfahren bzw. der Projektleitung, und 2) das Vorhandensein und Auftreten von Stiftungen oder Sponsoren, Multiplikatoren und Kooperationspartnern als wichtige Faktoren an. Auch beeinflusse den Prozess, 3) welche Betroffenheit durch Eigentumsrechte oder Interessen vorläge und 4) wie die persönlichen Ressourcen und Machtpotenziale der Teilnehmer aussähen.

Bezüglich der Gestaltung von Prozessen seien 1) eine Akteursanalyse im Vorfeld und 2) darauf aufbauende Vorgespräche zur Aktivierung von Teilnehmern wichtig. Im Prozess müssten 3) Ergebnisoffenheit und damit Möglichkeiten der 4) Einflussnahme durch die Teilnehmer sowie 5) ein guter Informationsfluss gewährleistet werden. 6) Eine professionelle Moderation sei ebenso von Bedeutung. Beim Aufbau der Veranstaltungen sei auf 7) Raum und Zeit für Diskussionen zu achten. Teilnehmende müssten 8) ausreichend Information über Hintergründe erhalten. 9) Sondertermine für sensible Themen und 10) Einzelgespräche mit Inhabern von Rechten seien einzuplanen. Je nach

Konfliktlagen, die sowohl durch thematische als auch zwischenmenschliche Aspekte bestimmt sein können, erfolge die Konfliktbearbeitung. Auch lokales Wissen, das die Akteure einbringen, fließe in die Abstimmung von Plänen und Maßnahmen, die wiederum von der Verfügbarkeit über Flächen abhängig sei. Um eine gute Umsetzung zu ermöglichen, müssten lokale Akteure und Unterhaltspflichtige entsprechend der Pläne eingewiesen und angeleitet werden. Wichtig sei, dass aus dem Prozess resultierende Veränderungen erlebbar würden. Dies wirke sich auf die Akzeptanz aus, die das weitere Engagement lokaler Akteure beeinflusse.

In die Kategorie der strategisch orientierten Analyseansätze lassen sich auch Arbeiten zu so genannten Erfolgsfaktoren in partizipativen Prozessen einordnen. In diesen Studien geht es weniger um eine komplexe, möglichst umfassende Prozess- und Situationsbeschreibung, als vielmehr darum, die Faktoren herauszufiltern, die letztlich für Erfolg oder Scheitern eines Prozesses entscheidend erscheinen. Anliegen ist es, aus Planungsprozessen zu lernen, um Handlungsempfehlungen für zukünftige Prozesse ableiten zu können. Folgt man der Anzahl und dem Beginn der Veröffentlichungen, so war der Bereich der Regional- und Stadtentwicklung Vorreiter auf der Suche nach Faktoren für eine erfolgreiche Beteiligung[307]. So hat z.B. Hahne (2004: 14ff.) entsprechende Publikationen hinsichtlich der dort genannten Erfolgsfaktoren gesichtet. Er diskutiert diese und deckt ihre Nachteile bzw. bei entsprechender Ausprägung potenziell negativen Wirkungen auf. Bei richtiger Ausprägung würden sich die folgenden Faktoren förderlich auf die Lösungsfindung in Prozessen der Regionalentwicklung auswirken: 1) Problemdruck: ein ausreichender Leidensdruck zum Handeln ist gegeben, 2) Akteure: engagierte Personen treten als Fürsprecher auf, 3) Projektorientierung: es werden kleine Projekte durchgeführt, um rasch Erfolge vorweisen zu können, 4) Win-Win-Lösungen: die Akteure finden zusammen, um den Nutzen für alle auszuloten, 5) Anschlussfähigkeit: bestehende Strukturen bieten Anknüpfungspunkte.

Auch in anderen Sektoren wurden entsprechende Studien erarbeitet, so z.B. im Naturschutz von Baranek & Günther (2005: 65-85), die anhand eines Moderationsverfahrens zum Gewässerrand-streifenprojekt im Spreewald Erfolgsfaktoren für Naturschutzgroßprojekte ableiten, aber auch Grenzen von Beteiligungsangeboten aufzeigen. Ihrer Meinung nach ist für das Gelingen von Beteiligung wesentlich, dass: 1) die Mitwirkungsangebote ernst gemeint sind, 2) die wichtigen Akteure dabei sind, 3) die Veranstaltungen zielgerichtet und adressatengerecht organisiert werden, 4) die Aufgaben und Rollen geklärt und transparent sind, 5) ein guter Informationsfluss besteht, 6) alle Unterlagen pünktlich und verständlich vorliegen, 7) Arbeitsschritte einsichtig erklärt werden, 8) den Projektbearbeitenden Aussagen geglaubt werden, 10) strategisches Handeln in den Hintergrund tritt, 11) ernsthaftes Interesse aller an einer Lösung besteht, 12) ausreichend Zeit vorhanden ist, 13) klare und innerhalb der jeweiligen Gruppen abgestimmte Entscheidungen gefällt werden, 14) flexible Lösungen gefunden werden, 15) informelle Beteiligung Politik und Verwaltung nicht ersetzt, sondern ergänzt, 16) Ergebnisse berücksichtigt werden und Nichtberücksichtigung begründet wird, 17) anknüpfend Angebote für eine Mitwirkungs- und Beteiligungskultur gegeben werden. Explizit heben die Autorinnen die Bedeutung gegenseitiger Wertschätzung hervor.

Im Wassersektor hat die im Art. 14 der Wasserrahmenrichtlinie geforderte Beteiligung eine verstärkte Auseinandersetzung mit Fragen der Öffentlichkeitsbeteiligung gefördert. Im „Leitfaden Bürgerbeteiligung gemäß Artikel 14 der EG Wasserrahmenrichtlinie – Erfahrungsbericht des Rheinnetzprojektes“ identifiziert Lange (2008: 23ff.) die folgenden Erfolgsfaktoren: 1) die Durchführung einer Akteursanalyse, 2) für das Projekt wird eine politische Schirmherrschaft übernommen, 3) es werden klare Spielregeln vereinbart, 4) die Informationen werden frühzeitig

[307] vgl. z.B. Rösener & Selle (2003)

gegeben, 5) mittels intermediärer Organisation[308] wird Vertrauen aufgebaut, 6) wo nötig, finden Einzelgespräche statt, 7) der Prozess ist für alle transparent.

In verschiedenen Arbeiten wurden aufbauend auf der Analyse von Fallbeispielen Erfolgsfaktoren so aufbereitet, dass sie Akteuren zur Selbstevaluierung und Selbststeuerung von Prozessen dienen können. Die österreichische Strategiegruppe Partizipation entwickelte Checklisten als Hilfestellung für die Evaluierung von Beteiligungsprozessen (ÖGUT 2005). Im europäischen Verbundprojekt HarmoniCOP[309], wurden Fallstudien aus dem Flussgebietsmanagement von neun europäischen Ländern ausgewertet. Innerhalb eines Leitfadens wurden Empfehlungen für die Gestaltung von Beteiligungsprozessen abgeleitet[310].

Eigene Studie zur Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen

Die Autorin dieser Arbeit hat im vorangegangenen EU-Projekt FOWARA förderliche und hemmende Faktoren bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen herausgearbeitet[311]. Die Erfahrungen aus vier Fallstudien entlang des deutschen Rheins wurden in Empfehlungen für die Gestaltung von Beteiligungsprozessen gebündelt[312]. Die Ergebnisse wurden unterteilt in 1) grundsätzliche Voraussetzungen eines Beteiligungsprozesses und 2) beeinflussende Prozessfaktoren.

1) grundsätzliche Voraussetzungen eines Beteiligungsprozesses: Zu den grundlegenden Voraussetzungen eines Beteiligungsprozesses zählt a) die Einbindung partizipativer Verfahren in eine generelle Konfliktmanagementstrategie. Dies bedeutet, dass es neben informationellen Instrumenten auch entsprechender rechtlicher und finanzieller Instrumente bedarf. Dies können z.B. öffentlich-rechtliche Verträge zwischen Planungsträgern und betroffenen Kommunen oder ausreichend finanzielle Mittel für die Zahlung von Entschädigungen für die Inanspruchnahme von Flächen sein. All dies ist in der Regel nur vorhanden, wenn es b) einen starken, die Planung unterstützenden politischen Willen gibt. Darüber hinaus bedarf es c) der Offenheit des Planungsträgers sowie der unterstützenden politischen Repräsentanten gegenüber unerwarteten Ergebnissen des Beteiligungsprozesses. Denn nur, wenn den Teilnehmern eines partizipativen Verfahrens ein ausreichender Entscheidungsspielraum zur Verfügung gestellt wird, lassen sich diese auch zur Teilnahme motivieren. Als wichtig erwies sich auch d) ein abgesteckter Zeitkorridor für den Planungsprozess. Dieser sollte zum einen ausreichend Zeit für Diskurse zur Verfügung stellen, ausufernde Diskussionen jedoch begrenzen. Es muss zudem darauf geachtet werden, dass die Entscheidungen aus informellen Beteiligungsprozessen in die formelle Planung eingehen. Das heißt, e) die Verknüpfung informeller und formeller Verfahren muss gewährleistet sein. Auf Seiten des Planungsträgers bedarf es f) eines kooperativen Selbstverständnisses. Dies setzt voraus, dass der Planungsträger die Werte, Wahrnehmungen und Ängste der betroffenen Akteure ernst nimmt und einen wertschätzenden Umgang pflegt. Damit verbunden bedarf es g) der persönlichen Glaubwürdigkeit der Repräsentanten des Planungsträgers. Die Fallstudien haben jedoch gezeigt, dass ein Beteiligungsprozess trotz der Gewährleistung all dieser Voraussetzungen erfolglos bleibt, wenn sich betroffene Akteure über Protest definieren bzw. nicht an einer Übereinkunft interessiert sind.

2) Prozessfaktoren: Neben diesen grundsätzlichen Überlegungen wurden in der Studie Faktoren identifiziert, die sich förderlich oder hemmend auf die jeweiligen Beteiligungsprozesse auswirken. An

[308] Unter intermediären Organisationen werden Strukturen verstanden, die zwischen Bürgern und Politik vermitteln (vgl. Lange 2008).
[309] Ziel des Projektes "Harmonising Collaborative Planning" (HarmoniCOP, 2002 -2005) war es, das Verständnis für Beteiligungsprozesse und *Soziales Lernen* im Flussgebietsmanagement zu fördern. Das Projektkonsortium setzte sich aus Vertretern von neun europäischen Staaten zusammen [http://www.harmonicop.uos.de/index.php].
[310] HarmoniCOP (2005)
[311] siehe Kap. 5.2
[312] Rhodius (2006)

dieser Stelle sollen nur die wichtigsten herausgegriffen werden. So ist es z.B. wichtig, a) aufbauend auf einer Kontextanalyse mit der Planung an die Probleme einer Region anzuknüpfen. Hinsichtlich des Kontextes spielte die b) Charakteristik des Retentionsraumes eine große Rolle: so war z.B. der Widerstand gegen die Planung in einem Raum mit hoher Bedeutung für Naherholung und Tourismus größer als in einem Gebiet mit untergeordneter Bedeutung und extensiver Landnutzung. Auch die generelle c) Einstellung der Bevölkerung gegenüber Hochwasser und staatlichen Behörden wirkte sich auf die Akzeptanz aus. Bezüglich des Umgangs mit betroffenen Akteuren erwies es sich als entscheidend, auch nach Beginn des Planungsprozesses d) offen für neu hinzukommende Akteure, wie z.B. Bürgerinitiativen, zu sein. Die Regeln des Verfahrens müssen e) gemeinsam vereinbart werden und für alle transparent sein. Ein von allen Teilnehmenden f) akzeptierter Moderator erleichtert Abstimmungsprozesse. Zudem bedarf es einer g) effizienten Projektstruktur, die über ausreichend finanzielle und personelle Ressourcen verfügt. Das Beteiligungsverfahren muss h) über die Auswahl geeigneter Beteiligungsmethoden ausreichend Raum für aktive Beteiligung und Kooperation bieten. Die Akteure müssen i) frühzeitig und kontinuierlich mit verständlichen Informationen versorgt werden. Vor der Entscheidungsfindung stehen j) Alternativlösungen zur Diskussion. Der Entscheidungsprozess verläuft nach vorab formulierten Regeln und für alle transparent.

4.3 Akteurszentrierte Analyseansätze

In den prozess- und ergebnisorientierten Ansätzen werden Akteure als eine von verschiedenen Einflussgrößen in Beteiligungsverfahren betrachtet. Die Evaluierungsansätze gehen dabei in sehr unterschiedlicher Intensität auf die Rolle der Akteure ein. So richten Beierle & Cayford (2002) ihr Augenmerk lediglich auf bereits existierende Beziehungen, Motivation der Akteure und Vorerfahrungen wie Misstrauen gegenüber der Verwaltung. Diese geringe Betrachtung der Akteure ist vermutlich dem Charakter einer Metastudie, die auf zahlreiche Fälle mit sehr unterschiedlicher Datenlage zurückgreift und auf quantifizierbare Aussagen abzielt, geschuldet. Eine größere Rolle spielen die Akteure dagegen bei Uhlendahl (2008). Er bezieht die Frage nach existierenden Beziehungskonflikten in die Untersuchung der Rahmenbedingungen eines Falls ein und benennt darüber hinausgehend als weitere beeinflussende Faktoren z.B. Haltung und Einstellung des der Projektleitung, Interesse und Betroffenheit, Ressourcen und Machtpotenziale. Auch Newig (2005) gibt der Untersuchung der Akteure breiteren Raum und fragt nach Interesse und Betroffenheit, Macht und Ressourcen, Informiertheit und Problemverständnis, der situativen Partizipationsneigung der beteiligten Akteure und dem Informationsfluss zwischen den Akteuren.

Eine weitaus wichtigere Rolle nehmen Akteure dagegen in der akteurszentrierten Interaktionsforschung ein. Sie dienen dort als entscheidende Größe, um das Zustandekommen politischer Ergebnisse zu erklären. Denn die zentrale Annahme der akteurszentrierten Interaktionsforschung geht davon aus, dass politische Ergebnisse nicht nur von der Art eines zu lösenden Problems und den institutionalisierten Interaktionsformen beeinflusst werden, sondern entscheidend von der Konstellation der beteiligten Akteure[313]. Diese Annahme bestätigte sich in der ersten Untersuchungsphase dieser Arbeit[314], die daher auf die Interaktionsforschung zurückgreift.

Ziel des folgenden Kapitels ist es daher, aus der relevanten Literatur Kriterien zur Beschreibung von Akteuren für die Evaluierung von Beteiligungsprozessen zu filtern. Dabei wird auch auf die akteursbezogenen Aspekte der bereits geschilderten prozess- bzw. ergebnisorientierten

[313] Scharpf (2006: 25ff., 34, 40)
[314] Rhodius (2006)

Evaluierungsansätze[315] zurückgegriffen. Dargestellt wird zunächst die den meisten Ansätzen zugrundeliegende Annahme eines rationalen Handelns der Akteure. Darauf aufbauend werden die Handlungsressourcen und Handlungsorientierungen von Akteuren erläutert.

4.3.1 Subjektive Rationalität des Handelns als Grundannahme

Zum Verständnis des Handelns von Akteuren in politischen Planungs- und Entscheidungsprozessen wird häufig auf Rational Choice Theorien zurückgegriffen[316]. Diese gehen davon aus, dass Akteure zweckrational und eigennutzenorientiert handeln, d.h. die Handlungsalternative wählen, die ihnen den höchsten persönlichen Nutzen verspricht. In neueren Anwendungen der Rational Choice Theorien treten zunehmend subjektive und konstruktivistische Elemente in den Vordergrund[317]. Das bedeutet, dass im Gegensatz zu dem früheren Bild eines objektiv informierten und rational handelnden Akteurs nun von einem subjektiv wahrnehmenden und auch emotional handelnden Akteur ausgegangen wird[318]. Zudem berücksichtigen Public Choice Theorien, dass die Akteure in ihrem Handeln durch institutionelle Vorgaben stark eingeschränkt werden, dies jedoch im konstruktivistischen Sinn in unterschiedlichem Maß wahrnehmen[319].

Opp & Roehl (1990: 10) gehen von drei zentralen Annahmen aus: Die Motivationshypothese geht davon aus, dass soziales Handeln von den Präferenzen der Akteure bestimmt wird. Die Einsicht, dass Handlungen von subjektiv wahrgenommenen Restriktionen bzw. Handlungsmöglichkeiten determiniert werden drückt sich in der Hypothese der Handlungsbeschränkungen bzw. Handlungsmöglichkeiten aus. Die Annahme der Nutzenmaximierung beschreibt, dass Individuen die Handlungen wählen, die ihre Ziele unter den gegebenen Umständen am besten verwirklichen[320]. Rationales Handeln bedeutet in ihrem Sinne also, dass Akteure ihren Zielen und den von ihnen wahrgenommenen Beschränkungen folgend handeln. Reuber (2001: 80) sieht die Handlungen eines Akteurs eingebettet in ein Spannungsfeld unterschiedlicher Rahmenbedingungen, das aus drei Komponenten besteht: 1) Soziopolitische Institutionen und gesellschaftliche Regeln bestimmen die Grenzen und Möglichkeiten des Handelns. 2) Aus der individuellen Biographie des Akteurs lassen sich Normen, Ziele und Fähigkeiten des Akteurs ableiten. 3) Zudem wirken Ressourcen, Symbole und Machtpotenziale, die sich auf den Raum beziehen. Vernachlässigt man die räumlichen und institutionellen Aspekte der geschilderten Ansätze, so lassen sich die oben angeführten Begriffe in der von Scharpf (2006) praktizierten Einteilung der Akteurskonstellation in Handlungsressourcen[321] und Handlungsorientierungen bündeln.

4.3.1 Die Handlungsressourcen von Akteuren

Die Handlungsressourcen eines Akteurs beinhalten persönliche Ressourcen, wie z.B. Intelligenz, Human- und Sozialkapital, materielle Ressourcen wie z.B. Finanzen oder Landfläche, und institutionelle Ressourcen, wie die Zuschreibung von Kompetenzen durch institutionelle Regeln[322].

---

[315] vgl. Kap. 4.1 und 4.2
[316] z.B. Scharpf (2006), Reuber (2001) und Opp & Roehl (1990)
[317] z.B. Reuber (2001: 81ff.)
[318] Giddens (1988), vgl. Esser (1991: 79) und Reuber (2001: 82f.)
[319] Reuber (2001: 82f.)
[320] Opp & Roehl (1990: 5f.)
[321] Scharpf benutzt dafür den Begriff der Fähigkeiten, mit dem er alle Handlungsressourcen bezeichnet, „die es einem Akteur ermöglichen, ein Ergebnis in bestimmter Hinsicht und zu einem gewissen Grad zu beeinflussen“ (Scharpf 2006: 86). Zugunsten einer besseren Verständlichkeit wird hier daher direkt von Handlungsressourcen gesprochen.
[322] Scharpf (2006: 86f.)

Die persönlichen Ressourcen werden im institutionellen Kontext durch die „Zuweisung von institutionalisierten Kompetenzen und Vetorechten neutralisiert und überlagert“[323].

Der Zusammenhang zwischen dem partizipativen Engagement von Akteuren und den ihnen zur Verfügung stehenden Ressourcen wurde bereits in den 70er Jahren beschrieben. Verba & Nie (1972) entwickelten das auf individuelle Akteure ausgerichtete sozioökonomische Standardmodell. Dieses besagt, dass die „Chance, sich konventionell [d.h. im Rahmen der formell vorgegebenen Partizipation – Anm. d. A.] politisch zu engagieren, positiv von der individuellen sozioökonomischen Ressourcenausstattung beeinflusst wird“[324]. Dieses Muster wurde später für unkonventionelle, d.h. die informelle Partizipation bestätigt. Auch erwies sich „die Ressourcenausstattung umso wichtiger, je mehr es um wirkliches Verhalten und nicht um Verhaltensdispositionen geht“[325].

4.3.2 Die Handlungsorientierungen der Akteure

Handlungsorientierungen werden laut Scharpf (2006: 86) durch Wahrnehmungen und Präferenzen charakterisiert. Durch ein konkretes Problem hervorgerufen, beziehen sich Handlungsorientierungen auf dessen Bewertung, die Zuweisung von Ursachen, mögliche Handlungsoptionen und deren Folgen. Scharpf (ebd.: 10, 111ff.) weist darauf hin, dass Handlungsorientierungen ein subjektives Phänomen sind. Dies bedeutet z.B., dass die Handlungsorientierungen eines Akteurs sich über die Zeit auch verändern können. Daher sind Handlungsorientierungen nur schwer zu erfassen. Sie können jedoch aus institutionellen Informationen und in der Retrospektive aus der Analyse von Dokumenten oder Interviews mit beteiligten Akteuren abgeleitet werden. Von Bedeutung für die Analyse ist es, zunächst Wahrnehmungen zu erfassen und zu erkennen, inwieweit Handlungsoptionen und ihre Auswirkungen auf Präferenzen tatsächlich wahrgenommen werden.

Präferenzen unterteilt Scharpf (ebd.: 116ff.) in vier Komponenten: Eigeninteressen, Normen, Identitäten und Interaktionsorientierungen. Mit dem Begriff des Eigeninteresses bezeichnet werden Aspekte, die der Selbsterhaltung der Organisation dienen. Die sich daraus ergebenden Handlungslinien sind nach außen relativ transparent und damit empirisch erfassbar. Je nach Situation sind auch individuelle Eigeninteressen zu berücksichtigen. Normen entsprechen den Erwartungen, die an Rolleninhaber gestellt und von allen Teilnehmern einer Interaktion geteilt werden. Daher sind auch sie empirisch fassbar. Identitäten verringern die Komplexität und Zufälligkeit von Entscheidungen, in dem sie spezifische Interessen und Ziele einer Organisation hervorheben. Diese selektive Selbstbeschreibung liefert Informationen an andere Teilnehmer über das, was diese von einem Akteur zu erwarten haben. Sie kann gleichzeitig interne Konflikte zwischen den aus dem Eigeninteresse bzw. aus Normen resultierenden Handlungsoptionen entschärfen. Erschwerend wirken Identitäten jedoch, wenn eine Problemlage höhere Flexibilität bis hin zu einem Strategiewechsel erfordert. In den Interaktionsorientierungen drücken sich Vorlieben für bestimmte Interaktionsformen aus. Diese unterteilt Scharpf (ebd.: 36) in einseitiges Handeln, Verhandlung, Mehrheitsentscheidung und hierarchische Steuerung.

Andere Autoren heben weitere Aspekte der Handlungsorientierung hervor. So weist Meister (2004: 35) darauf hin, dass der Anreiz für Bürger, in politische Partizipation zu investieren gering ist, wenn die Bürger ihre Einflussmöglichkeiten als gering einschätzen. Er sieht daher in Beteiligungsverfahren mit überschaubarer Teilnehmerzahl größere starke Anreize zur Teilnahme, da die Einflussmöglichkeiten dann größer sind. Barnes & Kaase (1979: 65-81) entwickelten eine Protestpotenzialskala. Diese geht davon aus, dass die persönliche Neigung zu einem bestimmten

[323] ebd.: 95f.
[324] Kaase (2003: 498)
[325] ebd.

Verhalten und die Einschätzung, ob dieses Verhalten legitim ist, entscheidend für das Protestverhalten sei. Kaase (2003: 495) belegt unter Verweis auf mehrere Forschungsarbeiten, „dass man bei kollektiven Erscheinungen politischer Partizipation (z.B. Demonstrationen, Hausbesetzungen) nicht automatisch für jedes sich beteiligende Individuum eine instrumentelle, auf politische Ziele hin gerichtete Partizipationsmotivation unterstellen kann“. Einer Teilnahme zugrunde liegen können auch hedonistische Ziele oder Mobilisierungsprozesse. Auch die Verankerung von Akteuren in der Sozialstruktur einer Gesellschaft in soziologischer Hinsicht prägt deren Verhalten.

Opp & Roehl (1990) haben ein Modell zur Erklärung politischen Protests erarbeitet, dass sich gut auf Partizipation in Planungsprozessen übertragen lässt. Es beruht auf dem Modell subjektiv rationalen Handelns[326]. Demnach gibt es zwei Faktorengruppen, die sich auf den Protest auswirken: Präferenzen und selektive Anreize[327]. Sie behaupten dabei, dass Unzufriedenheit gepaart mit dem Glauben an den eigenen Einfluss zu Engagement führt[328]. Daher bezeichnen sie Unzufriedenheit mit einem konkreten Problem bzw. der politischen Ordnung allgemein als Präferenz. Die selektiven Anreize setzen sich aus externen, d.h. von der sozialen Umwelt ausgehenden Anreizen, und internen, d.h. vom Individuum ausgehenden Anreizen zusammen. Zu den externen Anreizen zählen die Kosten und Nutzen des Protestes, zu denen z.B. die Erwartungen von Bezugspersonen, gewonnener Prestigewert oder der Abbruch von Kontakten gehören. Ebenso ist das Vorhandensein von Gelegenheitsstrukturen und von zeitlichen Ressourcen hier einzurechnen. Die internen Anreize beinhalten die Protest- und Gewaltnormen eines Akteurs, d.h. die Frage, wie sehr dieser sich zu Protest verpflichtet fühlt und das Ausmaß, in dem Gewalt als berechtigt betrachtet wird. Auch intrinsische Belohnungen gehören zu den internen Anreizen. So sprechen Opp & Roehl (1990: 23) von einem Unterhaltungswert, den Protest für Akteure mit sich bringen kann, sowie einem Katharsiswert. Letzterer sei bei Personen mit Aggressionsbereitschaft ausgeprägt. Diese würden politische Proteste zum Abbau von Frustration benutzen.

4.4 Fazit: Zusammenfassung und Herausarbeitung eigener Evaluierungskriterien

Die vorangegangene Darstellung ausgewählter Analyseansätze macht deutlich, dass es ein sehr weites Spektrum an Evaluierungsansätzen für die Beurteilung partizipativer Prozesse gibt. Die Verschiedenartigkeit der Ansätze erklärt sich durch die unterschiedlichen Forschungsperspektiven der Evaluierenden und die Fragestellungen ihrer Studien. Dementsprechend muss sich die Auswahl der für diese Arbeit gültigen Evaluierungskriterien an den in Kap. 3.2.2 umrissenen Ziel- und Fragestellungen orientieren. Wie dort erläutert, soll untersucht werden, inwieweit und unter welchen Bedingungen partizipative Prozesse tatsächlich zur Verbesserung von räumlichen Planungsprozessen beitragen. Dazu fragt die Arbeit danach, 1) welche Rahmenbedingungen sich wie auf partizipative Prozesse auswirken, und 2) wie partizipative Prozesse Planungsverlauf und -ergebnisse beeinflussen. Dies bedeutet, dass die Arbeit gleichermaßen die Rahmenbedingungen, den Prozess und das erzielte Ergebnis der Fallstudien beleuchtet. Dafür bietet sich die Übernahme der von Beierle & Cayford (2002) und Newig (2005) eingeführte Einteilung der Evaluierungskriterien in die Bereiche Kontext, Prozess und Ergebnis an. Die Arbeit schließt sich damit dem Verständnis an, dass partizipative Prozesse immer in einen gesellschaftlichen Kontext eingebettet sind und ihr Ergebnis letztlich von der Prägung durch diesen Kontext und der Art des Prozesses abhängig ist. Gleichzeitig wirken Ergebnis und Prozess langfristig gesehen auch auf Kontext und Gestaltung zukünftiger Prozesse zurück.

[326] vgl. Kap. 4.3.1
[327] Opp & Roehl (1990: 24f.)
[328] ebd.: 14

Mit der Übernahme der Grobstruktur übernimmt die Arbeit jedoch nicht automatisch die von Beierle & Cayford (2002) bzw. Newig (2005) vorgeschlagenen Kategorien und Kriterien, da diese vor allem auf die Durchführung quantitativer Metastudien abzielten und nicht auf das intensive Verständnis einzelner Fallstudien. Entsprechend wurden Kriterien und Kategorien, die vor allem der Vergleichbarkeit ganz unterschiedlicher Fallstudien dienen sollten, nicht berücksichtigt[329]. Auch die weiteren in den Kap. 4.1 bis 4.3 vorgestellten Analyseansätze beleuchteten nur einzelne Rahmenbedingungen bzw. Prozessfaktoren partizipativer Verfahren oder zielten auf spezielle Planungsbereiche ab. Aus diesem Grund fiel die Entscheidung, keinen der vorgestellten Ansätze direkt zu übernehmen. Stattdessen wurde eine Synthese verschiedener Ansätze gewählt (Tab.5-7).

Tab.5: Übersicht Kontextbereich – Ableitung eigener Kategorien und Kriterien aus der Analyse bestehender Evaluierungsansätze

BC = Beierle & Cayford 2002, L = Lange 2008, Ha = Hahne 2004, N = Newig 2005, Baranek & Günther 2005, *RH = Rhodius 2006*, S = Scharpf 2006 U = Uhlendahl 2008 (Formatierung: **Kategorien**, Kriterien)

Kontextkategorien und Kriterien	
eigene Benennung	**Kategorien und Kriterien der relevanten analysierten Ansätze**
Raum- und Problembezug	**Sachverhalt** [BC]: Politiklevel, Räumliche Ebene, Verschmutzung natürl. Ressourcen **Problemstruktur** [N]: Problemkomplexität, Räumliche Skala, Lösungsoptionen **Sonstige**: ausreichender Problemdruck[Ha], Infrastruktur / Kommunalentwicklung[U] *Charakteristik des Retentionsraumes und der Region, Anschlussfähigkeit der Planung an Probleme der Region*[RH]
Öffentlichkeit • Öffentliche Aufmerksamkeit • Öffentliche Meinung	**Sozialstruktur** [N]: öffentliche Aufmerksamkeit *Öffentliche Aufmerksamkeit, Einstellung der Bevölkerung (=öffentliche Meinung) gegenüber Hochwasser und staatlichen Behörden*[RH]
Institutioneller Rahmen	**Institutionelles Setting** [BC]: Regierungsebene, Identität der Behörde, Involvierung der Behörde **Sonstige**: Finanzielle Ressourcen[U], abgeschlossene und laufende Planverfahren[(U)], anschlussfähige Strukturen[Ha,BG], Zusammenwirken informeller und formeller Beteiligung[BG] *Einbindung in Konfliktmanagementstrategie (rechtliche und finanzielle Instrumente), politischer Wille und offener Handlungsspielraum, Verknüpfung informeller und formeller Verfahren, effiziente Projektstruktur*[RH]
Akteurskonstellation • Handlungsressourcen • Handlungsorientierungen • Akteursbeziehungen	**Existierende Beziehungen** [BC]: Misstrauen in Regierung, Konflikt zwischen Interessengruppen **Akteurskonstellation**[S]: Handlungsressourcen, Handlungsorientierungen **Akteure** [N, U]: Interesse/Betroffenheit [N, U], Motivation der Teilnehmer[BC], Macht/Ressourcen [N,U], Problemverständnis [N], Partizipationsneigung [N], Einstellung der Veranstalter[U], Vorhandensein von Sponsoren, Multiplikatoren, Fürsprechern, Kooperationspartnern, politischen Schirmherren[U, Ha,L], intermediäre Organisation[L] *kooperatives Selbstverständnis bei Planungsträger und betroffenen Akteuren, persönliche Glaubwürdigkeit des Planungsträgers*[RH] **Sozialstruktur** [N]: Sozialkapital, Sozialnormen

Für die Auswahl der Kategorien und Kriterien war zudem entscheidend, ob diese sich auch aus der eigenen explorativen Studie ableiten lassen. Wie Tab.5 und Tab.6 zeigen, flossen in den Bereichen Kontext und Prozess die Kategorien und Kriterien der analysierten ergebnisorientierten Ansätze[330] und bezüglich der Kategorie der Akteure auch der akteurszentrierte Ansatz von Scharpf (2006) in die

[329] Hierzu gehören z.B. die sehr grob angelegten Abfragen von Beierle & Cayford (2002) zum Sachverhalt der Planung, zum institutionellen Setting, Prozessdesign und Prozessmerkmalen.
[330] vgl. Kap. 4.2

Benennung der eigenen Kontextkategorien ein. Da die analysierten prozessorientierten Ansätze keine Aussagen zu Kontextfaktoren enthielten, wurden diese nicht mit herangezogen. Im Bereich des Kontextes kristallisierten sich so die Kategorien 1) Raum- und Problembezug, 2) Öffentliche Aufmerksamkeit, 3) Institutioneller Rahmen und 4) Akteurskonstellation heraus. In der Kategorie der Akteure wurden die auf Scharpf (2006) zurückgehenden Kriterien Handlungsressourcen und Handlungsorientierungen übernommen. Diese bündeln zahlreiche der von den anderen Autoren genannten Aspekte.

Tab.6: Übersicht Prozessbereich – Ableitung eigener Kategorien und Kriterien aus der Analyse bestehender Evaluierungsansätze

BC = Beierle & Cayford 2002, BG = Baranek & Günther 2005, F = Forester 1985, Ha = Hahne 2004, Ke = Kemp 1985, Kl = Kleinschmit 2012, L = Lange 2008, N = Newig 2005, R = Rasche et al. 2005, *Rh = Rhodius 2006*, S = Scharpf 2006, U = Uhlendahl 2008 (Formatierung: **Kategorien**, Kriterien)

Prozesskategorien und Kriterien	
eigene Benennung	**Kategorien und Kriterien der relevanten analysierten Ansätze**
Verfahrensgestaltung	**Prozessdesign[BC,N]/ Projektsteuerung[U], Prozessmerkmale[BC], Intensität partizipativer Prozesse[R], Ideale Sprechsituation[Ke,F]**
• Akteursauswahl	Auswahl der Teilnehmer[BC, BG] / Teilnahme peripherer Akteure[Kl], Teilnehmertyp[BC], Reichweite[R], *Offenheit für Akteure[RH]*
• Handlungs- und Entscheidungsspielraum	Verfahrenstyp[BC,N,BG] 4) Ergebnistyp[BC], 5) Konsensnutzung[BC], Responsivität der Behörde[BC], Grad der öffentlichen Kontrolle[BC], Ergebnisoffenheit[U], Flexibilität[BG,R], Aktivität[R], Gleichheit[R], Machtteilung[R], *offener Handlungs- und Entscheidungsspielraum, Alternativlösungen[RH]*
• Information	Qualität der Beratung[BC], *frühzeitige, kontinuierliche und verständliche Informationen[RH, U, BG, L)]*, Transparenz der Informationen[R]
• Moderation	professionelle Moderation[U], *akzeptierte und transparente Moderation[RH]*
• Beteiligungsmethoden	Verfahrenstyp[BC,N, (BG)], Akteursanalyse[U], Vorgespräche[U], ausreichend Zeit[BG]/zeitlicher Rahmen[U,], geeignete Räume[U], Einzelgespräche[U, L], Veränderungen erlebbar machen[U], Projektorientierung[Ha], Konfliktbearbeitung[U], *geeignete/kooperative Beteiligungsmethoden[RH]*
• Regeln und Normen	Fairness[N], Transparenz und klare Regeln[U, BG,L; R], gegenseitiges Vertrauen (aufbauen)[U,BG,L] *transparente Regeln[RH]* Ideale Sprechsituation[K, F]: a) gleiche Chance zu 1) kommunikativem, 2) repräsentativem, 3) regulativem und 4) konstativem Sprechakt für alle Teilnehmer[K], b) vier Geltungsansprüche gegeben: 1) Verständlichkeit, 2) Wahrheit, 3) Richtigkeit, 4) Wahrhaftigkeit[F]
Prozessdynamik	**Prozessablauf[N]** *angemessener Zeitkorridor[RH]* Informationsfluss zwischen Behörden und nichtstaatlichen Akteuren[N], tatsächliche Partizipation und Einflussnahme nichtstaatlicher Akteure[N], ernsthafte Suche nach win-win-Lösungen[Ha,BG]

So finden sich z.B. alle von Newig (2005) genannten akteursrelevanten Aspekte in diesen beiden Kriterien wieder. Zudem wurden die bereits zu Beginn eines Planungsprozesses existierenden Akteursbeziehungen als gesondertes Kriterium aufgenommen, da ihnen von mehreren Autoren Bedeutung beigemessen wurde.

Der Prozessbereich wurde in die Kategorien Verfahrensgestaltung und Prozessdynamik unterteilt. Er orientiert sich damit an der von Newig (2005) vorgenommenen Aufteilung der Prozessdimension in Prozessdesign und Prozessablauf. Während sich die Verfahrensgestaltung auf das Prozessdesign bezieht, berücksichtigt die Kategorie der Prozessdynamik, dass Planungsprozesse eine eigene

Dynamik entwickeln und anders als in der Verfahrensgestaltung angestrebt verlaufen können. Die Analyse der prozess- und ergebnisorientierten Evaluierungsansätze[331] ergab für den Bereich der Verfahrensgestaltung eine Vielzahl unterschiedlichster Kriterien (Tab.6). Um diese übersichtlich darstellen zu können, wurden sie nicht in den ihnen ursprünglich zugewiesenen Kategorien (Prozessdesign, Projektsteuerung, Prozessmerkmale, Intensität partizipativer Prozesse, Ideale Sprechsituation) aufgelistet. Stattdessen wurden aufbauend auf den Kriterien eigene Kategorien gebildet, die sich an den Ergebnissen der Vorstudie orientieren. Damit beinhaltet die Kategorie der Verfahrensgestaltung die folgenden Kriterien: 1) Akteursauswahl, 2) Handlungs- und Entscheidungsspielraum, 3) Information, 4) Moderation, 5) Beteiligungsmethoden sowie 6) Regeln und Normen.

Tab.7: Übersicht Ergebnisbereich – Prüfung der Eignung eigener Kategorien und Kriterien anhand der Analyse bestehender Evaluierungsansätze

BC = Beierle & Cayford 2002, G = Geißel 2008, N = Newig 2005 (Formatierung: **Kategorien**, Kriterien)

Ergebniskategorien und Kriterien	
eigene Benennung	Kategorien und Kriterien der relevanten analysierten Ansätze
Input-Legitimität	**Input-Legitimität[G],** gesellschaftliche Werte in Entscheidungen integrieren[BC], politische Responsivität durch Beteiligung, insbesondere von Randgruppen[G],
Throughput-Legitimität	**Throughput-Legitimität[G],** Legitimitätsüberzeugung[G] / gewonnene Akzeptanz[N], Einhaltung formaler Regeln und informeller Normen[G], deliberative Qualität[G],
Qutput-Legitimität	
• Effektivität und Effizienz	**Effektive Leistungserbringung[G], Implementationseffektivität[N]** Qualität der Ergebnisse verbessern[BC], Konflikte zwischen verschiedenen Interessen lösen[BC, N], effektive Leistungserbringung: lokale Problemlösung, Einfluss auf policies und Debatten[G], Informationsgewinn der Behörde[N], getroffene Entscheidung und Umsetzung[N], materielle Wirksamkeit[N]
• Demokratisierung der Gesellschaft	**Demokratische Qualifizierung der Bürgerschaft[G], „capacity building"[BC], Sozialkapital[G]** Vertrauen in Institutionen und zwischen Akteuren bilden[BC, N], Bildung und Information der Öffentlichkeit [BC] / Informiertheit[G], Partizipationsförderung[G], Partizipation marginalisierter Gruppen, Gemeinwohlorientierung[G], überbrückendes Sozialkapital[G]

Die Herleitung der Kriterien anhand der Kriterien anderer Autoren bedeutet nicht, dass sämtliche von diesen genannte Aspekte im Verlauf der eigenen Untersuchung berücksichtigt werden. Vielmehr sollte durch die Heranziehung der aus der Literaturrecherche gewonnenen Kriterien gewährleistet werden, dass die eigenen Kriterien in der Lage sind, die wesentlichen Charakteristika eines Prozesses zu erfassen.

Die Kategorien des Ergebnisbereiches leiten sich den in Kap. 3.2.2 erläuterten Zielen partizipativer Verfahren ab. Demzufolge enthält der Ergebnisbereich die Kategorien Input-, Throughput und Output-Legitimität. Die untenstehende Tabelle prüft, ob diese drei Kategorien die wesentlichen Kategorien und Kriterien der analysierten Analyseansätze berüksichtigen (Tab.7) [332].

Dabei zeigt sich, dass die Aufteilung in Input-, Throughput- und Output-Legitimität geeignet ist, die zentralen Merkmale des Ergebnisbereiches abzubilden. Fügt man nun die in den Bereichen Kontext, Prozess und Ergebnis ausgewählten Kategorien und Kriterien zusammen, so ergibt sich die im

[331] Kap. 4.1 und 4.2

[332] Einbezogen wurden die Analyseansätze von Beierle & Cayford (2002), Geißel (2008) und Newig (2005), da nur in diesen drei Arbeiten konkrete Kategorien und Kriterien für den Ergebnisbereich entwickelt wurden.

Folgenden dargestellte Analysestruktur (Tab.8). Die Kriterien der Analysestruktur werden in Kap. 5.6 operationalisiert und durch die Auseinandersetzung mit dem Datenmaterial der beiden Fallstudien überarbeitet.

Tab.8: Die Analysestruktur dieser Arbeit (erste Grobstruktur)

Kontext	Prozess	Ergebnisse
Raum- und Problembezug **Öffentlichkeit** • öffentliche Aufmerksamkeit **Institutioneller Rahmen** **Akteurskonstellation** • Handlungsressourcen • Handlungsorientierungen • Akteursbeziehungen	**Verfahrensgestaltung** • Auswahl der Teilnehmer • Handlungs- und Entscheidungsspielraum • Information • Moderation • Beteiligungsmethoden • Regeln und Normen **Prozessdynamik**	**Input-Legitimität** **Throughput-Legitimität** **Output-Legitimität** • Effektivität und Effizienz • Demokratisierung der Gesellschaft

5 Forschungsdesign

Ausgehend von den Forschungsfragen dieser Arbeit und der Auseinandersetzung mit dem Stand des Wissens orientiert sich diese Arbeit an den Auffassungen und Prinzipien der qualitativen Sozialforschung. In den ausgewählten Fallstudien kommen problemzentrierte Experteninterviews zum Einsatz, deren Ergebnisse in Expertenworkshops mittels kommunikativer Validierung überprüft werden. Im Folgenden werden das Forschungskonzept und die angewandten Methoden beschrieben. Abschließend wird der iterativ entstandene Analyserahmen zur Evaluierung partizipativer Verfahren vorgestellt.

5.1 Verortung in der qualitativen Sozialforschung

Die Entscheidung, welcher methodologischen Ausrichtung eine Forschungsarbeit zuzuordnen ist, leitet sich in erster Linie aus dem Forschungsinteresse und den Forschungsfragen ab[333]. Geht es um die Überprüfung oder Quantifizierung bereits bekannter Phänomene, so bieten sich quantitativ-deduktive Methoden an[334]. Steht dagegen die Ergründung komplexer, schwer zu fassender Prozesse und die Rekonstruktion der Sichtweise von Akteuren im Vordergrund, so liegt der Einsatz qualitativer Methoden nahe. Die soziale Wirklichkeit wird dabei als „durch Kommunikation und Interaktion der Menschen konstituiertes Gebilde begriffen“, die „nur auf dem Wege der Rekonstruktion kollektiver Deutungsmuster verstanden werden“[335] kann. Auch partizipative Prozesse sind in diesem Sinn als soziale Phänomene zu betrachten[336]. Um zu einem Verständnis solcher Phänomene zu gelangen, bedarf es eines offenen Forschungsprozesses, in dem bewusst auf theoriebasierte Hypothesen verzichtet wird.

Im Bereich der systematischen Auseinandersetzung mit dem tatsächlichen Beitrag partizipativer Verfahren zu einer verbesserten Umweltpolitik identifizierten verschiedene Autoren der jüngeren Partizipationsforschung Forschungsbedarf[337]. Auch die Operationalisierung von Kriterien durch geeignete Indikatoren stünde noch aus[338]. Einzelne Autoren betonen die Notwendigkeit, sich auf quantitative Meta-Analysen zu konzentrieren. Derartige Metastudien beziehen mehrere Fallstudien ein, um so allgemeingültigere Aussagen über die Wirksamkeit von Beteiligung treffen zu können[339]. Dagegen zeigt die Auswertung bereits bestehender Analyseansätze in Kap. 4 jedoch, dass es zahlreiche verschiedene Evaluierungsansätze gibt, die sehr unterschiedliche Schwerpunkte setzen. Demzufolge basieren bereits existierende Fallstudien zu partizipativen Prozessen auf sehr unterschiedlichen Fragestellungen, Kategorien und Kriterien. Eine Verwendung für quantitative Forschungsarbeiten ist demzufolge schwierig. Es bedarf daher zunächst einer Zusammenführung relevanter Kategorien und Kriterien und der Erprobung eines so geschaffenen Analyserahmens anhand eines konkreten Planungsprozesses. Die vorliegende Arbeit will in diesem Sinn zum grundlegenden Verständnis der Wirkungszusammenhänge zwischen den Rahmenbedingungen, Prozessgestaltung bzw. -verlauf und den Ergebnissen partizipativer Prozesse beitragen und verortet sich daher in der qualitativen empirischen Sozialforschung.

Ein überarbeiteter verallgemeinerbarer Analyserahmen zur Evaluierung von Beteiligungsprozessen kann dann wiederum als Basis für weitere quantitative Studien dienen. Es geht demzufolge nicht

---

[333] Lamnek (2005: 5)
[334] vgl. Atteslander (1995: 31ff.) und Schnell et al. (2011: 37ff.)
[335] Kardorff (2008: 7), vgl. Lamnek (2005: 23)
[336] Uhlendahl (2008: 66)
[337] Geißel (2008: 32), Newig (2005: 90f.), Beierle & Cayford (2002: 76) und Rasche et al. (2007: 1)
[338] Newig (2005: 110), vgl. Kap. 4.4
[339] vgl. Beierle & Cayford (2002) und Newig (2005)

darum, quantitative und qualitative Forschung als unvereinbare Pole sozialwissenschaftlicher Forschung zu betrachten, sondern die dem Kenntnisstand und Forschungsinteresse entsprechende Methodik einzusetzen[340].

5.1.1 Prinzipien qualitativer Sozialforschung

Der Anspruch der qualitativen Sozialforschung, einen Sachverhalt in seiner Komplexität, d.h. mit den zugrundeliegenden Ursachen und Wirkungszusammenhängen zu erfassen, bringt spezifische Anforderungen an den Forschungsprozess mit sich. Denn die Qualität der Ergebnisse einer qualitativen Forschung hängt letztlich von der Qualität des Forschungsprozesses ab[341].

Diese Qualität soll durch sechs Forschungsprinzipien gewährleistet werden: 1) die Offenheit des Forschungsprozesses, 2) die Betrachtung des Forschungsprozesses als Kommunikationsprozess, 3) die Reflexivität von Gegenstand und Analyse, 4) die Forderung nach Explikation, 5) die Flexibilität des Verfahrens und den 6) Prozesscharakter von Forschung und Gegenstand[342].

1) Offenheit des Forschungsprozesses: Um einen Forschungsgegenstand möglichst unverzerrt betrachten zu können, bedarf es zuallererst der Offenheit des Forschungsprozesses. Diese Offenheit bedeutet zum einen den Verzicht auf eine dem direkten Zugang zum Forschungsfeld vorgelagerte Hypothesenbildung. Zum anderen bezieht sich der Begriff der Offenheit auch auf die Haltung, mit der die Forschenden dem Forschungsfeld und den Untersuchungspersonen gegenüber treten.

2) Betrachtung des Forschungsprozesses als Kommunikationsprozess: In der qualitativen Sozialforschung wird der Kommunikationsprozess zwischen Forschenden und den beforschten Personen als grundlegender Teil des Forschungsprozesses verstanden. Dem liegt die konstruktivistische Einstellung zugrunde, dass Wirklichkeit sozial konstruiert wird und abhängig von der Perspektive der Betrachtenden ist. Diesen unterschiedlichen Perspektiven und Sichtweisen lässt es sich nur auf kommunikativem Weg annähern[343].

3) Reflexivität von Gegenstand und Analyse: Reflexivität setzt zum einen eine reflektierte Haltung des Forschenden zu seinem Forschungsgegenstand und dem von ihm in Gang gesetzten Forschungsprozess voraus. Zum anderen weist das Prinzip der Reflexivität darauf hin, dass Verhalten und Äußerungen der ‚Beforschten' in einen spezifischen Kontext eingebunden sind, den sich der Forschende erschließen muss. Zugleich deutet es darauf hin, dass auch die Wahrnehmung und Sichtweisen des Forschenden durch subjektives Interpretieren entstehen[344].

4) Forderung nach Explikation: Dem Prinzip der Explikation folgend, hat der Forscher die einzelnen Schritte seines Forschungsprozesses offen zu legen. Damit sollen die Nachvollziehbarkeit des Prozesses und die Intersubjektivität der Ergebnisse gewährleistet werden[345]. Dies beinhaltet auch die Darstellung von Irrtümern und Lücken[346].

5) Flexibilität des Verfahrens: Flexibilität gestattet und fordert es, die Forschungsfragen und Methoden im Verlauf der Arbeit an den erreichten Erkenntnisstand anzupassen.

6) Prozesscharakter von Forschung und Gegenstand: Nicht nur die Forschung selbst hat Prozesscharakter. Auch die Handlungen der ‚Beforschten' werden als prozesshaft betrachtet. Diese

---

[340] vgl. Mayring (2002) und Read & Marsh (2002)
[341] Corbin & Strauss (2008: 27)
[342] Lamnek (2005: 20ff.); Mayring (2002: 24ff.) differenziert in 13 Säulen qualitativen Denkens.
[343] Lamnek (2005: 22)
[344] ebd.: 23f.
[345] ebd.: 24
[346] Atteslander (1995: 71f.)

bilden lediglich „prozesshafte Ausschnitte der Reproduktion und Konstruktion sozialer Realität“[347]. Damit werden Wirkungszusammenhänge nicht als festgeschrieben, sondern als veränderbar angesehen.

5.1.2 Gütekriterien qualitativer Forschung

Eine weitere Anforderung an qualitative Forschung ist die Aufstellung von Kriterien, an denen die Qualität der Forschung gemessen werden kann. Anders als in der quantitativen Forschung, die entsprechende Nachweise mittels Kennwerten erbringen kann, muss dies in der qualitativen Forschung argumentativ erfolgen. Klassische Gütekriterien sind Kriterien der Validität, d.h. der Gültigkeit und der Reliabilität, d.h. der Genauigkeit[348]. Unter dem Stichwort der Validität wird danach gefragt, ob mit den angewandten Methoden tatsächlich das erfasst wurde, was erfasst werden sollte. Die Reliabilität fragt danach, ob der Untersuchungsgegenstand genau erfasst wurde. Anstelle dieser abstrakten Kriterien plädiert Mayring (2002: 142ff.) für Gütekriterien, die sich an den ausgewählten Methoden orientieren und systematisch nach potenziellen Fehlerquellen suchen. Mayring (2002: 144ff.) stellt hierzu sechs allgemeine Gütekriterien qualitativer Forschung auf: 1) die Verfahrensdokumentation, 2) die argumentative Interpretationsabsicherung, 3) die Regelgeleitetheit, 4) die Nähe zum Gegenstand, 5) die kommunikative Validierung, 6) die Triangulation. Wie in der folgenden Erläuterung deutlich wird, korrespondieren diese teilweise mit den Prinzipien qualitativer Sozialforschung:

1) Verfahrensdokumentation: Das Kriterium der Verfahrensdokumentation folgt der Forderung nach Explikation. Es ist demnach genau zu dokumentieren, wie der Forschungsprozess von statten ging.

2) Argumentative Interpretationsabsicherung: Die zentrale Rolle von Interpretation in der qualitativen Forschung macht eine argumentative Interpretationsabsicherung erforderlich. Dies beinhaltet z.B. die schlüssige Darlegung und die Suche nach alternativen Deutungen.

3) Mit dem Kriterium der Regelgeleitetheit soll verhindert werden, dass die Prinzipien der Offenheit und Flexibilität zu einem willkürlichen Vorgehen führen. Hierbei hilft ein schrittweises Vorgehen bei der Analyse.

4) Nähe zum Gegenstand: Unter der Nähe zum Gegenstand ist die Annäherung an die Interessen und die Alltagswelt der Beforschten zu verstehen. Qualitative Forschung bekennt sich damit bewusst dazu, Forschung für die Betroffenen zu machen und an konkreten Problemstellungen anzuknüpfen.

5) Kommunikative Validierung: In der Phase der kommunikativen Validierung werden die Ergebnisse und Interpretationen den Betroffenen vorgestellt und gemeinsam diskutiert. In einem solchen Dialog können die Ergebnisse abgesichert werden.

6) Triangulation: Ziel der Triangulation ist es, durch die Verwendung unterschiedlicher Analysewege und Methoden, unterschiedliche Perspektiven miteinander verbinden zu können und so die Qualität der Forschung zu erhöhen.

5.2 Verlauf des Forschungsprozesses

Der Forschungsprozess lässt sich in zwei Phasen einteilen. Die erste Phase beinhaltet die explorative Studie zu Rahmenbedingungen und Erfolgsfaktoren der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen, die in ein europäisches Verbundprojekt eingebunden war. Die

[347] Lamnek (2005: 23)
[348] Mayring (2002: 140ff.)

zweite Phase umfasst die vertiefende Auseinandersetzung mit Fragen der Evaluierung partizipativer Verfahren.

5.2.1 Erste Phase: explorative Erhebung der Rahmenbedingungen und Erfolgsfaktoren

Die vorliegende Untersuchung beinhaltet als erste Phase das von der Autorin bearbeitete sozialwissenschaftliche Teilprojekt innerhalb des europäischen Forschungsverbundes FOWARA (Forested Water Retention Areas). Im Rahmen dieses Verbundprojektes erarbeiteten Partner aus zehn Institutionen aus Frankreich, den Niederlanden und Deutschland Strategien für das Management bewaldeter Rückhalteräume. Das von der Autorin von November 2003 bis März 2006 bearbeitete Teilprojekt konzentrierte sich auf Fragen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Rückhalteräumen. Ziel war es, anhand von Fallstudien Erfolgsfaktoren der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen zu identifizieren.

Die erste Phase baute auf der Beobachtung auf, dass die Planungen der Hochwasserrückhalteräume entlang des Rheines einen unterschiedlichen Konfliktgehalt aufweisen. Zudem wurde die Annahme zugrunde gelegt, dass partizipative Verfahren ein geeignetes Instrument sind, um Konflikte zu vermeiden oder zur ihrer Regelung beizutragen. Zur explorativen Auseinandersetzung mit diesen Beobachtungen und Annahmen wurden folgende forschungsleitende Fragenkomplexe aufgestellt:

1. Welche Interessenskonflikte treten bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen zwischen betroffenen Akteuren und der als Planungs- und Verfahrensträger fungierenden öffentlichen Verwaltung auf? Wodurch werden sie verursacht? Welche Instrumente werden zu ihrer Vermeidung bzw. Lösung eingesetzt?

2. Wie beteiligt die als Planungs- und Verfahrensträger fungierende öffentliche Verwaltung lokale Akteure und wie beteiligen sich diese in den relevanten Planungsprozessen? Welche Kommunikations- und Beteiligungsstrategien werden eingesetzt? Welche Auswirkungen haben diese auf den Planungsprozess?

3. Welche Faktoren und Rahmenbedingungen tragen zu einem erfolgreichen Partizipationsprozess bei der Ausweisung von Hochwasserrückhalteräumen bei? Welche Empfehlungen bzw. Handlungsanweisungen lassen sich für die zukünftige Praxis der Beteiligung lokaler Akteure bei der Planung von Hochwasserrückhaltebecken ableiten?

Innerhalb von vier Fallstudien entlang des deutschen Rheines wurden 25 Experteninterviews durchgeführt[349]. Die gewonnenen Ergebnisse wurden im Sinne einer kommunikativen Validierung in zwei Expertenworkshops vorgestellt und diskutiert[350]. Die Analyse der Fallstudien diente als Grundlage für die Erstellung eines praxisorientierten Leitfadens zur Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung[351] und einer weiteren Publikation[352].

Die Ergebnisse ersten Phase prägten den weiteren Verlauf der vorliegenden Untersuchung entscheidend. Sie führten von der ersten Annahme, dass partizipative Prozesse entscheidend für einen konfliktmindernden Planungsverlauf sind, zur Erkenntnis der engen Grenzen, in denen sich Beteiligungsprozesse bewegen. Gleichzeitig zeigte die Identifizierung der Erfolgsfaktoren, dass zahlreiche Rahmenbedingungen und Faktoren gegeben sein müssen, damit ein Beteiligungsprozess

[349] vgl. Kap. 5.3 und 5.4
[350] vgl. Kap. 5.5
[351] Rhodius (2006)
[352] Rhodius (2005)

gelingen kann.[353] Zudem hatten die Ergebnisse großen Einfluss auf die weitere Ausgestaltung des Analyserahmens zur Evaluierung partizipativer Verfahren. So wurde aus der Befragung deutlich, dass die Rahmenbedingungen eines Planungsprozesses entscheidend für Verlauf und Ergebnis eines Beteiligungsprozesses sind und in einem Analyserahmen entsprechend berücksichtigt werden müssen. Dies führte zur Übernahme der von Beierle & Cayford (2002) und Newig (2005) eingeführten Einteilung des Analyseschemas in die Bereiche Kontext, Prozess und Ergebnis[354]. Zugleich boten die identifizierten Erfolgsfaktoren und Rahmenbedingungen hilfreiche Orientierung bei der Benennung der eigenen Kriterien und Kategorien[355] und flossen damit in die Gesamtausrichtung der vorliegenden Arbeit ein. Sie werden im Ergebniskapitel daher nicht gesondert ausgewiesen.

5.2.2 Zweite Phase: vertiefende Auseinandersetzung mit der Bewertung partizipativer Verfahren

Aufbauend auf der ersten Phase kristallisierte sich das Ziel der weiteren Arbeit heraus. Die Arbeit will klären, inwieweit und unter welchen Bedingungen partizipative Prozesse tatsächlich zur Verbesserung von räumlichen Planungsprozessen beitragen können. Hierzu war eine intensive Auseinandersetzung mit der Evaluierung von Beteiligungsverfahren erforderlich. Dementsprechend wurden die Forschungsfragen angepasst bzw. gegenüber der ersten Untersuchungsphase stärker eingegrenzt und lauten nun:

1. Wie können partizipative Prozesse evaluiert werden?
2. Wie wirken sich partizipative Prozesse auf die Ergebnisse räumlicher Planungen aus?
3. Welche Rahmenbedingungen und Prozessfaktoren müssen für eine erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung gegeben sein?

Die in der ersten Phase begonnene Aufarbeitung des Wissenstandes zu Fragen der Partizipation in raumbezogenen Planungsprozessen wurde fortgesetzt[356]. Als Grundlage für eine Evaluierung wurde dabei auch definiert, was unter einem erfolgreichen Beteiligungsprozess zu verstehen ist. Ebenso erfolgte die Auseinandersetzung mit den Grundlagen des Hochwasserschutzmanagements[357].

Um partizipative Verfahren bewerten zu können, bedurfte es eines Analyserahmens zur Evaluierung partizipativer Verfahren. Dieser entstand in einem iterativen Prozess. Dazu wurden zunächst bereits bestehende Evaluierungsansätze analysiert und auf ihre Verwendbarkeit in dieser Arbeit untersucht. In diese Analyse sind die Ergebnisse der ersten Untersuchungsphase eingeflossen. Im nächsten Schritt wurde geprüft, ob die innerhalb des FOWARA-Projektes mittels problemzentrierter Experteninterviews erhobenen Daten auch für die Fragestellung und die gewählte Analysestruktur dieser Untersuchung geeignet sind. Die Auswertung der ersten Interviews mit MAXQDA und einem an der Grobstruktur orientierten Codierungssystem ergab, dass die Interviews trotz der leicht abweichenden Fragestellung des Vorläuferprojektes ergiebige Auskünfte gewährleisten. Um die Datenmenge zu begrenzen, wurde die Auswertung auf die Interviews der Fallstudien Kulturwehr Breisach und Polder Ingelheim beschränkt[358]. Die Auswertung der Interviews folgte den Prinzipien der qualitativen Inhaltsanalyse[359]. Gleichzeitig bot die Interviewauswertung die Gelegenheit, den

[353] Rhodius (2005, 2006)
[354] vgl. Kap. 4.4 und 5.6
[355] vgl. Kap. 4.2.2
[356] vgl. Kap. 3
[357] vgl. Kap. 2
[358] vgl. Kap. 5.3.1
[359] vgl. Kap. 5.4.4

Analyserahmen zu überprüfen und zu ergänzen. Abschließend wurden die Ergebnisse niedergeschrieben und diskutiert.

5.3 Auswahl der Fallstudien

Einzelfallstudien gewinnen ihre Aussagekraft nicht durch die Erhebung großer Fallzahlen, sondern durch die Erfassung der Komplexität einzelner Fälle und deren möglichst umfassenden Deutung und Erklärung[360]. Da die Datenanalyse in der qualitativen Sozialforschung sehr zeitintensiv ist, muss die Anzahl der Fallstudien überschaubar bleiben. Gleichzeitig muss gewährleistet sein, dass die ausgewählten Fallstudien die Forschungsfragen ausreichend abdecken. Um dies zu erreichen, fand im Vorfeld der Datenerhebung eine kriteriengeleitete Fallauswahl und Fallkontrastierung, ein sogenanntes selektives Sampling statt[361]. Für die erste Untersuchungsphase wurden dabei vier Fallstudien ausgewählt. Die zweite Phase, die sich vertieft mit der Bewertung partizipativer Verfahren auseinandersetzte, konzentrierte sich dann auf zwei dieser Fallstudien: Kulturwehr Breisach und Polder Ingelheim.

Erste Phase mit vier Fallstudien

Die Auswahl der vier Fallstudien der ersten Phase erfolgte anhand eines qualitativen Stichprobenplans. Ziel eines solchen Planes ist es, mit der Auswahl der Fallstudien eine inhaltliche Repräsentativität zu erreichen, d.h. die für die Forschungsfrage möglichen Merkmale und Einflüsse abzubilden[362]. Die für die Auswahl nötigen inhaltlichen Informationen wurden in Gesprächen mit Vertretern von Landesbehörden, Planungsträgern, Bürgerinitiativen und Umweltverbänden gewonnen. Ausgewählt wurden die Fallstudien anhand von den drei Kriterien 1) Konfliktgehalt, 2) Zugehörigkeit zu verschiedenen Bundesländern, 3) Vorhandensein von Ober- und Unterliegern:

1) Unterschiedlicher Konfliktgehalt: Mit Polder Ingelheim und Polder Köln-Porz-Langel/Niederkassel wurden zwei Fallstudien ausgewählt, bei denen in den Vorgesprächen von einer hohen Akzeptanz des Rückhalteraumes die Rede war. Ebenso wurden mit Kulturwehr Breisach und Polder Trebur zwei Fallstudien integriert, bei denen der große Widerstand der betroffenen Akteure hervorgehoben wurde.

2) Zugehörigkeit zu verschiedenen Bundesländern: Durch die Auswahl je eines Beispiels der vier am Rhein anliegenden Bundesländer sollten rechtliche und strukturelle Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern mit in die Analyse einbezogen werden.

3) Vorhandensein von Ober- und Unterliegern: Mit der Auswahl sollten Kommunen am Ober-, Mittel- und Niederrhein gleichermaßen berücksichtigt werden (siehe Abb.3). Dem lag die Annahme zugrunde, dass sich die Lage und die damit verbundene unterschiedliche Betroffenheit der Regionen durch Hochwasser auf die Akzeptanz von Hochwasserrückhaltemaßnahmen auswirken.

Die Retentionsräume weisen große Unterschiede hinsichtlich ihrer Größe, der Landnutzung sowie des Planungsstandes zum Zeitpunkt der Befragung auf (siehe Tab.2). So ist Polder Ingelheim mit 160 ha der kleinste Rückhalteraum. Kulturwehr Breisach weist als einziger Raum eine überwiegend forstwirtschaftliche Nutzung auf. Auch unterscheiden sich die Studien stark hinsichtlich ihres zum Zeitpunkt der Befragung vorliegenden Planungsstandes.

---

[360] Bude (2011: 60)
[361] Kelle & Kluge (2010: 50)
[362] ebd.

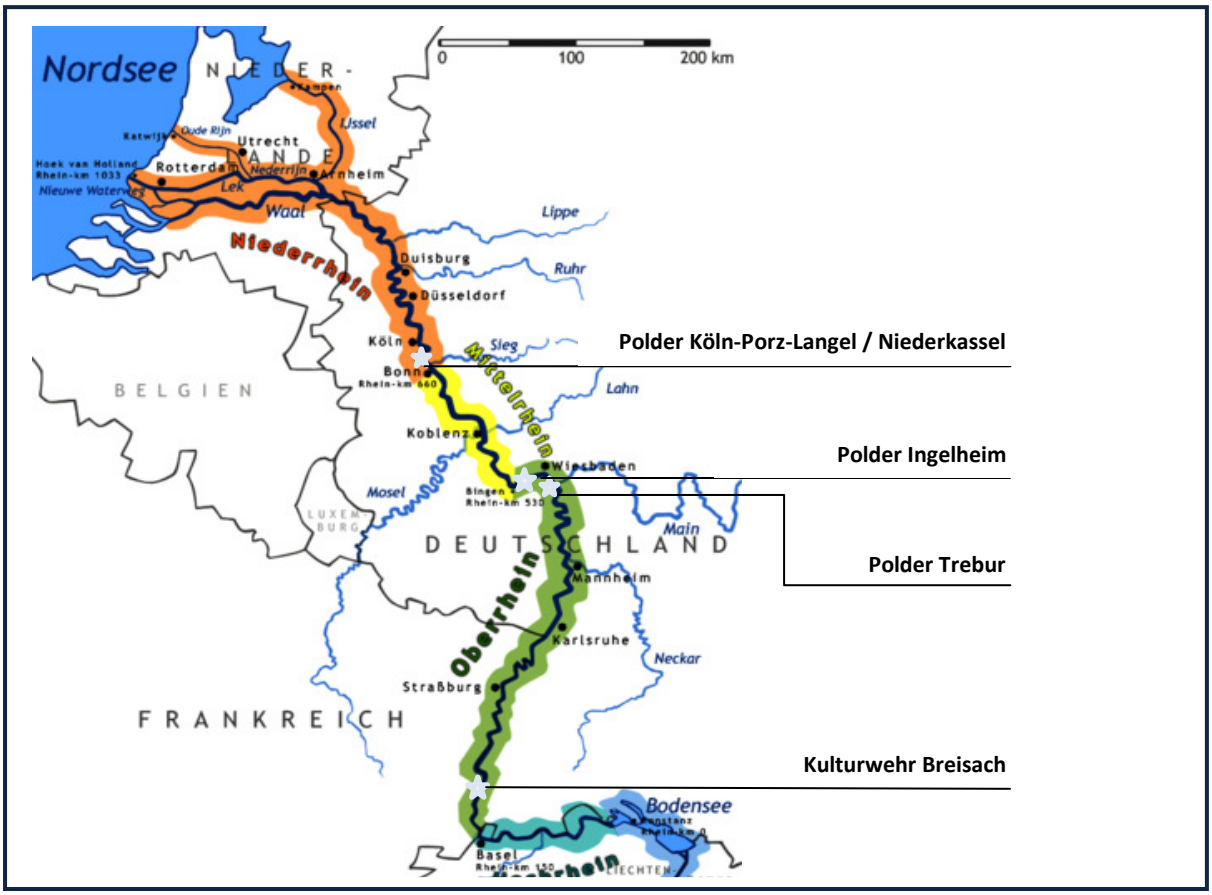


Abb.7: Lage der Fallstudien[363]

Hierbei sticht insbesondere das Beispiel Trebur aus der Gruppe der Fallstudien heraus, da es hier bereits 1996 nach ersten planerischen Überlegungen eine politische Entscheidung des hessischen Landtags gegen weitere Planungsschritte gab.

Tab.9: Charakterisierung der Fallstudien

Bundesland	Rückhalteraum	Größe / Retentions-volumen	Landnutzung	Planungsstand zum Zeitpunkt der Befragung
Baden-Württemberg	Kulturwehr Breisach	510 ha / 9,3 Mill. m³	Forstwirtschaft	im Planfeststellungs-verfahren
Rheinland-Pfalz	Ingelheim	160 ha / 4,5 Mill. m³	Landwirtschaft	im Bau
Hessen	Trebur	verschiedene Versionen: 943 – 1400 ha / 35 – 51 Mill. m³	Landwirtschaft	politischer Beschluss gegen weitere Planung
Nordrhein-Westfalen	Köln-Porz-Langel / Niederkassel	158 ha / 4,5 Mill. m³	Landwirtschaft	Planfeststellungs-beschluss vorliegend

Das Beispiel wurde dennoch in die explorative Studie aufgenommen, da es interessante Aufschlüsse über den Einfluss politischer und institutioneller Rahmenbedingungen auf den Verlauf einer Planung erwarten ließ. Insgesamt sollte mit den skizzierten starken Unterschieden der Fallstudien die in der

[363] zugrundeliegende Grafik: Daniel Ullrich/Threedots [Online-Ressource: http://de.wikipedia.org/w/index.php?title=Datei:Rhein-Karte.png&filetimestamp=20110421092940#file]

Realität vorhandene Heterogenität der Fälle abgebildet werden[364], um einen möglichst breiten Eindruck vom Einfluss verschiedener Faktoren auf den Planungsprozess und dessen Ergebnisse zu gewinnen.

Zweite Phase mit zwei Fallstudien

Die Arbeit mit vier Fallstudien erwies sich in der explorativen Phase als sinnvoll, um einen möglichst breiten Überblick über Rahmenbedingungen und Faktoren zu erhalten, die einen Planungsprozess beeinflussen. Die vier unterschiedlichen Fallstudien sollten zudem genügend Anregungen liefern, um Empfehlungen für die Gestaltung eines Beteiligungsprozesses ableiten zu können.

Im weiteren Verlauf erwies sich das Datenmaterial jedoch als zu umfangreich für eine intensive und detaillierte Auswertung. Da der Fokus der zweiten Untersuchungsphase zum einen auf der Anwendung und Überprüfung des Analyserahmens, zum anderen auf einer intensiveren Auseinandersetzung mit den Fallstudien lag, wurde die Auswahl auf zwei Fallstudien begrenzt. Damit sollte die Datenmenge begrenzt, jedoch gleichzeitig ein Vergleich zwischen zwei unterschiedlichen Fällen ermöglicht werden. Hierzu wurden die am stärksten kontrastierenden Fälle ausgewählt[365]: Kulturwehr Breisach und Polder Ingelheim. Der Fall Kulturwehr Breisach erwies sich in der explorativen Studie als eine stark konfliktbelastete Planung. Dem Planungsträger wurde in diesem Zusammenhang mehrfach eine schlechte Öffentlichkeitsbeteiligung vorgeworfen. Demgegenüber galt Polder Ingelheim als Beispiel vorbildhafter Beteiligung.

5.4 Problemzentrierte Experteninterviews

Im Folgenden werden die Auswahl der Interviewform und der Interviewpartner, das Konzept des Interviewleitfadens sowie die Durchführung der Interviews erläutert. Daran anknüpfend wird das Vorgehen bei der Auswertung der Daten vorgestellt.

5.4.1 Charakterisierung der Interviewform

Die zentrale Bedeutung, die den Akteuren und deren Wahrnehmungen und Einstellungen in partizipativen Prozessen zukommt, legt die Auswahl von Methoden nahe, die „das Subjekt selbst zur Sprache kommen lassen“[366]. Interviews sind geeignete Verfahren, um in diesem Sinn subjektive Wahrnehmungen zu erfassen.

Die verschiedenen Interviewformen der qualitativen Sozialforschung unterscheiden sich vor allem hinsichtlich ihres Grades der Offenheit sowie Strukturiertheit[367]. So erlaubt ein offenes Interview im Gegensatz zu einem geschlossenen Interview dem Befragten ein freies Antworten ohne Antwortvorgaben. Ein unstrukturiertes (bzw. nicht standardisiertes) Interview enthält im Gegensatz zu einem strukturierten (bzw. standardisierten) Interview keinen festen Fragenkatalog[368].

Für die vorliegende Arbeit wurde die Form des problemzentrierten Interviews ausgewählt. Diese Form lässt sowohl regelgeleitetes Vorgehen und die Einbindung von Vorwissen und Theorie, als auch

---

[364] vgl. Kelle & Kluge (2010: 109)
[365] Dies entspricht der Empfehlung von Pettigrow (1990: 275ff.), der dafür plädiert, polare Fälle auszuwählen.
[366] Mayring (2002: 66)
[367] Eine ausführliche Darstellung der Unterschiede findet sich bei Lamnek (2005: 383), Dieser beschreibt die Unterschiede zwischen sechs Interviewformen (Narratives Interview, Episodisches Interview, Problemzentriertes Interview, Fokussiertes Interview, Tiefeninterview, Rezeptives Interview) anhand der Ausprägung von acht methodologischen Prämissen (Offenheit, Kommunikation, Prozesshaftigkeit, Flexibilität, Explikation, Theoretische Voraussetzungen, Hypothesen, Perspektive des Befragten).
[368] vgl. Mayring (2002)

Offenheit gegenüber Forschungsgegenstand und Befragten zu. Damit gehört das problemzentrierte Interview zu den halbstrukturierten Befragungen.[369]

Der Interviewende geht bereits mit einem Vorwissen in das Gespräch. Dieses Vorwissen wird durch die Auskünfte des Befragten überprüft und ggf. revidiert. Witzel (2000: 2) bezeichnet den Prozess der Erkenntnisgewinnung mittels eines problemzentrierten Experteninterviews daher als „induktiv-deduktives Wechselverhältnis“. Es liegt zudem ein klarer inhaltlicher Fokus – wie hier die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen – vor, daher die Bezeichnung ‚problemzentriert‘. Dank der teilweisen Standardisierung können die Aussagen verschiedener Interviews miteinander verglichen werden. Der Interviewleitfaden, zu dem der Interviewende im Verlauf des Gesprächs immer wieder zurückkehrt, steckt Problemstellung und Themengebiete ab. Das Gespräch selbst hat einen offenen Charakter, die Befragten können frei antworten und bestimmen den Gesprächsverlauf mit. Dies erlaubt es den Befragten, ihre ‚Geschichte‘ zusammenhängend und frei zu formulieren. Das Interview kann damit auch für sie zu einem Gewinn werden. Gleichzeitig können Interviewende jederzeit einschätzen, ob ihre Fragestellungen verstanden wurden und spontan reagieren. So wird auch die Vertrauensbildung zwischen Interviewenden und Befragten ermöglicht[370].

Das problemzentrierte Interview verfügt über vier Instrumente: Kurzfragebogen, Leitfaden, Tonaufzeichnung des Gesprächs und Postskriptum[371]. Mithilfe des Kurzfragebogens sollen bereits vorab persönliche Daten (z.B. Alter, Herkunft) abgefragt werden, um das Gespräch selbst von Formalitäten zu entlasten. Der Kurzfragebogen wurde in der vorliegenden Arbeit nicht eingesetzt, da – anders als in der Biographieforschung, in der das problemzentrierte Experteninterview häufig zum Einsatz kommt – der Befragte nicht mit seinem persönlichen Werdegang, sondern in der von ihm wahrgenommenen Rolle im Mittelpunkt steht. Stattdessen wurden zu Beginn des Interviews einige Fragen zur Person gestellt, die sich auf die Einbindung des Befragten in die Planung beziehen. Zur eigenen Orientierung während des Gesprächs wurde ein Interviewleitfaden erstellt. Das Interview wurde mittels Diktiergerät aufgezeichnet, um eine gründliche Auswertung des gewonnenen Materials zu ermöglichen. Im Nachgang des Interviews wurde ein Postskriptum erstellt, das Notizen zu dem Gesprächsverlauf sowie erste Eindrücke enthält. Diese Niederschriften enthalten in vielen Fällen vor allem Informationen, die von den Befragten abseits des aufgezeichneten Gespräches mit der Bitte um Vertraulichkeit gegeben worden. Das Postskriptum floss daher nicht in die Datenanalyse ein, sondern diente als Gedächtnisstütze zur Nachbereitung der Interviews. Interpretationen und Erkenntnisse aus den Interviews konnten so in die Vorbereitung nachfolgender Interviews einbezogen werden.

5.4.2 Auswahl der Interviewpartner

Anliegen der Auswahl der Interviewpartner war es, die unterschiedlichen Perspektiven von zentralen Akteuren auf den Planungs- und Beteiligungsprozess des Fallbeispiels einzufangen. Als zentrale Akteure wurden im Sinne des Expertenverständnisses von Meuser & Nagel (1991: 443) Akteure definiert, die „in irgendeiner Weise Verantwortung [… tragen] für den Entwurf, die Implementierung oder die Kontrolle einer Problemlösung“ oder die „über einen privilegierten Zugang zu Informationen über Personengruppen oder Entscheidungsprozesse“ verfügen. Demzufolge wurden pro Fallbeispiel Interviews mit je einem Vertreter des Planungsträgers, der betroffenen Gemeinde, betroffener Interessengruppen (Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Naturschutz) sowie der Planfeststellungs-

[369] Witzel (1982, 1989)
[370] vgl. Mayring (2002: 67ff.) und Lamnek (2010: 332ff.)
[371] Witzel (2000: 3)

behörde geführt (siehe Tab.10). Wenn vorhanden, wurden Vertreter von Bürgerinitiativen befragt. Insgesamt wurden 25 Interviews geführt, acht davon zur Fallstudie Kulturwehr Breisach, sechs zur Fallstudie Polder Ingelheim, fünf zur Fallstudie Polder Trebur und sechs zur Fallstudie Köln-Porz-Langel/Niederkassel. Die Aussagen aus zwei Interviews (WWF-Aueninstitut und Institut für Landschaftsökologie und Naturschutz) bezogen sich über die Fallstudien hinaus auf Hochwasser- und Naturschutzkonzepte entlang des gesamten Rheines, da die beiden befragten Akteure bereits über Jahrzehnte in die Entwicklung entsprechender Konzepte eingebunden sind.

Tab.10: Überblick über die Interviewpartner der vier Fallstudien

Interviewpartner:	Termin
Fallstudie Kulturwehr Breisach: Institution (Funktion / Abkürzung bei Zitaten in Ergebniskapiteln)	
Regierungspräsidium Freiburg (Planungsträger / Br PT)	17.06.2005
Vorsitzender der Bürgerinitiative Breisach/Burkheim (Br BI)	06.06.2005
Landesnaturschutzverband (Br LNV)	16.06.2005
Institut für Landschaftsökologie und Naturschutz (ILN) – fallübergreifende Aussagen (Br NatSE1)	07.02.2006
Bürgermeister der Stadt Breisach (Br BM)	25. 01.2006
Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald (Planfeststellungsbehörde / Br PFB)	19.01.2006
Rechtsanwalt der Stadt Breisach (Br RA)	02.02.2006
ehemaliger Leiter des Forstreviers Breisach (Br FW)	25.01.2006
Fallstudie Polder Ingelheim: Institution (Funktion / Abkürzung bei Zitaten in Ergebniskapiteln)	
Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd (Planungsträger / I PT)	14.06.2005
Oberbürgermeister der Stadt Ingelheim (I OB)	14.06.2005
ehemaliger Vizepräsident der Landwirtschaftskammer (Moderator AEP / I LWM)	21.02.2006
Vorsitzender des örtlichen Bauernverbandes (I LW)	21.02.2006
Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd (Planfeststellungsbehörde / I PFB)	23.03.2006
NABU-Naturschutzzentrum Rheinauen (I NV)	21.03.2006
Fallstudie Polder Trebur: Institution	
Regierungspräsidium Darmstadt	21.06.2005
Bürgermeister von Trebur	20.06.2005
WWF-Aueninstitut – fallübergreifende Aussagen	01.02.2006
Arbeitsgemeinschaft Umwelt Trebur	10.02. 2006
ehemaliger Vorsitzender des Bauernverbandes Trebur	10.02.2006
Fallstudie Polder Köln-Porz-Langel/Niederkassel: Institution	
Stadt Niederkassel (Planungsträger)	07.07.2005
Bürgerinitiative Rodenkirchen	06.07.2005
Konzertierte Bürgerbewegung Lülsdorf-Ranzel-Langel	04.07.2005
Stadtentwässerungsbetriebe Köln (Planungsträger)	05.07.2005
Landwirtschaftsvertreter	06.07.2005
Bezirksregierung Köln (Planfeststellungsbehörde)	08.07.2005

Die unterschiedliche Anzahl der Interviews pro Fallstudie ergab sich aus der unterschiedlichen Zahl der jeweils von den Planungen betroffenen und in diese involvierten Akteure. Die Auswahl der ersten Akteure ergab sich aus klar erkennbaren institutionellen Verantwortlichkeiten und infolge von

Namensnennungen in den Vorgesprächen. Zudem ermöglichte die Analyse öffentlich zugänglicher Dokumente die Identifizierung von weiteren beteiligten Akteuren. Im Verlauf der Befragung wurde dieser erste Kreis im Schneeball-Verfahren durch Empfehlungen der Befragten erweitert[372].

Die Befragung beschränkte sich auf die unmittelbar betroffenen Akteure der lokalen bzw. regionalen Ebene. Akteure übergeordneter Ebenen wie z.B. Vertreter von Bundes- oder Landesministerien wurden nicht befragt. Die Rolle dieser Akteure und das Zusammenwirken der verschiedenen Ebenen wurde im Rahmen des ebenfalls am Institut für Forst- und Umweltpolitik angesiedelten DFG-Projektes „Nationale und internationale Hochwasserschutzpolitik am Rhein: Eine Mehrebenen-Politikfeldanalyse“ untersucht, wofür entsprechende Interviews durchgeführt wurden. Innerhalb der vorliegenden Arbeit wird der Einfluss von Akteuren übergeordneter Ebenen aus den Äußerungen der befragten Akteure aus der Perspektive der Fremdwahrnehmung ersichtlich.

5.4.3 Interviewleitfaden und Durchführung der Interviews

Die Interviews wurden von Juni bis Juli 2005 sowie Januar bis März 2006 durchgeführt (siehe Tab.10). Die Splittung der Befragung in zwei Interviewphasen hat keinen methodischen Hintergrund, sondern ist auf die Wahrnehmung anderer Projekttätigkeiten durch die Autorin zurückzuführen. Der Erstkontakt mit einer Vorstellung des Hintergrundes der Befragung und der Bitte um die Teilnahme erfolgte per Email. Die konkreten Termine wurden per Email oder telefonisch vereinbart.

Der Ablauf der Interviews wird im Folgenden anhand der Phasen eines problemzentrierten Interviews[373] vorgestellt. Diese Phasen lassen sich einer erzählungsgenerierenden oder verständnisgenerierenden Kommunikationsstrategie zuordnen. Erzählungsgenerierenden Charakter haben die Phasen 1) Gesprächseinstieg, 2) allgemeine Sondierung, 3) Ad-hoc-Fragen. In der spezifischen Sondierung (4) wird die verständnisgenerierende Strategie verfolgt. Ergänzend wurde eine Phase des Gesprächsabschlusses (5) eingeführt. Dabei ist zu beachten, dass der Interviewleitfaden lediglich eine grobe Richtschnur darstellte und die Reihenfolge der einzelnen Elemente im Gespräch flexibel gehandhabt wurde. Die Beschreibung der Phasen stellt die grobe Ausrichtung der Fragestellungen des Leitfadens vor; der ausführliche Leitfaden findet sich im Anhang. Da die Interviews im Rahmen der ersten Untersuchungsphase geführt worden, beziehen sich die Fragestellungen auf die in Kap. 5.2.1 erläuterten Forschungsfragen.

1) Gesprächseinstieg: Zu Beginn des Gesprächs wurde den interviewten Akteuren der Hintergrund der Befragung erläutert, d.h. Auskunft über das Forschungsprojekt, seine Zielstellung und die Verwendung der Ergebnisse gegeben. An dieser Stelle erfolgte auch die Zusicherung der Anonymisierung der Aussagen und eines Rücklaufs der Ergebnisse der Untersuchung an die Befragten. Zugleich wurde um das Einverständnis der Aufzeichnung des Gesprächs gebeten, welches in allen Fällen erteilt wurde. Daran anknüpfend wurden Fragen zur persönlichen Einbindung in die Planung gestellt. Um ins Thema zu kommen, wurde dann eine einleitende Frage formuliert, die zum Erzählen über den Planungsprozess und das Verhältnis zwischen Planungsträger und betroffenen Akteuren auffordern sollte.

2) Allgemeine Sondierung: Die Phase der allgemeinen Sondierung diente dazu, aufbauend auf der Einleitungsfrage einen Erzählfluss zu den wesentlichen Themen der Befragung herzustellen. Hierzu wurde der Befragte aufgefordert, den Verlauf des Planungsprozesses aus seiner Sicht zu beschreiben. Je nach Gesprächsverlauf wurden weitere Detailfragen gestellt. An dieser Stelle wurden auch

[372] Schnell et al. (2011: 294)
[373] Witzel (2000: 3ff.)

bekannte Etappen ins Gespräch gebracht, z.B. politische Beschlüsse, Vorstudien, Raumordnungsverfahren, Planfeststellungsverfahren.

3) Ad-hoc-Fragen: Ad-hoc-Fragen dienten dazu, Themenbereiche anzusprechen, die im Verlauf des Interviews, noch nicht berührt wurden. Hierbei ging es vor allem auch darum, die Vergleichbarkeit zwischen den Interviews zu gewährleisten und die Forschungsfragen abzudecken. Demzufolge ist dieser Teil des Leitfadens besonders umfangreich. Es wurden Detailfragen zu den Fragenkomplexen a) Konfliktentstehung und -management, b) Kommunikations- und Beteiligungsstrategien der Akteure sowie c) Faktoren und Rahmenbedingungen eines erfolgreichen Partizipationsprozesses gestellt. Die Fragen des Leitfadens spiegelten den vor Beginn der Befragung erreichten Kenntnisstand zum gesamten Thema, insbesondere aber im Bereich der Rahmenbedingungen und Faktoren erfolgreicher Beteiligung wieder.

4) Spezifische Sondierung: In der spezifischen Sondierung wurden verständnisgenerierende Kommunikationsstrategien angewandt. Hier ging es darum, Gehörtes zu hinterfragen und damit zu prüfen, ob die Aussagen des Befragten richtig verstanden und in den entsprechenden Sinnzusammenhang gestellt wurden. Gleichzeitig gaben Zurückspiegelungen und Verständnisfragen dem Befragten die Möglichkeit, sich zu korrigieren bzw. eine Situation neu zu reflektieren. Die spezifische Sondierung bildete keine eigenständige Phase, sondern wurde situativ im Verlauf des Gesprächs eingesetzt. Zur eigenen Erinnerung, diese Form der Kommunikation anzuwenden, wurden Gedächtnisstützen in den Leitfaden eingebaut.

5) Gesprächsabschluss: Abschließend wurden themenübergreifende Fragen gestellt, wie z.B. nach dem Austausch zwischen Ober- und Unterliegern. Auch wurden die Befragten um eine eigene Definition eines erfolgreichen Planungs- und Beteiligungsprozesses gebeten. Zudem bestand für den Befragten die Möglichkeit, im bisherigen Gesprächsverlauf fehlende Aspekte anzusprechen. Vor Abschluss des Gesprächs und einer Danksagung wurde der Befragte gebeten, Personen zu nennen, deren Befragung für das Verständnis des Planungsprozesses wichtig sei.

5.4.4 Auswertung der Interviewdaten mittels qualitativer Inhaltsanalyse

Die Interviews wurden auf Tonband aufgezeichnet. In zwei Fällen gingen die Mitschnitte aufgrund technischer Schwierigkeiten teilweise verloren bzw. waren infolge einer zu schlechten Qualität nicht verwendbar. Da während der Interviews generell auch Gesprächsprotokolle erstellt wurden, konnten die Interviews jedoch gut rekonstruiert werden. Die Tonbandaufzeichnungen wurden wörtlich transkribiert[374]. Dies geschah in vollem Umfang, um eine Verzerrung der Ergebnisse durch einseitige eigene Wahrnehmung und darauf basierende vorzeitige Interpretationen zu vermeiden[375]. Auch war zum Zeitpunkt der Transkription bereits absehbar, dass das Datenmaterial nach Abschluss des FOWARA-Teilprojektes für eine intensivere zweite Untersuchung benötigt werden würde. Die verbalen Aussagen wurden in normales Schriftdeutsch übertragen. Kommentare zu Pausen, Betonungen, Sprachbesonderheiten wurden ausgelassen, da diese für die folgende Auswertung nicht relevant erschienen[376]. Abschließend wurden die Transkripte anonymisiert. Trotz der Löschung von Namen sind zahlreiche Personen nach wie vor eindeutig identifizierbar. Zum Schutz der befragten Personen wurden die Transkripte daher nicht dem Anhang beigefügt.

[374] Die Transkription übernahm Christina Heidt, die von 2004-2006 als Studentische Hilfskraft im *FOWARA*-Teilprojekt tätig war.
[375] vgl. Lamnek (2005) und Meuser & Nagel (1991)
[376] Mayring (2002: 89ff.)

Die Vorgehensweise bei der Einzelanalyse der Interviews entsprach den Vorgaben einer qualitativen Inhaltsanalyse. Die qualitative Inhaltsanalyse dient der schrittweisen und systematischen Analyse von Texten. Bei ihrer Anwendung lassen sich induktive und deduktive Arbeitsweisen miteinander verbinden. Zum einen erfolgt vorab, d.h. theoriegeleitet-deduktiv, eine Definition von Ordnungskriterien, anhand derer das Material gesichtet wird. Zum anderen führt die Bearbeitung des Materials zur Weiterentwicklung des Kategoriensystems[377]. Dieses Vorgehen schien für diese Arbeit geeignet, da beide Untersuchungsphasen ein theoriegeleitetes Vorgehen bei gleichzeitiger Offenheit für das Material erforderten. Die qualitative Inhaltsanalyse beinhaltet drei verschiedene Grundformen[378]: 1) die Zusammenfassung, 2) die Explikation und 3) die Strukturierung.

1) Zusammenfassung: Bei der Zusammenfassung wird das Material mittels Abstraktion reduziert, bleibt aber „ein Abbild des Grundmaterials“[379]. Diese Technik ist für eine induktive Kategorienbildung gut geeignet.

2) Explikation: Die Explikation zieht systematisch weiteres Material zum besseren Verständnis von Textstellen heran.

3) Strukturierung: Bei der Strukturierung werden auf der Grundlage klar definierter Ordnungskriterien nur bestimmte Aspekte aus dem Datenmaterial gefiltert.

Die Intensität der Analyse unterschied sich dabei in den zwei Phasen der Untersuchung. Während in der ersten, innerhalb des FOWARA-Teilprojektes angesiedelten Untersuchung eine stark fokussierte Sichtung des Materials erfolgte, wurde in der zweiten Phase eine offener angelegte und deutlich intensivere Auswertung der Transkripte mit Hilfe des vorab entwickelten Analyserahmens vorgenommen.

Die in dieser Arbeit vorgenommenen Analysen lassen sich der inhaltsanalytischen Zusammenfassung mit induktiver Kategorienbildung zuordnen. In beiden Phasen wurden vorab Selektionskriterien und Analyseziele festgelegt, an denen sich das Abstraktionsniveau und die Kategorien orientierten. So wurden innerhalb der ersten Phase die folgenden übergeordneten Kategorienbereiche aus den Forschungsfragen abgeleitet: 1) Interessenkonflikte, 2) Kommunikations- und Beteiligungsstrategien der Akteure, 3) Rahmenbedingungen und Faktoren für eine erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung. Danach wurden die Transkripte systematisch nach Aussagen zu diesen Bereichen durchsucht. Die Aussagen der befragten Akteure zu diesen Aspekten wurden kontextgebunden, d.h. unter Einbeziehung des Wissens um die gesamte Fallstudie, Besonderheiten der Interviewsituation und der Charakteristika des jeweiligen Befragten interpretiert. Die Ergebnisse flossen direkt in den Leitfaden zur Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen ein[380]. Dabei wurden Handlungsempfehlungen exemplarisch mit Beispielen der Fallstudien unterlegt, eine ausführliche Darstellung der einzelnen Fallstudien bzw. ein vollständiger fallübergreifender Vergleich erfolgten nicht.

In der zweiten Phase wurde das Interviewmaterial deutlich intensiver analysiert. Das in Kap. 4 hergeleitete und in Kap. 5.5 ausführlicher erläuterte Kategoriensystem diente als Codierungssystem. Für die Zuordnung der Interviewaussagen zu den Kriterien und Kategorien wurde das computergestützte Programm MaxQDA herangezogen. Die Kategorien und Kriterien wurden anhand des Datenmaterials überprüft[381]. Aus der Arbeit mit dem Datenmaterial der Interviews und dem dabei entstandenen Codesystem gingen 12 weitere Kriterien hervor. Das überarbeitete Analyseraster

[377] Mayring (2002: 114ff.)
[378] ebd. 115ff.
[379] ebd. 115
[380] Rhodius (2006), vgl. Kap. 4.2.2
[381] Mayring (2002: 116f.)

mit nun 24 Kriterien diente als Gliederung zur Beschreibung der Fallstudienergebnisse und das Fallstudienvergleichs. Nach der Einzelanalyse der Interviews wurden diese zunächst fallstudien-bezogen, danach fallstudienübergreifend betrachtet (generalisierende Analyse). In der abschließenden Kontrollphase wurde durch nochmaliges Lesen der Transkripte überprüft, ob die gewonnenen Erkenntnisse dem Ausgangsmaterial standhalten.

5.5 Kommunikative Validierung durch Diskussionsforum und Fachgespräch

Die Interviewergebnisse wurden mittels kommunikativer Validierung überprüft. Der Dialog mit den Betroffenen fand innerhalb von zwei Gruppendiskussionen statt. Das Diskussionsforum im Rahmen der Konferenz „Wald im Fluss“ fand im November 2005 in Kehl statt. Im März 2006 schloss sich das Fachgespräch in Mainz an.

5.5.1 Methodische Einordnung des Vorgehens

Die kommunikative Validierung stellt eine der von Mayring (2002: 142ff.) postulierten sechs Gütekriterien qualitativer Forschung dar[382]. Sie dient der Absicherung der vorgenommenen Interpretationen und der Ergebnisse empirischer Sozialforschung. Im Sinne einer externen Validierung werden die gewonnenen Ergebnisse den Betroffenen vorgestellt und mit diesen diskutiert. Dem liegt das Verständnis zugrunde, dass die Betroffenen keine reinen Forschungsobjekte sind, sondern als ‚Experten‘ ihre Alltagswelt selbst kompetent reflektieren können. Der Ansatz der kommunikativen Validierung wurde Ende der 70er, Anfang der 80er Jahre innerhalb der Aktionsforschung entwickelt. Dabei wird zum Teil von einem Dialog zwischen den tatsächlich Interviewten und den Forschenden[383], zum anderen ganz allgemein vom Reflektieren der Interviewinterpretationen mit Betroffenen[384] gesprochen.

Die im Rahmen dieser Arbeit durchgeführte kommunikative Validierung der gewonnenen Ergebnisse fand im Dialog mit einem Teilnehmerkreis statt, der entweder als Planender oder als Adressat der Öffentlichkeitsbeteiligung von Hochwasserrückhalteräumen betroffen war. Die kommunikative Validierung beschränkte sich auf die Ergebnisse der explorativen Untersuchung[385]. Diese Begrenzung hatte mehrere Gründe: Die Ergebnisse der ersten Phase knüpften unmittelbar an das Alltagserleben der Betroffenen an. Die Ergebnisse der vertiefenden Untersuchungsphase bewegen sich dagegen auf einem deutlich höheren Abstraktionsniveau und könnten eher mit einem in Fragen der Partizipationsforschung vertrauten Kreis diskutiert werden. Die Validierung der Aussagen zu Rahmenbedingungen und Faktoren für eine erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung war zudem zwingend erforderlich, um die Ergebnisse als allgemeingültige Aussagen innerhalb eines Leitfadens aufbereiten zu können. Auch schien es hilfreich, Hinweise der Adressaten des Leitfadens zu erhalten, welche Inhalte für ihre praktische Arbeit sinnvoll sind. Die Ergebnisse der kommunikativen Validierung konnten zugleich in die Erstellung des Analyserahmens einfließen.

Die kommunikative Validierung orientierte sich an der Methode der Gruppendiskussion. Bei dieser Methode diskutiert eine Gruppe ausgewählter Personen ein eingegrenztes Thema unter moderativer Anleitung. Auf diese Weise werden keine Einzelmeinungen erfasst „und zur öffentlichen Meinung abstrakt aggregiert“[386], stattdessen wird der „gesellschaftlichen Bedingtheit […] der

[382] vgl. Kap. 5.1.2
[383] Klüver (1979: 69)
[384] Heinze & Klusemann (1979: 195f.)
[385] vgl. Kap. 5.2
[386] Lamnek (2005: 422)

Einzelmeinungen“ Rechnung getragen. Im Vergleich zu Einzelinterviews sind Gruppendiskussionen einer stärkeren Dynamik unterworfen[387]. Dies macht sie schwieriger kontrollierbar, stellt aber zugleich auch die Stärke von Gruppendiskussionen dar. Denn die Teilnehmenden regen sich gegenseitig zu Diskussionsbeiträgen an, äußern sich spontaner und werden mit Widerspruch oder Zustimmung der Mitdiskutierenden konfrontiert. Durch die Notwendigkeit, die eigenen Aussagen zu verteidigen und zu überprüfen, steigt laut Lamnek (2005: 420ff.) die qualitative Validität der Aussagen. Stewart et al. (2006: 42) gehen zudem davon aus, dass im Schutz der Gruppe auch konfliktbehaftete Themen eher thematisiert werden als in Einzelinterviews. Damit die geäußerten Meinungen tatsächlich relevant für das Alltagshandeln der Teilnehmenden sind, sollten diese (z.B. im Sinne eines gemeinsamen Schicksals) der gleichen sozialen Gruppe angehören. Vorausgesetzt wird auch, dass die Teilnehmenden auch außerhalb der Forschungssituation unmittelbar vom Diskussionsgegenstand betroffen sind[388]. In der ersten Gruppendiskussion gehörten die Teilnehmenden unterschiedlichen Gruppen an[389], was sie jedoch alle verband, war ein direkter Bezug zum Thema. Die zweite Gruppendiskussion war wesentlich homogener, die Teilnehmenden waren alle Vertreter von Planungsträgern und damit auch mit der Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung betraut.

Die beiden Veranstaltungen wichen aus pragmatischen Gründen in mehreren Punkten von den Vorgaben der Gruppendiskussionsmethode ab. So überschritt die Teilnehmerzahl der ersten Veranstaltung mit 20 Teilnehmenden den von Stewart et al. (2006) benannten Rahmen von 8-12 Teilnehmenden. Dies war der Einbettung des Diskussionsforums in die Konferenz „Wald im Fluss“ geschuldet, die aber dafür eine gute Möglichkeit bot, einen so facettenreichen Teilnehmerkreis zu erreichen. Lamnek (2005: 415) hält es für unerlässlich, Gruppendiskussionen aufzuzeichnen und zu schriftlich festzuhalten, um subjektive Einstellungen und kollektive Orientierungsmuster analysieren zu können. Eine solche tiefgehende Analyse der Diskussionen war im Rahmen der ersten, explorativ angelegten Untersuchung jedoch nicht vorgesehen. Ziel der Diskussion war die Herausarbeitung wesentlicher Rahmenbedingungen und Faktoren für eine erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen. Eine Analyse wörtlicher Transkripte war für dieses anvisierte Auswertungsniveau nicht erforderlich. Daher wurde auf eine Tonbandaufzeichnung der Diskussion verzichtet. Dies half gleichzeitig, einen vertrauensvollen Rahmen für einen offenen Erfahrungsaustausch zu schaffen. Die wesentlichen Aussagen wurden direkt während der Diskussion auf einer Moderationswand visualisiert. Basierend auf dieser Visualisierung und Mitschriften der Diskussionen wurden anschließend Ergebnisprotokolle verfasst. Die dort festgehaltenen Aussagen zu Rahmenbedingungen und Erfolgsfaktoren flossen in den Leitfaden zur Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung ein[390]. Ein Überblick über die Ergebnisse findet sich in Kap. 4.2.2. Sie dienten in der zweiten Untersuchungsphase zur Ausarbeitung der Kategorien und Kriterien des Analyserahmens zur Evaluierung partizipativer Verfahren.

5.5.2 Diskussionsforum „Öffentlichkeitsbeteiligung“ in Kehl

Im Rahmen des FOWARA-Kongresses „Wald im Fluss“, der im November 2005 in Kehl stattfand, organisierte die Autorin ein Diskussionsforum zu Fragen der Öffentlichkeitsbeteiligung. Aufbauend auf der Präsentation der Interviewergebnisse der Autorin und Impulsvorträgen weiterer Referenten diskutierten 20 Teilnehmende ihre Erfahrungen im Bereich der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der

[387] Stewart et al. (2006: 43f.)
[388] Bohnsack (2003)
[389] vgl. Kap. 5.5.2
[390] Rhodius (2006)

Planung von Hochwasserrückhalteräumen. Die Diskussion wurde von Prof. Dr. Ulrich Schraml vom Institut für Forst- und Umweltpolitik der Universität Freiburg moderiert. Die Teilnehmenden wurden nicht gezielt auf die Gruppendiskussion angesprochen, sie meldeten sich zur Konferenz „Wald im Fluss“ an und entschieden sich vorab oder während der Konferenz für die Teilnahme an der Diskussionsrunde. Demnach war der Teilnehmerkreis sehr heterogen. Er setzte sich aus Vertretern von Gemeinden, Verwaltungen, Bürgerinitiativen, Naturschutzverbänden und Forschungseinrichtungen zusammen. Damit konnte die Frage der Öffentlichkeitsbeteiligung aus sehr unterschiedlichen Perspektiven betrachtet und diskutiert werden. Was alle Teilnehmenden miteinander verband, war die aus ihrer jeweiligen Funktion rührende Betroffenheit vom Thema. Die 1,5 stündige Diskussion befasste sich mit den folgenden drei Fragen:

1) Welche Erfahrungen haben Sie mit Bürgerbeteiligung bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen gemacht?
2) Was erwarten Sie von einer guten Bürgerbeteiligung?
3) Welche Faktoren tragen Ihrer Erfahrung nach zu einer konstruktiven Konfliktbewältigung bei?

Als Ergebnis der Diskussion entstand eine Liste von Faktoren, die aus Sicht der Teilnehmenden für eine erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung zu beachten sind. Diese Liste wurde von Teilnehmer Thomas Uhlendahl grafisch aufbereitet (Abb.8).

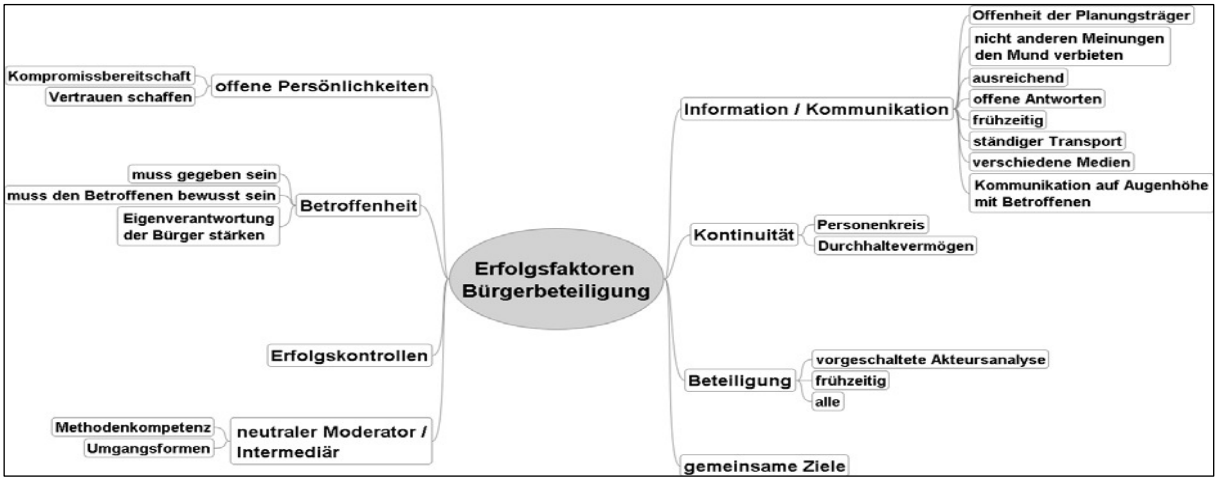


Abb.8 Ergebnisdarstellung der Diskussion: Faktoren für eine erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen[391]

5.5.3 Fachgespräch „Eckpunkte erfolgreicher Beteiligung“ in Mainz

Am 2. März 2006 führte die Autorin in Mainz ein Fachgespräch für Vertreter von Planungsträgern durch. Die Veranstaltung wurde organisatorisch von der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd unterstützt. Der Kontakt zu Vertretern dieser Behörde, die für die Planung des Polders Ingelheim verantwortlich zeichnete, entstand während der Bearbeitung der Fallstudien. Die Diskussion wurde von Prof. Dr. Ulrich Schraml vom Institut für Forst- und Umweltpolitik der Universität Freiburg moderiert.

Im Gegensatz zum Diskussionsforum der Konferenz „Wald im Fluss“, das im Rahmen der Anmeldung zur Konferenz für alle Interessenten frei zugänglich war, wurden die Teilnehmer hier gezielt

[391] Uhlendahl (2008: 456)

eingeladen. Die Einladung[392] ging an Planungsträger, die am Rhein sowie an weiteren großen Flussläufen Deutschlands für die Planung von Hochwasserrückhalteräumen zuständig sind. Der Adressatenkreis setzte sich aus bereits durch die Fallstudien bekannten Akteuren sowie im Internet recherchierten Behördenvertretern zusammen. Die Teilnehmerzahl war begrenzt, um eine intensive Diskussion zu ermöglichen. Insgesamt nahmen elf Akteure teil.

Im Vorfeld des Gesprächs wurden die Zwischenergebnisse der Fallstudien zur Vorbereitung auf die Diskussion versandt. Ziel der Veranstaltung war es, diese Ergebnisse auf ihre Verallgemeinerbarkeit zu überprüfen. Zugleich sollte das Fachgespräch dazu dienen, Anregungen für die Gestaltung eines Leitfadens zu Fragen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen zu sammeln.

Die insgesamt vierstündige Veranstaltung gliederte sich in zwei Blöcke. Im ersten Teil wurden die folgenden Fragestellungen diskutiert:

1) Welche typischen Konflikte treten bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen auf?
2) Welche Lösungsinstrumente stehen zur Verfügung?
3) Wie wirken sich unterschiedliche Rahmenbedingungen auf den Planungsprozess aus?
4) Welche Faktoren tragen zu einem erfolgreichen Planungsprozess bei?

Zu Beginn jeder Fragestellung wurden die Zwischenergebnisse aus den Fallstudien in Form eines Input-Referates präsentiert. Der zweite Teil der Veranstaltung widmete sich dem innerhalb des FOWARA-Teilprojektes anvisierten Leitfaden für die Öffentlichkeitsbeteiligung. Dabei dienten die folgenden Fragen zur Anregung der Diskussion:

1) Wie können die im ersten Teil genannten Erfolgsfaktoren aktiv bei der Gestaltung des Planungsprozesses genutzt werden?
2) Welche Beteiligungsform hilft in welcher Situation weiter?

Die wesentlichen Aussagen der Diskussion wurden vom Moderator an der Pinnwand visualisiert und von der Autorin protokolliert. Im Anschluss daran entstand ein Ergebnisprotokoll.

5.6 Analyserahmen zur Evaluierung partizipativer Verfahren

Der Analyserahmen zur Evaluierung partizipativer Verfahren ist aus einem iterativen Prozess hervorgegangen. Er basiert zum einen auf der Analyse von Literatur zu Evaluierungsansätzen und Erfolgsfaktoren[393], zum anderen wurde er während der Interviewanalyse überarbeitet und ergänzt, um letztlich eine möglichst treffende Realitätsbeschreibung zu erlangen. Die vollständige Analysestruktur ist in Tab.11 dargestellt. Die drei Bereiche enthalten neun Kategorien mit insgesamt 24 Kriterien, von denen zwölf aus der Arbeit mit dem Datenmaterial der Interviews hervorgingen. Da die Modellstruktur im Rahmen dieser Arbeit innerhalb von qualitativen Fallstudien angewandt wird, wurde auf eine Skalierung zu einer standardisierten Einschätzung der Kriterienausprägung verzichtet. Diese kann jedoch in einem weiteren Schritt ohne weiteres hinzugefügt werden. Als Gliederungsebenen wurden die Begriffe Bereiche, Kategorien und Kriterien gewählt: Der Begriff des Bereiches wird für die grobe Unterteilung in Kontext, Prozess und Ergebnis verwendet. Kategorien bündeln thematisch ähnlich gelagerte Kriterien. Kriterien sind die tatsächlich erfassbaren Größen.

[392] siehe Anhang
[393] siehe Kap. 4

Tab.11: Überblick über die Bereiche, Kategorien und Kriterien der Analysestruktur

(Formatierung **Kategorien**, Kriterien der Literaturanalyse, *aus der Analyse der Interviews hervorgegangene Kriterien*)

Kontext	Prozess	Ergebnisse
Raum- und Problembezug *1) Lage* *2) Naturräumliche Ausstattung und Landnutzung* *3) Eckdaten der Planung* **Öffentlichkeit** 1) Öffentliche Aufmerksamkeit *2) Öffentliche Meinung* **Institutioneller Rahmen** *1) Organisations- und Entscheidungsstrukturen* *2) Steuerungsinstrumentarium* *3) Vorplanungen / parallele Prozesse* *4) Politischer Rahmen* **Akteurskonstellation** 1) Handlungsressourcen 2) Handlungsbeziehungen 3) Akteursbeziehungen	**Verfahrensgestaltung** 1) Akteursauswahl 2) Handlungs- und Entscheidungsspielraum 3) Information 4) Moderation 5) Beteiligungsmethoden 6) Regeln und Normen **Prozessdynamik** *1) Prozessverlauf* *2) Akteurshandlungen und Akteursinteraktionen* *3) Inhaltliche Diskussionsstränge* *4) Emotionalität*	**Input-Legitimität** **Throughput-Legitimität** **Output-Legitimität** 1) Effektivität und Effizienz 2) Demokratisierung der Gesellschaft

Die in Tab.11 gezeigten Kategorien der drei Bereiche Kontext, Prozess und Ergebnis, werden in den nachfolgenden Kapiteln erläutert, mit Kriterien untersetzt und dienen im weiteren Verlauf als Analyseraster zur Beurteilung der Fallstudien Kulturwehr Breisach und Polder Ingelheim.

5.6.1 Kontextbereich: die Rahmenbedingungen partizipativer Prozesse erfassen

Der Begriff Kontext umfasst alle Rahmenbedingungen, in die ein Beteiligungsprozess eingebettet und mit denen er gleichermaßen konfrontiert ist[394]. Dazu gehören sowohl die natürlichen Rahmenbedingungen, die den für den Hochwasserrückhalteraum ausgewählten Raum charakterisieren, als auch gesellschaftliche Faktoren, wie Erfahrungen aus vorangegangenen Planungen, die Einstellungen und wechselseitige Beziehungen der Akteure prägen. Die in Tab.11 aufgelisteten Kategorien und Kriterien werden im Folgenden näher beschrieben. Dort wo bereits Vorwissen besteht, werden Vermutungen geäußert, wie sich die Ausprägung der Kriterien auf Planungsprozess und Ergebnis auswirken könnte. Diese Vermutungen haben auch während der Arbeit als forschungsleitende Annahmen gedient und den Fokus der Betrachtung im Interesse der Forschungseffizienz gesteuert.

[394] vgl. Beierle & Cayford (2002: 11)

Raum- und Problembezug

Da räumliche Planungen immer auf bereits bestehende Flächennutzungsansprüche treffen, entstehen zwangsläufig raumbezogene Konflikte[395]. Dabei ist entscheidend für Konfliktgehalt und Akzeptanz der Planung, was für eine Maßnahme geplant wird und wie sie sich auf den Raum, aber auch die Akteure auswirkt. Unter der Kategorie Raum- und Problembezug sind daher die raumbezogenen Faktoren gefasst, die einen Einfluss auf den Verlauf von Beteiligungsprozessen und die Akzeptanz eines Rückhalteraumes vermuten lassen.

Lage

Lage und naturräumliche Ausstattung einer Fläche wirken sich auf die technische Ausführung eines Hochwasserrückhalteraumes aus. So beeinflussen beispielsweise Relief und Bewuchs einer Fläche die Fließgeschwindigkeit des in einem Polder befindlichen Wassers. Diese wiederum ist ein entscheidender Parameter für das Überleben von Bäumen im Hochwasserfall[396]. Wird die bewaldete Fläche bislang als Naherholungsgebiet genutzt, kann die Befürchtung eines ‚Waldsterbens' zur Ablehnung der Planung durch die lokale Bevölkerung führen[397]. Es ist zu vermuten, dass die Skepsis der Bevölkerung gegenüber einem Hochwasserrückhalteraum in ihrer Umgebung generell mit steigender Nähe des Rückhalteraums zum Siedlungsgebiet ansteigt.

Naturräumliche Ausstattung und Landnutzung

Hochwasserrückhalteräume werden auf unterschiedlich genutzten Flächen eingerichtet. Während in Baden-Württemberg der überwiegende Teil der Flächen bewaldet ist, werden die Rheinlandpfälzer Rückhalteräume vorwiegend landwirtschaftlich genutzt. Land- und forstwirtschaftliche Nutzungen ziehen ein unterschiedliches Ausmaß an Ausgleichsmaßnahmen und finanziellen Entschädigungen für Nutzungseinschränkungen nach sich. Auch die Bedeutung, die den Flächen für die weitere Siedlungsentwicklung oder Erholungsnutzung zukommt, dürfte unterschiedlich sein. Flächen mit untergeordneter Bedeutung für die Siedlungsentwicklung lassen einen geringeren Widerstand der betroffenen Gemeinde gegen die Planung erwarten[398].

Eckdaten der Planung

Die Bewirtschaftung der Hochwasserrückhalteräume erfolgt abhängig von den Erfordernissen des Hochwasserschutzes, rechtlichen Vorgaben und den spezifischen Gegebenheiten des Raumes und hat wiederum Auswirkungen auf die Akzeptanz durch die lokale Bevölkerung. So bringen naturschutzrechtlich begründete, regelmäßige ökologische Flutungen mit dem Ziel der Anpassung von Flora und Fauna an Hochwasser mehr Nutzungseinschränkungen mit sich, als die Beschränkung der Flutung auf den Hochwasserfall[399]. Demzufolge stehen ökologische Flutungen bei den lokalen Akteuren meist stark in der Kritik[400].

Für die Analyse des Raum- und Problembezugs wurden folgende Fragestellungen abgeleitet:

- Lage: Wie groß ist die Fläche? Wie weit entfernt ist sie von Siedlungen? Wie ist sie naturräumlich gesehen ausgestattet?

---

[395] vgl. Reuber (1999), Overwien (2003) und Claus & Gans (1994: 20)
[396] Armbruster et al. (2006)
[397] Rhodius (2006: 21)
[398] Rhodius (2006)
[399] Die Überflutung des Raumes im Falle eines Hochwassers stellt einen Eingriff in Natur und Landschaft dar, der nach § 19 BNatSchG i.V.m. § 11 NatSchG zu vermeiden, vermindern, auszugleichen oder zu ersetzen ist.
[400] Rhodius (2006: 21)

- Naturräumliche Ausstattung und Landnutzung: Welche Landnutzungen liegen vor? Wie intensiv wird die Fläche bewirtschaftet? Welche Bedeutung hat die Fläche für die Siedlungsentwicklung? Welche Konfliktlinien ergeben sich aus den Nutzungsansprüchen?
- Eckdaten der Planung: Wie häufig wird die Fläche voraussichtlich für den Hochwasserschutz in Anspruch genommen? Welche raumbezogenen Einschränkungen entstehen durch die Planung? Welche raumbezogenen Besonderheiten weist die Planung auf?

Öffentlichkeit

Die Gewährleistung einer politischen Öffentlichkeit, die Transparenz und Kontrolle, sowie Diskurs und Orientierung in der Meinungsvielfalt ermöglicht, ist ein zentrales Kriterium demokratischer Gesellschaften. In den in Kap. 4.1 untersuchten Evaluierungsansätzen finden Fragen nach dem Einfluss der öffentlichen Meinung auf Beteiligungsprozesse weniger Beachtung. Lediglich Newig (2005) berücksichtigt die Wirkung der öffentlichen Aufmerksamkeit. In dieser Arbeit wird die Wirkung der öffentlichen Meinung auf die Beteiligungsprozesse der Fallstudien anhand der öffentlichen Aufmerksamkeit und der öffentlichen Meinung gegenüber Planung und Akteuren untersucht.

Öffentliche Aufmerksamkeit

Die einer Planung zuteilwerdende öffentliche Aufmerksamkeit hängt in hohem Maß von der subjektiv wahrgenommenen Betroffenheit der relevanten Akteure ab. So kann die öffentliche Aufmerksamkeit gering sein, wenn der in Anspruch genommene Rückhalteraum keine Bedeutung für andere öffentliche Nutzungen hat und daher wenig konfliktbelastet ist, oder die eigene Betroffenheit infolge mangelnder Erfahrung mit Hochwasserschäden nicht wahrgenommen wird. Mit der Zunahme der Betroffenheit durch den Hochwasserrückhalteraum ist auch ein Anstieg der öffentlichen Aufmerksamkeit zu erwarten. Entscheidenden Einfluss auf die öffentliche Wahrnehmung hat die Fähigkeit einzelner Interessengruppen, ihre Sichtweise des Problems in den Medien so zu platzieren, dass sie öffentliche Aufmerksamkeit erregen bzw. die öffentliche Meinung bestimmen.

Öffentliche Meinung gegenüber Planung und Akteuren[401]

Die im Verlauf eines Planungsprozesses entstehende öffentliche Meinung wirkt sich auf die Planung selbst aus. So ist eine gegenüber der Planung positiv eingestellte öffentliche Meinung für den Planungsträger eine gute Legitimitätsquelle, während eine kritische Meinung Druck auf den Planungsträger ausübt[402]. Es wird angenommen, dass die Einstellung der Öffentlichkeit gegenüber einer Planung durch das ‚Renommee' eines Planungsthemas in der Öffentlichkeit geprägt wird. So ist zu vermuten, dass Hochwasserschutz allgemein als wichtig für das Wohl der Gesellschaft angesehen und daher Solidarität mit den von einem Hochwasser Betroffenen als positiv betrachtet wird. Dies sollte sich wiederum positiv auf die Meinung zur Einrichtung von Hochwasserrückhalteräumen auswirken. Frühere Studien zeigen jedoch, dass die in der Öffentlichkeit vorherrschende Meinung gegenüber der Planung von Retentionsräumen keineswegs im erwarteten Maße positiv ist. Neben der Einstellung gegenüber dem Planungsgegenstand kann auch die Einstellung gegenüber zentralen Akteuren von Bedeutung sein. Hier kann sich eine negative Grundstimmung gegenüber staatlichen

[401] Eine pluralistische Gesellschaft ist durch zahlreiche Teilöffentlichkeiten charakterisiert, die sich infolge unterschiedlicher Werte, Interessen und sozialer Einbindungen bilden. Auch Planung bewegt sich innerhalb dieser Teilöffentlichkeiten und wird von Meinungsbildungsprozessen beeinflusst (vgl. Selle 1996: 74). Unstrittig ist der große Einfluss der Medien auf die Entstehung der öffentlichen Meinung: Medien repräsentieren das gesellschaftliche Meinungsspektrum und wirken zugleich meinungsbildend (vgl. Feindt & Kleinschmit 2005: 139).

[402] vgl. Feindt & Kleinschmit (2005: 143)

Einrichtungen, z.B. aufgrund von Vorerfahrungen oder allgemeiner gesellschaftlicher Stimmungen, auch auf die Einstellung gegenüber der Planung auswirken. Demgegenüber ist zu vermuten, dass der Begriff des Bürgerengagements ein positiv besetzter Begriff ist und ein der Gesellschaft dienendes Engagement assoziiert, auch wenn Bürgerinitiativen egoistischen Interessen dienen können.

Folgende Fragestellungen zum Kriterium der Öffentlichkeit wurden abgeleitet:

- Öffentliche Aufmerksamkeit: Wie hoch ist die öffentliche Aufmerksamkeit gegenüber der Planung / dem Planungsprozess? Weshalb ist sie hoch oder niedrig?
- Öffentliche Meinung gegenüber Planung und Akteuren: Wie ist die öffentliche Meinung gegenüber der Planung? Wie ist die öffentliche Meinung gegenüber einzelnen Akteuren? Wie ist dies zu erklären? Wie wirkt die öffentliche Meinung auf den Planungsprozess zurück?

Institutioneller Rahmen

Planungsprozesse sind in einen institutionellen Rahmen eingebunden. Mit dem Begriff der Institutionen werden an alle Regeln zusammengefasst, die Handlungsabläufe und Interaktionen von Akteuren strukturieren[403]. Institutionen wirken ambivalent, sie be- und entlasten Handelnde gleichermaßen: einerseits bieten sie Handlungsorientierung und vereinfachen und beschleunigen häufig wiederkehrende Vorgänge, andererseits unterdrücken sie aber auch abweichendes Verhalten[404]. Neben dieser angestrebten vereinfachenden Wirkung entwickeln Institutionen ein Eigenleben, d.h. sie bilden eine eigene Identität aus, die auch zu einem Mangel an Flexibilität führen und einem in Folge veränderter gesellschaftlicher Bedingungen nötigen Strategiewechsel entgegen stehen kann[405]. Deshalb werden unter dem Begriff der Adaptivität gerade auch im Wassersektor in den letzten Jahren vermehrt Anforderungen an die Anpassungskapazität institutioneller Strukturen gestellt[406]. Im Laufe der ersten Untersuchungsphase sowie während der Analyse der Interviews kristallisierten sich deutlich umfangreichere Einflussfaktoren heraus:

Organisations- und Entscheidungsstrukturen

Die Organisations- und Entscheidungsstrukturen ergeben sich aus den rechtlich festgelegten Abläufen der Planungsprozesse. So sind für die Errichtung von Hochwasserrückhalteräumen Planfeststellungsverfahren vorgeschrieben und die dabei geltenden behördlichen Zuständigkeiten gesetzlich festgelegt[407]. Hierunter fällt auch die besondere Stellung des Hochwasserschutzes als hoheitliche Aufgabe. Infolge des föderalistischen Systems differieren die für die Planung von Hochwasserrückhalteräumen relevanten Organisations- und Entscheidungsstrukturen in den einzelnen Bundesländern, zugleich erlauben gesetzliche Regelungen den zuständigen Bearbeitern immer auch einen Ermessensspielraum. Es stellt sich daher die Frage nach Art und Ausgestaltung unterschiedlicher Strukturen in den ausgewählten Bundesländern und den Auswirkungen auf die Beteiligung in den einzelnen Fallstudien.

Steuerungsinstrumentarium

Zu den Steuerungsinstrumenten im Bereich der Umweltpolitik zählen ordnungsrechtliche und planerische, informatorische, marktorientierte und kooperative Instrumente[408]. Es ist allgemein

[403] Scharpf (2006: 77)
[404] Brodocz (2005: 13)
[405] Scharpf (2006: 77ff.)
[406] Pahl-Wostl et al. (2008)
[407] vgl. Kap. 2.3.4
[408] vgl. Jänicke & Jörgens (2004: 303) und Jänicke & Weidner (1995)

anerkannt, dass partizipative Verfahren in einen Instrumentenmix eingebunden sein müssen, um wirksam werden zu können[409]. Im Bezugsrahmen der Planung von Hochwasserrückhalteräumen reicht das Instrumentarium von öffentlich-rechtlichen Verträgen über Ausgleichsmaßnahmen in landschaftspflegerischen Begleitplänen bis hin zu Entschädigungszahlungen, Flächenkauf und Moderationsverfahren. Da davon auszugehen ist, dass sich die zur Verfügung stehenden Steuerungsinstrumente, insbesondere finanzieller Art, auf Verlauf und Ergebnis von Beteiligungsverfahren auswirken[410], werden die Fallstudien an dieser Stelle hinsichtlich ihrer Einbettung in dieses allgemeine Steuerungsinstrumentarium untersucht.

Vorplanungen und parallele Prozesse

Der Handlungsspielraum einer Planung wird durch planerische Vorentscheidungen bestimmt. Die Planung eines Hochwasserrückhalteraumes muss sich in das System der räumlichen Planung einfügen und mit übergeordneten räumlichen Belangen konform gehen. So finden sich Vorranggebiete für Hochwasserschutz bereits in räumlichen Entwicklungsplänen. Zudem finden im Vorfeld von Planungen Raumordnungsverfahren statt. Im Zuge eines solchen Verfahrens haben auch die betroffenen Gemeinden die Möglichkeit, zum Vorhaben Stellung zu beziehen. Diese planerische Vorgeschichte gilt es in die Analyse einzubeziehen, da sie direkte Auswirkungen auch auf den Handlungsspielraum eines Beteiligungsprozesses hat. Ebenso kann das Verfahren durch parallel stattfindende Prozesse beeinflusst werden.

Politischer Rahmen

Dem Planungsprozess vorgelagert sind politische Entscheidungen. Hier wirkt sich die Bindungskraft dieser Entscheidungen ebenfalls auf den Gestaltungsspielraum der Planung aus. So ist davon auszugehen, dass internationale Verträge, wie beispielsweise die Vereinbarungen zwischen Deutschland und Frankreich im Fall des Integrierten Rheinprogrammes von Baden-Württemberg, starken politischen Druck zur tatsächlichen Umsetzung der Maßnahmen ausüben[411]. Zur Analyse des politischen Rahmens gehört ebenso die Frage, inwieweit politische Entscheidungsträger hinter der Planung eines Rückhalteraumes stehen und sich entsprechend in die Prozesse einbringen.

Folgende Fragestellungen zum institutionellen Rahmen wurden abgeleitet:

- Organisations- und Entscheidungsstrukturen: Wie sind die konkreten Zuständigkeiten geregelt? Welche Planungsabläufe sind festgeschrieben? Wie werden sie ausgefüllt?
- Steuerungsinstrumente: Welche Steuerungsinstrumente kommen zum Einsatz?
- Vorplanungen: Welche planerische Vorgeschichte weist die Fläche auf? Haben Raumordnungsverfahren stattgefunden, wenn ja, mit welchen Ergebnissen? Finden parallel andere Planungsprozesse statt, die das Verfahren beeinflussen?
- Politischer Rahmen: Welche politischen Entscheidungen tangieren die Planung? Liegen vertragliche Verpflichtungen zum Hochwasserschutz vor? Wie sieht die politische Unterstützung des Vorhabens aus?
- Übergreifende Fragestellungen: Welchen Handlungsspielraum erlaubt der institutionelle Rahmen? Inwieweit passen sich die institutionellen Strukturen an veränderte Anforderungen an, die sich aus dem Partizipationsprozess ergeben?

[409] vgl. z.B. Partzsch (2007) und Newig (2005)
[410] Rhodius (2006: 65f.)
[411] Rhodius (2006: 67)

Akteurskonstellation

Ganz im Sinne der interaktionsorientierten Policy-Forschung geht die Arbeit von der Annahme aus, dass Entscheidungen in Planungsprozessen durch strategische Interaktionen zwischen Akteuren entstehen[412]. Demzufolge kommt der Betrachtung der Akteure eine zentrale Rolle zu. Während im Prozessbereich das Handeln der Akteure im Prozessverlauf untersucht wird, steht im Kontextbereich im Vordergrund, welche charakteristischen Merkmale die Akteure in den Prozess einbringen. Der Begriff der Akteurskonstellation verdeutlicht, dass politische Entscheidungen nicht durch einzelne Akteure, sondern durch eine bestimmte, meist recht stabile Konstellation verschiedener Akteure zustande kommen[413]. Im Folgenden werden die Eigenschaften von Akteuren in Handlungsressourcen und Handlungsorientierungen unterteilt. Darüber hinaus werden die Akteursbeziehungen betrachtet.

Handlungsressourcen

Handlungsressourcen beinhalten persönliche, materielle und institutionelle Ressourcen. Zu den persönlichen Ressourcen gehören z.B. Zeitbudget, Bildung und soziale Kompetenzen einer Person. Materielle Ressourcen beinhalten beispielsweise die zur Verfügung stehenden Finanzen oder auch Flächeneigentum. Als institutionelle Ressourcen werden die durch institutionelle Regeln zugeschriebenen Kompetenzen und Rollen bezeichnet[414]. Dass sich einzelne Ressourcen auf die Beteiligung in partizipativen Prozessen auswirken ist bekannt. So benennen Opp & Roehl (1990: 24f.)[415] in ihrem Erklärungsmodell politischen Protestes zeitliche Ressourcen und sich bietende Gelegenheitsstrukturen als Anreize der Partizipation. Möllenkamp et al. (2008: 162 und 165) halten Schlüsselpersonen mit ausgeprägten persönlichen Fähigkeiten, die gleichzeitig eine starke Position innehaben für wesentlich, um zu Ergebnissen zu kommen. Auch Newig (2005) und Uhlendahl (2008) fragen in ihren Evaluierungsmodellen nach den Ressourcen der Akteure.

Handlungsorientierungen

Der Begriff der Handlungsorientierungen umschreibt, wie Akteure ein Problem, dessen Ursache und mögliche Handlungsoptionen wahrnehmen und welche Präferenzen sie verfolgen[416]. Dabei bezeichnen Eigeninteressen Aspekte, die dem eigenen Fortbestand dienen. Normen entsprechen den Erwartungen, die an Rolleninhaber gestellt werden. Identitäten heben spezifische Interessen und Ziele heraus und machen einen Akteur unverwechselbar. Unter dem Stichwort der Interaktionsorientierung verbergen sich Vorlieben hinsichtlich der Art des gegenseitigen Umgangs in Planungs- und Entscheidungsprozessen. Die zentrale Rolle der Wahrnehmung und Einstellung von Akteuren für ihr Handeln wird auch in den Evaluierungsmodellen von Newig (2005) und Uhlendahl (2008) betont. Zudem belegen zahlreiche Studien, dass ein kooperatives Selbstverständnis der Akteure Voraussetzung für das Gelingen von Beteiligungsprozessen ist[417].

Akteursbeziehungen

Beierle & Cayford (2002: 10f.) konzentrieren sich bei der Betrachtung der Akteure in ihrer Kontextdimension auf existierende Beziehungen. Dabei beziehen sie sowohl das Verhältnis zu den Behörden, als auch Konflikte zwischen den Akteursgruppen ein. Sie gehen davon aus, dass über Jahre entstandenes Misstrauen, beispielsweise zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren und Behörden die

[412] Scharpf (2006: 34)
[413] ebd.: 35f. und 87f.
[414] ebd.: 86f.
[415] vgl. Kap. 4.3
[416] vgl. Scharpf (2006: 86), vgl. Kap. 4.3.1
[417] Bischoff et al. (1996), Hahne (2004), Kruse (2008) und Rhodius (2006)

Zusammenarbeit in Planungsprozessen beeinträchtigt. Auch Uhlendahl (2008: 441f.) berücksichtigt existierende Beziehungen als Rahmenbedingungen eines Beteiligungsprozesses. Ist in vorangegangenen Planungen ein vertrauensvolles Verhältnis zwischen Akteursgruppen entstanden, so wirkt sich dies erwiesenermaßen positiv auf die Zusammenarbeit in nachfolgenden Beteiligungsprozessen aus[418]. Neben der Analyse bestehender Akteursbeziehungen lassen auch die analysierten Handlungsorientierungen der Akteure Rückschlüsse auf potenzielle Konflikte bzw. ‚Koalitionen' zu.

Für die Charakterisierung der identifizierten Akteure wurden folgende Fragestellungen abgeleitet:

- Handlungsressourcen: Welche persönlichen Fähigkeiten bringen die Akteure ein? Mit welchen materiellen und institutionellen Ressourcen sind sie ausgestattet?
- Handlungsorientierungen: Wie nehmen Akteure das Problem, dessen Ursache und mögliche Handlungsoptionen wahr? Welchem Eigeninteresse folgen die Akteure? Welche Normen leiten ihr Handeln? Wie beschreiben Akteure ihre eigene Identität? Welchen Interaktionsorientierungen folgen sie?
- Akteursbeziehungen: Welche Beziehungen zueinander bringen die Akteure aus vorangegangenen Prozessen mit? Welche Konfliktlinien bzw. ‚Koalitionen' sind aufgrund der jeweiligen Handlungsorientierungen zu erwarten?

5.6.2 Prozessbereich: Verfahrensgestaltung und Prozessdynamik beurteilen

Der Prozessbereich ist unterteilt in die Kategorie der Verfahrensgestaltung, die das bewusst durch den Planungsträger gewählte Prozessdesign beinhaltet, und die Kategorie der Prozessdynamik, die den tatsächlichen Prozessverlauf wiederspiegelt.

Verfahrensgestaltung

Die Art, in der ein partizipatives Verfahren gestaltet wird, ist entscheidend dafür, ob der gesamte Planungsprozess als legitim angesehen wird. Die Verfahrensgestaltung berührt dabei sowohl Fragen der Input-Legitimität, als auch Fragen der Throughput-Legitimität[419]. In der Partizipationsforschung gibt es daher einen breiten Konsens darüber, dass bestimmte Faktoren der Verfahrensgestaltung entscheidenden Einfluss auf Ergebnis und Verlauf von Planungsprozessen haben[420] Infolge dieser aus unterschiedlichen Politikfeldern bereits hinlänglich bekannten Erfolgsfaktoren, war die Analyse der Verfahrensgestaltung normativ angelegt, d.h. es wurde untersucht, inwieweit diese bereits bekannten und in Kap. 4 hergeleiteten Faktoren im Planungsprozess berücksichtigt worden sind.

Akteursauswahl

Input-Legitimität wird dadurch erreicht, dass unterschiedliche Akteure die Gelegenheit erhalten, den Planungsprozess mitzugestalten. Akteure haben aufgrund unterschiedlicher Betroffenheit durch die Planung sowie differierender Zeit- und Finanzressourcen jedoch ein sehr unterschiedliches Interesse an einer Mitwirkung, das vom Wunsch nach kontinuierlicher Information über punktuelle Teilnahme bis zu regelmäßiger Mitarbeit an der Planung reicht[421]. Diese verschiedenen Bedürfnisse müssen durch ein breites Spektrum an Beteiligungsangeboten abgedeckt werden. Bei der Zusammensetzung

[418] Rhodius (2006: 72) und Kruse (2008)
[419] vgl. Kap. 3.2.2
[420] z.B. Rösener & Selle (2003), Newig (2005), Baranek & Günther (2005) und Rhodius (2006)
[421] vgl. Umweltdachverband (2004)

von Gremien ist darauf zu achten, dass die geladenen Akteure von den Institutionen, die sie vertreten, auch dazu befugt sind, Entscheidungen zu treffen[422].

Handlungs- und Entscheidungsspielraum

Nicht die bloße Einbeziehung von Akteuren in die Planung, sondern vor allem das Ausmaß ihrer Einflussmöglichkeiten auf Entscheidungen, sind für die Erlangung von Input-Legitimität entscheidend. Daher wird ein ergebnisoffener Handlungs- und Entscheidungsspielraum in der Planungsliteratur als Grundvoraussetzung eines Beteiligungsprozesses dargestellt[423] und nimmt entsprechend Raum in der Evaluierungsforschung ein. Es ist jedoch zu vermuten, dass die dort angestrebte Chancengleichheit bei der Planung von Rückhalteräumen an ihre Grenzen stößt, da die dort stattfindenden Beteiligungsprozesse in einen engen rechtlichen und fachlichen Rahmen eingebunden sind.

Information

Grundlage einer kollektiven Verständigung über Planung ist eine ausreichende Wissensgrundlage aller Beteiligten. Der Umgang mit Informationen in einem Beteiligungsprozess nimmt daher in zahlreichen der in Kap. 4 untersuchten Evaluierungsansätze Raum ein. Diese gehen davon aus, dass schlecht informierte Akteure den Planungsverlauf stören, während ein frühzeitiger und kontinuierlicher Informationsfluss zwischen staatlichen und nichtstaatlichen Akteuren zum einen die Akzeptanz der Planung erhöht, zum anderen für Informationsgewinne auf Seiten der Behörde sorgt. Komplexes Wissen bedarf einer verständlichen Aufbereitung und muss auf einzelne Bezugsgruppen ausgerichtet sein[424]. Im Fall von Planänderungen ist besonders auf transparente Information zu achten, um Missverständnisse und Unstimmigkeiten zu vermeiden[425].

Moderation

Ein allparteilich, d.h. „allen Beteiligten gleich verpflichtet“[426] agierender Moderator kann wesentlich zur Diskussionsversachlichung und einer konstruktiven Lösungsfindung beitragen. Im Regelfall unterstützt ein Moderator die Teilnehmer eines Prozesses bei der Erarbeitung von Lösungen, nimmt jedoch nicht die Entscheidungsfindung durch die Vorgabe eigener Lösungen ab. Geeignet als Moderatoren sind Personen, die aufgrund ihrer persönlichen Integrität und einer allparteilichen Haltung von allen Diskussionsparteien akzeptiert werden, Erfahrung mit Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung und politischen Verhandlungen mitbringen, über einen ausreichenden Einblick in die fachliche Materie und Ortskenntnis verfügen und ausgeprägte kommunikative Fähigkeiten besitzen[427]. Es ist Aufgabe der Moderation, Regeln für den gegenseitigen Umgang einzuführen und auf deren Einhaltung zu achten. Damit könnte die Moderation zumindest für den Zeitraum einer Diskussionsveranstaltung Chancengleichheit der Teilnehmer im Habermasschen Verständnis herstellen[428].

Beteiligungsmethoden

Die Auswahl von Beteiligungsmethoden hängt stark von der beabsichtigten Einflussmöglichkeit der Öffentlichkeit auf den Planungsprozess ab und sollte am vorhandenen Entscheidungsspielraum ausgerichtet werden. Beteiligung lässt sich in die Bereiche Information, Konsultation und

---

[422] HarmoniCOP (2005)
[423] Bischoff et al. (1996)
[424] Newig (2005: 108 und 98), Baranek & Günther (2005: 315f.) und Uhlendahl (2008: 446)
[425] Rhodius (2006: 74)
[426] ÖGUT & Lebensministerium (2005: 62)
[427] Gothe (2006)
[428] siehe Kap. 4.1.1

Kooperation unterteilen[429]. Der Schwerpunkt der bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen eingesetzten Beteiligungsmethoden liegt im Sektor der Information und der Konsultation, d.h. die Entscheidung über den Eingang der Vorschläge von Akteuren in die Planung liegt weiterhin beim Planungsträger bzw. der Genehmigungsbehörde. Wirkliche Kooperation findet aufgrund der engen rechtlichen und technischen Rahmenbedingungen nur selten statt[430]. Kooperative Methoden sollten auch nur dann angeboten werden, wenn der dafür nötige Entscheidungsspielraum tatsächlich gegeben ist. In der Literatur zu Erfolgsfaktoren wird angemahnt, Veranstaltungen ziel- und adressatengerecht zu konzipieren[431].

Regeln und Normen

Eine wichtige Rolle in einem Verfahren kommt fairen und transparenten Regeln und Normen zu[432]. Werden diese eingehalten, ist die Throughput-Legitimität gewährleistet[433]. Zu den allgemein nötigen Regeln und Normen gehören beispielsweise Vereinbarungen über den Modus der Entscheidungsfindung und Fragen des Umgangs mit den Ergebnissen informeller Verfahren in der formellen Planung. Auch der Umgang mit Informationsersuchen, mit Medien sowie Vereinbarungen zum Informationsmanagement müssen vorab geklärt werden. Allen Teilnehmern sollte klar sein, wer welche Rolle innehat[434]. Es kann auch hilfreich sein, Ausstiegsregeln zu vereinbaren. Dies nimmt Interessengruppen die Angst vor einer Vereinnahmung, die ansonsten zu Blockadehaltungen führen kann. Beteiligungsverfahren benötigen auch eine zeitliche Befristung, um die Motivation aller Beteiligten aufrecht zu erhalten[435].

Folgende Analysefragen zur Verfahrensgestaltung wurden demnach aufgestellt:

- Akteursauswahl: Wie erfolgt die Akteursauswahl? Werden unterschiedlichen Beteiligungslevel angeboten? Besteht Offenheit für neu hinzukommende Akteure?
- Handlungs- und Entscheidungsspielraum: Welchen Einfluss können die Akteure auf Prozessverlauf und Ergebnisse ausüben? Liegen Lösungsalternativen vor?
- Informationsfluss: Wie sind die Informationen aufbereitet? Erfolg eine frühzeitige und kontinuierliche Information? Wie werden Planänderungen kommuniziert?
- Moderation: Gibt es eine neutrale Moderation? Ist diese von allen akzeptiert? Sorgt sie für Chancengleichheit der Teilnehmer im Diskurs?
- Beteiligungsmethoden: Welche Beteiligungsmethoden kommen zum Einsatz? Sind sie dem Handlungs- und Entscheidungsspielraum angemessen? Werden sie den Adressaten gerecht?
- Regeln und Normen: Welche Regeln und Normen wurden vereinbart? Sind die Rollen im Verfahren für alle transparent? Wurde eine zeitliche Befristung vereinbart?

Prozessdynamik

Die Literatur zur erfolgreichen Gestaltung von Beteiligungsprozessen erweckt häufig den Eindruck der Planbarkeit und Vorhersehbarkeit dieser Prozesse. Mit der Kategorie der Prozessdynamik sollen Eigenschaften in die Analyse einbezogen werden, die das ‚ungeregelte Eigenleben' eines Beteiligungsprozesses erfassen. Für die Beschreibung der Prozessdynamik kristallisierten sich im

[429] vgl. Bischoff et al. (1996) und ÖGUT & Lebensministerium (2005)
[430] Rhodius (2006: 71)
[431] Baranek & Günther (2005: 315)
[432] z.B. Lange (2008: 23ff.)
[433] vgl. Kap. 3.2.2
[434] Baranek & Günther (2005: 315f.)
[435] HarmoniCOP (2005) und Rhodius (2006: 70)

Verlauf der Interviewanalyse die folgenden Aspekte als wesentlich heraus, die gleichzeitig stark miteinander verknüpft sind:

Prozessverlauf

Mit der gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligung in Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren ist der äußere Rahmen für Mitsprachemöglichkeiten geschaffen; darüber hinaus kann der Planungsträger zusätzliche informelle Beteiligung anbieten[436]. Wo dies trotz vorliegender Interessenkonflikte nicht geschieht und die Unzufriedenheit von Akteuren gegenüber der Planung und Einflussmöglichkeiten groß ist, sind politische Proteste laut Opp und Roehl (1990: 13ff.) nahe liegend. Diese beinhalten meist auch den Versuch, die klassische Machtverteilung zwischen staatlichen Behörden als ‚Partizipationsgebern' und nicht-staatlichen Akteuren als ‚Partizipationsnehmern' aufzuweichen. Aber auch von äußeren Ereignissen gehen Impulse aus, die Beteiligungsprozesse entscheidend verändern bzw. teilweise erst auslösen können.

Akteurshandlungen und -interaktionen

Im Kontextbereich wurde betrachtet, welche Ressourcen, Orientierungen und bestehenden Beziehungen Akteure in den Prozess einbringen, und in welches Spannungsfeld aus verschiedenen Rahmenbedingungen sie eingebunden sind. Nun stehen das konkrete Handeln der Akteure im Prozessverlauf und die daraus entstehenden Interaktionen im Mittelpunkt. Das Akteurshandeln ist dabei stark von den im Kontextbereich geschilderten Handlungsressourcen und -orientierungen und den weiteren Kontextkriterien geprägt. Es wird angenommen, dass die Akteure Strategien entwickeln, um ihre subjektiven Ziele in und trotz einem durch Regeln und Vorgaben begrenzten Feld umzusetzen. Von Interesse für die Analyse ist dabei, welche Strategien erkennbar werden, wie die Akteure im Prozessverlauf kommunizieren und welche Öffentlichkeitsarbeit sie betreiben, um ihre Ziele verwirklichen zu können. Im Advocacy-Coalition-Framework wird davon ausgegangen, dass sich innerhalb von Politikfeldern ‚Koalitionen' herausbilden, die sich durch koordinierte Handlungen auszeichnen. Diese ‚Koalitionen' bestehen aus Personen in verschiedenen Positionen, die ein bestimmtes belief system, d.h. ein bestimmte Werte, Annahme und Problemwahrnehmungen teilten[437]. In diesem Sinn ist es für die Analyse der Fallstudien von Interesse, sowohl nach derartigen ‚Koalitionen' als auch nach auftretenden Konflikten zwischen Akteuren zu fragen.

Inhaltliche Diskussionsstränge

Während eines Planungs- und Beteiligungsprozesses bilden sich thematische Schwerpunkte heraus, die im Fokus der inhaltlichen Auseinandersetzung stehen. In der Planung von Hochwasserrückhalteräumen stehen in der Regel Fragen des Grundwassermanagements und des Schutzes von Gebäuden vor Wasserschäden sowie der Zuständigkeiten für den Betrieb des Rückhalteraumes (z.B. Sperrung, Säubern des Gebietes) auf der Agenda[438]. Zum anderen bilden sich je nach örtlicher Charakteristik sowie den vorliegenden Akteursinteressen charakteristische Diskussionspunkte heraus. Im Fall eines Konfliktes werden diese zunehmend verzerrt wahrgenommen werden[439]. Es ist daher davon auszugehen, dass Akteure in räumlichen Konflikten vor dem Hintergrund ihrer eigenen Wahrnehmung und Interessen Sachverhalte instrumentalisieren und diese zu verbreiten suchen[440].

---

[436] vgl. Kap. 2.3.4
[437] Sabatier (1993: 127)
[438] vgl. Rhodius (2006: 21)
[439] Glasl (2004: 36f.)
[440] Reuber (2001: 81, 306 und 332, vgl. Overwien (2003: 61)

Dies macht sich in der Analyse anhand der Intensität, mit der einzelne Themenstränge diskutiert werden, bemerkbar.

Emotionalität

Planungen leiten räumliche Veränderungen ein und können damit Emotionen wecken wie z.B. Angst vor dem Verlust der vertrauten Umgebung oder Schäden am eigenen Eigentum[441]. Auch allgemeine Unzufriedenheit mit der politischen Ordnung kann sich in Emotionen gegenüber einer konkreten Planung äußern[442]. Mit der oben geschilderten Verzerrung von Wahrnehmung und Denken im Fall eines eskalierenden Konfliktes geht die Emotionalisierung der verbalen Auseinandersetzung einher. Demgegenüber wirkt es konfliktmindernd, wenn die Versachlichung einer Debatte gelingt[443]. Interessant für die Analyse ist, welche Emotionen im Prozessverlauf entstehen und welche Reaktionen diese auslösen. Es ist zu vermuten, dass Emotionen auch bewusst eingesetzt werden, um auf die eigene Betroffenheit aufmerksam zu machen und bestimmte Ziele zu erreichen.

Folgende Analysefragen zur Prozessdynamik wurden demnach aufgestellt:

- Prozessverlauf: Inwieweit entspricht der Prozess dem geplanten Verfahren? Welche nicht beabsichtigten Prozesse entfalten sich? Durch welche Akteure bzw. welche Ereignisse wird der Beteiligungsprozess ausgelöst? Wer entscheidet über Mitsprachemöglichkeiten?
- Akteurshandlungen und -interaktionen: Welche Strategien verfolgen die Akteure? Wie treten sie auf, wie kommunizieren sie? Wie betreiben sie ihre Öffentlichkeitsarbeit? Wie interagieren die Akteure miteinander? Welche ‚Koalitionen' oder Konflikte ergeben sich zwischen den Akteuren?
- Inhaltliche Diskussionsstränge: Welche inhaltlichen Streitpunkte kristallisieren sich heraus? Wie werden diese von den unterschiedlichen Akteuren wahrgenommen?
- Emotionen: Welche Emotionen treten auf? Wodurch werden sie ausgelöst? Wie wirken sie sich auf den Planungsverlauf und andere Akteure aus? Werden die Emotionen bewusst eingesetzt?

5.6.3 Ergebnisbereich: die Zielerreichung partizipativer Prozesse bewerten

Die Kategorien des Ergebnisbereiches greifen die in Kap. 3.2.2 benannten Ziele von Beteiligungsverfahren auf. Partizipative Verfahren sollen demnach die Legitimität einer Planung herstellen. Wie in Kap. 3.2.2 dargelegt, werden dabei Input-Legitimität, Throughput-Legitimität und Output-Legitimität gleichermaßen angestrebt. Inwieweit die betroffenen Akteure bzw. die Öffentlichkeit zu der Überzeugung gelangen, ein Planungsprozess und seine Ergebnisse seien legitim, von der Erfüllung dieser drei Legitimitätsdimensionen ab. Daher wird danach gefragt, inwieweit ein Verfahren transparent und fair verläuft, betroffenen Gruppen angemessene Einfluss- und Kontrollmöglichkeiten biete und zu einem guten Ergebnis führt. Akzeptanz hängt aber auch davon ab, was die Befragten unter einem guten Planungs- bzw. Beteiligungsprozess verstehen, d.h. welches Legitimitätsverständnis sie mitbringen[444]. Die drei Legitimitätsbereiche bauen zum Teil aufeinander auf, konkurrieren aber auch miteinander[445]. Zugleich ist ihre Bewertung nicht immer leicht vorzunehmen: Wie z.B. ist das Scheitern einer Planung infolge von Partizipation zu beurteilen? Bedeutet es infolge der bereits investierten Ressourcen größtmögliche Ineffizienz oder ist es vielmehr effektiv, effizient und damit legitim, eine Planung abzubrechen, wenn eine Maßnahme von der Bevölkerung nicht mitgetragen wird? Eine abschließende Beantwortung derartiger Fragen ist

[441] vgl. Rhodius (2006: 21)
[442] Opp & Roehl (1990: 24f.)
[443] Glasl (2004: 34f. und 38ff.) und Fischer & Wiswede (2002: 632)
[444] Webler et al. (2001)
[445] siehe Kap. 3.2.2

sicher nicht auf einem abstrakten Niveau zu treffen, sondern nur im Einzelfall zu beurteilen. Die folgende Operationalisierung von Input-Legitimität, Throughput-Legitimität und Output-Legitimität soll das Hinterfragen der Auswirkungen partizipativer Verfahren und damit Rückschlüsse auf deren tatsächliche Wirksamkeit erlauben.

Input-Legitimität

Input-Legitimität entsteht, wenn die in der Gesellschaft existierenden unterschiedlichen Werte und Sichtweisen Eingang in politische Entscheidungen finden. Damit dies geschehen kann, sind bei der Gestaltung eines Verfahrens bestimmte Grundsätze zu berücksichtigen. Dazu gehören z.B. Offenheit bei der Auswahl der an einem Verfahren teilnehmenden Akteure sowie die Gewährleistung eines ausreichenden Handlungs- und Entscheidungsspielraums. Diese Aspekte werden bereits bei der Untersuchung der Verfahrensgestaltung im Prozessbereich[446] betrachtet. Daher wird in der Kategorie der Input-Legitimität lediglich übergreifend bewertet, inwieweit die unterschiedlichen Werte und Interessen tatsächlich in die Planung einfließen konnten. Diese Werte und Sichtweisen können nur dann Eingang in politische Entscheidungen finden, wenn die Akteure in der Lage sind und die Möglichkeit haben, ihre Eigeninteressen wahrzunehmen und so Einfluss auf politische Entscheidungen auszuüben. Zentral für die Akzeptanz ist dabei, ob die einbezogenen Gruppen und ihr Einfluss auf den Planungsprozess von der Öffentlichkeit als legitimiert angesehen werden und ob sie entsprechend ihrer gesellschaftlichen Rolle agieren[447].

Folgende Analysefragen zur Input-Legitimität wurden demnach aufgestellt:

- Können die Akteure ihre Eigeninteressen wahrnehmen? Finden sich die Interessen und Werte unterschiedlicher Gruppen in der Planung wieder?
- Werden die einbezogenen Gruppen und ihre Interessen von der Öffentlichkeit als legitimiert angesehen?
- Treffen die Entscheidung und das Verfahren zur Entscheidungsfindung in diesem Sinn auf Akzeptanz bei den Akteuren und der Öffentlichkeit?

Throughput-Legitimität

Die Frage, inwieweit bestimmte formale und informelle Regeln und Normen im Planungsprozess beachtet wurden, fand bereits bei der Untersuchung der Verfahrensgestaltung im Prozessbereich Berücksichtigung[448]. An dieser Stelle sollen die Ergebnisse dieser Untersuchung noch einmal abschließend unter dem Stichwort der Throughput-Legitimität ausgewertet werden. Dem liegt die Erfahrung zugrunde, dass Entscheidungen von Betroffenen eher akzeptiert werden, wenn sie das Gefühl haben, diese seien in einem fairen Verfahren zustande gekommen[449]. In diesem Sinn sollen partizipative Verfahren die Transparenz von Planungs- und Entscheidungsprozessen erhöhen und den Akteuren die Ausübung einer Kontrollfunktion über das politische System ermöglichen.

Folgende Analysefragen zur Throughput -Legitimität wurden demnach aufgestellt:

- Werden formale und informelle Regeln und Normen eingehalten?
- Wird das Verfahren als fair empfunden? Verläuft der Planungsprozess für die beteiligten Akteure transparent? Haben die Akteure die Möglichkeit, eine Kontrollfunktion auszuüben?

---

[446] vgl. Kap. 4.2.1
[447] vgl. Forester (1985: 210), Kaase (2003: 459) und Beierle & Cayford (2005: 7 und 14)
[448] vgl. Kap. 4.2.2
[449] Hillier (1998: 17)

- Treffen die Entscheidung und das Verfahren zur Entscheidungsfindung in diesem Sinn auf Akzeptanz bei den Akteuren und der Öffentlichkeit?

Output-Legitimität

Die Output-Legitimität stellt die Ergebnisse eines Planungsprozesses und die effektive Problemlösung bzw. Wirksamkeit von Prozess und Entscheidung in den Mittelpunkt[450]. Die Output-Legitimität umfasst dabei die effektive und effiziente Umsetzung bestimmter politischer Ziele und die Demokratisierung der Gesellschaft.

Effektivität und Effizienz

Die Auswahl von Kriterien zur Prüfung, ob die durch partizipative Angebote angestrebte Wirkung tatsächlich erreicht wird (Effektivität) und dies in einem angemessenen Verhältnis von Aufwand und Nutzen geschieht (Effizienz), orientiert sich an den Erwartungen, die an partizipative Verfahren geknüpft sind. So gehen Befürworter partizipativer Verfahren davon aus, dass partizipative Verfahren 1) die Qualität der Planung verbessern, 2) zur Konfliktregelung beitragen, 3) die Rechtssicherheit erhöhen und damit eine raschere Umsetzung ermöglichen. Nicht zuletzt durch diese raschere Umsetzung wird eine Verbesserung der 4) Kosten-Nutzen-Relation erwartet[451].

1) Qualität der Planung: Die Annahme, dass die Einbindung von Akteuren die Informations- und Entscheidungsgrundlage einer Planung verbessert, bezieht sich insbesondere auf die Ortskenntnisse lokaler Akteure. Diese bringen lokales Wissen ein, das Planungsträgern und Behörden anders nicht zu Verfügung steht[452]. Demgegenüber ist die Frage, ob die Einbindung von Stakeholdern tatsächlich die Qualität der Entscheidung verbessert, umstritten. So werden konflikthaltige Themen in konsensorientierten Verfahren häufig ausgeblendet. Partizipative Verfahren sind daher keine Gewähr für die beste und vor allem nachhaltigste Lösung[453].

2) Konfliktregelung: Einer der Vorzüge partizipativer Verfahren wird darin gesehen, dass diese die bestehenden Interessenkonflikte frühzeitig transparent machen und damit die Chance geben, aktiv nach Möglichkeiten eines Interessenausgleichs zu suchen[454]. Um die Konflikte zu lösen, bedarf es dann aber häufig des Einsatzes anderer Instrumente, wie z.B. finanzieller Entschädigungen[455]. Daher werden in dieser Arbeit im Gegensatz zur Evaluierung von Beierle & Cayford (2002: 25f.) partizipative Verfahren nicht daran gemessen, in welchem Maß sie Konflikte lösen, sondern daran, inwieweit die Konflikte durch sie identifiziert werden. Zur besseren Einschätzung des Umgangs mit Konflikten in den Verfahren wird danach gefragt, ob konfliktbehaftete Themen ausgespart bzw. Teilnehmer ausgeschlossen werden oder sich selbst infolge unüberbrückbarer Gegensätze zur Nichtteilnahme entscheiden.

3) Rechtssicherheit und Umsetzung: Wenn Konflikte bereits im Vorfeld aufgedeckt und geklärt werden können und die Planung auf einer fundierten Informationsgrundlage beruht, so ist zu erwarten, dass es im formellen Verfahren weniger Einsprüche und nach erfolgter Planfeststellung auch weniger Klagen gegen den ergangenen Planfeststellungsbeschluss gibt. Der häufige Vorwurf, partizipative Verfahren seien zu zeitaufwändig und würden Entscheidungen unnötig verschleppen, wird von Befürwortern zurück gewiesen. Sie argumentieren, dass die längere Dauer von

[450] vgl. Petersen (2009: 11), Geißel (2008: 37f.) und Ellebracht (2009: 115), vgl. Kap. 3.2.2
[451] vgl. BBR (2003: 18ff.), Newig (2005: 94ff.), Feindt & Newig (2005: 11) und Beierle & Cayford (2002: 15)
[452] Selle (1996), Bischoff et al. (1996) und BBR (2003: 18ff.).
[453] IFOK (2004: 81) und Hahne (2004)
[454] BBR (2003)
[455] Jänicke & Jörgens (2004) und Rhodius (2006: 65ff.)

Planungsverfahren zu einer besseren Akzeptanz und damit rascheren Umsetzung führen. Demgegenüber kommt es bei Entscheidungen, die ohne ausgeprägte Partizipation zustanden gekommen seien, infolge von nach gelagerten Protesten zu erheblich größeren Verzögerungen in der Umsetzung[456].

4) Kosten-Nutzen-Relation: Abschließend wird unter dem Begriff der Kosten-Nutzen-Relation danach gefragt, ob der durch die Beteiligungsverfahren erzielte Nutzen den getätigten Aufwand rechtfertigt. Dabei geht es im Rahmen einer qualitativen Betrachtung nicht um die Berechnung von exakten Kennzahlen, sondern um die abwägende Erörterung des Verhältnisses zwischen investierter Zeit, Personal- und Sachkosten und der dadurch erreichten Legitimitäts- und Effektivitätsgewinne sowie erzielter Lernprozesse. Hier ist zu beachten, dass Beteiligungsverfahren mitunter von einzelnen Gruppen auch gefordert werden, um Projekte zu verhindern bzw. die Kosten zu steigern, d.h. gezielt als Strategie eingesetzt werden, um die Effizienz zu verringern[457].

Folgende Analysefragen zur Output -Legitimität wurden abgeleitet:

- Qualität der Planung: Wird die Informationsgrundlage der Planung durch die Integration des Wissens lokaler Akteure verbessert? Verbessert die Einbindung von Akteuren die Qualität der Entscheidung?
- Konfliktregelung: Können Konflikte frühzeitig aufgedeckt und bearbeitet werden? Werden Konfliktthemen ausgespart oder Akteure ausgeschlossen? Entscheiden sich Akteure infolge unüberbrückbarer Gegensätze selbst zur Nichtteilnahme?
- Rechtssicherheit und Umsetzung: Wie hoch ist die Zahl der Einwendungen im Planfeststellungsverfahren? Können langwierige gerichtliche Auseinandersetzungen vermieden werden? Ist eine rasche Umsetzung möglich?
- Kosten-Nutzen-Relation: Sind die eingesetzte Zeit, Personal- und Sachkosten angesichts der Ergebnisse der Verfahren gerechtfertigt?

Demokratisierung der Gesellschaft

Mit dem Angebot partizipativer Verfahren ist auch die Erwartung verbunden, dass sich die Beteiligungsprozesse durch die Initiierung von Lernprozessen positiv auf das gesellschaftliche Klima auswirken und zu einer Stärkung der Demokratie beitragen[458]. Dabei lassen sich drei angestrebte Aspekte unterscheiden[459]: 1) Vertrauensbildung, 2) Information und Bildung der Öffentlichkeit, 3) demokratische Qualifizierung.

1) Vertrauensbildung: Die Vertrauensbildung umfasst sowohl das Verständnis der verschiedenen Akteure füreinander, als auch das Vertrauen nichtstaatlicher Akteure in staatliche Institutionen. In dem partizipative Verfahren eine Plattform zur Darlegung und Beleuchtung unterschiedlicher Interessen und zur gemeinsamen Suche nach fairen Konfliktlösungen bieten, kann das Verständnis für die Interessen und Konflikte des Gegenübers wachsen und können sich die Akteure stärker ineinander hinein versetzen. In diesem Sinn sollen kommunikativer Prozesse der in der Bevölkerung vorherrschenden Unzufriedenheit mit politischen Eliten und Institutionen und dem Mangel an Vertrauen in die Leistungsfähigkeit demokratischer Systeme entgegengewirkt werden[460].

2) Information und Bildung der Öffentlichkeit: Auch wenn Autoren Zweifel daran äußern, dass Partizipation bei Einzelnen ein größeres Verantwortungsgefühl für das Gemeinwohl hervorrufen

[456] BBR (2003: 18ff.), Leene (2002: 20)
[457] Hillier (1998: 22f.)
[458] Fürst et al. (2001: 356), Beierle & Cayford (2005: 7) und Geißel (2008: 38f.)
[459] vgl. Kap. 3.2.2
[460] Papadopoulos (2004: 219), Beierle & Cayford (2002: 15), Geißel (2008: 30) und Renn et al. (1999: 4f.)

kann, sind sie optimistisch, was die Zunahme politischer Informiertheit durch Partizipation betrifft[461]. Dabei geht es weniger um ein wissenschaftliches Faktenwissen, als vielmehr um das Denken in Zusammenhängen, die Entwicklung eines gemeinsamen Problemverständnisses und ein Verständnis für Lösungsansätze[462]. In ihrer Evaluation fragen Beierle & Cayford (2002: 26) unter der Rubrik Information und Bildung der Öffentlichkeit danach, ob die Teilnehmenden durch den Beteiligungsprozess soweit informiert sind, dass sie sich effektiv in die Entscheidungsfindung einbringen können. Sie betonen aber auch, dass auch die Informiertheit der weiteren Öffentlichkeit in Betracht gezogen werden sollte.

3) Demokratische Qualifizierung: Befürworter partizipativer Verfahren sehen diese als Möglichkeit zur Einübung demokratischer Verhaltensweisen bzw. einer demokratischen Bildung der Bürger, die für die Festigung einer demokratischen Gesellschaft grundlegend ist[463]. Viele Autoren gehen auch von einer gestärkten persönlichen und sozialen Kompetenz und einer Abkehr von rein egoistischen Zielen hin zu einer größeren Verantwortlichkeit gegenüber dem Gemeinwesen aus[464]. Diese angestrebte Entwicklung wird auch unter den Begriffen Capacity building oder Sozialkapital gefasst[465]. In dieser Hinsicht sollte in erster Linie danach gefragt werden, ob ein Beteiligungsprozess die Teilnehmenden mit einer konstruktiven Diskussionskultur vertraut gemacht hat, die sie auch in anderen konflikthaltigen Kontexten anwenden können.

Analysefragen:

- Vertrauensbildung: Entwickelt sich ein Verständnis für andere Akteure, deren Interessen, Konflikte und Problemlagen? Wächst damit das Vertrauen in staatliche Institutionen?
- Information und Bildung der Öffentlichkeit: Ist die Öffentlichkeit nach dem Verfahren besser informiert über die Planung?
- Demokratische Qualifizierung: Können die Akteure eine konstruktive Diskussionskultur und den Umgang mit Konflikten erproben?

5.7 Zusammenfassung der methodischen Vorgehensweise

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, zu einem vertieften Verständnis partizipativer Prozesse beizutragen. Da hierbei die Rekonstruktion der Sichtweise beteiligter Akteure im Vordergrund steht, wurden Methoden aus dem Bereich der qualitativen empirischen Sozialforschung ausgewählt.

Der Forschungsprozess umfasste zwei Phasen. Die erste Phase beinhaltete eine explorative Studie, die Rahmenbedingungen und Erfolgsfaktoren der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen identifizierte. Diese Studie war in das europäische Verbundprojekt FOWARA (Forested Water Retention Areas) eingebunden. Innerhalb dieser ersten Phase wurden die vier Fallstudien Kulturwehr Breisach, Polder Ingelheim, Polder Trebur und Polder Köln-Porz-Langel/Niederkassel bearbeitet. Die Auswahl der Fallstudien beruhte auf drei Kriterien: 1) Die Fallstudien sollten einen unterschiedlichen Konfliktgehalt aufweisen. 2) Alle am Rhein anliegenden Bundesländer sollten vertreten sein. 3) Zudem sollten die Fallstudien Gemeinden am Ober-, Mittel- und Niederrhein berücksichtigen und damit auf die Ober- und Unterlieger-Problematik eingehen. Im Rahmen der vier Fallstudien wurden 25 problemzentrierte Experteninterviews durchgeführt. Diese sollten die unterschiedlichen Perspektiven von zentralen Akteuren auf den Planungs- und

[461] Geißel (2008: 39)
[462] Beierle & Cayford (2002: 15)
[463] Fürst et al. (2001: 356), Geißel (2008: 38)
[464] Geißel (2008: 39), vgl. Mansbridge (1999), Barber (1984: 232) und Pateman (1970)
[465] Beierle & Cayford (2002: 13), Putnam (1995)

Beteiligungsprozess des Fallbeispiels einfangen. Demzufolge wurden pro Fallbeispiel Interviews mit je einem Vertreter des Planungsträgers, der betroffenen Gemeinde, betroffener Interessengruppen (Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Naturschutz) sowie der Planfeststellungsbehörde geführt. Wenn vorhanden, wurden Vertreter von Bürgerinitiativen befragt. Die Interviewergebnisse wurden in zwei Expertenworkshops vorgestellt und diskutiert. Die Ergebnisse dieser kommunikativen Validierung und der Fallstudienanalyse dienten als Grundlage für die Erstellung eines praxisorientierten Leitfadens zur Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung[466].

Aus den Ergebnissen der explorativen Studie leitete sich die Zielstellung der weiteren Arbeit ab. Innerhalb der zweiten Phase sollte untersucht werden, inwieweit und unter welchen Bedingungen partizipative Prozesse tatsächlich zur Verbesserung von räumlichen Planungsprozessen beitragen können. Dementsprechend erfolgte in der zweiten Phase eine vertiefende Auseinandersetzung mit der Evaluierung partizipativer Verfahren. Aufbauend auf einer Analyse bestehender Evaluierungsansätze und den Ergebnissen der explorativen Studie entstand ein eigener Analyserahmen zur Evaluierung partizipativer Prozesse. Der Analyserahmen gliedert sich in die drei Bereiche Kontext, Prozess und Ergebnis und enthält neun Kategorien mit insgesamt 24 Kriterien. Als Datenmaterial für die Anwendung und Überprüfung dieses Analyserahmens wurden die Interviewtranskripte der zwei am stärksten kontrastierenden Fallstudien ausgewählt: Kulturwehr Breisach und Polder Ingelheim. Die Interviewauswertung erfolgte nach den Grundsätzen der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2002). Der Analyserahmen diente als grobes Codierungsraster. Gleichzeitig wurden die Kategorien und Kriterien anhand des Datenmaterials überprüft und überarbeitet. Für die Zuordnung der Interviewaussagen zu den Kategorien wurde das computergestützte Programm MaxQDA herangezogen. Aus der Arbeit mit dem Datenmaterial der Interviews gingen zwölf weitere Kriterien hervor. Die Ergebnisse der qualitativen Inhaltsanalyse wurden zunächst fallstudienbezogen, danach fallstudienübergreifend ausgewertet und niedergeschrieben. Abschließend wurden die Ergebnisse diskutiert. Die hier zusammenfassend dargestellte methodische Vorgehensweise wird in Kap. 7.1 diskutiert.

[466] Rhodius (2006)

6 Ergebnisse der Fallstudien

Zunächst werden die Ergebnisse der Fallstudien Kulturwehr Breisach und Polder Ingelheim anhand des Analyserahmens erläutert. Die ausführliche und mit Zitaten unterlegte Herleitung der Ergebnisse dient der Nachvollziehbarkeit der Aussagen. Infolge der zahlreichen Wechselwirkungen zwischen einzelnen Kriterien, kommt es dabei gelegentlich zu Wiederholungen von Interpretationen. Am Ende jeder Fallstudie findet sich ein Zwischenfazit, das die wesentlichen Erkenntnisse in gebündelter Form wiedergibt. Abschließend werden die Ergebnisse der beiden Fallstudien miteinander verglichen.

6.1 Kulturwehr Breisach

Die Aufbereitung der Ergebnisse der Fallstudie Kulturwehr Breisach folgt der Struktur des Analyserahmens, d.h. sie unterteilt in Kontext-, Prozess- und Ergebnisanalyse. Auf die ausführliche Herleitung der Ergebnisse folgt eine komprimierte Darstellung der wesentlichen Erkenntnisse.

6.1.1 Kontext

Der Kontextbereich enthält die Kategorien Raum- und Problembezug, Öffentlichkeit, Institutioneller Rahmen sowie die Akteurskonstellation.

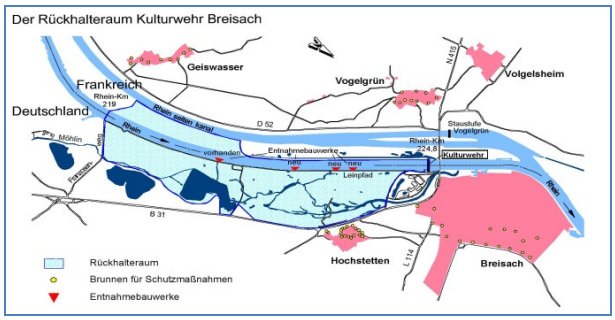
Raum- und Problembezug

Die folgenden Abschnitte geben einen Überblick über die Lage des Hochwasserrückhalteraumes, die naturräumliche Ausstattung und die Landnutzung des Gebietes sowie Eckdaten der Planung. Diese beschränken sich dabei auf die für das Verständnis des Planungsprozesses wesentlichen Punkte.

Lage

Der Rückhalteraum Kulturwehr Breisach ist mit 505 ha und etwa 9,3 Mill. m³ Retentionsvolumen Teil des Integrierten Rheinprogrammes von Baden-Württemberg bei Rhein-km 224,800[467]. Auf deutscher Seite nimmt er bis zu 306 ha ein[468] (siehe Abb.9). Der Retentionsraum liegt am Oberrhein am letzten Abschnitt des Restrheines, der parallel zum Rheinseitenkanal verläuft. Der Retentionsraum wird im Osten durch den Rheinhauptdamm, im Westen durch einen Hochwasserdamm der französischen Seite des Rheinufers und in Richtung Breisach durch einen Flügeldamm begrenzt. Im Süden endet der Überflutungsraum bei Rhein-km 219,0 am Franzosenweg. Der Rheinseitenkanal mündet unterhalb des Wehres wieder in den Rhein. Der geplante Rückhalteraum entspricht damit in etwa dem derzeitigen Überflutungsbereich des schon bestehenden Kulturwehres Breisach.[469] Das Kulturwehr Breisach wurde bereits 1965 eingeweiht. Sein Bau geht auf den Oberrheinvertrag von 1956 zurück. Mithilfe des Wehres sollte dem durch den Bau des Rheinseitenkanals ausgelösten Absinken der Grundwasserstände entgegen gewirkt werden[470].

[467] vgl. Kap. 2.3.1
[468] GWD SOR/HR (2003: 2)
[469] http://www.rp-freiburg.de/servlet/PB/menu/1191444/index.html
[470] GWD SOR/HR (2003), vgl. Kap. 2.2.4



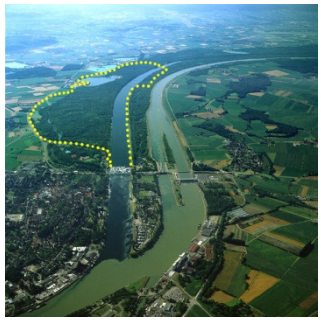


Abb.9: Überblick über den Rückhalteraum Kulturwehr Breisach[471]

Der Rückhalteraum nimmt auch französisches Territorium auf der Gemarkung der Gemeinde Vogelgrün in Anspruch. Daher bedurfte die Einrichtung des Rückhalteraumes nicht nur des deutschen Planfeststellungsbeschlusses, sondern auch der Genehmigung durch ein französisches Verfahren[472]. Die Lage an der französischen Grenze brachte damit einen gegenüber der Planung anderer Rückhalteräume deutlich erhöhten Abstimmungsbedarf mit sich.

Auf deutscher Seite sind die Gemarkungen der Stadt Breisach[473] sowie der Breisacher Ortsteile Gündlingen und Oberrimsingen vom Rückhalteraum und den durch den Betrieb nötigen Grundwasserhaltungsmaßnahmen betroffen. Zwischen der Siedlung des Ortsteils Hochstetten und dem Rückhalteraum liegen 100 m; der Südrand der Breisacher Kernstadt befindet sich in 600 bis 700 m Entfernung vom Retentionsraum und ist von diesem durch Grünflächen getrennt[474]. Die Planung des Kulturwehrs Breisach ist eng verwoben mit der Planung des nördlich gelegenen Rückhalteraumes Breisach-Burkheim. Beide Räume beeinflussen den Grundwasserspiegel der Stadt Breisach. Daher betreffen Grundwasserhaltungsmaßnahmen beide Räume gleichzeitig[475].

Naturräumliche Ausstattung und Landnutzung

Im Bereich des Rückhalteraumes grenzt ein 500 bis 800 m breiter Waldstreifen an den Rhein. Dieser wird forstwirtschaftlich genutzt und erfüllt gleichzeitig Erholungsfunktionen[476]. Die Gemeinde misst dem Raum große Bedeutung für die Naherholung bei:

> *„Breisach gehört zum Naherholungsraum Freiburg; im Frühjahr müssen Sie mal herkommen und sich die Besucherströme ansehen“ (Br BM 33).*

Auch die Umweltverträglichkeitsstudie spricht von einer hervorgehobenen Funktion des Rheinwaldes für die Naherholung[477]. Die Studie weist eine Zusammensetzung des Rheinwaldes aus ehemaligen Mittelwäldern mit einem hartholzaueartigen, strukturreichen Vegetationsbestand, Kiefernbeständen und Buntlaubbeständen mit Berg- u. Spitzahorn sowie Esche aus. Insbesondere die Mittelwälder werden als sehr wertvoller Lebensraum für Vögel und Säugetiere gewertet. Die vorhandene

---

[471] Grafik und Luftbild aus Online-Quelle [http://www.rpbwl.de/freiburg/abteilung5/referat53.3/kw-breisach/FrameSet.htm]
[472] GWD SOR/HR (2003: 1, 4)
[473] Breisach liegt im Landkreis Breisgau-Hochschwarzwald, ca. 20 km entfernt von Freiburg im Breisgau. Die Gemarkungsfläche aller Ortsteile gemeinsam beträgt 5458ha, davon werden 2855ha landwirtschaftlich, 1372ha forstwirtschaftlich genutzt. Insgesamt 14.079 Einwohner leben in Breisach. Tourismus spielt in Breisach eine zentrale Rolle, dabei ist die Lage am Rhein entscheidend für die Attraktivität der Stadt. Bekannt ist Breisach auch für sein Münster, das St. Stephansmünster. [http://www.breisach.de/html/seiten/text.phtml?nav=85&lang=de]
[474] LRA (2006: 49)
[475] GWD SOR/Hochrhein (2003: 1)
[476] LRA (2006: 49)
[477] GWD SOR/HR (2003: 9)

Krautschicht des Feldulmen-Stieleichen-Hainbuchenwaldes stimmt mit der potentiell natürlichen Vegetation überein[478].

Ein Teil der Waldfläche befindet sich im Besitz der Stadt Breisach, ein anderer Teil im Besitz des Landes Baden-Württemberg. Im Verlauf der Planung hat bereits ein Tausch von Flächen zwischen Stadt und Land stattgefunden, um Nachteile auszugleichen, die der Stadt Breisach durch die Planung entstehen. Nach Auskunft des Planungsträgers haben zudem Ausgleichszahlungen an die Stadt stattgefunden, da der Wert des von der Stadt abgegebenen Waldes höher gewesen sei (Br PT 161).

Östlich an den Rückhalteraum angrenzend befinden sich Ackerflächen. Im Retentionsraum befindet sich der Kiessee Uhl, an dem Einrichtungen des Kies- und Schotterwerks Uhl, des Asphaltwerks Pontiggia sowie des Betonwerks Braun angesiedelt sind. Zwei weitere Kiesseen liegen am Rand des Retentionsraumes[479]. In unmittelbarer Nachbarschaft befindet sich ein von Breisacher Vereinen genutztes Sport- und Freizeitgelände.

Eckdaten der Planung

Die folgenden Angaben beziehen sich auf den Stand der Planung, wie er zum Zeitpunkt der Einreichung der Unterlagen für das deutsche Planfeststellungsverfahren bestand. Sie gehen auf die drei Aspekte 1) Hochwasserschutzfunktion, 2) ökologische Flutungen, 3) flankierende Maßnahmen ein. Dabei beschränken sich die Ausführungen auf die für das Verständnis des Planungsprozesses nötigen Eckdaten. Die Aussagen basieren auf dem Antrag auf Planfeststellung[480] und dem Planfeststellungsbeschluss[481].

1) Hochwasserschutzfunktion: Die Hochwasserschutzfunktion mit einem Rückhalt von 9,3 Mill. m^3 Wasser soll durch die Steuerung des bestehenden Kulturwehres sowie drei neue und ein vorhandenes Entnahmebauwerk erreicht werden. Dabei wird der Leinpfad ab einem bestimmten Abfluss im Rhein überströmt. Angestrebt wird ein Fließpolder[482]. Mit einer Flutung des Raumes aus Gründen des Hochwasserschutzes wird ca. alle zehn Jahre gerechnet. Die Gesamtkonzeption des Integrierten Rheinprogrammes sieht eine maximale Überflutungshöhe von 2,50 m über dem mittleren Geländeniveau vor. Im Fall des Kulturwehrs Breisach wird diese Einstauhöhe infolge des steil abfallenden Flügeldamms teilweise überschritten. Dies wird von der Planfeststellungsbehörde als gerechtfertigt akzeptiert.

2) Ökologische Flutungen: Da der Planungsträger davon ausging, dass die Hochwassereinsätze das bestehende Ökosystem gravierend schädigen, wurden ökologische Flutungen als Minimierungsmaßnahmen im Sinne der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung[483] vorgesehen. Ökologische Flutungen sollen regelmäßig, d.h. unabhängig von Hochwasserfällen stattfinden. Sie sollen die Herausbildung aueähnlicher und damit hochwassertoleranter Lebensgemeinschaften fördern. In ihrer Häufigkeit, Dauer und Höhe sind sie vom Wasserregime des Rheins und vertraglich festgelegten Entnahmemöglichkeiten abhängig. Daher sind nach Angaben des Planungsträgers lediglich an im Mittel 65 Tagen eines Jahres ökologische Flutungen möglich, die sich aufgrund ihrer geringen Höhe aber kaum auf die Fläche auswirken.

---

[478] ebd.: 6
[479] LRA (2006: 49, 102ff.)
[480] GWD SOR/HR (2003: 34 und 102ff.)
[481] LRA (2006: 40ff.)
[482] In einem Fließpolder stagniert das Wasser auch nach Ausschöpfen des vollen Retentionsvolumens nicht, sondern durchströmt den Raum weiterhin (LRA 2006: 40f.).
[483] Die Überflutung des Raumes im Falle eines Hochwassers stellt einen Eingriff in Natur und Landschaft dar, der nach § 19 BNatSchG i.V.m. § 11 NatSchG zu vermeiden, vermindern, auszugleichen oder zu ersetzen ist (GWD SOR/HR 2003: 34).

3) Flankierende Maßnahmen: Die Flutungen bringen Auswirkungen mit sich, die flankierende Maßnahmen erfordern. So sind Grundwasserhaltungsanlagen in Form von Brunnengalerien vorgesehen, um den Grundwasseranstieg auszugleichen, die umliegenden Ortschaften zu schützen und damit Schäden an Gebäuden zu vermeiden. Bestehende Nutzungen wie z.B. das Werksgelände am Kiessee Uhl müssen berücksichtigt und durch technische Maßnahmen geschützt werden. Wo dies nicht möglich oder sinnvoll ist, wie im Fall eines Reiterhofes, werden die Nutzungen verlagert. Auch Ersatzmaßnahmen für die Einschränkung der Naherholungsfunktion der Fläche wurden vorgesehen, wie z.B. die Ergänzung eines Rundweges um den Eckartsberg und die Umgestaltung eines Teils der Uferpromenade. Auch die Errichtung von zwei Fischtreppen am Leinpfad ist geplant.

Öffentlichkeit

Unter dem Begriff der öffentlichen Meinung wird in dieser Arbeit zum einen betrachtet, wie groß die öffentliche Aufmerksamkeit gegenüber der Planung bzw. dem Planungsprozess ist. Zum anderen interessieren die öffentliche Meinung gegenüber der Planung und gegenüber einzelnen Akteuren sowie die Rückwirkung der öffentlichen Meinung auf den Planungsprozess. Da sich die Erhebung auf die Daten von Experteninterviews bezieht und nicht auf repräsentative Umfragen in der Bevölkerung, können keine direkten Aussagen zur öffentlichen Meinung getroffen werden. Die Interviewaussagen lassen jedoch Rückschlüsse auf die öffentliche Aufmerksamkeit und die Einschätzung der öffentlichen Meinung durch die Akteure zu. Eine im Rahmen des Vorläuferprojektes durchgeführte Zeitungsanalyse zeigt die veröffentlichten Meinungen auf.

Öffentliche Aufmerksamkeit

Sowohl Planungsträger als auch Bürgerinitiative bekunden, dass die öffentliche Aufmerksamkeit zu Beginn der Planung gering gewesen sei. Die seit 1992 vom Planungsträger durchgeführten Gespräche mit der Stadt, betroffenen Vereinen und Grundstückseigentümern sowie vereinzelt angebotene Bürgerversammlungen stießen nicht auf öffentliche Resonanz. Der Planungsträger führt dies auf die mangelnde Erfahrung mit Hochwasser zurück:

> *„Natürlich, die Menschen vor Ort, die schon seit Generationen keine natürlichen Überflutungen mehr kannten […], die konnten sich das vielleicht nicht ganz so gut vorstellen - obwohl wir es immer wieder in verschiedensten Grafiken […] aufbereitet hatten“ (Br PT 15).*

Das auslösende Moment für eine zunehmend wachsende öffentliche Aufmerksamkeit bildete das Hochwasser 1999, das in der Bevölkerung das Bewusstsein für mögliche Folgen eines in unmittelbarer Nachbarschaft befindlichen Retentionsraumes auslöste. Dieses Ereignis fiel zusammen mit frei werdenden persönlichen Ressourcen bei einem der Hauptprotagonisten der Bürgerinitiative (BI). Mit der Gründung der Bürgerinitiative war dann ein Personenkreis vorhanden, der dafür sorgte, das Thema der Planung des Kulturwehrs Breisach immer wieder in die Öffentlichkeit zu tragen.

Öffentliche Meinung

Eine repräsentative Umfrage zur Einstellung der Breisacher Bevölkerung gegenüber der Planung liegt nicht vor, daher erfolgt der Rückgriff auf veröffentlichte Meinungen und Äußerungen der befragten Akteure. Hier zeigte eine innerhalb der ersten Untersuchungsphase erstellte Analyse der Zeitungsartikel zum Kulturwehr Breisach, das die den Polder ablehnenden Meinungen in den lokalen Medien die überwogen[484]. Innerhalb der 33 analysierten Artikel, die im Zeitraum von Januar 2001 bis November 2005 veröffentlicht wurden, standen den 143 Mal genannten Gegenargumenten nur 33

[484] Hellmann & Rhodius (2005)

zustimmende Äußerungen zum geplanten Rückhalteraum gegenüber. Die Gegenargumente bezogen sich dabei insbesondere auf die ökologischen Flutungen.

Die befragten Akteure nahmen Tendenzen in der öffentlichen Meinung sehr unterschiedlich wahr. Die folgende Gegenüberstellung macht deutlich, dass die Situation je nach eigener Meinung ganz unterschiedlich ausgelegt wird und auch Meinungen bestimmter Akteure auf die allgemeine Öffentlichkeit übertragen werden. Der Planungsträger interpretierte den Widerstand gegen Hochwasserrückhalteräume als Teil der allgemein in der Gesellschaft vorherrschenden „Anspruchsmentalität“ (Br PT 39):

> *„Es ist kein Mensch mehr bereit, eine gewisse Beeinträchtigung zugunsten eines Anderen hinzunehmen. Man will immer nur alle Vorteile für sich haben. In Breisach spitzt es sich doch auf den Punkt zu: ‚Ich will 365 Tage im Rheinwald spazieren gehen, wann ich will, das ist mir wichtig. Ob die da unten im Hochwasser absaufen und vielleicht ersaufen, ist mir doch eigentlich egal. Ich will spazieren gehen, wann ich will‘ (Br PT 41).*

Eine andere Haltung, die von Befürwortern der Planung als vorherrschend in der Öffentlichkeit vermutet wurde, war die Angst vor Veränderungen in der eigenen Umgebung, die maßgeblich dafür sei, gegen die Rückhaltemaßnahmen zu protestieren:

> *„Und dann sagen die [Menschen vor Ort – Anm. d. A.]: ‚Wenn wir auf die ökologischen Flutungen verzichten, ist das Risiko nicht so groß. Unser Wald, so wie wir ihn jetzt haben, wie wir ihn jetzt lieben und schätzen, wird nicht verändert. Die Leute haben unheimlich Angst vor Veränderung, unglaublich“ (B LNV 73).*

Von Planungsträger und Vertretern von Forstwirtschaft und Naturschutz gleichermaßen wird eine Veränderung in der Einstellung der Öffentlichkeit gegenüber Umweltbelangen konstatiert:

> *„Als man beschlossen hat, das IRP [das Integrierte Rheinprogramm – Anm. d. A.] 1988 aufzustellen, als man das IRP entwickelt hat und als wir es dann 96 verabschiedet haben, hatte der Umweltschutz noch einen höheren gesellschaftlichen Stellenwert. Momentan hat er keinen Wert“ (Br PT 191).*

Eine Veränderung, die sich auf das Integrierte Rheinprogramm (IRP) auswirkte, sieht auch der befragte Naturschutzexperte:

> *„Meines Erachtens hat der Wind so ab 2000 gedreht. Wir haben im März 2000 eine Tagung in Lahr gehabt zum IRP. Da war erkennbar, dass der Öko-Zeitgeist endgültig tot ist und ein ganz neuer Wind weht“ (Br NatSE1 111).*

Institutioneller Rahmen

Unter dem Begriff des institutionellen Rahmens werden im Folgenden die Organisations- und Entscheidungsstrukturen, das zur Verfügung stehende Steuerungsinstrumentarium, die vorausgegangenen Vorplanungen und parallelen Prozesse sowie der politische Rahmen betrachtet.

Organisations- und Entscheidungsstrukturen

Im Verlauf des Planungsprozesses kam es zu mehreren Umstrukturierungen des Planungsträgers. Mit der Planung und Umsetzung des 1988 beschlossenen IRP wurde die Neubauleitung Oberrhein mit Sitz in Breisach beauftragt, die direkt dem Ministerium unterstand. Diese wurde später in die Gewässerdirektion Nördlicher Oberrhein mit Sitz in Karlsruhe und die Gewässerdirektion Südlicher Oberrhein mit Sitz in Lahr unterteilt. Für die Planung des Kulturwehrs Breisach zeichnete die Gewässerdirektion Südlicher Oberrhein verantwortlich. 2005 erfolgte im Rahmen der allgemeinen Verwaltungsreform Baden-Württemberg die Eingliederung der Gewässerdirektion Südlicher Oberrhein in das Referat 53.3 des Regierungspräsidiums Freiburg, das die finanzielle und fachliche Verantwortung für die Rückhalteräume des IRP und damit auch für die im Regierungsbezirk Karlsruhe

liegenden Räume hat.[485] Es ist davon auszugehen, dass diese Umstrukturierungen Auswirkungen auf die Planung hatten, da sie personelle Kapazitäten banden.

Als Planfeststellungsbehörde fungierte das Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald. Dieses ist als Verwaltung des Landkreises gleichermaßen Staatsbehörde und kommunale Kreisbehörde. Als Feststellungsbehörde nimmt es die Rolle der Staatsbehörde und unteren Verwaltungsbehörde ein. In diesem Fall hat der Landrat die alleinige Zuständigkeit. Der Bereich der Kreisbehörde fällt in die Zuständigkeit des Kreistages. Der Landrat wird vom Kreistag für eine Zeit von acht Jahren gewählt, gleichzeitig ist er Beamter des Landkreises.[486]

In Folge dieser Doppelfunktion stellt der ehrenamtliche Naturschutzvertreter die Neutralität der Planfeststellungsbehörde in Frage:

> *„Das ist natürlich ein bisschen fragwürdig, dass das Landratsamt - also eine recht niedrige Ebene - dieses Planfeststellungsverfahren durchzieht, und dann quasi auch der Landrat eine ganz große Bedeutung hat. Der Landrat, der von seinen Bürgermeistern sehr, sehr abhängig ist […]Der Landrat ist auch von seinem Kreistag sehr abhängig. Und bei uns sind ja die Bürgermeister nahezu alle im Kreistag als Mitglieder" (B LNV 174).*

Die Bürgermeister würden ihre Interessen *„massiv auch im Kreistag"* durchsetzen (B LNV 176). Zudem habe der Landrat mit dem Bürgermeister von Breisach ein *„ganz, ganz enges Verhältnis":*

> *„Die sind gute Freunde, Parteifreunde. Die arbeiten ja ständig in allen möglichen Gremien eng zusammen, und daher sind wir ein bisschen skeptisch" (B LNV 178).*

Steuerungsinstrumentarium[487]

Neben den gesetzlichen Vorgaben zum Ablauf einer Planung, die sich im Raumordnungs- bzw. Planfeststellungsverfahren niederschlugen, hatte die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung einen großen Einfluss auf Planung und Planungsverlauf. Aus Sicht des Planungsträgers machte diese ökologische Flutungen zwingend erforderlich[488]. Um gerichtliche Auseinandersetzungen zu vermeiden, versuchte der Planungsträger vertragliche Vereinbarungen mit der Stadt Breisach außerhalb der Verfahren zu treffen. Eine Vielzahl von finanziellen Instrumenten kam zum Einsatz. So diente der für alle Räume des Integrierten Rheinprogrammes geltende Entschädigungskatalog für bewaldete Flächen zur Berechnung und zum Ausgleich der Ertragseinbußen in der Forstwirtschaft. Laut Einschätzung des örtlichen Forstvertreters waren die Entschädigungssätze für Waldflächen gut ausgearbeitet. Sie hätten den Konflikt zwischen Planungsträger und Kommune jedoch nicht befriedigend lösen können, da die Gemeinde ihr Verfügungsrecht nicht aufgeben wollte bzw. die Naherholungsfunktion eingeschränkt sah (Br FW 76-78). Um der Gemeinde entgegen zu kommen, bot der Planungsträger Maßnahmen im Bereich Naherholung und deren Verankerung im landschaftspflegerischen Begleitplan, im technischen Plan oder in einem überregionalen Naherholungskonzept an (Br PT 49). Insgesamt betonten Stadt und Bürgerinitiative jedoch, dass finanzielle Entschädigungen für sie nicht im Vordergrund standen, sondern der Erhalt der Flächenfunktion und immaterielle Werte (Br BM 40). In der Auseinandersetzung mit der Bürgerinitiative blieb die Frage der Entschädigung gleichwohl strittig, z.B. bei der Frage der Entschädigung für vom Druckwasser betroffene Vereinshäuser.

---

[485] http://www.rp-freiburg.de/servlet/PB/menu/1154319/index.html; http://www.landeskunde-baden-wuerttemberg.de/2619.html
[486] http://www.landkreise-bw.de/landkreise/landkreise/landratsamt.htm
[487] An dieser Stelle wird auf die rechtlichen und finanziellen Instrumente eingegangen. Die informationellen Instrumente werden in Kap. 6.1.2.1 vorgestellt.
[488] Die Überflutung des Raumes im Falle eines Hochwassers stellt einen Eingriff in Natur und Landschaft dar, der nach § 19 BNatSchG i.V.m. § 11 NatSchG zu vermeiden, vermindern, auszugleichen oder zu ersetzen ist (GWD SOR/HR 2003: 34).

Vorplanungen und parallele Prozesse

Das Kulturwehr Breisach wurde bereits 1965 eingeweiht. Es diente dazu, dem Absinken der Grundwasserstände entgegen zu wirken, das durch die geringe Wassermenge im Restrhein ausgelöst worden war[489]. Im Zuge der Erarbeitung des Integrierten Rheinprogrammes (IRP) und der Suche nach Standorten für Rückhaltemaßnahmen fand ein Raumordnungsverfahren statt, das am 7.März 1991 zu einer raumordnerischen Beurteilung führte. Laut Planungsträger war die Planung spätestens mit dem Raumordnungsverfahren in der breiteren Öffentlichkeit bekannt. Die raumordnerische Beurteilung stellte die Übereinstimmung der Planung des Kulturwehrs Breisach mit den Grundsätzen der Raumordnung fest. In der Beurteilung wurde festgelegt, dass keine *„Überflutungen mit einer Höhe von mehr als 2,50 m über dem Beginn der Hartholzaue“*[490] durchgeführt werden dürfen, andernfalls sei eine neue Entscheidung nötig. Diese Regelung wurde im Verlauf des Planungsprozesses Gegenstand der Auseinandersetzung. Da die Begrenzung auf eine Einstauhöhe von 2,50 m im Fall des Kulturwehrs Breisach nicht eingehalten werden konnte, vertrat die Stadt Breisach den Standpunkt, dass ein neues Raumordnungsverfahren nötig sei (Br RA 78-80). Der Raumordnungsbeschluss wäre laut Bürgermeister geeignet gewesen, *„um die Planfeststellung zu kippen“* (Br BM 20). Demgegenüber ging der Planungsträger davon aus, dass diese erneute Entscheidung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens stattfindet[491]. Die Stadt Breisach äußerte sich im Raumordnungsverfahren positiv zum Anliegen des Hochwasserschutzes, vertagte ihre Aussage zu den ökologischen Flutungen aber auf das Vorliegen konkreterer Planungen (Br PT 15).

Die Fläche des Rückhalteraumes Kulturwehr Breisach wurde als Vorrangbereich für Überschwemmungen in den 1995 in Kraft getretenen Regionalplan aufgenommen. In den Vorgaben des Regionalplans wird bereits auf die Grundprinzipien des IRP (z.B. die Verbindung von Hochwasserschutz und Auenrenaturierung) Bezug genommen[492]. Aus Sicht des Planungsträgers werden die Vorgaben des Regionalplans von den Bürgermeistern häufig nicht ernst genug genommen: *„Manche meinen, sie könnten das politisch wieder weg wägen - ‚Das steht nur dort, damit man der Pflicht genüge getan hat und wenn es dann drauf ankommt, dann kriegen wir das schon politisch weg‘“* (Br PT 61). In das 1996 von der Landesregierung beschlossenen IRP ist das *Kulturwehr Breisach* mit dem Retentionsvolumen von 9,3 Mio. m³ eingerechnet.

Politischer Rahmen

Die Errichtung des Rückhalteraumes Kulturwehr Breisach geht auf die 1982 geschlossene deutsch-französische Vereinbarung zurück. Damit basieren die Beschlüsse der Landesregierung zum IRP auf einem internationalen Vertrag und erhalten dadurch zusätzlichen politischen Handlungsdruck. Diesem die Planung fördernden Aspekt gegenüber stand der häufige Wechsel der politischen Spitze, den der Planungsträger als erschwerend empfand. Während der gesamten Planungszeit habe es sieben verschiedene Umweltminister gegeben (Br PT 217-225). Für einen Großteil dieser Minister habe die Umsetzung des IRP laut Ansicht eines Akteurs keine Priorität gehabt, da sie ihnen keinen Gestaltungsraum mehr bot:

> *„Umweltminister Vetter konnte sich profilieren, indem er das IRP auf die Schienen gesetzt und gesagt hat - ‚Wir machen da eine Kehrtwende, es geht mit dem Staustufenbau nicht weiter. Wir müssen jetzt den Hochwasserschutz voranbringen‘. […] Alle nachfolgenden Minister waren nur noch Umsetzer und haben nur noch die Probleme abgekriegt. […] Und das ist etwas Undankbares, wenn man politisch denkt“ (Br NatE1 57).*

---

[489] GWD SOR/HR (2003)
[490] GWD SOR/HR (2003: 20)
[491] ebd.: 21
[492] ebd.: 17f.

Auch infolge dieses mangelnden Einsatzes von Seiten der ministeriellen Ebene habe der Planungsträger in der Region nur ein mangelndes politisches Gewicht geltend machen können:

> *„Den politischen Rückenwind wie die neue Messe Stuttgart haben wir [der Planungsträger – Anm. d. A.] eben nicht" (Br PT 244).*

Diese fehlende politische Unterstützung wird nicht nur von Befürwortern und Gegnern der Planung, sondern auch vom Vertreter der Planfeststellungsbehörde als eine wesentliche Konfliktursache gesehen (Br PFB 43-49).

Akteurskonstellation

Die Akteure werden hinsichtlich ihrer Handlungsressourcen und Handlungsorientierungen charakterisiert. Anschließend werden die bereits vor Planungsbeginn bestehenden Akteursbeziehungen beschrieben.

Handlungsressourcen

Im Mittelpunkt dieses Kapitels steht die Frage nach den persönlichen Fähigkeiten der Akteure und den materiellen und institutionellen Ressourcen, mit denen sie ausgestattet sind. Die Akteure werden in alphabetischer Reihenfolge vorgestellt: 1) Bürgerinitiative, 2) Gemeinde, 3) Forstwirtschaft, 4) Naturschutz, 5) Planfeststellungsbehörde, 6) Planungsträger, 7) politische Vertreter.

1) Bürgerinitiative: Ausgelöst durch das Erleben eines Hochwassers und seiner Folgen für Breisacher Einwohner gründete sich 1999 die Bürgerinitiative „Für eine verträgliche Retention Breisach-Burkheim e.V.". Der Kern der Bürgerinitiative setzte sich aus Personen zusammen, die zuvor beruflich stark eingebunden waren und nun im Zuge der Pensionierung Zeit für die Auseinandersetzung mit den Planungen gewannen:

> *„Da ich beruflich in Anspruch genommen war, konnte ich mich nie darum kümmern. Man hat sich damit nicht auseinandergesetzt. Erst […] seitdem ich pensioniert bin, konnte ich mich damit befassen" (Br BI 52).*

Die Mitglieder dieser Kerngruppe waren in ihrem Berufsleben in verantwortungsvollen Positionen tätig und brachten damit ein hohes Maß an Erfahrung in die Arbeit der Bürgerinitiative ein. Daher bescheinigten selbst Akteure, die inhaltlich konträre Positionen einnahmen, der Bürgerinitiative, *„mit einem guten Führungsteam […] eine ganz, ganz aktive und sehr, sehr gut organisierte Arbeit"* zu machen (B LNV 74). Bereits die Gründung der Bürgerinitiative war von einer hohen Professionalität geprägt. Ziel war es, überparteilich zu agieren:

> *„Es war in der Tat so, dass [in den] Vorstand [der BI] aus jeder Partei, aus jeder Fraktion im Gemeinderat jemand dazu gegangen ist. Und so wir haben die Bürgerinitiative gegründet" (Br BI 5).*

Diese überparteiliche Verankerung und Anbindung an die Gemeinde stellte eine wichtige Handlungsressource dar. Zum Zeitpunkt der Befragung bestand die Bürgerinitiative aus ca. 500 Mitgliedern (Br BI 60). Diese Zahl wurde von Befürwortern der Bürgerinitiative als hoch bewertet und auf eine aktive Mitgliederwerbung zurückgeführt (Br FW 27). Kritiker der Initiative urteilten anders:

> *„Die Bürgerinitiative hat mitgliedermäßig nicht den großen Rückhalt […], man hat da nicht die Massen zusammengekriegt für eine richtige Opposition" (Br NatSE1 35).*

Die wesentlichen Ressourcen der Bürgerinitiative bestanden in den persönlichen Fähigkeiten ihrer Leitungsgruppe und einer guten Verankerung in der Gemeinde. Die gute Zusammenarbeit mit der Gemeinde erschloss wiederum neue Ressourcen. So beriet der Rechtsanwalt der Stadt Breisach auch die Bürgerinitiative auf Kosten der Gemeinde.

2) Gemeinde: Die Belange der Stadt Breisach im Planungsprozess wurden durch den Bürgermeister, die Stadtverwaltung und den Rechtsanwalt der Gemeinde vertreten. Bürgermeister und Rechtsanwalt bildeten mit ihrem Erfahrungshintergrund eine zentrale Ressource der Stadt. Der Bürgermeister hatte das Planungsverfahren bereits mehr als 20 Jahre in seiner Funktion als Bürgermeister begleitet. Zudem verfügte er auch aus seiner Arbeit als Kreistagsmitglied über zahlreiche Kontakte und war in der deutsch-französischen Zusammenarbeit aktiv. Als Bürgermeister war er in seinem Handeln an die politischen Entscheidungen des Gemeinderates gebunden. Der befragte Rechtsanwalt vertrat die Stadt seit ca. 1999 im Planungsprozess, seine Kanzlei war schon länger schon mit der Vertretung der Stadt betraut (Br RA 10, 29). Er brachte Erfahrungen aus seiner Mitarbeit am Planfeststellungsbeschluss für den Polder Söllingen-Greffern mit, an dem er als Beauftragter des Landes Baden-Württemberg, d.h. *„auf der anderen Seite“* (Br RA 6) beteiligt war. Insgesamt vertrat er Gemeinden aus fünf Rückhalteräumen des Integrierten Rheinprogramm (IRP).

3) Forstwirtschaft: Der befragte Vertreter der Forstwirtschaft hatte im Rahmen seiner mittlerweile beendeten Tätigkeit als Leiter des Staatlichen Forstamtes Breisach etwa sechs Jahre Kontakt mit den Planungen. Neben seiner festgelegten Rolle als Landesbeamter brachte er zum einen Erfahrungen und Prägungen aus einer zwölfjährigen Tätigkeit als ehrenamtlicher Naturschutzbeauftragter ein, zum anderen war er durch seine Vereinstätigkeit in Breisach persönlich mit Mitgliedern der Bürgerinitiative eng vertraut und teilte viele der Sichtweisen der Bürgerinitiative (Br FW 34, 36). Als Vorstand des Tennisclubs Breisach war er selbst betroffen von den Planungen. Als Beamter des Landes Baden-Württemberg war er den Kabinettsbeschlüssen zum IRP verpflichtet und verfügte in Bezug auf die Mitsprache der Forstwirtschaft bei den Planungen nur bedingt über eigene Handlungs- und Entscheidungsspielraume (Br FW 38). Darüber hinaus wurde in den Interviews auch ein aus einer forstlichen Forschungseinrichtung stammender Wissenschaftler erwähnt, der sich in seiner Arbeit der Auenentwicklung am Oberrhein widmete und infolge seiner Ausstrahlung und Einbindung in einen wissenschaftlichen Kontext entsprechenden Einfluss auf die Planung ausgeübt hätte (B LNV 261).

4) Naturschutz: Der Vertreter eines Naturschutzverbandes war bereits langjährig Naturschutz aktiv und hatte infolge seiner Pensionierung nun auch mehr Zeit für diese ehrenamtliche Tätigkeit. Er beschrieb einen Mangel an aktiven Mitgliedern. Der Verband werde generell für Stellungnahmen zu vielen Themengebieten angefragt, da bleibe keine Zeit, sich in spezifische Materien einzuarbeiten:

> *„Wir sind mehr Generalisten und nicht die ganz großen Spezialisten. Ich kann mich nicht in die Situation eines jeden Polders hineindenken. Darum habe ich auch Schwierigkeiten, wenn ich mit dem [Vertreter der Bürgerinitiative – Anm. d. A.] diskutiere, weil der sich vor Ort natürlich viel besser auskennt“ (B LNV 69).*

Zudem hätte die lange Dauer des Planungsprozesses die Mitarbeit erschwert:

> *„Es gibt leider sehr wenige aus den Umweltverbänden, die bei dieser Geschichte wirklich engagiert und aktiv und kompetent mitarbeiten, weil das Ganze so unendlich mühsam und zäh und vielschichtig ist.“ (B LNV 59).*

Auch habe der Naturschutz keine Druckmittel gehabt:

> *„Wir können natürlich Stellungnahmen schreiben. Wir können unter Umständen auch den Klageweg beschreiten. [...] Das ist bei uns eigentlich noch nie ausprobiert worden. Aber insgesamt sind die Umweltverbände nicht so sehr stark“ (B LNV 104).*

Dennoch war sich der befragte Naturschutzvertreter der besonderen Stellung von BUND und NABU als *„sehr anerkannte Verbände, die gehört werden müssen“* (B LNV 182) bewusst.

> *„Wir [der Landesnaturschutzverband als Dachverband der Naturschutzverbände – Anm. d.A.] haben schon immer traditionsgemäß in Baden-Württemberg einen Draht zur Landesregierung, so dass man auch da relativ leicht und regelmäßig einen Gesprächstermin beim Minister oder den zuständigen Ministern bekommt. […] Der Landesnaturschutzverband hat da eine gewisse Autorität, auch bei den Behörden. Und von daher sind wir zum Glück ein bisschen mehr als irgendeine freie Bürgerinitiative“ (B LNV 182).*

Der Handlungsfähigkeit kam die enge Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Naturschutzverbänden zugute, da habe es *„fließende Übergänge“* gegeben, auch seien die Verbände *„von [ihrer] Strategie und [ihren] Zielvorstellungen her [...] nahezu identisch“* (B LNV 71). Zuweilen entstanden aber auch Abstimmungsprobleme. So gingen beispielsweise einander widersprechende Stellungnahmen zu Projekten des Integrierten Rheinprogrammes nach draußen (Br NatS 114). Hilfreich war der daraufhin neu gegründete Arbeitskreis verschiedener Verbände, der das gesamte Integrierte Rheinprogramm im Blick behielt und die Bearbeitung der Stellungnahmen koordinierte (B LNV 114). Die Einschätzung der generellen gesellschaftlichen Stellung des Naturschutzes und seiner Einflussmöglichkeiten ist sehr unterschiedlich. Akteure aus dem Naturschutz sowie nahestehende Akteure gehen von einer gegenüber früheren Zeiten geschwächten Position aus:

> *„Die Umweltbewegung ist im Moment nicht so stark, wie sie es gewesen ist“ (B LNV 81).*

Demgegenüber beurteilten Kritiker der Positionen der Naturschutzverbände deren Bedeutung als gewachsen und hoch:

> *„In den 70er Jahren, als die Studienkommission Hochwasser begann, war der Naturschutz noch untergeordnet. […] Mir ist immer noch ein Rätsel, warum die Umweltverbände nun solchen Einfluss haben“ (Br BM 5-6 und 30).*

Neben den organisierten Naturschutzverbänden positionierten sich auch zwei Auenexperten zur Planung, insbesondere zu Fragen der ökologischen Flutung. Beide waren zum Zeitpunkt der Befragung bereits seit zwei bis drei Jahrzehnten beruflich in unterschiedlichen Institutionen mit wissenschaftlichen Untersuchungen zum Thema des naturverträglichen Hochwasserschutzes betraut. Infolge ihrer langjährigen Tätigkeit verfügten sie über gute Kontakte sowohl in den Naturschutzbereich, als auch zu anderen Fachverwaltungen (z.B. Wasser- und Schifffahrt). Einer dieser Experten war zum Zeitpunkt der Befragung im Staatsdienst tätig und damit weisungsgebunden. Von anderen Akteuren hervorgehoben wird seine *„eindrucksvolle Persönlichkeit, [er] strahlt Autorität aus. Absolut. So richtig der weise, gealterte Wissenschaftler“* (B LNV 124). Auch der zweite Auenexperte wird als charismatisch beschrieben:

> *„[Er] ist natürlich auch jemand, der sehr stark polarisiert, ich kenne wenige […], die mit ihm neutral umgehen können“ (Br RA 39-40).*

5) Planfeststellungsbehörde: Das Landratsamt Freiburg fungierte als Planfeststellungsbehörde. Damit war letztlich der Landrat verantwortlich für den Planfeststellungsbeschluss. Der Landrat wird vom Kreistag gewählt; die Bürgermeister sind in Baden-Württemberg in der Regel gleichzeitig auch Kreisräte. Aus Sicht des Vertreters der Naturschutzverbände ist der Landrat damit *„sehr, sehr abhängig“* (B LNV 174) von Bürgermeistern und Kreistag; die Ansiedlung des Verfahrens beim Landratsamt sei daher *„fragwürdig“* gewesen (B LNV 174). Mit der direkten Durchführung des Planfeststellungsverfahrens waren zwei Mitarbeiter des LRA betraut; die personellen Ressourcen erscheinen vor dem Hintergrund einer so umfangreichen Planung damit recht gering. Darüber hinaus wurde die Planfeststellungsbehörde in Einzelfragen von einem Anwaltsbüro beraten.

> *„Das ist ein sehr renommierter Anwalt, gleichzeitig Professor. Das ist schon nicht schlecht“ (Br PFB 60-62).*

Von den anderen Akteuren wurde die Planfeststellungsbehörde als zentral eingeschätzt:

> *„Es ist ja so, dass das Landratsamt jetzt eine Entscheidung fällen muss. Die müssen sagen, es wird so gemacht wie in den Antragsunterlagen oder aber [es gibt] irgendeine modifizierte Lösung. Insofern ist das Landratsamt im Moment die wichtigste Stelle“ (B LNV 89).*

6) Planungsträger: Die Handlungsressourcen des Planungsträgers waren gekennzeichnet durch die Stellung und strukturelle Anbindung seiner Institution, die Personalausstattung und die Fähigkeiten seiner Schlüsselpersonen. In den über zwanzig Jahren der Planung fanden zahlreiche Umstrukturierungen statt. Die in Breisach tätige Neubauleitung Oberrhein war als Sonderbehörde

direkt dem Umweltministerium unterstellt. Sie wurde später in die Gewässerdirektion umgewandelt und im Zuge der Verwaltungsreform 2004 in das Regierungspräsidium Freiburg eingegliedert. Die mangelnde Anbindung des Planungsträgers an Behörden und Institutionen vor Ort sei strukturell problematisch gewesen:

> *„Dieses Projekt leidet an der Struktur des Vorhabenträgers. [...] Es wurde direkt beim Ministerium angesiedelt, d. h. die politischen Kontakte liefen dann mehr oder weniger über das Ministerium. Vor Ort war kein Politiker oder Behördenleiter, der sich [...] mit entsprechender politischer Gewichtung eingesetzt hat" (Br PFB 43).*

Eng mit der strukturellen Einordnung des Planungsträgers war der zur Verfügung stehende Handlungsspielraum verbunden. Der Planungsträger stand in einem Spannungsfeld verschiedener Erwartungen und Vorgaben:

> *„Dass die Gewässerdirektion in einem Spannungsverhältnis steht zwischen dem, was ihnen die Politik vorgibt auf der einen Seite, und was die Gemeinden und die Bürger von ihnen erwarten auf der anderen Seite, also insbesondere auf Seiten des behördlichen Naturschutzes, das ist nicht zu übersehen" (Br RA 14).*

Die Bereitschaft, strittige Punkte zu verhandeln, sei gering gewesen, es hätte hierzu auch größerer politischer Freiräume bedurft:

> *„Das ist das Komische an diesem Verfahren, dass man von vornherein immer gesagt hat, [...] ‚Über alles andere brauchen wir überhaupt nicht nachzudenken'. Und im stillen Kämmerlein verrät Ihnen dann der ein oder andere auch mal, ‚Wir dürfen gar nicht über etwas anderes nachdenken'. [...] Ein konstruktives Miteinander wird damit schon erschwert, wenn einer von vornherein sagt, ‚In dem Hauptkonfliktpunkt können, wollen oder dürfen wir nicht mit euch reden'. Ungeschickt" (Br RA 31).*

Inwieweit die von verschiedenen Akteuren konstatierte mangelnde Verhandlungsbereitschaft eine Frage der politischen Einbindung des Planungsträgers oder der Inflexibilität seiner Schlüsselpersonen war, bleibt offen.

Mit den zahlreichen Umstrukturierungen verbunden waren auch Veränderungen in der Personalstruktur. So urteilt ein langjährig mit der Planung vertrauter Naturschutzexperte:

> *„Eigentlich ist es ein großes Programm, aber die Wasserwirtschaftsverwaltung ist ganz schön geschrumpft. [...] Zu Zeiten der Neubauleitung, [...] 1985 oder 1986 [...], da hatten sie so 120 Mitarbeiter. Das war ein Riesenladen, die Neubauleitung Oberrhein. [Jetzt] sind [es] wenige Leute. [...] Es gibt dann Schlüsselpersonen, an denen hängt dann viel, wenn die weg sind, dann ist einfach mal ein richtiges Loch da" (Br NatSE1 31).*

Demgegenüber sieht der Vertreter des Planungsträgers nach wie vor personelle Schlagkraft gegeben: *„Hinter dem Integrierten Rheinprogramm steht eine Landesverwaltung mit ihrem ganzen Knowhow und ihrer Manpower"* (Br PT 181). Hinsichtlich der kommunikativen Kompetenzen wurden den Vertretern des Planungsträgers spezielle Schulungen, beispielsweise auch psychologische Beratung für die Präsentation auf Großveranstaltungen angeboten. Damit wäre ein guter Standard der Präsentation und Kommunikation erreicht gewesen (Br PT 262). Letzteres sieht der Vertreter der Forstwirtschaft anders:

> *„Wenn die Gewässerdirektion diesen Aufwand [die Beratung durch Kommunikationsexperten – Anm. d. A.] bei der Vermittlung ihres Projekts an anderer Stelle auch treiben würde, dann wären wir wesentlich weiter" (Br FW 42).*

Er schlug die Einrichtung einer Arbeitsgruppe vor, die sich *„gezielt nicht nur um die Berechnung der technischen Querschnitte und diese Dinge, sondern auch darum kümmert, wie man diese Planung, den Bürgern nahe bringen kann"* (Br FW 44). Der Vertreter der Forstverwaltung sah als grundsätzliches Problem eine mangelnde persönliche Betroffenheit des Planungsträgers:

> *„Die ganze Kulturwehrproblematik krankt daran, dass die örtlichen Anwohner und Betroffenen auf der einen Seite stehen gegenüber Planern von der Gewässerdirektion, die alle nicht in Breisach wohnen und für die die Planung persönlich in der Freizeit keine nennenswerten Auswirkungen hat" (Br FW 7).*

Zudem wird von mehreren Akteuren ein mangelndes Fingerspitzengefühl bei Schlüsselpersonen des Planungsträgers beklagt und als wesentlicher Grund für Schwierigkeiten im Planungsprozess benannt, so wie hier vom Naturschutzvertreter:

> *„Ich glaube, das ist unendlich wichtig, dass man da Leute hat, die das [...] geschickt vermitteln und rüberbringen, die auch Verständnis haben für die andere Seite der Sache. […] Und das hat er nicht. Jedenfalls bringt er es nicht rüber. Und insofern sind da ganz große Vorbehalte, dass wissen Sie bei Herrn [...] und seinen Leuten gegen die staatlichen Planer" (B LNV 71).*

Die Bedeutung der kommunikativen Kompetenz des Planers wird auch in folgendem Zitat deutlich:

> *„Der [...] ist ja schon eine Schlüsselfigur bei der ganzen Geschichte, a) weil er zuständig ist und verantwortlich für die ganzen Planungen und b) weil seine Persönlichkeit […] vielleicht nicht so optimal ist für den Zweck; sicherlich ein tüchtiger und kompetenter Planer, aber er vertritt die Sache nach außen nicht geschickt" (B LNV 69).*

Abschließend ein Zitat, das über die Kritik an einer Einzelperson hinausgeht und die gesamte Institution des Planungsträgers einschließt:

> *„Was mich wirklich erbost [...] ist diese Sturheit, diese absolute Sturheit gepaart mit [...] Überheblichkeit. [...] Das sind eklatante Schwächen dieser Planung. Im Grunde hat es die Gewässerdirektion nur verstanden, die Leute zu ärgern, zu verprellen, misstrauisch zu machen, und unzugänglich zu sein für andere Vorstellungen. Ein schlechteres Zeugnis kann sich eine planende Behörde gar nicht ausstellen" (Br FW 40).*

7) Politische Vertreter: Neben den Repräsentanten der bereits vorgestellten Gruppen wurde ein CDU-Landtagsabgeordneter als einflussreicher politischer Vertreter hervorgehoben, *„so eine graue Eminenz […], sehr einflussreich"* (B LNV 210). Dieser war zudem zeitweise auch Staatssekretär der Landesregierung. Da er in zahlreichen Gremien und kulturellen und sportlichen Vereinen aktiv war, sei er in einer Position gewesen, *„wo man an den Drähten ziehen kann […], da kennt man diesen, da kennt man jenen. Der ist schon sehr lange im Geschäft und kennt die Bürgermeister alle gut"* (B LNV 210).

Handlungsorientierungen

Die folgenden Darlegungen machen deutlich, mit welchem Selbstverständnis die Akteure in den Planungsprozess gehen, wie sie die planungsbezogenen Probleme und ihre Ursachen wahrnehmen und welche Handlungsoptionen sie sehen. Die Akteure werden dabei in alphabetischer Reihenfolge betrachtet: 1) Bürgerinitiative, 2) Gemeinde, 3) Forstwirtschaft, 4) Naturschutz, 5) Planfeststellungsbehörde, 6) Planungsträger, 7) politischer Vertreter.

1) Bürgerinitiative: Ausgelöst wurde die Gründung der Bürgerinitiative „Für eine verträgliche Retention Breisach-Burkheim e.V." durch das Hochwasser 1999, bei dem in Breisach *„Keller vollgelaufen waren"* (Br PT 15) und Schäden an Gebäuden entstanden. *„Und das hat denn die Bürger aufgeschreckt"* (ebd.). Durch die bevorstehende Antragstellung sei man sich dann vor Ort bewusst geworden, dass es *„ernst wird [...]"* (Br PT 15). Von Beginn an bezog sich die Kritik der Bürgerinitiative auf die ökologischen Flutungen, während der Retentionsraum an sich Unterstützung findet:

> *„Wir haben von Anfang an immer wieder gesagt, ‚Wir sind für Hochwasserschutz, wir wollen diese Räume auch nicht verhindern, wir sagen nicht - in unserem Raum nicht -, macht das wo anders'" (Br BI 17).*

Das Auftreten der Bürgerinitiative wurde von unterschiedlichen internen Präferenzen geprägt, z.B. der Rückbindung des eigenen Handelns an die Anti-Atomkraft-Bewegung im benachbarten Wyhl. So gab es innerhalb der Bürgerinitiative auch den Wunsch nach stärkerem Widerstand:

> *„Man müsste viel mehr Rabatz machen und viel energischer und massiver werden. Der [Vorsitzende der Bürgerinitiative – Anm. d. A.] versucht immer wieder, die Leute runterzuholen. Er muss intern immer wieder einige Leute bremsen, die meinen, man müsste da vorm Regierungspräsidium, […] Demos machen, und man müsste das radikal besetzen. Á la ‚Wir haben das AKW verhindert, jetzt müssen wir auch das Integrierte Rheinprogramm verhindern'" (Br FW 19-27).*

Insgesamt gestand sich die Bürgerinitiative zu, als Bürgervertretung *„aus dem Bauch heraus"* (Br BI 15) zu agieren und damit auch, eine höhere Emotionalität in den Prozess einzubringen, als die Vertreter von Behörden und Organisationen.

Wie wurde die Bürgerinitiative von außen wahrgenommen? Die grundsätzliche Befürwortung des Retentions-raumes wurde von einigen Akteuren positiv hervorgehoben:

> *„[Ich finde gut], dass die Initiative für die Retention ist und nicht gegen die Retention, das könnte sie ja auch sein. Aber die haben sich bisher auch nicht militant verhalten" (Br FW 19).*

Auch der Vertreter der Planfeststellungsbehörde sieht die Bürgerinitiative als kompromissbereit:

> *„Ich fand es sehr gut, dass da keine Fundamentalopposition stattgefunden hat, gerade was ökologische Flutungen angeht. Man hat nicht gesagt, wir wollen es überhaupt nicht" (Br PFB 94).*

Dagegen sah der Planungsträger die Bürgerinitiative gemeinsam mit der Gemeinde in Opposition zur Gesamtplanung:

> *„[Die stehen] auf der gleichen Seite, nämlich gegen das Projekt. […] Es werden die gleichen Argumente gebracht, wobei die Bürgerinitiative diesbezüglich noch deutlicher ist" (Br PT 23, 25).*

Einzelne Akteure vermuteten andere Motive hinter dem Handeln der Bürgerinitiative. So hätten intensive Verbindungen zwischen der Bürgerinitiative und anderen Vereinen bestanden, die sich auf das Agieren der Bürgerinitiative ausgewirkt hätten:

> *„Herr [...] war damals Vorsitzender der Vereinsgemeinschaft in Breisach und gleichzeitig Vorsitzender vom Tennisverein. Da musste er natürlich [...] möglichst die Position der Vereine vertreten und [...] möglichst viel für sie rausholen" (Br PT 33).*

Die grundsätzliche Unterstützung der Bürgerinitiative für den Rückhalteraum wurde von anderen Akteuren bezweifelt:

> *„[Die versuchen einfach], „wie David gegen Goliath [...] dem Riesen ans Bein zu pinkeln oder auch aufs Schienbein zu schlagen. Das zielt ja nach wie vor darauf ab, wirklich destruktiv die Verfahren zu blockieren, so lange es irgendwie geht" (Br NatSE1 37).*

Dies zeige den *„Widerstandsgeist in Breisach"*, mit dem *„unverrückbar skeptisch"* (B LNV 81) gegen die Planung vorgegangen wurde. Von anderer Seite wurde diese Contra-Haltung der Bürgerinitiative als Reaktion auf das Handeln der Planungsseite gesehen:

> *„Ich glaube, wenn man es anders angepackt hätte, wenn man mehr auf die Gemeinde zugekommen wäre, und gesagt hätte, wir wollen was mit euch hinkriegen, wäre das Projekt sicher leichter gelaufen. Denn bis heute ist es unisono Sprachregelung sowohl der Stadt Breisach, als auch der Bürgerinitiative, [...] dass sie sagen: ‚Gegen Hochwasserrückhaltung als solche werden wir uns nicht wenden. Soviel Solidarität vermögen wir zu beweisen, aber geht anders mit uns um'" (Br RA 10).*

2) Gemeinde: Die Position der Stadt Breisach entsprach im Wesentlichen der Haltung der Bürgerinitiative. So äußerte sich der Bürgermeister, *„nicht grundsätzlich gegen die Retention, nur gegen die ökologischen Flutungen"* (Br BM 48). Laut Auskunft des Planungsträgers ist die Stadt Breisach im Gegensatz zu anderen vom Bau von Rückhalteräumen betroffenen Gemeinden selbst kaum von Hochwasser betroffen bzw. liegt abseits von hochwasserbetroffenen Gemeinden. Von den bereits genannten Argumenten der Bürgerinitiative hob die Gemeinde insbesondere den Anspruch einer touristischen Nutzung des Gebietes hervor und berief sich in der Diskussion auf *„Besucherströme"* (Br BM 33), die das betroffene Gebiet insbesondere im Frühjahr nutzen würden.

Dieser Nutzungsanspruch sei in der Planung der ökologischen Flutungen nicht ausreichend berücksichtigt worden. Ebenso wie der Widerstand der Bürgerinitiative gegen die Planung beinhaltete auch die Opposition der Stadt vor allem die Botschaft an den Planungsträger: *„Geht anders mit uns um“* (Br RA 10). Das vordergründige Handlungsmotiv der Stadt lag demnach darin, eigene Einschränkungen durch die Planung zu vermeiden, zugleich aber auch gegen das Vorgehen des Planungsträgers zu opponieren.

Die Stadt war zu Beginn der Planung an einem guten Kontakt mit dem Planungsträger interessiert. Daher habe der Bürgermeister im Gespräch mit dem damaligen Umweltminister die Neubauleitung *„nach Breisach geholt“*, da *„so etwas in Abstimmung mit den Leuten vor Ort geplant werden müsste“* (Br BM 7). Der Kontakt sei auch gut und eng gewesen, erst mit der Einführung der ökologischen Flutungen und der Naturschutzorientierung des Integrierten Rheinprogrammes sei das Ziel der Retention in den Hintergrund getreten und es damit zum Bruch gekommen (Br BM 9, 11).

Die Stadt behielt sich zum Zeitpunkt der Befragung offen, alle rechtlichen Möglichkeiten auszuschöpfen, d.h. auch den Klageweg zu beschreiten. Es gelte nach Bekanntgabe des Planfeststellungsbeschlusses abzuwägen, welche Belastung für die Stadt Breisach entstehe. Wenn der gestellte Antrag des Planungsträgers *„eins zu eins umgesetzt wird, gehe ich davon aus, dass es gerichtlich ausgefochten wird“*, so der Rechtsanwalt der Stadt (Br RA 50). Er bevorzuge eine außergerichtliche Einigung, die aber Bewegung auf beiden Seiten voraussetze. Für ihn sei es langfristig gesehen auch interessant, die bestehenden juristischen Auseinandersetzungen um die ökologischen Flutungen zu klären:

> *„Ich zumindest hoffe, dass es irgendwann mal ein Forum gibt, wo man das austrägt, aber es muss nicht das Verfahren in Breisach sein“ (Br RA 66).*

Auch dieses grundsätzliche Interesse eines Rechtsanwaltes kann natürlich die Beratung der Stadt und damit deren Position beeinflussen.

Diesen offen ausgesprochenen Handlungsorientierungen standen Vermutungen anderer Akteure zu weiteren Motiven der Stadt bzw. ihres Bürgermeisters gegenüber. Die Stadt sei durch die Planung nicht wirklich massiv betroffen gewesen:

> *„Die Stadtplanung wird ja nicht eingeschränkt, es sind [keine] Baugebiete oder Industriegebiete oder Straßen [betroffen]. ‚Es gibt 20 Tage im Jahr Wasser im Wald in einer Höhe, dass ich da nicht mehr reinkomme, und an 345 Tagen komme ich hinein, und wenn ich an den 20 Tagen zufällig nicht draußen bin, dann kriege ich das gar nicht mit‘. [Den Protest – Anm. d. A.] halt ich nach wie vor für sehr überzogen und zweckgekünstelt, da müssen andere Dinge dahinter stehen“ (Br NatSE1 37).*

Von Seiten des Planungsträgers seien auch ausreichend Kompensation angeboten wurden:

> *„Diese Rheinuferpromenade, diese ganzen Geschichten, und da irgendwo eine Fußgängerbrücke und im Norden diesen alten Militärhafen zu entwickeln und zu renaturieren. Da hat man sich ja auch auf städtebauliche Ideen eingelassen“.*

Daher fragt sich der zitierte Akteur auch, *„inwieweit da alte Rechnungen offen sind mit irgendwelchen CDU- Politikern aus Stuttgart“* (Br NaE 37).

3) Forstwirtschaft: Nach Aussage des Bürgermeisters kritisierte die Forstverwaltung die Planung des Rückhalteraumes bis 1988 ganz offen (Br BM 11). Ab 1988 vertrat die Forstverwaltung als Teil der staatlichen Verwaltung die Kabinettsbeschlüsse zum Integrierten Rheinprogramm. Diese Weisungsgebundenheit und Verpflichtung zur Loyalität betont auch ein der Bürgerinitiative nahe stehender Forstvertreter:

> *„Ich bin nicht Mitglied der Bürgerinitiative geworden. [...] Das kann ich nicht machen als Landesbeamter“ (Br FW 38).*

Er erhebt aber den Anspruch, *„dass […] der einzelne Mitarbeiter der Landesregierung […] ein Recht darauf hat, dass seine fachlichen Argumente und Ansichten diskutiert werden.*“ (Br FW 36). Er habe sich dieser Ansicht entsprechend verhalten, später habe sich die Situation verändert:

> *„[Ich wurde] darauf verpflichtet, in der Öffentlichkeit nicht gegen ökologische Flutungen zu argumentieren, denn das sei ein Kabinettsbeschluss. Da habe ich mich so gut es ging dran gehalten, habe mich aber von der Forstverwaltung weitgehend gut behandelt gefühlt, mit meiner kritischen Einstellung“ (Br FW 36).*

Dagegen sei einem seiner Vorgänger *„angeblich angedroht worden, wenn er weiterhin dagegen opponiert, würde er versetzt. Aber das war vielleicht auch noch eine andere Zeit“* (Br FW 36). Inhaltlich sprach sich der ehemalige Vertreter des staatlichen Forstamtes dafür aus, keine ökologischen Flutungen durchzuführen, sondern die Auswirkungen der Retention abzuwarten und sich dann je nach Schadenslage für aktiven oder passiven Waldumbau zu entscheiden. Es sei ihm jedoch nicht gelungen, dies in die Planung einzubringen (Br FW 7). Insgesamt ist festzuhalten, dass die seiner beruflichen Position gemäße Handlungsorientierung im Widerspruch zu seiner persönlichen Einstellung stand.

Ein weiterer Vertreter des forstlichen Bereiches - der Forstwissenschaftler - wurde als Akteur benannt, dem es wichtig sei, *„immer eine ganz eigene und abweichende Meinung zu haben“* (B LNV 261). Die Meinungen zu seiner Person und seinen Handlungsmotiven gingen auseinander. Während er für die einen im Kontext der Planungen ein *„wichtiger Mann“* (B LNV 132) war, bezeichnete ihn ein Auenfachmann fachlich gesehen als *„singuläre Erscheinung“,* der allein *„an seinen Ideen bastelt“* (Br NatE2 146). Demgegenüber fanden seine Ideen in forstwirtschaftlichen Kreisen weite Verbreitung:

> *„Die Förster in den Rheinauen vertreten wohl […] sogar überwiegend seine Position [d.h. die Position des Forstwissenschaftler – Anm. d. A.]“ (B LNV 132).*

Übereinstimmend wird er als überzeugter Forstmann beschrieben (B LNV 132, Br PT 114).

4) Naturschutz: Die Naturschutzverbände bekundeten *„ganz großes Interesse“* an einer durch die ökologischen Flutungen entstehenden Dynamik:

> *„Wir sagen Mut zur Wildnis. Ja, wir sehen das als ganz große Chance an“ (B LNV 73).*

Daher stimmten sie den Grundprinzipien der vorliegenden Planung zu (B LNV 69). Ihre eigenen Visionen gingen noch deutlich über die Planungen hinaus. Diese Visionen seien für den Planungsträger *„ganz, ganz weite Ferne“* gewesen:

> *„[Der Planungsträger – Anm. d. A.] muss erst mal gucken, dass wir jetzt unsere konkreten Planungen unter Dach und Fach bringen. […] Aber auch das, was jetzt geplant ist, bringt für den Naturschutz sicher ganz große Vorzüge und interessante Entwicklungen“ (B LNV 73).*

Wichtig sei angesichts der Hochwassergefährdung aber vor allem, *„dass endlich mal Nägel mit Köpfen gemacht werden“* (B LNV 71). Damit ergab sich eine Überschneidung der Positionen von Planungsträger und Naturschutz, und damit eine für die Naturschutzverbände ungewohnte Situation. Die Naturschutzverbände traten zuvor in der Regel gemeinsam mit örtlichen Bürgerinitiativen gegen staatliche Projekte auf:

> *„Also wir kommen uns manchmal vor wie im falschen Film. Wir waren ja zum Teil in Wyhl schon dabei, und da waren wir auf der anderen Seite“ (B LNV 67).*

Ähnlich wie für die Bürgerinitiative hatte auch für die Naturschutzverbände der Widerstand gegen das geplante Atomkraftwerk und generell gegen staatliche Vorhaben eine große Identifikationskraft.

Mit ihrem Einsatz für das Integrierte Rheinprogramm versuchten die Naturschutzverbände, *„Gegendruck aufzubauen gegen diesen sehr massiven Widerstand, der an bestimmten Orten vorhanden“* war (B LNV 69). Hintergrund war die Angst, dass politische Akteure ansonsten vor dem

örtlichen Widerstand kapitulieren könnten und die Maßnahmen nicht im geplanten Ausmaß umgesetzt würden. In der Öffentlichkeit sollte deutlich werden:

„die Umweltverbände einheitlich und geschlossen diese ökologische Konzeption unterstützen“ (B LNV 69). Damit sollte die Position der Betroffenen relativiert werden: *„Die haben halt ihre Interessen, aber das sind nicht unbedingt die Interessen der Allgemeinheit“* (Br eNat 100). Von Gegnern der ökologischen Flutungen wurde den Naturschutzverbänden unterstellt, sie würden infolge von in anderen Planungen erfolgten Ausgleichsmaßnahmen und -zahlungen *„mächtiger und machthungriger“* agieren (Br FW 34).

Von den im Folgenden aufgeführten zwei Auenexperten wurde nur der erste Experte direkt befragt und kam somit selbst zu Wort. Der zweite Auenexperte wird durch Rechercheergebnisse bzw. Aussagen anderer Akteure und damit sicher einseitig charakterisiert. Der bei der Erstellung des Integrierten Rheinprogrammes maßgeblich beteiligte Auenexperte äußerte sich folgendermaßen zu seiner ursprünglichen Konzeptidee:

> *„Wir haben uns natürlich im echten Sinne ein integriertes – insofern kam das Wort auch von uns –, ein integriertes Konzept vorgestellt. Dass wir Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Wasserwirtschaft in den Naturschutz integrieren, in einer […] Gesamtentwicklung der oberrheinischen Auenlandschaft“ (Br NatE2 22).*

In dieser Aussage wird die Bedeutung deutlich, die der Auenexperte dem Naturschutz beimisst: zum einen durch den Anspruch auf die Urheberschaft der Wortschöpfung ‚Integriertes Rheinprogramm‘, zum anderen durch die Äußerung, die anderen Nutzungen in den Naturschutz zu integrieren. Sein Anliegen sei es immer gewesen, die Gesamtsituation eines Raumes und seiner Nutzungen zu betrachten:

> *„Ich muss schauen, wie ich dieses Problem in die Gesamtentwicklung einbette und was ich positiv noch für andere Bereiche mit tun kann. Das wäre dann eine vernünftige Planung. […] Selbstverständlich werde ich, wenn ich Hochwasserschutz mache […] die Ökologie draufpacken und die Landwirtschaft draufpacken und die Forstwirtschaft draufpacken. Ich werde doch nicht durch den Hochwasserschutz eine schlechte Lösung für die Forstwirtschaft produzieren, das wäre aus meiner Sicht eine völlig verfehlte Planung“ (Br NatE2 92).*

Der Auenexperte bevorzugte es, zu jeder Zeit offen mit der eigenen Meinung an die Öffentlichkeit zu gehen:

> *„Ich vertrete, dass man zu jedem Zeitpunkt ein offenes Visier hat, […] und klar sagt, […] ‚Ich vertrete zu dem Zeitpunkt mit meinen Erkenntnissen die und die Auffassung und mit der müsst ihr euch auseinander setzen und von der Auffassung bringt ihr mich auch nicht ab. Es sei denn, ihr habt bessere Argumente, oder ich lerne in der Zeit neue Argumente durch unsere Untersuchung kennen‘. Diese Position gibt es ganz selten. Aber das ist nach meiner Ansicht die einzig richtige“ (Br NatE2 92).*

Vermutlich auch infolge dieser direkten Kommunikationsstrategie wurde er von anderen Akteuren als *„polarisierend“* (Br RA 39) erlebt.

Der zweite Auenexperte hatte sich zeitweise in der Öffentlichkeit kritisch gegenüber den Planungen geäußert. Als Ursache seiner kritischen Meinung wurde vermutet, dass er *„wohl irgendwann mal Auseinandersetzungen hatte mit der baden – württembergischen Verwaltung.* (B LNV 124). Er wurde zudem als Artenschützer beschrieben, der *„sich schwer tut, […] Prozessnaturschutz zu denken.“* (Br PT 114). Verschiedene Akteure vermuteten, dass er sich später zurückzog, da er die Loyalität gegenüber seiner Behörde wahren musste bzw. *„ein bisschen an die kurze Leine genommen“* wurde (B LNV 200). Diesem Eindruck widersprach der Vertreter der Planfeststellungsbehörde (Br PFB 86).[493]

[493] vgl. Kap. 6.1.2.1

5) Planfeststellungsbehörde: Der Vertreter der Planfeststellungsbehörde sah seine Behörde in einer neutralen Position. Aufgabe sei es gewesen, bei der Prüfung und abschließenden Beurteilung der Planung eine *„vermittelnde Linie“* (Br PFB 25) zu finden, die auch noch zu entsprechenden Änderungen am Projekt führen könne (Br PFB 19). In Bezug auf die umstrittenen ökologischen Flutungen sei klar gewesen, *„dass ich nicht nur den rein fachlichen Naturschutzaspekt habe, […] sondern auch andere Aspekte, die ich dabei berücksichtigen muss“* (Br PFB 25). Die dann getroffene Entscheidung wäre letztlich eine hoheitliche Entscheidung, vorherige vertragliche Regelungen seien einer solchen immer vorzuziehen.

Infolge der neutralen Position mischte sich die Planfeststellungsbehörde im Vorfeld des Verfahrens abgesehen von Vorbesprechungen zur Ermittlung des Antragumfangs nicht in die Planungen und Absprachen zwischen verschiedenen Akteuren ein. Kooperationswünsche anderer Akteure liefen ins Leere:

> *„Gute Kooperation soll auch nicht, wird nicht mit uns stattfinden. Wir haben da eine neutrale Position, wenn Kooperation, dann muss die mit dem Vorhabenträger erfolgen“ (Br PFB 92).*

Die Handlungsorientierung der Planfeststellungsbehörde wurde durch die anderen Akteure unterschiedlich wahrgenommen. Zum einen wurde die Behörde als vermittelnd erlebt, *„denn des Landratsamt will ja versuchen, so eine Art Kompromiss hinzukriegen, der nicht zu Klagen führt“* (Br FW 15). Zum anderen wurde die Neutralität der Behörde in Frage gestellt:

> *„Das ist natürlich auch so ein bisschen fragwürdig, dass jetzt das Landratsamt […] dieses Planfeststellungsverfahren durchzieht und dann auch der Landrat eine ganz große Bedeutung hat. Der Landrat der von seinen Bürgermeistern sehr, sehr abhängig ist“ (B LNV 174).*

Die Bürgermeister würden ihre Interessen *„massiv im Kreistag“* durchsetzen (B LNV 176). Zudem habe der Landrat mit dem Bürgermeister von Breisach ein *„ganz, ganz enges Verhältnis, […] daher sind wir ein bisschen skeptisch“* (B LNV 178).

6) Planungsträger: Nach dem Verständnis des befragten Vertreters des Planungsträgers sollte vor dem Beginn eines Beteiligungsprozesses ein ausgearbeitetes Konzept stehen, mit dem man dann auf die Betroffenen zugeht und für spezifische, zur Verhandlung stehende Aspekte gemeinsam mit ihnen Lösungen erarbeitet. Er war der Ansicht, dass die nötige Zeit zur Abstimmung mit den betroffenen Gemeinden investiert werden muss. Innerhalb dieser Abstimmungen müsse man Verhandlungsmasse anbieten können:

> *„So ein Bürgermeister hat die Position der Gemeinde zu wahren. Ich habe die Position des Landes zu vertreten, […] dann sage ich ‚Gut, was brauch ich, was kann ich ihnen [geben]“ (Br PT 49).*

Im Fall mangelnder Kooperation der Betroffenen müsse man in das Planfeststellungsverfahren gehen und sein Konzept konsequent verfolgen:

> *„[Wichtig ist ein] in sich schlüssiges Konzept, abgesichert nach allen Seiten und das dann konsequent umsetzt. Dort, wo man Freiheiten hat, die Freiheiten nutzen, versuchen […] die Betroffenen mit herein zu ziehen. Wenn die Betroffenen mitspielen, die Lösung mit ihnen entwickeln, soweit man kann. Wenn sie nicht mitspielen, selber einen Vorschlag machen, von dem man meint, er ist optimal, dann ins Verfahren gehen und durchziehen und durchstehen. Der Staat muss irgendwann einfach auch dastehen und kann nicht immer wackeln“ (Br PT 213).*

Der befragte Vertreter des Planungsträgers verstand sich als einen Experten, der in der Lage sein sollte, alle Bürgerfragen bezüglich des Planungsvorhabens umfassend zu beantworten:

> *„Da sagte mir aus dem Auditorium jemand, […] ‚Sie kann man fragen, was man will, Sie haben auf alles eine Antwort‘. Dann habe ich gesagt, ‚Wenn ´ s anders wäre, wäre es schlimm. Ich muss mich von Berufswegen damit befassen. Und ich muss die Geschichte nach allen Seiten hin abprüfen. Mir darf eigentlich kein Gesichtspunkt durch die Lappen gehen. Deswegen seien Sie nicht überrascht, dass […] ich Ihnen jetzt zeigen muss, dass wir meinen alles durchdacht zu haben und das entsprechend geprüft haben‘“ (Br PT 88).*

In der Wahrnehmung der überwiegenden Zahl der anderen Akteure wirkte der Planungsträger *„unzugänglich für abweichende Meinungen“* (Br FW 9), es herrschte *„das Gefühl, gegen eine Mauer zu rennen“* (Br FW 15). Gefehlt habe *„der ernsthafte Wille, auf die Betroffenen zuzugehen“* (Br BM 66-67). Befürchtungen seien nicht ernst genommen worden:

> *„In der neuen Studie zur Klimaentwicklung in Baden-Württemberg wird die Gefahr von Malaria angesprochen. Als die Breisacher dies anbrachten, wurde darüber nur gelacht“ (Br BM 69).*

Der Vertreter der Planfeststellungsbehörde bestätigt diesen Eindruck.

> *„Die Positionen [waren] von Anfang an in meinen Augen zumindest seitens des Vorhabenträgers relativ starr. Da war keine Verhandlungsbereitschaft oder ähnliches zu erkennen“ (Br PFB 37).*

Hinter dieser Positionierung des Planungsträgers wurden unterschiedliche Gründe vermutet. So vermuteten einzelne Akteure, dass das Land Baden-Württemberg Druck auf den Planungsträger ausübte. Ein anderer Akteur ging von einer zu großen Rücksichtnahme des Planungsträgers gegenüber anderen Akteuren aus:

> *„Die Gewässerdirektion hat in meinen Augen […] zu viel Angst. Vor dem Naturschutz einerseits, der das gar nicht verhindern könnte, und andererseits aber vor anderen Kritikern, die sagen, ihr macht da halbe Sachen“ (Br FW 34).*

7) Politische Vertreter: Als politischer Vertreter, der Einfluss auf das Verfahren um das *Kulturwehr Breisach* hatte, wurde der CDU-Abgeordnete genannt. 2010 wurde der Vorwurf laut, er habe im Interesse der Kies- und Straßenbaufirmen in seinem Wahlkreis die Planungen des Integrierten Rheinprogrammes in seiner Funktion als Staatssekretär verzögert. Die Vorwürfe führten schließlich zum Rücktritt. Zum Zeitpunkt der Befragungen war diese sogenannte ‘Kiesaffäre’ noch kein Thema. Stattdessen wurde dem Abgeordneten sowie dem Bürgermeister der Stadt Breisach unterstellt:

> *„Die [wollen] sicher grundsätzlich eine ganz andere Lösung. Und es steckt noch mehr dahinter, auch, gegenüber der Landesregierung Opposition zu zeigen, und auch ein Programm des Landes an einer Stelle auszuhebeln, um Macht zu demonstrieren“ (Br NatE1 33).*

Inhaltlich wäre die Forderung des Abgeordneten gewesen:

> *„‘Wir brauchen noch mal ein Raumordnungsverfahren, und dann müssen viele Räume zusammen betrachtet werden. Wir würden uns da eine ganz neue Lösung wünschen‘“ (Br NaE1 33).*

Akteursbeziehungen

In diesem Kapitel wird betrachtet, 1) welche Beziehungen zueinander die Akteure aus vorangegangenen Planungsprozessen mitbringen. Zudem lassen die vorab geschilderten Handlungsorientierungen der Akteure aufgrund der jeweiligen Positionen 2) Konfliktlinien bzw. Koalitionen erwarten, die im Anschluss aufgezeichnet werden.

1) Beziehungen aus vorangegangenen Planungsprozessen:

- Die Bürgerinitiative verfügte über intensive Kontakte zur politischen Gemeinde.
- Der langjährige Bürgermeister der Stadt Breisach brachte gute Kontakte zur Kreis- und Landesebene sowie zum Landrat als Repräsentant der Planfeststellungsbehörde mit. Der Planung positiv gegenüber stehende Akteure vermuteten Abneigungen des Bürgermeisters gegenüber Vertretern der Landesebene. Der die Stadt vertretende Rechtsanwalt verfügte über zahlreiche Kontakte aus der Betreuung verschiedener von Hochwasserrückhaltemaßnahmen betroffener Gemeinden.
- Der maßgebliche Vertreter der Forstwirtschaft verfügte über enge persönliche Kontakte zur Bürgerinitiative. Die Vernetzung des Forstwissenschaftlers bezog sich vor allem auf forstliche Kreise.

- Die verschiedenen Naturschutzverbände waren gut miteinander vernetzt. Sie hatten vor Beginn der Planungen gute Kontakte zu den Bürgerinitiativen am Rhein. Von Gegnern der ökologischen Flutungen wurde den Naturschützern ein hoher Einfluss auf die Landesregierung und den Planungsträger zugeschrieben. Die Naturschutzverbände pflegten traditionell einen engen Austausch zum Umweltministerium und konnten Teile ihrer Positionen bezüglich anderer Rückhalteräume dort auch durchsetzen:

  „Dann sind wir mit diesen Argumenten zum damaligen Umweltminister Harald Schäfer von der SPD und haben das vorgetragen in Stuttgart. Und dann sagt er: ‚ja, wenn das so ist, dann können wir das natürlich nicht machen, da müssen wir eine neue Lösung suchen" (B LNV 67).

  Bei der Konzeptionierung des Integrierten Rheinprogrammes hätten *„die Naturschutzverbände in den vergangenen Jahren durch konstruktive Kritik viel erreicht"*[494]. Einer der beiden Auenexperten war seit Jahrzehnten im Bereich der Auenentwicklung tätig, hatte bereits in Hessen ein dann nicht umgesetztes Hochwasserschutzkonzept entwickelt und verfügte über entsprechende Kontakte auch auf der politischen Ebene. Der zweite Auenexperte verfügte über gute Kontakte zum behördlichen Naturschutz und zu Fachverwaltungen entlang des Rheins.
- Das Landratsamt, das die Position der Planfeststellungsbehörde einnimmt, verfügte über gute Kontakte zu den Gemeinden des Kreises.
- Der Planungsträger war anscheinend nur wenig im Kreis und in den Gemeinden verankert. Er verfügte über die Rückbindung zur Landesebene. Diese Rückbindung wurde von anderen Akteuren jedoch eher als negativ im Sinne von Druck der Landesebene interpretiert.
- Der CDU-Landtagsabgeordnete brachte infolge seiner langjährigen Tätigkeit zahlreiche Kontakte auf der politischen Ebene von Land und Kreis mit.

Insgesamt fällt auf, dass viele Akteure ihren jeweiligen fachlichen Kontrahenten gern Handlungsmotive zugrunde legen, die sich aus früheren positiven oder negativen Kontakten speisen. So vermutete ein Befürworter ökologischer Flutungen, der Landtagsabgeordnete sowie der Bürgermeister von Breisach würden mit ihrem Widerstand gegen die ökologischen Flutungen versuchen, *„offene Rechnungen"* gegenüber der Landesregierung zu begleichen:

„Ich hab immer noch den Eindruck, dass da auch noch mehr dahinter sein muss, als nur für die Interessen der Stadt zu kämpfen" (Br NatSE1 37).

Demgegenüber vermuteten die Gegner der Flutungen hinter dem aus ihrer Sicht unflexiblen Verhalten des Planungsträgers Druck durch die Landesregierung:

„Dann hat das Land Baden- Württemberg sicher Druck [von Frankreich und Deutschland – Anm. d. A.] bekommen, und der Druck ist weiter gegeben worden an die Gewässerdirektion", (Br BI 101).

2) ‚Koalitionen' bzw. Konfliktlinien Aus den oben geschilderten Handlungsorientierungen lassen sich bereits Koalitionen bzw. Konfliktlinien ablesen (siehe Tab.12). Auf der Seite der Befürworter der Planungen, d.h. der ökologischen Flutungen, standen Planungsträger und Naturschutzverbände sowie einer der externen Auenexperten. Gegner der ökologischen Flutungen waren die Stadt Breisach und die Bürgerinitiative. Nach den Aussagen verschiedener Akteure wurde die Skepsis gegenüber den ökologischen Flutungen unterstützt durch Auenexperte 2, den forstlichen Experten sowie den Landtagsabgeordneten. Die staatliche Forstwirtschaft stand ‚zwischen den Fronten': als der Landesregierung untergeordnete Einrichtung war sie an die Vorgaben des Integrierten

[494] Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg (LNV), Naturschutzbund Deutschland (NABU), Arbeitskreis Wasser im Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz (BBU): Gemeinsame Presseerklärung zum Integrierten Rheinprogramm vom 19.12.2000 - Wasser in die Auen am Rhein - Das integrierte Rheinprogramm ist eine Chance für Mensch und Natur! [http://vorort.bund.net/suedlicher-oberrhein/wasser-in-die-auen.html]

Rheinprogrammes gebunden. Diese Vorgabe wurde eingehalten, gleichzeitig scheint aufgrund der Interviewäußerungen recht sicher, dass die interne Meinung gegen ökologische Flutungen ausgerichtet war.

Tab.12: Aus den Äußerungen der Akteure zu vermutende ‚Koalitionen'

‚Koalition' 1 „Pro Ökologische Flutungen"	‚Koalition' 2 „Contra Ökologische Flutungen"
• Planungsträger mit Landesregierung • Naturschutzverbände • Auenexperte 2	• Stadt Breisach • Bürgerinitiative • Auenexperte 1 • forstlicher Experte • Landtagsabgeordneter
Forstwirtschaft	

Dabei zeigte sich auch die klassische Konfliktlinie zwischen Forstwirtschaft und Naturschutz. Während die Naturschutzverbände mit den ökologischen Flutungen eine Annäherung an Auenverhältnisse mit einer entsprechenden Dynamik und Artenzusammensetzung anstrebten, wollte die Forstwirtschaft den Wald in erster Linie ökonomisch nutzen. Dieser unterschiedliche Blick auf den Wald wurde bereits zu Beginn der Konzeption des Integrierten Rheinprogrammes sichtbar, als die beiden Auenexperten gemeinsam mit dem Forstwissenschaftler an einem Gutachten für die Umweltverträglichkeitsstudie arbeiteten (Br PT 112-120). Doch auch innerhalb des Naturschutzes gab es unterschiedliche Strömungen, wie der Konflikt zwischen den regionalen Naturschutzverbänden und dem in einer naturschutzfachlichen Bundesbehörde angesiedelten Auenexperten verdeutlicht. Hierbei schien es sich um einen Richtungsstreit zwischen einem stärker konservierend am jetzigen Bestand ausgerichteten Naturschutz und einem prozessorientierten Naturschutz zu handeln (Br PT 114).

Aus dem gemeinsamen Interesse an ökologischen Flutungen ergab sich eine Koalition zwischen Planungsträger und Naturschutzverbänden: *„Da sind wir einer Linie"* (Br Br PT 191). Besonders für die Naturschutzverbände war diese recht ungewöhnlich, denn bei sonstigen Großprojekten *„waren wir auf der anderen Seite"* (B LNV 67). Zum für das Integrierte Rheinprogramm (IRP) verantwortlichen Ministerium bestanden seit längerem Kontakte aus der Diskussion um andere IRP-Projekte, die einen Einfluss der regionalen Naturschutzverbände belegen:

> *„Und dann sind wir [Ende der 80er Jahre – Anm. d. A.] mit diesen Argumenten zum damaligen Umweltminister […] und haben das vorgetragen in Stuttgart und dann sagt er ja, wenn das so ist, dann können wir das natürlich nicht machen, da müssen wir eine neue Lösung suchen" (B LNV 67).*

Die ‚Koalition' zwischen der Stadt Breisach und der Bürgerinitiative führte zu erweiterten Handlungsmöglichkeiten für beide Akteure: die Bürgerinitiative profitierte von den Ressourcen der Stadt wie z.B. dem rechtlichen Beistand, die Stadt davon, dass die Bürgerinitiative die Argumente ihrer ‚Koalition' wesentlich schärfer vortragen konnte:

> *„Die stehen beide auf der gleichen Seite - gegen das Projekt. […] Es werden die gleichen Argumente gebracht, wobei die Bürgerinitiative diesbezüglich noch deutlicher ist" (Br PT 23-25).*

6.1.2 Prozess

Zur Charakterisierung des Breisacher Planungs- und Beteiligungsprozesses werden die Kategorien Verfahrensgestaltung und Prozessdynamik herangezogen.

Verfahrensgestaltung

In der Kategorie der Verfahrensgestaltung steht die Kommunikation der Planung durch den Planungsträger im Mittelpunkt. Betrachtet werden die Akteursauswahl, der Handlungs- und Entscheidungsspielraum, Information, Moderation, Beteiligungsmethoden sowie Regeln und Normen.

Akteursauswahl

Da im Verlauf der Planung kein spezielles, groß angelegtes Beteiligungsverfahren stattfand, gab es auch keinen in sich geschlossenen Teilnehmerkreis. Dennoch entstand mit der 1999 erfolgten Gründung der Bürgerinitiative (BI) die Situation, dass ein neuer Akteur hinzutrat, nachdem bereits zahlreiche Abstimmungsgespräche mit der Stadt Breisach sowie eine Bürgerversammlung erfolgt waren. Auch wenn der Vertreter der Bürgerinitiative davon spricht, der Planungsträger habe sie *„sicher als notwendiges Übel betrachtet“* (Br BI 108), ist erkennbar, dass der Planungsträger sich insbesondere zu Beginn sehr kooperativ verhielt. So stellte er z.B. bereits bei der Gründungsveranstaltung der Bürgerinitiative den Stand der Planung vor. Damit erhielt die Bürgerinitiative als neuer Akteur raschen Zugang zur Arena, was sicher durch den engen Kontakt mit der Stadt Breisach unterstützt wurde. Im weiteren Verlauf wurde die Bürgerinitiative eingebunden in sogenannte *„Konsensgespräche“* (Br PT 25) zwischen Stadt und Planungsträger. *„Da war die Planung [allerdings] schon viel zu weit“* (Br PT 149), bekundet der Planungsträger. Veränderungen seien kaum noch möglich gewesen, vielmehr sei es um Ausgleichsmaßnahmen für Einschränkungen gegangen. Mit allen weiteren Akteuren (Forstwirtschaft, Naturschutz, Kiesunternehmen, betroffenen Vereinen und Einzel-personen) fanden bilaterale Besprechungen statt.

Handlungs- und Entscheidungsspielraum

Eine wesentliche Kritik an der Öffentlichkeitsbeteiligung des Planungsträgers bestand darin, dass es zwar Gespräche gegeben habe, es jedoch in der entscheidenden Frage – bei der Regelung der ökologischen Flutungen – keinen Verhandlungsspielraum gegeben habe. Laut Rechtsanwalt der Stadt Breisach hätte es für die wesentlichen Konfliktpunkte unterschiedlicher Lösungsmodelle bedurft. Stattdessen hätte sich der Planungsträger hinter der Umweltverträglichkeitsstudie und der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung *„versteckt. […]:*

> *Und das ist natürlich schwierig, wenn Sie in ein Verfahren einsteigen, bei dem es einen wesentlichen Konfliktpunkt gibt. Und wenn Sie sagen, über den Konfliktpunkt reden wir nicht. Dann fühlen Sie sich als Gesprächs- oder Verhandlungspartner nicht sonderlich ernst genommen“ (Br RA 29).*

Aus Sicht des Planungsträgers hat infolge der Einbindung der Planung in ein Gesamtkonzept jedoch kein größerer Handlungsspielraum in der Frage der ökologischen Flutungen bestanden. Grundsätzlich gehe er aber in die Verhandlung mit einer Gemeinde mit der Ausrichtung:

> *„‘Da bin ich, den Auftrag habe ich, und da habe ich meinen Freiheitsraum. Und den können wir jetzt gemeinsam nutzen‘“ (Br PT 130).*

Der Vertreter der Planfeststellungsbehörde war hinsichtlich des Verhandlungsspielraums bei den ökologischen Flutungen anderer Meinung:

> *„Wie gesagt, ich komme zu einem Ergebnis, in dem ich noch gewissen Spielraum habe. Und das Regierungspräsidium kam eben zu einem rechtlich anderen Ergebnis“ (Br PFB 27).*

Einzelne Akteure vermuteten Druck von Seiten der Landesebene, die dem Planungsträger *„so wenig Verhandlungsspielraum“* gegeben habe, und sprechen davon, dass *„in Stuttgart Machtpolitik betrieben“ wurde* (Br FW 117). In anderen Themen wurden jedoch sowohl Verhandlungsbereitschaft,

als auch Handlungsspielraum deutlich. So hat sich der Planungsträger gegenüber dem Land zugunsten der Stadt Breisach für einen Tausch von durch die Flutungen besonders betroffenen Waldflächen der Stadt Breisach mit Flächen des Landes stark gemacht (Br PT 161).

Information

Das Kapitel gibt 1) zunächst einen Überblick über die Öffentlichkeitsarbeit des Planungsträgers. Es widmet sich dann den typischen Streitpunkten der Informationspolitik: 2) Zeitpunkt und Kontinuität der Information, 3) Methoden der Informationsvermittlung, 4) den Vorwürfen gezielter Falschinformation bzw. schlechten Informierens, 5) des ‚Maulkorbs' für Experten, und 6) dem Umgang mit der Komplexität der Planung.

1) Überblick über die Öffentlichkeitsarbeit des Planungsträgers Eine vom Planungsträger erstellte Auflistung der Öffentlichkeitsbeteiligung, die der Autorin während des Interviews vorgetragen wurde, wies für den Zeitraum von Juli 1992 bis November 2002 die folgenden Veranstaltungen und Gespräche aus:

- drei Bürgerversammlungen, zwei Tage der offenen Tür
- ca. 40 Gespräche mit der Stadt Breisach, davon vier gemeinsam mit Bürgerinitiative
- fünf Gesprächstermine mit der Bürgerinitiative
- aktive Teilnahme an zwei Veranstaltungen der Bürgerinitiative
- sechs Gespräche mit Vereinen (Ruder-, Angel-, Tennis-, Reiterverein)
- elf Gespräche mit Grundstückseigentümern, Industrie und Gewerbetreibenden
- zwei Exkursionen mit Vertretern der Bürgerinitiative (Kulturwehr Kehl und Isaraue)
- sieben politische Termine mit Minister und Parteien.

3) Zeitpunkt und Kontinuität der Information: Aus der Übersicht geht hervor, dass es bereits frühzeitig Gespräche mit der Stadt Breisach gab. Das erste Gespräch ist auf den 2. Juli 1992 datiert, wenige Wochen vor dem Scopingtermin zum Rückhalteraum am 22. Juli 1992. Die erste Bürgerversammlung führte der Planungsträger am 23. Februar 1994 durch. Am 15. Dezember 1994 erfolgte die erstmalige Übergabe von Plänen an die Stadt. Hier wäre es aus Sicht des Planungsträgers auch Aufgabe der Stadt gewesen, diese Informationen weiter in die Öffentlichkeit zu tragen. Die Stadt *„hat es auch nicht nach außen getragen"* (Br BI 48, 50). Dies passiere laut Planungsträger häufiger:

> *„Viele Informationsmappen, die wir in der Vergangenheit verteilt haben, […] nach Metern können Sie das messen, die stehen bei manchem Bürgermeister hinten in seinem Schrank und der Gemeinderat hat nie etwas davon erfahren" (Br PT 262).*

Neben der Durchführung von Veranstaltungen wurden zahlreiche Informationsmaterialien erarbeitet, so z.B. ein Flyer mit Informationen zum Rückhalteraum Breisach, aber auch Broschüren zum Integrierten Rheinprogramm, die auf Fragen der Bürgerschaft eingehen. Während demnach die Öffentlichkeit bereits frühzeitig informiert wurde, stellt sich die Frage nach der Kontinuität der Information. Hier gab es nach Auskunft von Bürgerinitiative und dem Rechtsanwalt der Stadt Breisach gegen Ende eine Bruchstelle. So sei eine ins Leben gerufene Arbeitsgruppe zwischen Stadt, Bürgerinitiative und Planungsträger *„eingeschlafen"* (Br BI 108), ohne dass über Gründe informiert worden sei. Erst im Lauf des Planfeststellungsverfahrens sei bekannt geworden, dass der andauernde Widerstand von Bürgerinitiative und Stadt gegen die ökologischen Flutungen für den Planungsträger Anlass gewesen sei, die Gespräche abzubrechen. Dies habe zu einem weiteren Vertrauensverlust geführt (Br RA 20).

3) Methoden der Informationsvermittlung: Neben Bürgerversammlungen und Gesprächen mit verschiedenen Gruppierungen gehörten die Erstellung von Informationsmaterial und die Durchführung von Exkursionen zu den Methoden der Informationsvermittlung. Eine Besonderheit in der Öffentlichkeitsarbeit war die Erstellung eines Lehrpfads im Rückhalteraum, die auf 13 Infotafeln die wesentlichen Aspekte der Diskussion aufgreift. Zugleich wurden Pegellatten aufgestellt, die den erwarteten Wasserstand bei verschiedenen Stadien der ökologischen Flutungen sowie im Hochwasserfall deutlich machen und zeigen, an wie vielen Tage Wasser im Gelände steht (siehe Foto 1). Die Aufstellung der Latten ging auf eine Anfrage der Bürgerinitiative zurück. Aus Sicht der Bürgerinitiative war das PR-Konzept sehr gut, die Information selbst wurde allerdings kritisch betrachtet, da die Planung zu positiv dargestellt worden sei (Br BI 39). Der Vertreter der Forstwirtschaft teilte diese Ansicht der Bürgerinitiative und vermutete, dem Planungsträger sei es wichtiger gewesen, die *„Bevölkerung, die sich nicht auskennt, für das Projekt zu gewinnen, […] als] die Gegner zu überzeugen“* (Br FW 89).

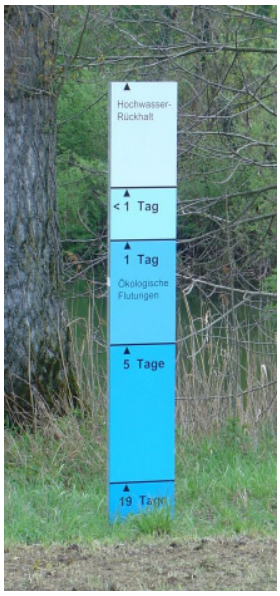


Foto 1: Pegellatte

Ähnlich negativ wurde die Exkursion an die Isar, zu der der Planungsträger Vertreter der Bürgerinitiative sowie den Bürgermeister eingeladen hatte, betrachtet. Diese Exkursion sollte die Chancen eines durch Flutungen geprägten Waldes für den Tourismus zeigen. Da die Isar aber infolge anderer natürlicher Voraussetzungen kein wirkliches Vergleichsgebiet sei, wurde der Ausflug von der Bürgerinitiative als ein *„Schuss in den Ofen“* (Br BI 126) empfunden. All dies sei bloße Überzeugungsarbeit gewesen:

> *„Die [der Planungsträger – Anm. d. A.] haben sich redlich Mühe gegeben […], dass wir begreifen, das alles in Ordnung ist. […] ‚So haben wir geplant, so ist es richtig, und Schluss und aus‘“ (Br BI 132).*

Im Umgang mit der Presse verhielt sich der Planungsträger zurückhaltend, Falschmeldungen wurden meist nicht mit einer Gegendarstellung beantwortet:

> *„Getreu dem Motto […] was man bekämpft, stärkt man“ […] Das Thema wird sonst] immer mehr ins Bewusstsein der breiten Öffentlichkeit getrieben. […] Für uns zählt am Schluss, was im Planfeststellungsbeschluss steht“ (Br PT 242, 244).*

Öffentlichkeitsarbeit an sich schien demzufolge kein eigener Maßstab zu sein. Aus Sicht der Planfeststellungsbehörde wäre eine offensivere Pressearbeit durchaus sinnvoll gewesen, dazu hätte es aber eines größeren politischen Rückhalts bedurft (Br PFB 127).

4) Vorwürfe gezielter Falschinformation bzw. schlechten Informierens: Trotz all der beschriebenen Öffentlichkeitsarbeit kam es zu Vorwürfen gezielter Falschinformation bzw. schlechten Informierens. So bekundete die Bürgerinitiative, sie sei vom Planungsträger *„schlecht informiert“* (Br BI 9) worden, auch wurde die Art der Informationsvermittlung kritisiert:

> *„In einer öffentlichen Veranstaltung […] hat’s ziemlichen Ärger gegeben, weil er [der Vertreter des Planungsträgers] eben doch nicht so richtig informiert [hat]. Er ist nicht auf die Bürger eingegangen. Wir hatten den Eindruck, ‚wir Bürger, wir verstehen das alles gar nicht‘“ (Br BI 15).*

Dies kann sowohl eine Frage der persönlichen Vermittlung von Inhalten sein, als auch in der Komplexität der Planung begründet liegen. Bezüglich der Art der Vermittlung kam es im weiteren Verlauf zu Schulungen der Mitarbeiter des Planungsträgers, so dass auch der Forstvertreter von *„ganz geschliffene[n] Vorträgen“* (Br FW 44) spricht.

Die Informationspolitik des Planungsträgers sei eine reaktive, keine aktive gewesen:

> *„Als die Bürgerinitiativen dann aktiv wurden, da haben sie die Broschüre plötzlich raus gebracht und solche Dinge, aber vorher überhaupt nichts. Null.“ (Br BI 60).*

Fragen seien nur *„sehr unzureichend“* und *„immer wieder sehr ausweichend“* (Br BI 27) beantwortet worden. Die Bürgerinitiative hätte bei jedem Treffen *„ein bisschen andere Angaben bekommen zu Flutungsdauer, Flutungshöhen, ökologische Flutungen“* (Br BI 11). Hier ist zu vermuten, dass es im Verlauf der Planungen auch zu neuen Erkenntnissen des Planungsträger und damit Planänderungen kam, die anscheinend nicht kommuniziert werden konnten und für Verwirrung sorgten. Die Bürgerinitiative dagegen warf dem Planungsträger gezielte Falschinformation vor, dies habe schon mit dem Hochwasser 1999 angefangen:

> *„Auch damals hat man mit falschen Zahlen gespielt. Das hat jetzt nichts mit der Retention zu tun, aber [...] der Eindruck ist also, sie waren uns gegenüber noch nie offen“ (Br BI 150-152).*

Auch der Bürgermeister der Stadt Breisach unterstellt *„vorsätzlich falsche [...] Behauptungen“*, der Vertreter des Planungsträgers habe *„bewusst belogen“* (Br BM 68. Demgegenüber beurteilte der Rechtsanwalt der Stadt Breisach die Informationspolitik des Planungsträgers als gut, die Fragen der Bürgerinitiative wurden seiner Meinung nach ausreichend beantwortet. Auch kann er keine bewusste Falschinformation erkennen:

> *„Den Vorwurf, dass vorsätzlich falsch informiert wurden ist, kann ich nicht nachvollziehen. [...] Da passiert auch das ein oder andere Mal ein Schnellschuss, der sich vielleicht als nicht ganz so richtig herausstellt. Aber das jemand mal bewusst etwas Falsches gesagt hat, das unterstelle ich niemandem“ (Br RA 107).*

Der Vorwurf der Falschinformation könnte auch aus dem schrittweisen Planungsprozess resultieren, so der eng mit dem Planungsträger zusammenarbeitende Naturschutzexperte (Br NatSE1 117):

> *„Man hat versucht, mit gutem Willen so viel wie möglich zu sagen. […] Wenn sich dann ein paar Monate später gezeigt hat, dass planerisch doch eine andere Lösung favorisiert wird, dann haben sie einem wieder Wortbruch vorgeworfen“ (Br NatSE1 117).*

Dem Vorwurf der bewussten Falschinformation steht der Eindruck des Planungsträgers gegenüber, mit seinen Argumenten nicht gehört zu werden:

> *„Wir haben versucht, alles darzustellen, wie es wirklich geplant ist. Aber die [Vertreter der Bürgerinitiative] haben heute noch die gleichen Aussagen, [...] als wenn man gar nichts gesagt hätte“ (Br PT 27).*

Er schilderte auch die während einer Begehung entstandene Episode:

> *„Da sagt einer der Anwesenden der Vorstände [der Bürgerinitiative] zu mir: ‚Das glaub ich Ihnen nicht‘. ‚Na, dann können wir doch aufhören, uns zu unterhalten, wenn Sie es mir nicht abnehmen, was soll ich dann noch reden? Ich habe ja gar keine Chance‘“ (Br PT 31).*

Die Verwaltung könne es sich aufgrund des großen öffentlichen Drucks gar nicht leisten, falsch zu informieren, jedoch sei schwierig abzuschätzen, welche Informationen benötigt würden:

> *„[Es ist] für die Verwaltung auch schwer zu erkennen, wo […] Bürgerinitiativen nicht ausreichend informiert sind, wenn sie auf der anderen Seite immer wieder an einzelnen Punkten Kritik üben“ (Br PT 106).*

Aus Sicht des Planungsträgers agierte die Bürgerinitiative vor allem aus einer *„Ohnmacht gegenüber dieser fachlichen Macht [der Planung]“* heraus (Br PT 84).

5),Maulkorb‘ für Experten: Die Bürgerinitiative wirft dem Planungsträger vor, es habe einen ‚Maulkorb‘ für Experten mit abweichender Meinung gegeben:

> *„Wir haben mit anderen Fachleuten gesprochen, und plötzlich hat man ihnen den Mund verboten. Sie durften nach außen nicht mehr auftreten. […] Das zeigt uns doch, dass da nicht mit offenen Karten gespielt wird“ (Br BI 31).*

Dem Eindruck einer Art von ‚Maulkorb‘ für Experten widerspricht die Darstellung des Vertreters der Planfeststellungsbehörde:

> *„Den Vorwurf haben wir ja auch gehört, im Erörterungstermin, [...], dass der sich angeblich nicht äußern dürfte. [...] Ich habe ihn angeschrieben, in der Zwischenzeit auch mit ihm telefoniert, es ist überhaupt nicht zu erkennen, dass er nicht[s] sagen dürfte" (Br PFB 86).*

6) Umgang mit der Komplexität der Planung: Was die Komplexität der Planung angeht, bedarf es nach Ansicht verschiedener Akteure besonderer Anstrengungen zu deren Vermittlung. Die Bürgerinitiative forderte eine Aufarbeitung der zahlreichen Informationen für die Bürgerschaft:

> *„Sie müssen sich vorstellen, die Unterlagen für das Planfeststellungsverfahren waren 20 Ordner, ausgelegt sechs Wochen lang. […] Wer kann denn die 20 Ordner durcharbeiten?" (Br BI 162).*

Der Vertreter der Planfeststellungsbehörde teilte diese Meinung:

> *„Das alles zu lesen, aufzunehmen, das ist sehr schwierig und für jemanden, der nicht tagtäglich mit dem Verfahren zu tun hat, ist [das] fast unmöglich" (Br PFB 33).*

Abhilfe könnte z.B. durch die Einbeziehung von sprachlich versierten Nichttechnikern in die Erstellung von Informationsmaterial geschaffen werden (Br PFB 35). Der Forstvertreter empfahl, in solchen Verfahren eine Arbeitsgruppe einzusetzen, die sich gezielt mit dem Aspekt der Planungsvermittlung auseinandersetzt (Br FW 44).

Moderation

Es fand keine externe Moderation von Veranstaltungen statt. Versammlungen wurden vom Planungsträger selbst moderiert. Nach Ansicht mehrerer Akteure hätte ein Moderationsverfahren insgesamt wenig bewirken können, da die Rechtspositionen der Konfliktparteien zu unterschiedlich gewesen seien. Auch ein früherer Zeitpunkt einer Moderation zum Schaffen einer guten Atmosphäre ändere daran nichts, so der Vertreter der Planfeststellungsbehörde:

> *„Wenn ich mich auf eine Rechtsposition zurückziehe, und sage, ‚Es geht nicht anders', da hat der beste Mediator keine Chance. […Stattdessen] muss [man] da selber mit einer Lösung hin gehen und sagen ‚Das ist die Lösung, die euch Beiden irgendwo noch gerecht wird'. Dann kommt man meines Erachtens voran" (Br PFB 102, 108).*

Nach Ansicht des Rechtsanwalts der Stadt Breisach sei infolge komplexer Sachpositionen eine für Mediationsverfahren nötige Begrenzung auf klar definierte Streitpunkte nur schwer möglich gewesen. Es lagen aus seiner Sicht auch keine Zwistigkeiten im zwischenmenschlichen Bereich vor, die den Gang auf die Metaebene erfordert hätten (Br RA 92). Erfolgsversprechend könnte aus der Sicht des Vertreters der Planfeststellungsbehörde dagegen sein, Einzelthemen zu moderieren bzw. mittels Moderation eine Verknüpfung mit anderen Projekten herzustellen und so durch die Planung entstehende Nachteile auszugleichen (Br PFB 110, 129-131).

Der Vertreter der Umweltverbände sah generell Chancen für eine Moderation, aber auch die Frage, wer dazu in der Lage sein könnte:

> *„Da sind wir auch einfach überfordert. Das wären dann Moderationsprozesse, wo man auch ein[en] ganz fähigen Moderator bräuchte, der die Autorität hat, der akzeptiert wird von beiden Seiten, und der sachkundig ist" (B LNV 152).*

Der Planungsträger hielt das Thema insgesamt für zu komplex, um einen Moderator oder Vermittler einzuschalten:

> *„Wen wollen sie da haben, der vermittelnd eingreift?" (Br PT 173).*

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Chancen einer Moderation und Mediation im Fall Breisach für gering gehalten wurden, gleichzeitig bei den Befragten nach deren eigenen Auskünften aber auch nur geringe Erfahrungen mit Beteiligungsverfahren vorlagen.

Beteiligungsmethoden

Die Planung wurde mittels eines Planfeststellungsverfahrens abgeschlossen und enthielt demzufolge die Möglichkeit, Einwendungen einzureichen, am Erörterungstermin teilzunehmen und im Anschluss an den Planfeststellungsbeschluss bei Eingriff in die eigenen Rechte den Klageweg zu beschreiten[495]. Folgt man der Unterteilung von Beteiligungsmethoden in die Bereiche Informieren, Konsultieren und Kooperieren[496], so liegt der Schwerpunkt im Fall Breisach im Bereich von Information und Konsultation. Die breite Öffentlichkeit wurde mittels Bürgerversammlungen, Informationsmaterialien und einen Lehrpfad informiert. Darüber hinaus lud der Planungsträger die Vertreter von Bürgerinitiative und Stadt zu Exkursionen ein.

Betroffene Akteure (Stadt, Bürgerinitiative, Vereine, Unternehmen, Eigentümer) wurden in Gesprächen zielgerichtet informiert. Diese Gespräche wiesen einen konsultativen Charakter auf, d.h. sie dienten dazu, Kritik und Anmerkungen der Gesprächsteilnehmer entgegenzunehmen und wenn möglich aufzugreifen. In einzelnen Fällen, in denen der Planungsträger dem Gesprächspartner so stark entgegen kam, dass eine gemeinsame Entscheidungsfindung stattfand, kann von kooperativen Elementen gesprochen werden. So folgte der Planungsträger z.B. dem Wunsch der Stadt Breisach nach einem Tausch von Flächen zwischen Stadtwald und Staatsdomäne (Br PT 161). 2002 lud der Planungsträger die Stadt Breisach sowie die Bürgerinitiative zur Klärung strittiger Themen zu „Konsensgesprächen“ ein. Diese Gesprächsform wurde dem Anspruch einer Konsensfindung jedoch nicht gerecht. Der Planungsträger selbst bekundete, dass dafür die Planung zu Beginn der Gespräche *„schon viel zu weit“* fortgeschritten war (Br PT 149).

Regeln und Normen

Außerhalb der abgesteckten Regeln des Planfeststellungsverfahrens wurden dem Anschein nach nur wenig Spielregeln vereinbart. Von Seiten des Planungsträgers wurde versucht, mit Stadt und Bürgerinitiative gemeinsame Spielregeln zur Öffentlichkeitsarbeit aufzustellen. Dies scheiterte. Die Konsensgespräche verliefen nach einheitlichem Schema:

> *„Meistens [wurde] ein Eingangsstatement gehalten. Man hat sich dann fachlich ausgetauscht, hat versucht, einen Konsens zu erzielen. ‚Wo können wir unsere Position annähern, wo haben wir gleiche Positionen und betrachten es vielleicht nur verschieden und meinen im Endeffekt dasselbe. Bei anderen Punkten, da muss man einfach sagen, da können wir nicht verhandeln‘“ (Br PT 126).*

Ein Thema, dass in einem Beteiligungsverfahren vorab geregelt werden sollte, ist die Frage des Umgangs mit Anträgen und Fragen an den Planungsträger, um eine strategische Nutzung von Nachfragen z.B. zum Verschleppen von Planungen einzuschränken. Die unterschiedliche Wahrnehmung verschiedener Akteure zeigte jedoch, dass hier kein gemeinsames Verständnis entwickelt wurde. Die Bürgerinitiative übergab dem Planungsträger zu Beginn einen 38-Fragen-Katalog. Während aus Sicht der Bürgerinitiative die Fragen *„sehr unzureichend beantwortet“* (Br BI 27) wurden, sah selbst der Rechtsanwalt von Gemeinde und Bürgerinitiative den Planungsträger *„bombardiert“* mit Fragen, die auch *„immer wieder abgearbeitet worden“* (Br RA 107) seien. Nicht eindeutig geklärt war auch, wie die Integration der Ergebnisse informeller Gespräche in die formelle Planung erfolgt. Dies führte im Fall der Abbruchkriterien für die Durchführung ökologischer Flutungen zu Irritationen.

---

[495] vgl. Kap. 2.3.4
[496] vgl. Kap. 3.1.1

Prozessdynamik

Unter dem Begriff der Prozessdynamik werden der Prozessverlauf und die ihn bestimmenden Ereignisse und Handlungen betrachtet, die Akteurshandlungen und -interaktionen beschrieben, die inhaltlichen Diskussionsstränge und deren Wahrnehmung durch die Akteure skizziert sowie die Emotionen geschildert, die im Prozessverlauf entstanden bzw. auf diesen zurück wirkten.

Prozessverlauf

Im Folgenden werden der Prozessverlauf grob umrissen und wesentliche Ereignisse in der Kommunikation zwischen den Akteuren sowie Eskalations- bzw. Deeskalationspunkte im Konflikt um die Planung beschrieben.

Nach übereinstimmenden Äußerungen von Planungsträger, Gemeinde und Bürgerinitiative stieß die Planung in Breisach zunächst auf wenig Interesse. Die erste Bürgerversammlung führte der Planungsträger am 23. Februar 1994 durch, das Interesse war gering. Zu einem Wendepunkt führte die 1999 durch das Maihochwasser ausgelöste Betroffenheit in der Bürgerschaft, die letztlich zur Gründung der Bürgerinitiative führte. Das Hochwasser ging mit einem Grundwasseranstieg einher und führte damit die Auswirkungen eines Retentionsraums vor Augen. Hinzu kam, dass die Antragstellung für das Planfeststellungsverfahren kurz bevor stand:

> *„Als man dann gemerkt hat, dass es ernst wird, dass jetzt der Antrag gestellt wird, da hat man denn gemerkt, jetzt muss man sich rühren“ (Br PT 15).*

Auf der Gründungsveranstaltung der Bürgerinitiative war der Planungsträger zur Vorstellung der Planungen geladen, auch eine weitere Versammlung der Bürgerinitiative fand unter Einbeziehung des Planungsträgers statt. Im Fokus der Kritik der Bürgerinitiative stand von Beginn an vor allem das Konzept der ökologischen Flutungen.

Am 26. März 2001 kam es zu einem Informations- und Diskussionsgespräch mit Beantwortung eines 38-Fragen-Katalogs der Bürgerinitiative. Hervorzuheben sind Gespräche des Umweltministers Müller mit Bürgermeister, Bürgerinitiative und Naturschutzverbänden im Januar 2001 sowie thematisch fokussierte Gespräche des Planungsträgers mit Bürgermeister und Bürgerinitiative. Beide Gespräche stellten aus Sicht des Rechtsanwalts der Stadt Breisach *„Sollbruchstellen“* (Br RA 12) im Planungsprozess dar. So habe es in dem Gespräch mit Umweltminister Müller eine Einigung über Abbruchkriterien bei ökologischen Flutungen gegeben, die für die Bürgerinitiative sowie die Stadt Breisach Grundlage zur Akzeptanz der Planung war. Diese Einigung fand sich dann aber nicht in den Planfeststellungsunterlagen wieder, was für Stadt und Bürgerinitiative ein eklatanter Vertrauensbruch war (Br RA 12).

Im März 2002 begannen die *„Konsensgespräche“* (Br PT 25) zwischen Planungsträger, Bürgerinitiative und Stadt, auf denen Themen wie Verantwortlichkeiten für Gebietssperrung und Säuberung des Gebiets nach der Flutung, die Nutzung der Brunnengalerie, Ausgleichsmaßnahmen und die Erstellung einer Naherholungskonzeption verhandelt werden sollten. Ziel dieser Verhandlungen war es nach Auskunft des Rechtsanwalts der Stadt, bereits vor dem Planfeststellungsverfahren zu vertraglichen Vereinbarungen zu kommen, die gleichzeitig einen Rechtsmittelverzicht von Stadt und Bürgerinitiative bedeutet hätten. Diese Verhandlungen wurden laut Bürgerinitiative ohne Angabe von Gründen vom Planungsträger abgebrochen. Erst im Lauf des Planfeststellungsverfahrens wurde bekannt, dass der andauernde Widerstand von Bürgerinitiative und Stadt gegen die ökologischen Flutungen den Anlass für den Planungsträger zum Abbruch der Gespräche gegeben habe. Auch dies führte zu einem weiteren Vertrauensverlust.

Am 22. Januar 2003 reichte der Planungsträger den Antrag auf Planfeststellung ein. Vom 18. Oktober 2004 bis 17. November 2004 erfolgte die öffentliche Auslegung der Planunterlagen im Bürgermeisteramt Breisach[497]. Mit dem Beginn des Planfeststellungsverfahrens stand nicht mehr der Planungsträger, sondern die Planfeststellungsbehörde als Entscheidungsinstanz im Fokus der Akteure. Entsprechend wurde versucht, auf diese Einfluss zunehmen, so z.B. von den Naturschutzverbänden:

> *„Im Moment ist […] das Landratsamt die Stelle, wo die Entscheidungen fallen, und deswegen wollten wir mit denen reden" (Br eNat 89).*

Auch die Bürgerinitiative verstärkte den Druck auf die politische Ebene:

> *„Wir gehen jetzt natürlich an die Politiker ran, wir haben den Oettinger [Ministerpräsident Baden-Württembergs – Anm. d.A.] eingeladen, wir haben den Umweltminister eingeladen, wir haben den Landwirtschaftsminister eingeladen. […] Wir rechnen uns natürlich jetzt im Wahlkampf aus […], dass sie vielleicht eher zugänglich sind" (Br BI 212).*

Ein wesentliches Ziel der Bürgerinitiative war es, im Planfeststellungsverfahren eine möglichst hohe Anzahl an Einwendungen zu erreichen. Deshalb bot die Bürgerinitiative Hilfestellung bei der Formulierung von Einwendungen an. Die Rechtsanwälte der Städte Breisach und Burkheim arbeiteten hierzu Standardeinsprüche aus, die auf Bürgerversammlungen vorgestellt und verteilt wurden.

Insgesamt reichten 6461 Personen bzw. Institutionen aus Deutschland und Frankreich ihre Einwendungen ein; weitere 79 Einwendungen gingen nach Ablauf der Einspruchsfrist ein. Die Einwendungen bezogen sich vor allem auf die ökologischen Flutungen und deren Auswirkungen. Als wesentliche Kritikpunkte wurden genannt: 1) Schäden an Gebäuden, 2) Wertminderung der Grundstücke bzw. der Gebäude, 3) Existenzbedrohung durch eingeschränkte gewerbliche Nutzung und ausbleibenden Tourismus, 4) Verlust des Arbeitsplatzes durch Standortverlagerung der Firma, 5) Existenzbedrohung durch eingeschränkte landwirtschaftliche Nutzung, 6) eingeschränkte Erholungsnutzung durch private Vereine und Tourismus, 7) gesundheitliche Beeinträchtigungen.[498]

Foto 2: Erörterungstermin Breisach[500]

Die Erörterung der Einwendungen sowie der Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange fand vom 24. bis 28. Oktober 2005 statt. Das öffentliche Interesse an diesem Erörterungstermin war – wie auch das untenstehende Foto zeigt – gering. Der eigens reservierte große Saal war auch an den Tagen der Verhandlung der privaten Einwendungen nur spärlich belegt[499]. *„Man hat da nicht so die Massen zusammengekriegt für eine richtige Opposition"* (Br NatSE1 35), urteilte ein Naturschutzakteur. Bereits innerhalb des Erörterungstermins versuchte der Vertreter der Planfeststellungsbehörde, eine *„vermittelnde Linie"* (Br PFB 25) zwischen Bürgerinitiative, der Stadt Breisach und dem Planungsträger einzuschlagen, die eine Abkehr von der zwingenden rechtlichen Notwendigkeit zu ökologischen Flutungen darstellte. Insgesamt wurde die Verhandlungsweise des Landratsamtes von der Bürgerinitiative und der Stadt Breisach als sehr

[497] LRA (2006: 42)
[498] Die Auflistung der Kritikpunkte ist dem Planfeststellungsbeschluss entnommen (LRA 2006: 42).
[499] Eindruck auf Grund eigener Teilnahme
[500] Quelle: RP Freiburg

bürgerfreundlich wahrgenommen[501]. Weniger zufrieden waren Vertreter des Naturschutzes, die befürchteten, ökologische Belange würden nun das Nachsehen haben:

> *„[Da] hab ich gehört, dass das Landratsamt von Anfang an sehr parteiisch gewesen wäre […] und die Bürgerinitiative oder eben die Gegner [des Integrierten Rheinprogrammes – Anm. d. A.] parteiisch auch mit wertenden Aussagen eher gefördert und gestärkt und das Land kritisiert und unter Druck gesetzt habe. Da hat man versucht, mit der Brechstange die ökologischen Flutungen zu reduzieren und dem Land irgendwie Kompromisse abzuringen" (Br NatSE1 39).*

Am 24. August 2006 erging der Planfeststellungsbeschluss, der einige der Anliegen der Plankritiker aufgriff und eine Reduzierung der ökologischen Flutungen bewirkte. Demzufolge stieß der Beschluss bei Stadt und Bürgerinitiative auf Wohlwollen. So bezeichnete der Bürgermeister von Breisach den Planfeststellungsbeschluss als *„mutige Entscheidung"*[502]; der die Stadt vertretende Rechtsanwalt sprach gar von einem *„gewaltigen Erdbeben"*[503]. Dennoch beschloss der Gemeinderat der Stadt Breisach in seiner Sitzung am 17. Oktober 2006, Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss einzureichen, mit dem Ziel *„ganz von den ökologischen Flutungen weg zu kommen"*[504] und um zur Klärung offener Fragen *„gegenüber dem Land einen permanenten Druck aufbauen zu können"*[505]. Als kritische Punkte benannt wurden von den Stadträten z.B. ungeklärte Regeln der Haftung bei Schäden durch Grundwasseranstieg, die Auswirkungen von ökologischen Flutungen auf das Sportgelände, die Sicherung der Überlebensfähigkeit betroffener Betriebe und die Frage, wer in dem Gremium, das das Monitoringverfahren begleiten sollte, mitwirken kann. Nach Verhandlungen kam es zu einer Grundsatzvereinbarung der Stadt mit dem Land Baden-Württemberg, in der die Forderungen von Stadt und Bürgerinitiative zu deren großer Zufriedenheit geklärt wurden. Aus diesem Grund beschloss der Gemeinderat der Stadt Breisach am 23. Juni 2009, die Klage zurückzuziehen[506].

Die Zustimmung der französischen Behörden erfolgte im Januar 2012[507]. Der Baubeginn mit symbolischem Spatenstich ist für den 27. Juni 2013 vorgesehen[508]. Die Auseinandersetzungen zwischen Stadt, Bürgerinitiative, Umweltverbänden und Planungsträger haben sich nun auf den nördlich von Breisach gelegenen Rückhalteraum Breisach-Burkheim verschoben, der im Anschluss an das Breisacher Verfahren in das Planfeststellungsverfahren gegangen ist.

Akteurshandlungen

Die Handlungen der Akteure bzw. die Wahrnehmung ihrer Handlungen durch andere Akteure werden in alphabetischer Reihenfolge vorgestellt: 1) Bürgerinitiative, 2) Gemeinde, 3) Forstwirtschaft, 4) Naturschutz, 5) Planfeststellungsbehörde, 6) Politische Vertreter. Da die Handlungen des Planungsträgers bereits im Bereich der Verfahrensgestaltung geschildert wurden, fallen sie an dieser Stelle weg.

1) Bürgerinitiative: Aus den Beschreibungen des Vorsitzenden der Bürgerinitiative wurde dessen intensive Auseinandersetzung mit der Materie erkennbar. Hierzu gehörten das Lesen und Studieren von Planunterlagen und Gutachten ebenso wie das Führen von Gesprächen mit der Stadtverwaltung, dem Bürgermeister, dem Planungsträger, unterschiedlichen Fachverwaltungen und

---

[501] mündliche Mitteilung des Vorsitzenden der Bürgerinitiative vom 27.10.2005

[502] Protokoll Nr.09 über die öffentliche Sitzung des Gemeinderats am 17.Oktober 2006 in der Stadthalle in Breisach am Rhein [http://www.umweltliste-breisach.de/protokoll-gr-17-10-2006.php, Seite 4]

[503] Protokoll Nr.09 über die öffentliche Sitzung des Gemeinderats am 17.Oktober 2006 in der Stadthalle in Breisach am Rhein [http://www.umweltliste-breisach.de/protokoll-gr-17-10-2006.php, Seite 4]

[504] ebd.: 3

[505] ebd.: 4

[506] Protokoll Nr.06 über die öffentliche Sitzung des Gemeinderats am 23.Juni 2009 im Bürgersaal in Breisach am Rhein [http://www.umweltliste-breisach.de/protokoll-gr-23-06-2009.pdf].

[507] http://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksachen/2000/15_2567_D.pdf, Zugriff am 10.06.2013

[508] http://www.rp-freiburg.de/servlet/PB/menu/1191444/kulturwehr_breisach.htm, Zugriff am 10.06.2013

Sachverständigen. Darüber hinaus wurde Kontakt zu weiteren Bürgerinitiativen aufgenommen, wurden Exkursionen in andere, von Hochwassern betroffenen, Gebiete organisiert (Br BI 9, 68, 90, 130). Der Planungsträger wurde mit zahlreichen Fragen konfrontiert, so z.B. beantwortete er im März 2001 einen 38-Fragen-Katalog der Bürgerinitiative, woraufhin die Bürgerinitiative wiederum neue Fragen stellte. Die eigenen Positionen wurden durch rege Presse- und Öffentlichkeitsarbeit öffentlich gemacht (Br BI 60). Die Bürgerinitiative lud zu Bürgerversammlungen ein und sprach gezielt verschiedene Gruppierungen an:

> *„Wir hatten letzte Woche alle Landfrauen in Burkheim eingeladen, um die wieder mobil zu machen. Wir werden jetzt gezielt Gruppen in Burkheim ansprechen" (Br BI 60).*

Nachdem es kein Vorankommen in der Auseinandersetzung mit dem Planungsträger gab, agierte die Bürgerinitiative zunehmend politisch. Sie wurde im Ministerium vorstellig und stellte die eigene Position im Landtag dar (Br BI 31). Insgesamt fanden die Mitglieder der Initiative die Ergebnisse auf politischer Ebene jedoch enttäuschend. Das Interesse sei mangelhaft gewesen, obendrein wäre die Bürgerinitiative bei einer Anhörung im Landtag ungerecht behandelt worden (Br BI 34, Br BI 32).[509]

Im Planfeststellungsverfahren lag das Hauptinteresse der Bürgerinitiative im Erreichen einer hohen Anzahl von Einwendungen. Sie machte durch Versammlungen auf die Möglichkeit von Einwendungen aufmerksam, stellte Bürgern ein von Rechtsanwälten vorbereitetes Einwendungsschreiben zur Verfügung und bot Hilfestellung beim Erstellen eigener Schreiben an. Zudem stellte die Bürgerinitiative gemeinsam mit dem Bürgermeister von Breisach Kontakt zu betroffenen französischen Kommunen her, um den Widerstand auf die französische Seite auszuweiten (Br BI 62-64). Der Planungsträger sah diese Mobilisierung kritisch:

> *„Der [Vertreter der Bürgerinitiative – Anm. d. A.] […], animiert […] jeden, hier seine Position geltend zu machen. Bis hin zu den letzten denkbaren Möglichkeiten der Beeinträchtigungen" (Br PT 65-67).*

Insgesamt ergibt sich das Bild einer offensiv und auf verschiedenen Ebenen agierenden Gruppe, die bewusst auch auf Übertreibung setzt:

> *„Man muss manchmal auch ein bisschen […] übertreiben, um etwas zu erreichen, es ist so. Wenn ich leise daher komme, wird das oft nicht so verfolgt […]. Ich muss versuchen, so hoch wie möglich zu springen, um dann hier zu landen" (Br BI 186).*

2) Gemeinde: Die Gemeinde Breisach agierte für die Öffentlichkeit deutlich weniger sichtbar. Die bereits frühzeitig anberaumten Gespräche zwischen Stadt und Planungsträger wurden von der Stadt nicht in die Öffentlichkeit getragen (Br BI 52). Zu Beginn der Planungen des Integrierten Rheinprogrammes lud der Bürgermeister den Planungsträger jedoch bewusst dazu ein, seinen Sitz in Breisach einzurichten (Br BM 7). Dies beweist ein aktives Vorgehen der Stadt und eine zunächst offene Haltung gegenüber dem Planungsträger. Ob die Stadt erst infolge der Gründung der Bürgerinitiative (BI) in ihrer Positionierung deutlicher wurde oder die klare Strategie der Ablehnung ökologischer Flutungen auch ohne diese verfolgt hätte, lässt sich im Nachhinein schwer beantworten. Es ist jedoch in jedem Fall eine enge Verflechtung der beiden Akteure zu beobachten: die Bürgerinitiative agierte öffentlichkeitswirksam und aggressiver in ihren Argumenten, die Stadt vertrat die Positionen der Bürgerinitiative in ihren Verhandlungen mit dem Planungsträger und bot rechtlichen Beistand und das Druckmittel einer Klage gegen die Planung (Br BM 49, Br PT 161). Der Rechtsanwalt spricht in diesem Zusammenhang von einem *„[… an]haltenden Widerstand der Stadt Breisach"* (Br RA 66).

Nach Abschluss des Planfeststellungsverfahrens debattierte der Gemeinderat am 17.10.2006 – nun schon unter Vorsitz des neuen Bürgermeisters – über das weitere Vorgehen. Auch wenn *„das*

[509] vgl. Kap. 6.1.2.2, Abschnitt 2b, Punkt 12

Landratsamt den Belangen der Stadt […] entgegengekommen" sei, blieben aus Sicht aller Fraktionen des Gemeinderates im Planfeststellungsbeschluss noch zu viele Fragen offen[510]. So forderte ein CDU-Stadtrat, *„Stadt und Bürgerinitiative [sollten] weiter hart verhandeln"*; die SPD-Fraktion schätzte *„die ökologischen Flutungen weiterhin als falsch und unnötig ein".*[511] Die Fraktion aus FDP und Freien Wählern riet, *„gegen das Planfeststellungsverfahren misstrauisch zu sein".*[512] Als Diskussionspunkte benannt wurden von den Stadträten z.B. ungeklärte Regeln der Haftung bei Schäden durch Grundwasseranstieg, die Auswirkungen der ökologischen Flutungen auf das Sportgelände, die Sicherung der Überlebens-fähigkeit betroffener Betriebe und die Frage der Zusammensetzung des Gremiums, das das Monitoringverfahren begleitet. Der Bürgermeister benannte als Ziel, *„ganz von den ökologischen Flutungen weg zu kommen".*[513] Einstimmig wurde beschlossen, Klage gegen den Beschluss einzureichen *„und […] die Verwaltung [zu beauftragen], mit dem Landratsamt in Verhandlungen zu treten, um Verbesserungen zu erlangen".*[514] Die darauf einsetzenden Verhandlungen mit dem Umweltministerium mündeten in eine Grundsatzvereinbarung mit dem Land Baden-Württemberg. Da die wesentlichen Forderungen der Stadt berücksichtigt wurden, beschloss der Gemeinderat am 23. Juni 2009 einstimmig, die Klage zurückzuziehen.[515]

3) Forstwirtschaft: Die Ansichten der forstwirtschaftlichen Akteure der lokalen Ebene unterschieden sich stark von der Perspektive der Akteure der übergeordneten Ebene. Dies wurde sowohl vom befragten forstwirtschaftlichen Akteur, als auch aus der Außenperspektive von anderen Akteuren so wahrgenommen. Diese Diskrepanz resultierte aus der Bindung der staatlichen Forstwirtschaft an den Kabinettsbeschluss zum Integrierten Rheinprogramm (IRP):

> *„Das war natürlich ganz schwierig für die Forstverwaltung. Es war ja der gleiche Minister [der auch für das IRP zuständig war – Anm. d. A.], und dann wurde der Forstabteilung im Ministerium gesagt, ‚Das ist der Kabinettsbeschluss, schaut mal, dass Ihr das positiv begleitet'. Deswegen hat sich die Forstdirektion lange sehr bedeckt gehalten, die sind ja näher am Ministerium" (Br FW 117).*

Die Forstwirtschaft auf Landesebene erarbeitete ein Modell zur Entschädigung der durch den Betrieb des Rückhalteraumes im Wald entstehenden Wertverluste, das vom Planungsträger so übernommen wurde. Diese Abstimmungen seien aber von den lokal tätigen Forstvertretern unterlaufen wurden:

> *„Das Entschädigungsmodell Forst ist von der Landesverwaltung […] bis hinein ins Ministerium so entwickelt und beschlossen worden, und wird von uns akzeptiert. Und dann kommen wieder die Förster draußen vor Ort […]. Die erzählen draußen in den Gemeinden etwas ganz anderes" (Br PT 207-209).*

Damit wird deutlich, dass trotz der vom befragten forstwirtschaftlichen Vertreter bekundeten Akzeptanz der Weisungsgebundenheit die persönliche kritische Einstellung der lokalen Forstvertreter in deren Handlungen zum Tragen kommt. Gegen Ende der Planung äußerte sich auch die mittlere Ebene der Forstwirtschaft kritischer gegenüber der Planung:

> *„Erst in letzter Zeit hat er [ein Vertreter der Forstdirektion – Anm. d. A.] dann doch, als er gemerkt hat, dass das alles im Grunde - na ja, nicht alles, aber einiges dabei - unausgegoren ist und angreifbar zumindest, […] und für den Wald ja eigentlich nicht gut ist, so wie wir es verstehen jedenfalls, da hat er etwas deutlicher [gesprochen] und auch in der Planerörterung […] kritische Fragen gestellt" (Br FW 117).*

---

[510] Protokoll Nr.09 über die öffentliche Sitzung des Gemeinderats am 17.Oktober 2006 in der Stadthalle in Breisach am Rhein [http://www.umweltliste-breisach.de/protokoll-gr-17-10-2006.php, Seite 3]
[511] ebd.
[512] Protokoll Nr.09 über die öffentliche Sitzung des Gemeinderats am 17.Oktober 2006 in der Stadthalle in Breisach am Rhein [http://www.umweltliste-breisach.de/protokoll-gr-17-10-2006.php, Seite 3]
[513] ebd.:3
[514] ebd.:4
[515] Protokoll Nr.06 über die öffentliche Sitzung des Gemeinderats am 23.Juni 2009 im Bürgersaal in Breisach am Rhein [http://www.umweltliste-breisach.de/protokoll-gr-23-06-2009.pdf]

Der Forstwissenschaftler wurde von der Breisacher Bürgerinitiative, aber auch von anderen Bürgerinitiativen entlang des Oberrheins, wiederholt zu Vorträgen eingeladen (Br BI 21). Anhand von Kartenmaterial und historischen Fotos erläuterte er die Entwicklung der Kulturlandschaft am Oberrhein und bewertete den derzeitigen Waldbestand als hohes Kulturgut. Die Zweifel an der Notwendigkeit ökologischer Flutungen seien sein *„Lieblingsthema“* (Br FW 34) gewesen. Er habe in Frage gestellt, dass die Auswirkungen eines Hochwassers auf den Wald gravierend wären. Die Äußerungen des Forstwissenschaftlers wurden von der Bürgerinitiative in der Auseinandersetzung um den durch die ökologischen Flutungen angestrebten Waldumbau gern aufgegriffen und in ihrer eigenen Argumentation genutzt (Br BI 17). Dagegen stellten die Befürworter der ökologischen Flutungen seine Kompetenz in Frage:

> *„In unseren Kreisen zählt [ihn] ja niemand [...] als Experten. […] Wenn er das selber so sieht und von den Leuten, die ihn da einladen, mit einer gewissen Absicht auch so gesehen wird … Im Bereich des Fachlichen ist [er] aber eine singuläre Erscheinung.“ (Br NatSE2 145).*

4) Naturschutz: Anliegen der Aktivitäten der Naturschutzverbände war es zum einen, mittels Presse- und Öffentlichkeitsarbeit einen Gegendruck gegen die breite Widerstandsfront der Bürgerinitiativen zu erzeugen:

> *„[Wir befürchten], dass man von Seiten des Landratsamtes, Landrat Gläser, sagt, ‚Also Leute, ich krieg hier so viel Druck von der Bevölkerung, von meinem Bürgermeister und von den Kreisräten, ich kann das nicht durchsetzen‘. [...] Und deswegen versuchen wir eben möglichst laut unsere Stimme zu erheben - auch in der Öffentlichkeit, in der Presse, durch Resolutionen, durch Leserbriefe […] - um zu zeigen: die Betroffenen, die haben diese Position, aber alle großen Umweltverbände haben eine ganz andere Position. Das soll auch in der Öffentlichkeit bekannt sein, muss bekannt sein. […] Die Betroffenen gut, die haben ihre Interessen, aber das sind nicht unbedingt die Interessen der Allgemeinheit“ (B LNV 100).*

Neben der erwähnten Pressearbeit, z.B. auch einer Pressefahrt zu Brennpunkten der Diskussion (B LNV 174), gingen die Vertreter auch auf die Bürgerinitiativen zu, versuchten argumentativ zu überzeugen und suchten das Gespräch mit der Forstwirtschaft und dem Planungsträger. In diesem Sinn wollte der ehrenamtliche Naturschutz vermitteln:

> *„Dass man mal auslotet, ob es irgendwelche Kompromisslösungen gibt, mit denen beide Seiten leben könnten. Um dadurch die Sache wieder ein bisschen […] zu ölen, dass es eben nicht die furchtbare Konfrontation gibt“ (B LNV 174).*

Zu Beginn des Planfeststellungsverfahrens gründete sich ein neuer Arbeitskreis aus Vertretern verschiedener Umweltverbände und Mitarbeitern von Behörden (z.B. Regierungspräsidium, Landesanstalt für Umweltschutz). Dieser diente sowohl dem regelmäßigen inhaltlichen Austausch, als auch dem Vorbereiten politischer Aktionen, wie z.B. einem Gesprächstermin mit der gerade neu ernannten Umweltministerin (B LNV 75). Auch wurde Kontakt zur Planfeststellungsbehörde aufgebaut:

> *„Und insofern wollten wir mit dem zuständigen ersten Landesbeamten das Gespräch führen. Wobei er erst einmal ein bisschen skeptisch war […] denn] das ist ja ein laufendes Verfahren, wo wir schlecht diskutieren können. Aber, schaden kann´ s nicht, wenn man noch mal die Argumente austauscht und unsere Sichtweise noch mal einbringt. Er war da auch einverstanden, das wird also in Bälde stattfinden“ (B LNV 75).*

Auch im Streit zwischen verschiedenen naturschutzfachlichen Positionen wurde aktiv Position bezogen. Nachdem sich der Auenexperte des Bundesamts für Naturschutz wiederholt gegen Projekte des Integrierten Rheinprogrammes geäußert hatte, intervenierten die regionalen Naturschutzverbände:

> *„Wir sind mit ganz großer Besetzung hingefahren. […] Wir waren da schon ziemlich massiv und haben uns bemüht [darzustellen], dass das ein Unding ist, was da passiert. Dass hier alle Naturschutzverbände und auch das Land Baden-Württemberg einhellig der Meinung sind, dass im Sinne des Naturschutzes die Planungen vernünftig sind. Und dass es sehr befremdlich ist, das einer vom Bundesamt für Naturschutz*

> *hinten rum versucht, die Dinge zu torpedieren. Das haben sie auch kapiert. Und haben ihn wohl jetzt auch ein bisschen an die kurze Leine genommen" (B LNV 200).*

Die Abstimmung zwischen unterschiedlichen naturschutzfachlichen Ansichten schien insgesamt schwierig zu sein. So habe eine Ortsgruppe des Schwarzwaldvereins im Auftrag des Landesnaturschutzverbandes eine Stellungnahme zu den Breisacher Planungen geschrieben, die infolge persönlicher Kontakte und mangelnder Kenntnisse kritisch ausgefallen sei:

> *„Wir haben dann ein paar Punkte noch einmal etwas zurechtgerückt und haben das dann nachgeschoben. So was sollte natürlich möglichst nicht mehr passieren" (B LNV 114).*

Die lokalen Naturschutzverbände wären nach eigenen Angaben gern mit weiteren Aktionen wie moderierten Diskussionsveranstaltungen, auch unter Mitwirkung von Hochwasserbetroffenen, aktiv geworden, konnten diese jedoch aus Personalmangel nicht umsetzen (B LNV 93, 238).

Der Auenexperte des WWF-Aueninstitutes setzte sich vielerorts für Auenrenaturierungen ein, hatte Anteil an der Entstehung des Integrierten Rheinprogrammes und bekannte sich auf Veranstaltungen klar zum Konzept der ökologischen Flutungen. In diesem Zusammenhang bezeichnete er den derzeitigen Breisacher Wald als *„verhunzte[n] Wald"* (Br RA 117). Diese Bezeichnung stieß auf große Gegenwehr bei der Bürgerinitiative und wurde immer wieder zitiert. Hierzu befragt, bekundete er:

> *„Ich habe das bewusst gesagt, in voller Kenntnis, wie sie reagieren, und zwar um ihnen klar zu machen, dass es eine völlig andere Sicht der Situation gibt, und dass sie sich damit befassen müssen" (Br NatSE2 155).*

Er agierte damit bewusst provokant und hoffte, dadurch bei den Bürgerinitiativen Veränderungen auszulösen. Seine Äußerungen wurden von den Betroffenen, die sich als *„doofe Hinterwäldler"* dargestellt fühlten, jedoch als *„gesellschaftspolitisch sehr destruktiv"* erlebt (Br FW 19).

Der zweite Auenexperte, der im Zeitraum der Planung beim Bundesamt für Naturschutz tätig war, äußerte sich vielfach kritisch zu den ökologischen Flutungen. Seine Fachkompetenz wurde gleichwohl in Naturschutzkreisen geachtet:

> *„Wir fürchten den Mann schon wegen seiner Autorität, der hat ja eine ungeheure Fachkompetenz und berät im Hintergrund, ohne dass wir wissen, was der da eigentlich genau macht. Er berät Bürgermeister, berät Bürgerinitiativen, in Hartheim, in Breisach, in Wyhl, in Weisweil" (B LNV 196).*

Seine Äußerungen und Aktivitäten führten zu der bereits beschriebenen Intervention der Naturschutzverbände bei seinem Arbeitgeber. Daraufhin sei es zwar offiziell ruhiger geworden, nach Ansicht eines Akteurs arbeitete er aber dann *„als U – Boot hinter den Kulissen"* (B LNV 194):

> *„Er stänkert so ein bisschen hinten rum und versucht, die offizielle Planung madig zu machen, wo er nur kann, ohne dass er wirklich plausible und überzeugende Gegenpositionen aufbaut" (B LNV 196).*

Damit habe er den Naturschutzverbänden *„viel Mühe und Arbeit gemacht"* (B LNV 206). Ein anderer Akteur sah in den Handlungen des Akteurs keine bewusste Gegenarbeit gegen die Planung, sondern interpretierte die Meinungsverschiedenheiten als *„kommunikative Schwierigkeiten"* (Br NatE2 148).

5) Planfeststellungsbehörde: Die Planfeststellungsbehörde führte bereits anderthalb Jahre vor dem Planfeststellungsverfahren Vorgespräche zur Vollständigkeitsprüfung des Antrags (Br PFB 11). Auch wenn sie infolge ihrer neutralen Rolle vor Beginn des Verfahrens nach außen wenig aktiv wurde, versuchten zahlreiche Akteure Einfluss auf sie zu nehmen (B LNV 75).

Die Art der Führung des Verfahrens wurde als *„parteiisch"* (Br NatSE1 39) beschrieben – je nach eigener Ansicht der Befragten wurde dies als positiv oder negativ empfunden. Der Naturschutzexperte unterstellte der Planfeststellungsbehörde, dass diese *„die Gegner [des Integrierten Rheinprogramm – Anm. d. A.] auch mit wertenden Aussagen eher gefördert und gestärkt und das Land kritisiert und unter Druck gesetzt habe"* (Br NatSE1 39). Die Interviewaussagen des Vertreters der Planfeststellungsbehörde, geäußert im Zeitraum zwischen Erörterungstermin und

Planfeststellungsbeschluss, ließen eine zumindest emotionale Positionierung zugunsten von Stadt und Bürgerinitiative erkennen. Bürgerinitiative und Stadt wurde *„Kompromissbereitschaft“* (Br PFB 94) zugeschrieben, während das Verhalten des Planungsträgers als *„relativ starr“* beschrieben wurde, es habe *„keine Verhandlungsbereitschaft“* (Br PFB 37) gegeben.

6) Politische Vertreter: Als einflussreiche Größe aus dem Bereich der Landespolitik wurde der CDU-Landtagsabgeordnete und zeitweilige Staatssekretär bezeichnet, der sich im Interesse von Stadt und Bürgerinitiative *„sehr in die Bütt geschmissen hat“* (Br RA 128). So bekundete der Rechtsanwalt der Stadt Breisach Achtung vor seinem Engagement:

> *„Ich bin nicht unbedingt sein größter Fan, aber ich muss neidlos anerkennen, dass er da wirklich sehr viel getan hat. Er hat sich dabei auch wirklich überraschend, ganz ohne Scheuklappen, bestimmte Dinge angeschaut, das fand ich gut“ (Br RA 128).*

Als langjähriger Vertreter der Region im Landtag und Vorsitzender der Kommission Verkehr und Raumordnung im Oberrheinrat brachte sich der Abgeordnete von Beginn an aktiv in die öffentliche Debatte um das *Kulturwehr Breisach* ein. [516] Aus Sicht von Vertretern des Naturschutzes verhinderte er dabei jedoch eine rasche Umsetzung von Hochwasserschutzmaßnahmen mit einer *„Verschleppungsstrategie“*; *„die mächtige Opposition der südbadischen Rheinanliegerkommunen und der dortigen Bürgerinitiativen“* habe unter seinem *„Patronat“* gestanden.[517] Der Bürgermeister bezeichnete ihn als die *„einzige Ausnahme“* (Br BM 74), die sich innerhalb des Landtags aktiv der Anliegen der Bürgerinitiative angenommen habe. Im Februar 2010 hinterfragten SPD-Abgeordnete die Rolle des Staatssekretärs und Landtagsabgeordneten in der Planung der ökologischen Flutungen; im weiteren Verlauf musste dieser seine politische Laufbahn im Zuge der ‚Kiesaffäre‘ beenden. [518]

Weitere politische Akteure wurden von den Interviewten nur am Rande erwähnt. So z.B. der einstige Vorsitzende des Umweltausschusses und SPD-Abgeordnete, der sich auch vor Ort ein Bild von der Situation gemacht habe (Br RA 128). Dieser habe den Anliegen von Stadt und Bürgerinitiative jedoch kritisch gegenüber gestanden, so dass dort die Meinung vorherrschte *„erst wenn der weg ist, kann sich da was ändern“* (Br BM 74). Aus Dokumenten wurde ersichtlich, dass es zahlreiche Aktivitäten auf der landespolitischen Ebene gab. So forderte beispielsweise im September 2004 die SPD im Umweltausschuss des Landtages eine weitere Fortschreibung des Integrierten Rheinprogrammes mit einer Ausweitung auf eine Neugestaltung der Auelandlandschaft[519]. Demgegenüber stellten sieben CDU-Landtagsabgeordnete im November 2006 eine kritische Anfrage zur Notwendigkeit der ökologischen Flutungen an die Landesregierung. In den Streit um die ökologischen Flutungen schaltete sich laut Auskunft des Bürgermeisters von Breisach auch der Chef des Europaparks Rust ein (Br BM 77), was die Relevanz des Themas für die Region zeigt.

Akteursinteraktionen

Aufbauend auf den bereits dargelegten Handlungen der Akteure und der Verfahrensgestaltung werden im Folgenden die Interaktionen zwischen den Akteuren beschrieben und in Bezug zu den vorab identifizierten Akteursbeziehungen gesetzt. Hierzu werden die Interaktionen der verschiedenen Akteure mit dem Planungsträger (1-5), im Anschluss daran die Interaktionen der anderen Akteure untereinander betrachtet (6-12).

Nach außen einheitlich auftretende Akteursgruppen werden dabei der Einfachheit halber als homogene Gruppen beschrieben. Intern stattfindende Auseinandersetzungen zeigen aber, dass diese

---

[516] http://www.landtag-bw.de/wp14/drucksachen/5000/14_5882_d.pdf
[517] http://vorort.bund.net/suedlicher-oberrhein/integriertes-rheinprogramm-irp.html
[518] http://www.landtag-bw.de/wp14/drucksachen/5000/14_5882_d.pdf
[519] http://www.landtag-bw.de/aktuelles/pressemitteilungen/ausgabe_pressemitteilungen.asp?PM=N0073_2004

Gruppen keineswegs homogen waren. So bestanden innerhalb der Bürgerinitiative unterschiedliche Ansichten über die Radikalität des Protestes (Br FW 19-27); innerhalb der Forstwirtschaft agierten übergeordnete und lokale Ebene unterschiedlich (Br PT 207-209). Auch das Verhalten eines ehemaligen Mitarbeiters des Planungsträgers, der nach seiner Pensionierung andere Bürgerinitiativen in einem weiteren Planungsfall beriet, zeigte die innerhalb des Planungsträgers bestehenden abweichenden Ansichten (Br PT 209). Nicht aufgeführt werden die Interaktionen zwischen Gemeinde und Naturschutz sowie Planfeststellungsbehörde und Forstwirtschaft, da nach Auskunft der jeweiligen Akteure keine Interaktionen stattfanden oder diese von den Akteuren nicht thematisiert wurden.

1) Planungsträger und Gemeinde: Zwischen Planungsträger und Gemeinde bestanden zu Beginn der Planungen des Integrierten Rheinprogrammes (IRP) gute und enge Kontakte (Br BM 7). Nach Angaben des Bürgermeisters verschlechterten sich diese, als *„das IRP aus der Taufe gehoben“* wurde und Naturschutzaspekte stärkeres Gewicht erhielten (Br BM 9). Die Stadt wurde vom Planungsträger über den Stand der Planungen informiert. Es fanden Verhandlungen zu einzelnen Themenkomplexen (z.B. Naherholung, Tausch von Waldflächen) statt (Br PT 55). Die Beziehungen verschlechterten sich im Verlauf der Planung. Dies lag zum einen an den unverrückbaren Positionen beider Seiten im Bereich der ökologischen Flutungen und dem geringen Handlungsspielraum des Planungsträgers in diesem Bereich. Zum anderen häuften sich ‚atmosphärische Störungen‘. Beide Seiten unterstellten sich widersprüchliches Verhalten und das Hintergehen von Absprachen. Ein solches Hintergehen sah die Gemeinde vor allem beim Umgang des Planungsträgers mit den vereinbarten Abbruchkriterien und dem plötzlichen Abbruch der Konsensgespräche gegeben (Br RA 20). Für den Planungsträger war der Tausch von Waldflächen zwischen Stadt und Land ein Beispiel dafür. Der Bürgermeister habe einen Tausch angestrebt, da er die Wirtschaftlichkeit seines Waldes durch die geplanten ökologischen Flutungen gefährdet sah. Die Fläche der Stadt habe er daher als *„ökologische Spielwiese“* (Br PT 165) – so zitiert der Planungsträger den Bürgermeister – zur Verfügung gestellt und gegen Waldflächen des Landes getauscht, die auch in Zukunft ohne Einschränkungen bewirtschaftbar sind. Die Stadt habe demnach eine neue Waldfläche erhalten; bekämpfte aber dennoch die ökologischen Flutungen auf den Waldflächen, die nun nicht mehr in ihren Besitz gehörten. Entsprechend frustriert zeigte sich der Planungsträger:

> *„Das, was man im Vorfeld versucht zu klären, gilt hinterher nicht mehr“ (Br PT 167).*

Auch wenn Stadt und Bürgerinitiative eng kooperierten und mit ähnlichen Positionen nach außen auftraten, unterschieden sich ihre Interaktionen mit dem Planungsträger. Während der Planungsträger mit der Stadt Verhandlungen führte, habe man *„mit den Bürgern, mit der Bürgerinitiative keine Verhandlungen geführt“* (Br BI 37). Die direkte Interaktion habe im Wesentlichen darin bestanden, dass die Bürgerinitiative Fragen stellte, anzweifelte, kritisierte und der Planungsträger *„die Standpunkte erklärte“* (Br BI 37).

Damit begegneten sich Stadt und Planungsträger auf einer ebenbürtigeren Position, während die Bürgerinitiative im Verhältnis zum Planungsträger auf eine untergeordnete Rolle festgelegt war. Sowohl das Verhältnis zwischen Stadt und Planungsträger, als auch die Beziehung zwischen Planungsträger und Bürgerinitiative waren von Misstrauen geprägt. Stadt und Bürgerinitiative warfen dem Planungsträger gezielte Falschinformationen vor; der Planungsträger hatte das Gefühl, mit seinen Argumenten nicht gehört zu werden.[520] Zum Mangel an Vertrauen trugen auch Maßnahmen des Planungsträgers bei, die von den Akteuren aus Stadt und Bürgerinitiative als zweifelhaft empfunden wurden. So hätte der Planungsträger versucht, die Gemeinnützigkeit des Vereins der

[520] vgl. Kap. 6.1.2.1

Bürgerinitiative aberkennen zu lassen (Br FW 11). Auch hätte ein Mitarbeiter des Planungsträgers auf einer von der Bürgerinitiative organisierten Exkursion *„heimlich alles mitgeschrieben […] bis zum persönlichen Urteil, ‚Der ist ganz schlimm und der ist ganz gut'"* (Br FW 13). Während der Planungsträger ersteres abstritt, betrachtete er das Erstellen von Protokollen für den internen Gebrauch als legitim (Br PT 251-260). Stadt und Bürgerinitiative misstrauten dem Repräsentanten des Planungsträgers; einzelne Stimmen forderten seine Ablösung (Br FW 64). Aus Sicht des Rechtsanwalts war das persönliche Verhältnis zwischen den Akteuren dennoch nicht gestört, lediglich eine mitarbeitende Person des Planungsträgers wurde als *„rotes Tuch"* für Bürgerinitiative und Stadt (Br RA 90) bezeichnet.

2) Planungsträger und Forstwirtschaft: Zwischen Planungsträger und Forstwirtschaft fanden zahlreiche Treffen auf unterschiedlichen Ebenen statt. Die Erarbeitung eines Entschädigungsmodells für die von Hochwasserrückhalteräumen betroffenen Waldflächen erfolgte auf Landesebene. Der befragte forstwirtschaftliche Vertreter war teilweise darin involviert. Daneben fand im Lauf seiner sechsjährigen Amtszeit *„zeitweilig jeden Monat eine Besprechung"* (Br FW 91) mit dem Planungsträger statt. Diese Treffen hätten in guter und sachlicher Gesprächsatmosphäre stattgefunden, auch wenn der Planungsträger dabei oft *„unzugänglich für abweichende Meinungen"* gewesen sei (Br FW 9). Aus den Äußerungen von Planungsträger und Forstwirtschaftsvertreter wird dennoch ein gewisses Misstrauen spürbar. So war dem Planungsträger die von der offiziellen forstwirtschaftlichen Linie abweichende Meinung des befragten forstwirtschaftlichen Vertreters bekannt (Br PT 207-209). Dieser wiederum unterstellte dem Planungsträger *„Sturheit"* und *„Überheblichkeit*" und sah darin *„eklatante Schwächen dieser Planung"* (Br FW 40). Von Seiten des Planungsträgers wurden Auseinandersetzungen mit dem der Planung skeptisch gegenüberstehenden Forstwissenschaftler erwähnt. Die Unterstützung der Bürgerinitiative durch den Forstwissenschaftler schien für den Planungsträger damit nicht gravierend gewesen zu sein.

3) Naturschutz und Planungsträger: Die Zusammenarbeit zwischen Naturschutz und Planungsträger wurde von beiden Seiten als gut bezeichnet. Dies betraf bereits die Anfangsphase der Planung. So berichtete der in die Konzepterstellung involvierte Auenexperte von einer engen Zusammenarbeit mit dem damaligen Leiter der Neubauleitung Breisach:

> *„Mit dem haben wir gemeinsam am neuen Konzept gestrickt, er durfte es offiziell nicht. […] Wir haben es dann in Stuttgart vorgestellt und […] fachlich und politisch weiter vertreten. […] Die Zuarbeit kam von der Neubauleitung. […] Unter der Hand haben sie uns die Daten zugespielt, wir haben die Daten verarbeitet und […] ein neues Konzept gemacht" (Br NatSE2 20-22).*

Auch der Vertreter der Naturschutzverbände betonte, mit dem jetzigen Planungsträger *„von Anfang an […] in gutem Gespräch"* (B LNV 182) gewesen zu sein. Es habe regelmäßig Gespräche gegeben:

> *„Er hat uns auch mal eingeladen und gesagt, ‚Es gibt eine neue Situation, wir haben eine neue Planung, das möchte ich euch mal vorstellen'. Und dann haben wir uns mit ihm getroffen. Wir haben auch gelegentlich mal gesagt, wir möchten gern mal hören, wie der neue Stand ist und haben Fragen dazu. Von daher können wir uns eigentlich über die Gewässerdirektion und über die planenden Behörden nicht beklagen. Aber das liegt eben auch daran, dass wir mittlerweile die gleichen Grundvorstellungen haben" (B LNV 182).*

Der Planungsträger registrierte und thematisierte die unterschiedlichen Strömungen innerhalb des Naturschutzes. Sein eigenes Naturschutzverständnis orientierte sich dabei an den Ansichten des Auenexperten, der in die Erstellung des Integrierten Rheinprogrammes involviert war und mit dem der Planungsträger in gutem Kontakt stand. Entsprechend bewertete er abweichende Denkrichtungen von dessen Standpunkt aus gesehen (Br PT 113). Der Vertreter des Planungsträgers bestätigte die gute Zusammenarbeit mit den Naturschutzverbänden. Seine Aussagen ließen dabei vermuten, dass er sich nicht auf die Naturschutzverbände angewiesen fühlte. Vielmehr betonte er das Eigeninteresse des Naturschutzes an der Zusammenarbeit:

> *„Die [Naturschutzverbände – Anm. d. A.] machen das ja ganz geschickt, und ich denke, wenn ich Naturschützer wäre, dann würde ich mich davor hüten, mich immer […] in die Gegenposition des Landes zu bringen. Dann erreiche ich irgendwann nichts mehr, werde ich nicht mehr ernst genommen" (Br PT 187).*

Die unterschiedlichen Meinungen innerhalb des Naturschutzes nahm der Vertreter des Planungsträgers teilweise auch amüsiert zur Kenntnis:

> *„Wobei ich dann immer lachen muss, wenn der BUND schreibt, wie jüngst geschehen. […] Anerkannte Naturschutzverbände sind die Landesnaturschutzverbände, und da meint irgendeine regionale Gruppierung, sie wäre jetzt befugt, für den Landesnaturschutzverband eine Stellungnahme am Verfahren abzugeben […]. Und die schreiben eine Stellungnahme, die völlig den Positionen des Landesverbandes zuwiderläuft. Und dann kommt ein Schreiben dann nachher, dass die Position des Ortsverbandes nicht die des Landesverbandes ist. Also selbst die Naturschutzverbände haben ja nicht einmal eine Linie drin" (Br PT 181).*

4) Planfeststellungsbehörde und Planungsträger: Es liegen nur wenige Aussagen zur Zusammenarbeit von Planfeststellungsbehörde und Planungsträger vor. Kontakte habe es im Rahmen der Vorbereitung der Planunterlagen für das Planfeststellungsverfahren gegeben (Br PFB 11). Während der Vertreter der Planfeststellungsbehörde dem Planungsträger im Umgang mit den Anliegen von Gemeinde und Bürgerinitiative eine mangelnde Flexibilität bescheinigte, äußerte sich der Planungsträger nicht zum Wirken der Planfeststellungsbehörde.[521] Der Bürgermeister von Breisach kritisierte, dass die Forderungen der Planfeststellungsbehörde nach weiteren Unterlagen vom Planungsträger nicht erfüllt worden seien (Br BM 51). Dies wurde vom Vertreter der Planfeststellungsbehörde nicht erwähnt und hatte für diesen anscheinend keine hohe Relevanz. Nach Auskunft des Planungsträgers geschah die Verweigerung von Nachforderungen bewusst, um durch eine rasche Antragseinreichung Druck auf die Planfeststellungsbehörde auszuüben und eine baldige Entscheidung zu erreichen (Br PT 161).

Im Gegensatz dazu sprach der Rechtsanwalt der Stadt von einem *„Rollentausch"* (Br RA 102) zwischen Planfeststellungsbehörde und Planungsträger. Während ein Antragsteller normalerweise versuche *„so wenig wie möglich zu machen"* (Br RA 102) und damit das Genehmigungsverfahren knapp zu bewältigen, habe es in Breisach *„die nahezu einmalige Situation [gegeben], dass der Antragsteller viel strenger ist, als die Entscheidungsbehörde schon mal angedeutet hat, dass sie vielleicht sein könnte"* (Br RA 102). Stattdessen hätte sich der Planungsträger schon früher mit der Planfeststellungsbehörde zusammensetzen sollen, um den tatsächlich nötigen Planungsumfang abzustimmen und dadurch an Flexibilität zu gewinnen (Br RA 105). Aus Sicht anderer Akteure hatte die Planfeststellungsbehörde den Planungsträger im Erörterungstermin des Planfeststellungsverfahrens gedrängt, einen Kompromiss einzugehen. Auf diesen Vorstoß sei der Planungsträger aber nicht eingegangen (Br BM 54, Br FW 15). Insgesamt ergibt sich das Bild eines auf sachlicher, emotional neutraler Ebene angesiedelten Kontaktes zwischen Planfeststellungsbehörde und Planungsträger.

5) Planungsträger und Politik: Zu den Interaktionen zwischen Planungsträger und Politik liegen nur wenige Äußerungen vor. Der Vertreter des Planungsträgers beklagte den insgesamt mangelnden politischen Rückhalt (Br PT 244). Zu einzelnen Themen, wie dem Tausch von Waldflächen, wandte sich der Planungsträger an das zuständige Ministerium, um Zustimmung für eigene Vorschläge zu erreichen (Br PT 161). Während andere Akteure vermuteten, der Planungsträger hätte von politischer Seite unter Druck gestanden, antwortete der Planungsträger auf die Frage nach einer Druckausübung durch das Ministerium:

> *„Den Druck haben wir gemacht, mit dem Antrag" (Br PT 160).*

---

[521] Hierzu ist jedoch anzumerken, dass die Befragung des Planungsträgers deutlich vor dem Erörterungstermin, die des Vertreters der Planfeststellungsbehörde wenige Zeit später stattfand. Der Planungsträger konnte die Position der Planfeststellungsbehörde zum Zeitpunkt der Befragung daher auch noch nicht abschätzen.

Die Unterstützung des zuständigen Ministers erfuhr der Planungsträger in der Auseinandersetzung über die Dauer der ökologischen Flutungen. Bei der Vorstellung der neuen Regelungen die zur *„Entschärfung der Überflutungsproblematik und […] der Waldinanspruchnahme“* beitragen sollten, war der Minister zugegen und machte deutlich:

> *„Das [die Regelungen zur Dauer der ökologischen Flutungen – Anm. d. A.] ist jetzt das, womit wir weitermarschieren“ (Br PT 100).*

Auch in die Verhandlungen um Kriterien für den Abbruch der ökologischen Flutungen habe sich der Minister aktiv eingeschaltet (Br PT 153). Gerade in diesem Zusammenhang erlebte der Planungsträger den politischen Einfluss als Störfaktor erlebt und kritisierte die politisch motivierten Veränderungen der Planungen:

> *„Das kommt dabei heraus, wenn sich die Politik plötzlich reinmischt und hier Vorgaben macht“ (Br RA 14).*

Die politischen Forderungen seien juristisch und naturschutzrechtlich kaum umzusetzen gewesen:

> *„Da gab es dann noch einmal Terz, weil die Formulierung nicht richtig gepasst hat auf die Schnelle, und dann hat man noch mal bis hin zum Minister eine Formulierung festgelegt, und der Minister hat geschrieben, ‚Die Formulierung kommt rein, […ansonsten] ist der [Bürgermeister – Anm. d. A.] nicht zufrieden. Da will er drin haben, dass die Begrenzung [der Dauer der ökologischen Flutungen – Anm. d. A.] wegen der Naherholung ist‘. ‚[Aber] das geht nicht‘, sagen die Juristen“ (Br PT 153).*

6) Bürgerinitiative und Stadt Breisach: Die Bürgerinitiative und die Stadt Breisach kooperierten eng miteinander. Informationen wurden ausgetauscht, Handlungen aufeinander abgestimmt:

> *„Unser Bürgermeister [hat gesagt], wenn wir Verhandlungen mit der Gewässerdirektion führen, ist die Bürgerinitiative immer dabei. Wir haben uns auch gegenseitig immer informiert, natürlich gab’s Veranstaltungen, wir haben natürlich den Bürgermeister informiert“ (Br BI 44).*

Der Bürgermeister schaltete sich auch in Situationen ein, in denen die Bürgerinitiative in Bedrängnis kam. So veröffentlichte die Bürgerinitiative nach einer Exkursion in die Hördter Rheinaue eine Presseerklärung, in der sie die Inhalte der Exkursion darstellte. Kurz darauf dementierte einer der Exkursionsführer die Aussagen der Presseerklärung, obwohl diese aus Sicht der Bürgerinitiative im Verlauf der Exkursion von diesem so dargestellt worden seien.

> *„Dann hat in unserem Beisein der Bürgermeister diesen Mann dort angerufen und gesagt, ‚Hören Sie mal zu […], was ist denn hier los, die Bürgerinitiative ist eigentlich sehr seriös‘. Wir hätten ihm berichtet, und er glaubt uns eigentlich, warum das jetzt in Frage gestellt wird.“ (Br BI 69).*

An anderer Stelle war die Bürgerinitiative Impulsgeberin für gemeinsame Aktionen. Sie ging auf den Bürgermeister zu, um Kontakte mit den französischen Gemeinden aufzunehmen, die von dem Betrieb des Hochwasserrückhalteraumes und den ökologischen Flutungen betroffen wären:

> *„Wir haben unserem Bürgermeister gesagt, wir müssen mal mit denen da drüben sprechen. Wir müssen noch mal die Bürgermeister einladen. […] Im September letzten Jahres haben wir die Bürgermeister von sieben [Gemeinden] von drüben eingeladen. Und da haben wir anhand unserer Unterlagen […] die Leute informiert“ (Br BI 64).*

Bürgerinitiative und Stadt ergänzten sich damit in geradezu idealer Weise. Die Bürgerinitiative arbeitete sich in Detailfragen ein, führte Gespräche und Diskussionen und gab die Informationen an den Bürgermeister weiter. Gleichzeitig verschaffte sie dem Bürgermeister durch die Mobilisierung des Protestes auch den nötigen Nachdruck in Verhandlungen. Der Bürgermeister unterstützte die Bürgerinitiative mit der Autorität seines Amtes, bot ihr Zugang zu Verhandlungen mit dem Planungsträger und Möglichkeiten der Kontaktaufnahmen, die ihr allein sicher verschlossen geblieben wären. Zum Ausdruck kam die enge Zusammenarbeit auch in den Protokollen von Gemeinderatssitzungen. So bedankte sich der Vorsitzende der Bürgerinitiative nach Abschluss des

Planfeststellungsverfahrens für *„die bisherige gute Zusammenarbeit“*, umgekehrt dankte ein Stadtrat der Bürgerinitiative *„für ihren großen Einsatz“*[522].

7) Bürgerinitiative und Forstwirtschaft: Infolge des engen persönlichen Kontaktes zwischen den Akteuren fand ein stetiger Informationsaustausch zwischen Bürgerinitiative und Forstwirtschaft statt. Der Forstwirtschaftsvertreter, der dem Konzept der ökologischen Flutungen ablehnend gegenüber stand, war als Beamter an die Beschlüsse der Landesregierung gebunden. Die informelle Zusammenarbeit mit der Bürgerinitiative ermöglichte es ihm jedoch, seine persönlichen Überzeugungen dennoch in die Planung einzubringen. Der Austausch gab der Bürgerinitiative die Möglichkeit, einen genaueren Einblick in forstliche Aspekte zu erhalten. Die Informationen des Forstvertreters trugen maßgeblich zur Meinungsbildung in der Bürgerinitiative bei:

> *„Wir haben uns dann getroffen mit der Forstverwaltung, intern, weil man nicht so genau wusste, was sind nun die einzelnen Maßnahmen. Und da mussten wir zum Beispiel feststellen, dass die Gewässerdirektion, uns, die Bürger, schlecht informiert hat“ (Br BI 9).*

Die Bürgerinitiative lud auch den forstwissenschaftlichen Experten zu ihren Veranstaltungen ein. Dessen Aussagen bestärkten die Bürgerinitiative in ihrer Wertschätzung des derzeitigen Waldbestandes:

> *„Hier in unserem Bereich ist in den letzten hundert Jahren ein wertvoller Wald gewachsen, wie es ihn hier zuvor noch nie gegeben hat“ (Br BI 21).*

Neben diesen fachlichen Informationen wurden anscheinend auch interne Berichte weitergegeben. So erfuhr die Bürgerinitiative durch ihre Kontakte zur Forstverwaltung davon, dass ein Vertreter des Planungsträgers die Gespräche protokolliert hatte, die während einer von der Bürgerinitiative organisierten Exkursion stattfanden:

> *„Der hat über diese Begehung ein Protokoll verfasst, das ging natürlich als erstes zur Pressedirektion und kursierte dann bei der Forstdirektion mit dem Vermerk ‚vertraulich‘“ (Br BI 39).*

Daneben nahm die Bürgerinitiative auch Kontakte zu Forstämtern in anderen von Hochwasser betroffenen Regionen auf, um die potenziellen Schäden eines Hochwassers einschätzen zu können:

> *„Ich habe vier Forstämter angeschrieben, drei haben davon geantwortet, zwei haben gesagt, ‚Schäden haben wir so jetzt nicht feststellen können‘“ (Br BI 130).*

Auch wurden Forstgebiete besucht und geführte Exkursionen unternommen:

> *„Ich selbst war in Bad Schandau, ich sehe es in Dresden. Wir haben Forstgebiete angeschaut - als Laie hast du überhaupt keinen Schaden da drin gesehen“ (Br BI 130).*

8) Naturschutzverbände und Bürgerinitiative: Das Verhältnis zwischen Naturschutzverbänden und Bürgerinitiative war durch sehr unterschiedliche Interessen und Positionen gekennzeichnet:

> *„[Der Naturschutz – Anm. d. A.] ist die eine Fraktion, die Bürgerinitiative ist die andere Fraktion“ (Br BI 194).*

Nach Auskunft des Vertreters der Bürgerinitiative gingen die Gespräche mit den Naturschutzverbänden auf die Initiative der Naturschutzverbände zurück:

> *„Wir reden, weil die das wollten, schon im Oktober wollten sie ein Gespräch mit uns haben“ (Br BI 198).*

Die Motivation der Naturschutzverbände zur Initiierung von Gesprächen lag dabei zum einen in der Hoffnung, *„Kompromisslösungen [auszuloten], mit denen beide Seiten leben könnten“* und damit *„die furchtbare Konfrontation“* zu vermeiden (B LNV 174). Zum anderen fühlten sich die Mitglieder der

---

[522] Protokoll Nr.09 über die öffentliche Sitzung des Gemeinderats am 17.Oktober 2006 in der Stadthalle in Breisach am Rhein [http://www.umweltliste-breisach.de/protokoll-gr-17-10-2006.php, Seite 3]

Verbände aus ihrem eigenen Verständnis heraus den Bürgerinitiativen nahe und hatten in anderen Planungsfällen auch bereits persönliche Kontakte:

> *„Wir kommen uns manchmal vor [...] wie im falschen Film. Wir waren ja zum Teil in Wyhl schon dabei und da waren wir auf der anderen Seite" (B LNV 67).*

Gleichzeitig gingen die Naturschutzverbände jedoch davon aus, dass sie als anerkannte Verbände über eine bessere Position verfügten als die Bürgerinitiative:

> *„Und von daher sind wir zum Glück ein bisschen mehr als irgendeine freie Bürgerinitiative" (Br BI 182).*

Die Bürgerinitiative war von Beginn an skeptisch, ob die Gespräche zu einem Ergebnis führen könnten:

> *„Da habe ich gleich zu Beginn gesagt, ‚Wir werden natürlich heute unseren Standpunkt auf den Tisch legen, und Sie werden Ihren Standpunkt auf den Tisch legen, wir werden auseinander gehen. Wir werden Sie nicht überzeugen, und Sie uns nicht'. So war es dann auch" (Br BI 198).*

Dennoch fand es der Vorsitzende der Bürgerinitiative wichtig *„dass man miteinander redet"* (Br BI 198):

> *„Man muss ja den anderen auch kennen lernen, um zu wissen, was die für eine Einstellung haben. Man muss mit seinem Gegner in Anführungszeichen reden" (Br BI 198).*

Trotz des Kontaktes kam es infolge des Leserbriefes eines Mitglieds der Umweltverbände zu Störungen des Verhältnisses. Der Vorsitzende der Bürgerinitiative schilderte die Situation so:

> *„Dann passierte ja folgendes, der Herr [... ein Mitglied der Umweltverbände – Anm. d. A.] hockt an seinem Laptop die ganze Zeit, sagt keinen Ton dazu, schreibt alles mit und dann bringt er einen Leserbrief, in dem drin steht, die Bürgerinitiative ist überhaupt gegen die Polder. Was ja überhaupt nicht stimmt, da sind wir böse geworden und haben gesagt so, ‚Dann reden wir mit Euch nicht mehr, wenn Ihr uns das Wort im Mund rumdreht'. [...] Da ist das Vertrauen weg, das kann's ja auch nicht sein. [...] Das ist uns schon böse aufgestoßen. Gut in der Zwischenzeit reden wir wieder miteinander, und schauen, was da alles auf uns zukommt" (Br BI 198-200, 202, 205).*

Die Meinungen der Umweltverbände decken sich mit denen des Auenexperten des WWF-Aueninstitutes; entsprechend ist das Verhältnis zwischen Bürgerinitiative und Naturschutzverbänden sowie Bürgerinitiative und diesem Experten ähnlich angespannt. Während von Seiten der Bürgerinitiative daher kaum Interesse an einer Auseinandersetzung mit den Verbänden besteht, sucht die Bürgerinitiative aktiv den Kontakt zu dem anderen Auenexperten, der den ökologischen Flutungen skeptisch gegenüber steht (Br BI 31). Abgesehen von einem erwähnten Gespräch gelang es der Bürgerinitiative jedoch nicht, diesen Auenexperten für öffentliche Veranstaltungen bzw. weitere Treffen zu gewinnen, was sie darauf zurückführte, dass der Arbeitgeber des Experten diesem den weiteren Kontakt untersagt hätte (Br BI 31).

9) Naturschutz und Forstwirtschaft: Das Verhältnis zwischen Naturschutz und Forstwirtschaft wurde als traditionell schwierig beschrieben:

> *„Forstleute und Naturschützer, das harmoniert manchmal auch nicht so ganz" (B LNV 132).*

Dies habe sich im Fall Breisach bestätigt:

> *„Ja, wir hatten da mal ein Treffen mit den Förstern im Breisacher Wald […]. Das ist schon wieder vier, fünf Jahre her. Und da war man aber so ein bisschen skeptisch gegeneinander […]. Ich denke, bei den meisten Forstleuten überwiegt die Skepsis. Bei uns ja nicht. Aber das ist nicht so ein vertrauensvolles Verhältnis" (B LNV 184).*

Aus Sicht des befragten Forstvertreters gingen die Forderungen der Naturschutzverbände zu weit:

> *„Die Naturschutzforderungen müssen verhältnismäßig sein, also angemessen [gegenüber – Anm. d. A.] dem Eingriff und den Kosten und den Auswirkungen […]. Diese Verhältnismäßigkeit, die ist meines Erachtens hier nicht gewahrt" (Br FW 34).*

Dennoch konnten die Naturschutzverbände mit Teilen der Forstverwaltung auch eine Verständigung erzielen:

> *„Und mit dem Forst gab es mal dieses Gespräch, da war auch der […] dabei vom Landesnaturschutzverband, und auch unser Arbeitskreisleiter, […] der war bisher Leiter des Forstamtes in Müllheim. Der sieht es [das Integrierte Rheinprogramm – Anm. d. A.] auch so, wie wir das sehen – unterm Strich positiv“ (B LNV 188).*

Die Zusammenarbeit zwischen Naturschutz und dem Naturschutz gewogenen Forstbeamten sei durch die Verwaltungsreform beeinträchtigt worden:

> *„[Es gab] ja jetzt diese fürchterliche Verwaltungsreform: Forstämter sind zum Teil aufgelöst [worden]. [Das] Forstamt Müllheim gibt's nicht mehr. […] Vorher waren sie ja weitgehend autonom, aber das hat sich ja jetzt geändert“ (B LNV 188).*

10) Naturschutz und Planfeststellungsbehörde: Naturschutz und Planfeststellungsbehörde traten auf Initiative der Naturschutzverbände in Kontakt. Hierbei war es Anliegen des Arbeitskreises der Naturschutzverbände, der Planfeststellungsbehörde die eigenen Positionen zu vermitteln und damit Einfluss auf das Planfeststellungsverfahren auszuüben. Aus der Äußerung des befragten Vertreters der Naturschutzverbände ließ dabei auch die zunächst zurückhaltende Einstellung der Planfeststellungsbehörde gegenüber Einflussnahmen im laufenden Verfahren erkennen:

> *„Und insofern wollten wir mit dem zuständigen ersten Landesbeamten das Gespräch führen. Wobei er erst einmal ein bisschen skeptisch war […] denn] das ist ja ein laufendes Verfahren, wo wir schlecht diskutieren können. Aber, schaden kann´ s nicht, wenn man noch mal die Argumente austauscht und unsere Sichtweise noch mal einbringt. Er war da auch einverstanden, das wird also in Bälde stattfinden“ (B LNV 75).*

11) Bürgerinitiative und Planfeststellungsbehörde: Auch die Bürgerinitiative trat vor Beginn des Planfeststellungsverfahrens mit der Planfeststellungsbehörde in Kontakt:

> *„Wir haben mit dem [damaligen Landrat des Landkreises Breisgau-Hochschwarzwald – Anm. d. A.] gesprochen, wir waren beim [damaligen Regierungspräsident des Regierungsbezirkes Freiburg – Anm. d. A.], und haben unsere Dinge dargelegt. Die waren auch recht offen, nur was dabei rauskommt? [Der Landrat – Anm. d. A.] hat sich sehr zurückhaltend uns gegenüber [geäußert], ist kaum auf uns eingegangen.“ (Br BI 84).*

12) Akteure und ‚politisches System': Auch Interaktionen von Akteuren mit Akteuren des politischen Systems wurden thematisiert. Da sie teilweise miteinander korrelieren, werden sie hier gesammelt wiedergegeben. Deutlich wurde, dass von unterschiedlichen Seiten auf politischem Weg Einfluss auf die Planung genommen wurde. Laut Planungsträger hätten dies insbesondere Akteure aus der Kommunalpolitik versucht:

> *„Manche denken, sie können es erreichen, dass wir den Antrag zurückziehen, noch mal einen neuen Antrag stellen. Die Vorstellung gibt's im politischen Raum“ (Br PT 157).*

Auch bereits beschlossene Pläne, wie Regionalpläne, seien von Bürgermeistern wieder in Frage gestellt worden:

> *„Manche meinen, sie könnten das politisch wieder weg wägen, ‚Das steht halt nur dort, damit man der Pflicht Genüge getan hat, und wenn's drauf ankommt, dann kriegen wir das schon politisch weg'“ (Br PT 61).*

Die Naturschutzverbände wollten der zum Zeitpunkt der Befragung neu im Amt befindlichen Umweltministerin ihre Positionen nahe bringen:

> *„Wir [haben] besprochen, dass demnächst […] ein Gespräch stattfinden soll mit der neuen Umweltministerin Tanja Gönner. Und da soll als ein ganz wichtiges Thema das Integrierte Rheinprogramm eingebracht werden. Wobei es dann natürlich ein paar Schwerpunkte gibt, die Frau Gönner auch erst mal verinnerlichen muss, wahrscheinlich kennt sie das alles gar nicht. Ich vermute, dass das für sie völlig neu ist“ (B LNV 75).*

Die Stadt Breisach sowie die Bürgerinitiative äußerten ihre Enttäuschung über ein ihrer Meinung nach mangelndes Interesse der politischen Repräsentanten der Landesebene.

> *„[Wir] hatten die Hoffnung, dass irgendwann mal der Umweltminister oder der Ministerpräsident – der hat das nämlich auch mal in Aussicht gestellt – vorbeischauen würden. Das ist nicht erfolgt". Das ist […] wirklich ein Manko gewesen, dass dieses Signal von der Politik, ‚Wir nehmen euch ernst, wir hören euch an und wissen, was Sache ist', nicht so richtig erfolgt ist" (Br RA 128, 126).*

Gewünscht wurde ein echter Dialog vor Ort, der in dieser Form nicht stattgefunden habe, so der Vertreter der Bürgerinitiative:

> *„Und der Minister Müller hatte mir in Stuttgart versprochen, ‚Jawohl, ich komme vor Ort, wir gehen vor Ort, wollen mit den Bürgern diskutieren'. Es hat ein einziges Mal stattgefunden im Jahr 2000, da war der Minister Müller zwei Stunden in Breisach. Aber nicht etwa bei den Bürgern, sondern bei der Gewässerdirektion. Die Stadt Breisach, die Rechtsanwälte waren dabei und wir" (Br BI 33).*

Die mangelnde Präsenz von hochrangigen Landespolitikern vor Ort wurde im Zusammenhang mit dem häufigen Spitzenwechsel gesehen:

> *„Man hatte, ich weiß nicht wie oft, irgendwelche Umweltminister eingeladen, die leider Gottes, kaum dass sie eingeladen waren, schon wieder nicht mehr im Amt waren" (Br RA 126).*

Gleichzeitig hätten Vorortbesuche aus Sicht der Politiker vermutlich wenig Sinn ergeben, da es keinen ausreichenden Verhandlungsspielraum gegeben habe:

> *„Ich glaube, das war auch der Grund, warum die nie gekommen sind, weil die gesagt haben, ‚Wir haben nichts mitzubringen, wir wollen nicht von der Fahne gehen, wir wollen unsere Linie durchhalten. Das hat mir der Umweltminister mit auf den Weg gegeben, ich darf da nicht abrücken, auch wenn ich der Ministerpräsident bin. Dann krieg ich nur Prügel, also gehe ich da lieber nicht hin'" (Br RA 128).*

Im Verlauf des Planfeststellungsverfahrens hätten sich die Vertreter der Landesregierung bewusst zurückgehalten mit dem Hinweis, nicht in ein *„schwebendes Verfahren eingreifen"* zu wollen (Br BM 75). In den wenigen Kontakten mit Landespolitikern fühlten sich Stadt und Bürgerinitiative oft ungerecht behandelt. So erzählt der Vertreter der Bürgerinitiative:

> *„Wir waren zweimal in Stuttgart beim Minister Müller, […wo] wir [unsere Anliegen – Anm. d. A.] vorgetragen [haben], [da haben wir] vom Ministerialdirektor, […] sofort eins draufgekriegt" (Br BI 31).*

Ende 2001 fand im Ausschuss für Umwelt und Verkehr des Landtags eine Anhörung zum Integrierten Rheinprogramm (IRP) statt. Diese bezog sich nicht allein auf das *Kulturwehr Breisach*, sondern auf sämtliche Rückhalteräume des IRP. Auch hier fühlten sich die Mitglieder der Bürgerinitiative nicht angemessen behandelt:

> *„Alle Fachleute, die mit allem einverstanden waren […], die haben eine halbe Stunde reden dürfen. Und wir drei Bürgerinitiativen - Wyhl-Weisweil, Elzmündung und wir -, wir durften insgesamt fünf Minuten sprechen. In fünf Minuten sollten wir die Abgeordneten informieren über unsere Einstellung. Das ist ein Ding der Unmöglichkeit" (Br BI 32).*

Aus Sicht des Rechtsanwalts war der Rahmen der Veranstaltung falsch gewählt:

> *„Das haben die Parlamentarier einfach in ihrem Landtagsdenken da unten in die Schublade rein gebracht. Dann mussten wir uns eine Stunde lang dieses Gebabbel anhören, mit ganz festen Spielregeln. Jeder durfte nur fünf Minuten oder zehn Minuten [reden]. Ich fand es auch nicht besonders gut strukturiert, wie das Ganze abgelaufen ist" (Br RA 128).*

Auch der Bürgermeister von Breisach hat diese Anhörung in negativer Erinnerung:

> *„Die Abgeordneten machten einen gelangweilten Eindruck, das war kein politisches Thema für sie" (Br BM 74).*

Dennoch gab es auch ein klares Entgegenkommen des Ministers. Dieser sicherte die von Stadt und Bürgerinitiative geforderten Abbruchkriterien zu, die den bisherigen Planungen zuwider liefen. Die darauf aufbauenden Anweisungen des Ministeriums an den Planungsträger zur Änderung der Planungsunterlagen sorgten dort für Missmut. Von den Naturschutzverbänden sowie dem behördlichen Naturschutz sei Protest gegen die Abbruchkriterien aufgekommen (Br RA 14). Der

Planungsträger nahm die Abbruchkriterien auf, jedoch nicht wie von Stadt und Bürgerinitiative gewünscht, mit der Begründung des Vorrangs der Naherholung, sondern unter Rückführung auf ökologische Belange (Br RA 14). Dies wiederum führte zu Verdruss bei Stadt und Bürgerinitiative:

> *„Ich frage mich: was ist ein Ministerwort noch wert", so der Bürgermeister (Br BM 72).*

Der Planungsträger folgte im weiteren Verlauf den Vorgaben des Ministeriums, war aber inhaltlich keineswegs von deren Richtigkeit überzeugt (Br PT 153). Ein weiterer Vermittlungsversuch sei der Vorschlag des Ministers für den ländlichen Raum gewesen, ein Rechtsgutachten zu strittigen Fragen der ökologischen Flutungen in Auftrag zu geben. Dieses Ansinnen *„fanden alle Beteiligten sehr gut"* (Br RA 66), jedoch habe das Ministerium einen der Landesregierung sehr nahestehenden Rechtsanwalt beauftragt:

> *„So kam es eben zu einem Gutachten, das jetzt sicherlich nicht so wahnsinnig belastbar ist" (Br RA 66).*

Als *„einzige Ausnahme"* (Br BM 74) inmitten der gegenüber dem Thema *Kulturwehr Breisach* weitgehend desinteressierten Landtagsabgeordneten nannte der Bürgermeister von Breisach den CDU-Landtagsabgeordneten und zeitweiligen Staatssekretär. Das Engagement dieses Landtagsabgeordneten im gesamten Planungsprozess wurde auch vom Rechtsanwalt hervorgehoben:

> *„Was massiv erfolgt ist, war die Unterstützung durch den CDU – Abgeordneten […], der sich sehr in die Bütt geschmissen hat" (Br RA 128).*

Die Naturschutzverbände pflegten keinen direkten Kontakt zu dem Landtagsabgeordneten, beurteilten ihn jedoch als jemanden, der *„massiv gegen die ganzen ökologischen Aspekte des Integrierten Rheinprogrammes"* auftritt, und einen, *„der hinter den Kulissen dann so seine Kontakte pflegt. Aber nicht mit uns, sondern mit den anderen"* (B LNV 212). Daher sei er ein *„wichtiger Mann. Aber auch gefährlich für uns"* (B LNV 214).

Der Vorwurf des ‚Agierens hinter den Kulissen' scheint nicht zuzutreffen, denn der Einsatz des Abgeordneten und zeitweiligen Staatssekretärs für die Bürgerinitiative wurde in der regionalen Presse ausführlich thematisiert und war demzufolge bekannt. Er wurde dabei beschrieben als einer, *„der sich seit langem für die Belange der Bürgerinitiative stark macht"*[523]. Rückwirkend betonte der neue Bürgermeister von Breisach anlässlich der Verabschiedung des Abgeordneten am 25. Februar 2011, ohne ihn *„hätte es […] den auch von der Bürgerinitiative für verträgliche Retention mit getragenen Kompromiss beim Rückhalteraum ‚Breisach- Kulturwehr' […nicht] gegeben"*[524].

Der Forstvertreter betonte die enge Anbindung der Forstverwaltung an das für die Planung des Rückhalteraums zuständige Ministerium. Seiner Meinung nach habe der Planungsträger *„so wenig Verhandlungsspielraum mit dem Kulturwehr, weil in Stuttgart Machtpolitik getrieben"* und *„im politischen Bereich mit allen Bandagen gekämpft wird"* (Br FW 117). Auf die Forstverwaltung sei politischer Druck ausgeübt worden, anstelle den *„Vorteil unserer dreistufigen Verwaltung"* zu nutzen, *„dass die Basis […] örtlich angepasste Lösungen"* (Br FW 117) entwickelt. Dafür müsse sie auch *„das Recht haben, modifizierend mit […] Kabinettsbeschlüssen umzugehen"* (Br FW 117).

Der Vertreter der Planfeststellungsbehörde verwies auf den Einfluss politischer Akteure in Frankreich auf das französische Verfahren:

> *„Da hat sich in Frankreich noch mal die Politik eingeschaltet […]. Die wollen auch noch weitere Untersuchungen, welche Untersuchungen das sind, das wird jetzt erst noch festgelegt werden. […] Was letztendlich dabei herauskommt, wissen wir alle noch nicht, ob dadurch das Projekt kippt oder was da auch immer heraus kommt, wir wissen´ s nicht" (Br PFB 13).*

---

[523] Breisacher Nachrichten, Artikel-Nr. 3634 [http://www.regionalia.de]
[524] Breisacher Nachrichten, Artikel-Nr. 3892 [http://www.regionalia.de]

Dieses Einschalten politischer Akteure in Frankreich ist auch auf die Initiative der Bürgerinitiative zurückzuführen, die gemeinsam mit dem Breisacher Bürgermeister die Bürgermeister betroffener französischer Gemeinden informierte und mobilisierte.

Befragt nach dem Einfluss politischer Akteure auf das Planfeststellungsverfahren, beschrieb der Vertreter der Planfeststellungsbehörde ein Zusammenspiel zwischen Planung und Politik. Gleichzeitig habe er keine direkte politische Einflussnahme gespürt:

> *„Wir haben natürlich eine Rechtaufsichtsbehörde, das Regierungspräsidium, letztendlich auch das Ministerium. D. h. ich bin auch nicht völlig frei, irgendwelche Entscheidungen zu treffen, sondern die Rechtaufsichtsbehörde wird sich dann auch irgendwann melden. Von daher gibt es schon dieses Zusammenspiel, nur wie es jetzt in diesem Fall sein wird, weiß ich nicht, weil ich da von dieser Seite überhaupt noch nichts gehört habe" (Br PFB 57).*

Ausgehend von den beschriebenen Kontaktaufnahmen von Bürgerinitiative und Naturschutzverbänden zur Planfeststellungsbehörde ist davon auszugehen, dass auch politische Akteure kommunaler und übergeordneter Ebenen den Kontakt zum Landrat suchten, umso mehr, als dieser als zentrale politische Figur der Region mit zahlreichen Akteuren vernetzt war.

Inhaltliche Diskussionsstränge

Die Konflikte um den Rückhalteraum Kulturwehr Breisach entstanden nach Aussage der Gemeinde im Zuge der Erstellung des Integrierten Rheinprogrammes. Dabei veränderte sich die Zahl der geplanten Rückhalteräume von wenigen kleinen Räumen mit großer Einstauhöhe zu mehreren Räumen mit geringerer Einstauhöhe, größerer Fläche und integriertem Naturschutzkonzept (Br BM 16-19). Dieses integrierte Naturschutzkonzept baute auf den ökologischen Flutungen auf, die in der öffentlichen Diskussion besonders umstritten waren. Daher konzentriert sich die folgende Darstellung der Auseinandersetzungen auf die ökologischen Flutungen.

Dabei ist zunächst festzuhalten, dass sich die betroffenen Akteure (Gemeinde, Bürgerinitiative, Forstwirtschaft) deutlich für den Hochwasserschutz an sich aussprachen, d.h. die Einrichtung des Rückhalteraumes nicht grundsätzlich infrage stellten (Br BM 48). Dagegen wurden – folgt man den Äußerungen des Planungsträgers, – die ökologischen Flutungen zu einem *„Vehikel für den Widerstand"* (Br PT 19). Insbesondere von Gemeinde und Bürgerinitiative wurden dabei sehr unterschiedliche Aspekte kritisiert, die von der Entstehungsgeschichte der ökologischen Flutungen über die Infragestellung ihrer Notwendigkeit und Realisierbarkeit, die Dauer der Flutungen, die befürchteten Auswirkungen, bis hin zur Suche nach Alternativen reichten. Für die Umweltverbände wiederum knüpfte sich an die ökologischen Flutungen die Hoffnung auf eine Renaturierung der Rheinauen. Die Argumente werden im weiteren Verlauf anhand der wesentlichen Themen aufgezeigt: 1) Notwendigkeit und Legitimität, 2) Realisierbarkeit, 3) Dauer, 4) Auswirkungen für den Menschen, 5) Wertedebatten, 6) Alternativvorschläge, 7) Weitere Diskussionspunkte.

1) Notwendigkeit und Legitimität Der Streit um die ökologischen Flutungen entzündete sich bereits an den unterschiedlichen Deutungen um die Notwendigkeit und Legitimität des Konzepts der Flutungen[525]. Aus der Sicht des Rechtsanwalts der Stadt Breisach mangelte es der Planung an Legitimität, da diese nicht speziell auf die Gegebenheiten des Kulturwehrs Breisach zugeschnitten gewesen sei:

> *„Das Hauptproblem an diesem Verfahren des Integrierten Rheinprogrammes scheint mir zu sein, dass das Land irgendwann mal auf die Idee gekommen ist, dass man alle Polderräume irgendwie über einen Kamm scheren möchte. […] Bei zwölf Polderräumen soll es immer mit ökologischen Flutungen funktionieren, und das ist […] ein schwierig nachzuvollziehender Ansatz" (Br RA 10).*

[525] zu den inhaltlichen Fakten siehe Kap. 2.4.1

In Breisach müsste stattdessen die touristische Nutzung berücksichtigt werden, die so in anderen Räumen nicht gegeben sei (Br RA 14). Während der Planungsträger die *„Notwendigkeit der ökologischen Flutungen aus [dem] Naturschutzrecht“* herleitete (Br PT 63) und sich darauf bezog, dass *„Wald [...] ein ganz komplexes Ökosystem [ist]“* (Br PT 76), sahen die Gegner die ökologische Flutungen als bloßes Zugeständnis an die Naturschutzverbände an. So sei der Planungsträger häufig mit dem folgenden Argument konfrontiert gewesen:

> *„Mit den ökologischen Flutungen, da habt ihr euch bloß vom Naturschutz über den Tisch ziehen lassen, das ist Drachenfutter für den Naturschutz, […], damit sie eure Rückhalteräume fressen“*

Aus Sicht von Gemeinde und Bürgerinitiative stellte die Planung des Rückhalteraumes keinen Eingriff dar, da das *Kulturwehr Breisach* als solches bereits 1965 planfestgestellt wurde und seit damals bereits für die Nutzung im Hochwasserfall vorgesehen war (Br BM 27). Auch wurden die Flutungen – vom Planungsträger naturschutzrechtlich als Maßnahme zur Minimierung der Auswirkungen des Rückhalteraumes gedacht – von Gemeinde und Bürgerinitiative als eigenständiger Eingriff mit neuerlichen Auswirkungen gesehen (Br BM 26). Diese Position ließ sich die Gemeinde in einem Gutachten des Dekans der juristischen Fakultät der Universität Freiburg bestätigen (Br BM 26).

Die Diskussion wird von der Bürgerinitiative auch an die Frage nach der generellen Einstauhöhe im Hochwasserfall gekoppelt. *„Wenn diese hohen Einstauhöhen nicht kämen, bräuchten wir keine ökologischen Flutungen“*, so der Vertreter der Bürgerinitiative (Br BI 17), da dann keine so gravierenden Einflüsse auf das Waldökosystem zu erwarten seien.

Obendrein sei es aber unnötig, das Waldökosystem durch die ökologischen Flutungen auf Hochwasserfälle vorzubereiten, um gravierende Schäden zu vermeiden – zu diesem Ergebnis kam die Bürgerinitiative nach der Besichtigung eines ehemals vom Hochwasser überschwemmten Waldgebietes in der Hördter Rheinaue. Die *„Riesenschäden“* seien an dieser Stelle ausgeblieben (Br BI 68). Auch der Forstvertreter schlug vor, zunächst einmal abzuwarten, ob tatsächlich Schäden im Hochwasserfall entstehen würden und sich dann für entsprechende waldbauliche Maßnahmen zu entscheiden (Br FW 7).

Der befragte Naturschutzexperte, der mit Studien zur Erforschung von Baumschäden durch Hochwasser beauftragt war, wies im Gegensatz dazu auf Forschungsergebnisse[526] hin, die den Nutzen regelmäßiger Flutungen belegen:

> *„In den Überflutungsgebieten rechtsrheinisch, […] die immer regelmäßig unter Wasser gehen, habe ich keine einzige Alt-Eiche gefunden, die Hochwasserschäden hatte, und bei dem Dammbruchgebiet in Leimersheim drüben in der Pfalz […], da hat ein ganz bestimmter Prozentsatz der Eichen eben Stammrisse bekommen. Obwohl sie 60 Tage [Wasser] gehabt haben und 2,50 m oder 3 m [Flutungshöhe], in Rastatt [den rechtsrheinischen Überflutungsgebieten – Anm. d. A.] waren es 3,40 m und 100 Tage. [...] Der einzige Faktor, der für diese hohen Schäden, die geringe Toleranz verantwortlich gemacht werden kann, sind dort in Leimersheim eben die fehlenden ökologischen Flutungen“ (Br NatE1 41-43).*

Ganz im Gegensatz zur Skepsis von Gemeinde, Bürgerinitiative und Forstvertreter wurden die ökologischen Flutungen vom Vertreter der regionalen Naturschutzverbände begrüßt:

> *„Ökologische Flutungen halten wir für eine gute Sache, weil sie wieder eine Entwicklung in Richtung mehr Ursprünglichkeit bringen. [...] Wir sagen Mut zur Wildnis“ (B LNV 73).*

Dagegen lehnte die Bürgerinitiative den Begriff der ökologischen Flutungen ab und sprach stattdessen von *„künstlichen Flutungen“*[527]. Auch unterschied sie zwischen einem Hochwasserfall und den ökologischen Flutungen. Während die Auswirkungen einer Retention infolge eines natürlichen

---

[526] Armbruster et al. (2006)
[527] Neumann (2005: 1)

Hochwassers als gegeben hingenommen werden würden, würden die durch den Menschen initiierten ökologischen Flutungen als unzumutbare Einschränkung empfunden werden.

Glaubt man den Äußerungen des Planungsträgers, so war für diesen nicht das Durchsetzen der ökologischen Flutungen entscheidend, sondern ein möglichst baldiger Baubeginn:

> *„Die Stadt Breisach kann ruhig androhen, dass sie dann klagt, wenn das beschlossen wird, so wie beantragt. Dann sollen sie klagen, dann sollen [sie mit den] ökologischen Flutungen bis vor Gericht nach Leipzig ziehen, das ist mir egal. Wir können trotzdem bauen, wir bauen praktisch [im] Sofortvollzug. Die ökologische Flutung ist ein Betriebsfall. Bis wir alles gebaut haben in vier Jahren, wird Leipzig vielleicht entschieden haben" (Br PT 161).*

2) Realisierbarkeit: Skepsis bestand im Hinblick auf die Frage der tatsächlichen Realisierbarkeit der ökologischen Flutungen angesichts niedriger Wasserstände:

> *„In diesem schwierigen Rückhalteraum, der sich heute als völliger Trockenraum darstellt und bei dem niemand weiß, ob das überhaupt jemals völlig gelingt, Wasser in ausreichender Menge bei einem kiesigem Untergrund so hinzubringen, dass sich was Aueähnliches entwickelt." (Br RA 13).*

So geht auch der Vertreter der Bürgerinitiative davon aus, dass im Altrhein *„nicht genügend Wasser [da sei], um ständig Wasser in das Gebiet reinzulassen"* (Br BI 68)[528]. Deshalb, und auch infolge des durch den Bau des Rheinkanals abgesenkten Grundwassers[529], könnten keine wirklichen Aueverhältnisse geschaffen werden, sondern lediglich eine *„Bastardaue"* (Br BI 68) entstehen. Den Begriff der Bastardaue hat die Bürgerinitiative von einem anerkannten Auenfachmann (Auenexperte 1) übernommen, der damit seine Ablehnung der Flutungen deutlich machte. Auch nach Meinung des Forstvertreters lasse die *„Badewannensituation"* des Kulturwehrs Breisach (Br FW 34) mit relativ hoch anstehendem Wasser keine Entstehung einer auetypischen Landschaft zu, deren Kennzeichen fließendes Wasser sei. Diese Position vertrat auch die Gemeinde (Br BM 23-24). Der Planungsträger war sich darüber im Klaren, dass die vorhandene Wassermenge ein stark limitierender Faktor für die Durchführung der Flutungen ist. Aufgrund deutsch-französischer Verträge wird das Rheinwasser bis zu einem Abfluss von 1.550 m^3/s von den Rheinkraftwerken in Anspruch genommen. Erst bei höheren Abflüssen kann Wasser aus dem Rhein für ökologische Flutungen genutzt und in den Retentionsraum geleitet werden. Übersteigt der Abfluss 2800 m^3/s, wird der Rückhalteraum für den Hochwasserschutz benötigt. Die ökologischen Flutungen müssen dann abgebrochen werden. Die verfügbare Wassermenge reicht demnach nur aus, um Flora und Fauna auf den Hochwasserfall vorzubereiten, nicht aber zur Herstellung auentypischer Standorte. Daher sprach der Planungsträger im weiteren Verlauf der Planung von aueähnlichen, nicht auetypischen Lebensgemeinschaften, die mithilfe von ökologischen Flutungen entstehen könnten.[530]

3) Dauer: Ein wesentliches Diskussionsthema und entscheidend für den Widerstand gegen die Planung war die Frage nach der Dauer der ökologischen Flutungen und der damit verbundenen Sperrung der Flächen. So fragte der Bürgermeister nach der Einschränkung der touristischen Nutzung: *„Wo bleibt der Nutzungsanspruch?"* (Br BM 34). Für den Planungsträger stand diese Einschränkung in keiner Relation zur Gefährdung der Unterlieger im Hochwasserfall bzw. zur Bedrohung landwirtschaftlicher Existenzen, wenn man anstelle der ökologischen Flutungen Ausgleichsmaßnahmen auf landwirtschaftlichen Flächen durchführen würde:

> *„Es ist ein Unterschied, ob ich landwirtschaftlichen Betriebe Flächen entziehe bis dahin, dass sie die Existenzgefährdung von landwirtschaftlichen Betrieben erreichen, oder ob ich den Breisacher Bürgern mal ein paar Tage das freie Betreten des Waldes untersagen muss. Im einen Fall ist das Freizeitvergnügen, im anderen Fall ist es Existenzgefährdung" (Br PT 69).*

---

[528] siehe Kap. 2.4.1
[529] Neumann (2005: 1)
[530] http://www.rp-freiburg.de/servlet/PB/menu/1328648/index.html

Nach Angaben des Planungsträgers werden ökologische Flutungen im langjährigen Mittel an 65 Tagen stattfinden. Einen Teil dieser Zeit würde das Wasser lediglich in schon bestehenden Gewässern fließen; nur an etwa 40 Tagen ginge es in die Fläche, dabei zunächst in die tiefer liegenden Schluten (Br PT 27). Ein gern benutzter Querweg durch das Waldgebiet würde voraussichtlich an weniger als 20 Tagen nicht benutzbar sein, der Leinpfad nur an wenigen Tagen. Bei höheren Flutungen fänden aus Sicherheitsgründen Absperrungen statt; sie würden im Gelände je nach Flutungsstand schrittweise verschoben werden. Um eine Nord-Süd-Verbindung auch im Hochwasserfall zu gewährleisten, würde eine neue Radwegeverbindung entlang der B 31 hergestellt werden.

Die Darstellung des Planungsträgers wurde von der Bürgerinitiative in Frage gestellt. Diese behauptete, eine Sperrung fände an 65 Tagen und mehr statt[531]. Die vom Planungsträger benannte Zahl von etwa 20 Tagen sei unrealistisch, da der Bürgermeister für die Sperrung des Geländes zuständig sei:

> *„Ich als Bürgermeister würde doch den Teufel tun [das Gebiet frei zu geben – Anm. d. A.], ich würde doch auf die sichere Seite gehen“ (Br BI 44).*

Aus Sicht der Bürgerinitiative gab es zum Zeitpunkt der Befragung zahlreiche ungeklärte Sachfragen, wie z.B. auch die Zuständigkeit für die Sperrung (Br BI 44-46).

Um zu einem Kompromiss zu kommen, wurden in Verhandlung zwischen Planungsträger, Gemeinde und Bürgerinitiative sogenannte Abbruchkriterien entwickelt. Abbruchkriterien legen die zeitliche Begrenzung der Flutungen festgelegt. Nach Angaben von Bürgerinitiative, Gemeinde und des sie vertretenden Rechtsanwaltes wurden diese zur weiteren Ermöglichung der Naherholung gedachten Abbruchkriterien im Gesprächs mit Umweltminister Müller vereinbart. Die Absprachen hätten sich dann aber laut Gemeinde und Bürgerinitiative nicht in der vereinbarten Form in den Planfeststellungsunterlagen niedergeschlagen. Die folgenden Zitate sollen deutlich machen, wie unterschiedlich die Konfliktparteien dabei die Auseinandersetzung interpretierten.

Laut Gemeinde habe der Planungsträger *„diese Abbruchkriterien unter ein Moratorium gestellt: wenn der Umbau des Waldes nicht stattfindet, dann findet kein Abbruch statt“ (*Br *BM 72).* Dies stelle eine Einschränkung des ausgehandelten Kompromisses dar, die so nicht verabredet gewesen sei. Der Anwalt der Gemeinde führte dieses Verhalten des Planungsträgers auf Auseinandersetzungen zwischen politischer Ebene und naturwissenschaftlich geprägten Sachbearbeitenden zurück:

> *„Das [hatte man sich] wohl mehr auf der politischen Ebene ausgedacht, als auf der naturwissenschaftlichen Ebene. Und dann kam von der Politik der Befehl an die Naturwissenschaft: ‚Das müsst ihr jetzt auch noch irgendwie begründen […]. Dabei [ist man] auf die Idee gekommen, das ganze ökologisch zu verbrämen“ (Br RA 13).*

Die Limitierung der Flutungen wurde dann damit begründet, dass man nicht vorhersagen könne, wie die Flutungen wirken würden. Daher müssten sie begrenzt und mit einem Monitoring begleitet werden. Aus Sicht der Kritiker der ökologischen Flutungen war damit ein *„Hintertürchen“* (Br RA 13) offen, die Abbruchkriterien langfristig gesehen wieder abzuschaffen. Dies wurde von Stadt und Bürgerinitiative als *„Kriegserklärung“* (Br RA 13) verstanden. Der Planungsträger sei damit davon ausgegangen, dass die Anwendung der Abbruchkriterien *„eine endliche Phase“* sei, *„während Breisach davon ausgegangen war, dass das ein planfestzustellender Zustand war“* (Br RA 13).

Aus Sicht des Planungsträgers war damit nur die Begründung für die Abbruchkriterien eine andere, als die von Gemeinde und Bürgerinitiative erwartete. Sie war aus Sicht des Planungsträgers aber juristisch zwingend:

---

[531] Neumann (2005: 6)

> *„[Da man] die Notwendigkeit der ökologischen Flutungen nur aus dem Naturschutzrecht herleiten kann, kann ich auch ihre Ausgestaltung [nur] aus dem Naturschutzrecht herleiten. […] Die Naherholung kann ich da nicht rein nehmen und sagen, wegen der Naherholung reduziere ich meinen Ausgleich" (Br PT 63).*

Demgegenüber betrachtet der Vertreter der Planfeststellungsbehörde die Auseinandersetzungen als formales Problem:

> *„Das ist im Erläuterungsbericht geregelt worden mit diesen Abbruchkriterien, […] die sind eben im Erläuterungsbericht. Während der Umweltverträglichkeitsstudie, die etwas früher erstellt wurde, wurde es nicht mehr geändert. D. h. da habe ich unterschiedliche Aussagen in den Unterlagen, aber es gilt natürlich erst mal der Erläuterungsbericht insgesamt. Und so kommt das dann, […] wenn Unterlagen an sich um ein paar Punkte vielleicht nicht ganz stimmig sind"(Br PFB 33).*

Was aus diesen Zitaten deutlich wird, ist eine anscheinend fachlich und juristisch recht komplexe Gemengelage, die sehr unterschiedlich interpretiert wurde. Deutlich wird sowohl die Angst der Kritiker der Flutungen, mit unklaren Regelungen ‚über den Tisch gezogen zu werden', als auch der Wunsch nach Anerkennung der Naherholung als vorrangige Begründung für die Abbruchkriterien und damit gegenüber den ökologischen Flutungen auch vorrangige Nutzungsform.

4) Auswirkungen für den Menschen: Bezüglich der praktischen Auswirkungen für den Menschen wurden in der Diskussion um die ökologischen Flutungen vor allem drei Aspekte benannt: die Auslösung einer ‚Schnakenplage'[532], die Gefahr von Malaria und die Verschlammung des Geländes. Die Bürgerinitiative erwartete durch die Zunahme von temporären Tümpeln eine massive Zunahme der so genannten Rheinschnaken. Die zugesagte Bekämpfung dieser Schnaken mittels der Versprühung eines Bakteriums durch die Kommunale Aktionsgemeinschaft zur Bekämpfung der Schnakenplage (KABS) würde – auch nach Aussagen der KABS während einer Informationsveranstaltung – einen Anstieg der Schnaken nicht verhindern können[533]. Zudem würde die Bekämpfung für die Gemeinde erhöhte Kosten mit sich bringen[534]. Selbst bei Übernahme von Kosten durch den Planungsträger sei die Frage, inwieweit die Kapazität der KABS ausreichend für die zunehmende Zahl an Rückhalteräumen sei. In jedem Fall würde sich der Anstieg der Schnakenpopulationen negativ auf den Tourismus auswirken (Br BI 66, 126).

Die Vorstellung zukünftig feuchter Flächen ließ auch Angst vor Malaria aufkommen. Dieser Angst versuchte der Planungsträger durch die Einladung externer Sachverständiger entgegenzuwirken. Dennoch wurden die Befürchtungen aus Sicht des Bürgermeisters nicht ausreichend ernst genommen:

> *„In der neuen Studie zur Klimaentwicklung in Baden-Württemberg wird die Gefahr von Malaria angesprochen. Als die Breisacher dies anbrachten, wurde darüber nur gelacht" (Br BM 69).*

Die Flutungen brächten zudem eine Verschmutzung und Verschlammung der Waldwege und -flächen mit sich. Die Bürgerinitiative ging davon aus, dass sich niemand für die Reinigung zuständig fühlen wird[535]. Hinter all diesen Aussagen der Kritiker verbirgt sich die Angst vor negativen Auswirkungen der ökologischen Flutungen und die damit verbundene Befürchtung, mit diesen allein gelassen zu werden.

5) Wertedebatten In den Auseinandersetzungen um die ökologischen Flutungen wurden die Unterschiede zwischen dem jetzigen und dem mit den Flutungen angestrebten Wald sowie die Wertigkeit menschlicher Belange gegenüber naturschutzfachlichen Erwägungen thematisiert. Aus

---

[532] Der Begriff der Schnake wird in der Mundart am Oberrhein synonym für Stechmücken benutzt [http://www.kabsev.de/Seiten/Extern/wirueberuns.htm].
[533] Neumann (2005: 12)
[534] In der Regel wird die Schnakenbekämpfung durch eine Umlage entstehender Kosten auf die Mitglieder finanziert. [http://www.kabsev.de/Seiten/Extern/wirueberuns.htm]
[535] Neumann (2005: 6)

Sicht der Bürgerinitiative würden mit den Flutungen *„intakte Waldlebensgemeinschaften“*[536] zerstört werden:

> *„[Es ist] ein wertvoller, ein hochwertiger Wald in den letzten hundert Jahren gewachsen, wie es ihn hier noch nie gegeben hat“ (Br BI 21).*

Diese Ansicht werde durch die historischen Forschungen des Forstwissenschaftlers gestützt. Demgegenüber wurde immer wieder ein Auenexperte zitiert, der den bestehenden Rheinwald im Rahmen einer Exkursion als *„verhunzte[n] Wald“* (Br RA 117) bezeichnete – eine Bezeichnung, die als Zeichen des Nichternstnehmens der Themen, die den Bürgern vor Ort wichtig sind, gewertet wurde. Aus den Äußerungen des Naturschutzes lässt sich die eindeutig höhere Wertung eines zukünftigen, durch ökologische Flutungen erzielten aueähnlichen Waldes gegenüber dem derzeitigen Waldbestand ableiten. Die ökologischen Flutungen wurden mit Begriffen wie *„Wildnis“* und *„Ursprünglichkeit“* (B LNV 73) gleichgesetzt. Derartige Wertungen schienen für den Planungsträger weniger handlungsleitend zu sein, vielmehr dominierte hier das bereits beschriebene pragmatische Bestreben, die Anforderungen des Naturschutzrechtes zu erfüllen.

Ein zentraler Vorwurf der Kritiker der Planung, wie hier des Bürgermeisters, war die aus ihrer Sicht geringe Berücksichtigung menschlicher Belange:

> *„Der Faktor Mensch wurde nicht berücksichtigt, es geht nur um das [Retentions-]Volumen“ (Br BM 28-29).*

Der Vorsitzende der Bürgerinitiative sah ein eklatantes Ungleichgewicht zwischen der Beachtung ökologischer und menschlicher Belange und belegte dies mit dem Beispiel aus einem anderen Rückhalteraum, in dem sich der Naturschutz für ein Trockenbiotop stark machte:

> *„€in Trockenbiotop mit 300 Käfern. Jetzt frag ich Sie, sind 300 Käfer wichtiger als die Menschen?“ (Br BI 196).*

Er resümierte:

> *„Ich kann es nur noch mal sagen: wir sind für einen Hochwasserschutz, aber für einen verträglichen Hochwasserschutz, verträglich für den Mensch, für Fauna und Flora. [Aber] der Mensch wird überhaupt nicht einbezogen. Um die Menschen kümmert sich kein Mensch. Punkt“ (Br BI 159).*

6) Alternativvorschläge Von den Gegnern der ökologischen Flutungen wurden Alternativvorschläge in die Diskussion eingebracht. Aus Sicht des Planungsträger war die Durchführung der Flutungen jedoch naturschutzrechtlich der plausibelste Weg, den durch den Rückhalteraum entstehenden Eingriff in die Waldfläche zu minimieren und daher ohne Alternative. Jeder Ausgleich würde vermutlich außerhalb der Fläche passieren und damit auf landwirtschaftliche Flächen zurückgreifen.

Bei einer Abkehr von den ökologischen Flutungen befürchtete der Naturschutz einen *„Signalcharakter“:*

> *Dann kommen die von weiter nördlich, Wyhl, Weisweil oder Burkheim – Breisach und sagen, also wenn da unten keine ökologischen Flutungen sind, dann, dann wollen wir bitteschön auch keine haben. Und dann kommt das ganze Konzept ins Wanken“ (B LNV 73).*

Aus Sicht des Naturschutzes wäre das Ministerium davon ausgegangen:

> *„[Wenn man] freiwillig zurückweichen würde, würde das auch für alle anderen Räume bedeuten, dass man […] weniger ökologische Flutungen machen könnte, […] das ist also auch ein Präzedenzfall“ (Br NatSE1 63).*

Dem Eindruck, mit dem *Kulturwehr Breisach* werde ein Präzedenzfall geschaffen, widersprachen jedoch sowohl der Planungsträger, als auch die Planfeststellungsbehörde.

Welche Alternativen sahen nun die Kritiker der ökologischen Flutungen? Der Rechtsanwalt der Gemeinde machte im Erörterungstermin geltend, dass ein neues Raumordnungsverfahren nötig sei,

---

[536] Neumann (2005: 1)

da die im Raumordnungsbeschluss festgeschriebene Einstauhöhe in den Planungen überschritten werde (Br RA 78-80). Diese Forderung hätte aber allenfalls auf eine nochmalige zeitliche Verzögerung gezielt. Als tatsächliche Alternativen wurden von der Bürgerinitiative hierzu insbesondere drei Begriffe bzw. Konzepte ins Spiel gebracht: 1. die Inbetriebnahme des Polders mit Verzicht auf die ökologischen Flutungen, 2. die ‚ökologische Schlutenlösung' und 3. die ‚erweiterte Hartheimer Lösung'.

1. Verzicht auf die ökologischen Flutungen: Wie bereits eingangs erläutert, stellte die Bürgerinitiative die Notwendigkeit der ökologischen Flutungen in Frage, da die durch das Hochwasser zu erwartenden Schäden nicht so hoch seien. Darüber hinaus vertrat der Vertreter der Forstwirtschaft im Interview die Ansicht, man solle die bei einem Hochwasser eintretenden Schäden abwarten und anschließend über Maßnahmen entscheiden (Br FW 7).

2. ‚Ökologische Schlutenlösung': Den Begriff der ökologischen Schlutenlösung definiert die Bürgerinitiative wie folgt:

> *„[Die ökologische Schlutenlösung ist – Anm. d. A.] die Erweiterung der bereits vorhandenen Schluten [Rinnen und Wasserläufe – Anm. d. A.] und Öffnung und Durchflutung früherer Altrheinarme, um damit den Durchfluss im gesamten Rückhalteraum zu verbessern und Verschlammungen zu vermeiden".*[537]

Damit wäre eine im Vergleich zu ökologischen Flutungen geringere Anhebung des Grundwasserspiegels verbunden, was den Bedarf von Gegenmaßnahmen in Landwirtschaft und Siedlungsbereich reduzieren würde. Der Naturraum könnte revitalisiert werden, ohne die gesamte Fläche in Anspruch zu nehmen. Beliebte Wanderwege würden nicht überflutet und damit die Naherholung nicht beeinträchtigt werden. Interessant ist die schrittweise Entwicklung der Begrifflichkeit dieses Konzeptes: von der anfänglichen ‚Schlutenlösung', zur ‚erweiterten Schlutenlösung' bis zur ‚ökologischen Schlutenlösung'. Dahinter verbirgt sich sicher auch der Wunsch der Bürgerinitiative, der Bezeichnung der ökologischen Flutung etwas entgegenzusetzen, denn *„mit Ökologie hat das [die ökologischen Flutungen – Anm. d.A] nichts zu tun"* (Br BI 11). Der Planungsträger wies die Variante der Schlutenlösung im Gespräch zurück, da mit ihr nicht das ursprüngliche Ziel der Anpassung des gesamten Waldökosystems erreicht werden könne[538]:

> *„Wie wollen sie ökologische Flutungen als Vorbereitung machen […], wenn sie nicht auch in die Fläche reingehen" (Br PT 88)?*

3. ‚Erweiterte Hartheimer Lösung': Die erweiterte Hartheimer Lösung des Hartheimer Vereins für Heimat- und Hochwasserschutz e.V (HHH) sah die Errichtung eines Wehres bei Rhein-km 211,6 mit einem Rückhaltevolumen von 25,5 Mio. m³ anstelle der dort vorgesehenen Auskiesung des Rückhalteraumes Weil-Breisach vor.[539] Der erste Vorschlag für eine solche Wehrlösung war 2002 im Raumordnungsbeschluss abgelehnt worden. Daraufhin wurde die erweiterte Variante entwickelt. Die Entscheidung für ein solches Wehr würde sich nach Ansicht seiner Befürworter auch auf das Kulturwehr Breisach auswirken. Dort wären dann im Hochwasserfall geringere Einstauhöhen nötig. Dadurch wiederum würde der Bedarf an ökologischen Flutungen weg fallen. Der Planungsträger wehrte diese Lösung mit Verweis auf den bereits ergangenen Raumordnungsbeschluss ab:

---

[537] http://web5.werbeagentur-aufwind.com/buergerinitiative-breisach-burkheim/text/41/de/ausblenden/definition-oekologische-schluten loesung.html

[538] Für den benachbarten Rückhalteraum Breisach-Burkheim, dessen Planfeststellungsverfahren im Anschluss an das Verfahren für den Polder Kulturwehr Breisach vorbereitet wurde, sagte Umweltministerin Gönner in einem Gespräch mit der Bürgerinitiative laut Artikel der Badischen Zeitung vom 14.12.2008 („Bürgerinitiative spricht mit Umweltministerin - Schlutenlösung soll geprüft werden") eine Aufnahme der Schlutenlösung in die Unterlagen für das Planfeststellungsverfahren zu.

[539] Für weitere Informationen siehe Internetseiten des Hartheimer Vereines für Heimat- und Hochwasserschutz e.V. [http://www.hhh-ev.de].

> *„Die [Hartheimer Lösung] ist im Raumordnungsverfahren zu Breisach abgehandelt worden, das Thema ist durch. Ja, jetzt, bloß weil die meinen, sie bringen den Vorschlag, müssten wir ihn zum x- ten Mal prüfen. Wie oft noch? Da kann doch nichts anderes rauskommen" (Br PT 82).*

7) Weitere Diskussionspunkte: Neben den ökologischen Flutungen wurden im Planungsverlauf weitere Diskussionspunkte thematisiert, die an dieser Stelle nur angerissen werden sollen. Dazu gehörte beispielsweise der Schutz von Siedlungen vor Schäden, die durch den bei Flutungen entstehenden Grundwasseranstieg auftreten können. Diese sollten durch den Bau und Betrieb von Pumpstationen verhindert werden. Hier waren Fragen der Finanzierung, der Nutzung auch außerhalb von Flutungen und der Inanspruchnahme von Land für den Bau der Pumpengalerien zwischen Stadt und Planungsträger zu klären. In die Argumentation einbezogen werden auch Finanzfragen:

> *„Und das hören wir jetzt auch, dass viele Bürger sagen, meine Güte, da [bei der Frage der Finanzierung der Pumpengalerien – Anm. d. A.] können sie nix, und hier verhunzen sie die Natur mit viel Geld." (Br BI 166)*

Bezüglich des Betriebs des Rückhalteraumes musste festgelegt werden, wie die Sperrung des Geländes erfolgen und wer die anschließende Räumung von Schlamm und Unrat übernehmen soll. Diese Fragen wurden aus Sicht des Rechtsanwalts der Gemeinde sowie der Bürgerinitiative nur mangelhaft behandelt (Br RA 20)[540]. Bürgerinitiative und Stadt kritisierten darüber hinaus die beim Eintritt in das Planfeststellungsverfahren noch bestehenden Unklarheiten bei der Behandlung des unmittelbar angrenzenden Sportgeländes:

> *„Im Planfeststellungsverfahren steht drin, das Klubhaus vom SV Breisach am Stadion muss verlegt werden. […] Aber es steht nicht drin, wohin. […] Und es steht weiter drin, das Land beteiligt sich an den Kosten. Aber das Land ist der Verursacher, der uns etwas vorlegen muss" (Br BI 33).*

Es bestand ein großes Misstrauen, ob zugesagte Finanzierungen auch eingehalten werden könnten:

> *„Und wer weiß: das Land Baden-Württemberg wird immer ärmer, was ist in 20 Jahren? Ob es dann immer noch finanziert werden kann? Wir wollen auf der sicheren Seite sein" (B LNV 162).*

Insgesamt fehlte aus Sicht der Gemeinde eine Gesamtkonzeption, die darstellt, wie die Nutzung der 13 Retentionsräume abgestimmt würde. So sei unklar, ob die Frage der Gerechtigkeit zwischen den Gemeinden berücksichtigt werden würde, ob die Räume z.B. gleichmäßig geflutet oder zuerst die oberen Räume gefüllt werden würden (Br BM 56). Damit wurde die Frage von Gerechtigkeit und Solidarität zwischen den vom Integrierten Rheinprogramm betroffenen Gemeinden thematisiert. Selbstverständlich spielte in der Diskussion auch die Frage der Solidarität zwischen Ober- und Unterliegern des Rheins eine Rolle. Von Seiten des Planungsträgers kam der Vorwurf mangelnder Solidarität der Stadt und Bürgerinitiative gegenüber den Unterliegern, der aus einer räumlichen Ferne zu hochwasserbetroffenen Gemeinden resultieren würde (Br PT 41, 47). Gegen den Vorwurf unsolidarischen Verhaltens wehrten sich Gemeinde und Bürgerinitiative mit dem Hinweis auf ihre generelle Zustimmung zur Hochwasserschutzmaßnahme. Der Vertreter der Forstwirtschaft stellte klar:

> *„Dieses Totschlagargument verfängt ja in diesem Fall weniger, weil der Widerstand sich nicht gegen die Retention richtet, die den Unterlieger schützen soll. Sondern gegen die Flutungen, die mit dem Unterlieger nichts zu tun haben" (Br FW 103).*

Die Darstellung der inhaltlichen Diskussion macht deutlich, dass von Seiten der Gegner der ökologischen Flutungen eine intensive Auseinandersetzung mit fachlichen Aspekten der Planung stattgefunden hat. Dabei unterschieden sich die Wertvorstellungen von Stadt und Bürgerinitiative stark von den leitenden Werten von Planungsträger und Naturschutz.

---

[540] Neumann (2005: 9)

Emotionen

An die oben geschilderte Auseinandersetzung um Fakten, Meinungen und Werte waren auch Auseinandersetzungen auf der emotionalen Ebene geknüpft. Diese rankten sich in erster Linie um die Frage des mangelnden Vertrauens von Akteuren in den Planungsträger. Dieses Misstrauen beruhte auf verschiedenen Erlebnissen und deren Interpretation durch Stadt und Bürgerinitiative. So wurde dem Planungsträger in Bezug auf die bereits erwähnte Gefahr von Malaria vorgeworfen:

> *„[Unsere] Befürchtungen wurden nicht ernst genommen“ (Br BM 69).*

Ein gravierender Einschnitt war der Umgang mit den zugesagten Abbruchkriterien. Dass die getroffene Vereinbarung sich nicht in der zugesagten Form in den Planunterlagen wiederfand, verstanden Stadt und Bürgerinitiative als *„Kriegserklärung*“ (Br RA 14) und *„Wortbruch“* (Br RA 16); der Bürgermeister fragt sich:

> *„Was ist ein Ministerwort noch wert?“ (Br BM 72).*

Folgt man den Äußerungen des Rechtsanwalts sowie des Planungsträgers, so war hier von Seiten des Planungsträgers keineswegs ein Umgehen politischer Zusagen geplant. Stattdessen war der Planungsträger der Meinung, die Zusagen des Ministers angemessen in eine naturwissenschaftlich und planerisch-rechtlich tragfähige Planung übersetzt zu haben (Br RA 20, Br PT 63). Der Vertreter der Planfeststellungsbehörde sieht das Ministerwort in den Unterlagen umgesetzt und kann die Aufregung nicht verstehen:

> *„Die sind so drin, diese Zusagen. Jetzt stört sich die Gemeinde noch an der Begründung, [...]. Also ich kann es nicht nachvollziehen“ (Br PFB 90).*

Ein Teil dieses Misstrauens beruhte auf konkreten Ereignissen:

> *„[Der Planungsträger hat – Anm. d. A.] versucht, [mit] Mittel[n] sein Interesse oder seine Meinung durchzusetzen, die nicht ganz adäquat sind, [...] Ja, also z. B. wenn der Mann hingeht und zeigt die Bürgerinitiative beim Finanzamt an, mit der Begründung, sie wäre nicht gemeinnützig“ (Br FW 9 – 11).*

Nach einer Exkursion der Bürgerinitiative sei ein Protokoll aufgetaucht, dass von einem Mitarbeiter des Planungsträgers geschrieben worden war:

> *„Der hat dort also Undercover, heimlich alles mitgeschrieben, bis zum persönlichen Urteil: ‚Der ist ganz schlimm und der ist ganz gut.‘ [...] Das sind keine vertrauensbildenden Maßnahmen.“ (Br FW 13).*

Dieses Vorgehen war aus Sicht des Planungsträgers legitim:

> *„Wenn die [Bürgerinitiative] eine öffentliche Veranstaltung macht, dann können wir doch mitgehen und können da mal gucken, was sie da erzählen. Logisch. Das müssen sie sich schon ein Stück gefallen lassen, wenn sie öffentlich auftreten“ (Br PT 254).*

Das Misstrauen rührte auch aus der Komplexität des Themas, das schwer zu vermitteln sei:

> *„Irgendwie ist dann auch mal der Bürger verpflichtet, den Leuten Glauben zu schenken, [die] hier in Deutschland, an Universitäten oder sonst wo ausgebildet werden, und die Jahrzehnte in so einem Bereich arbeiten und da Erfahrung haben“ (Br Nat E1 47).*

Erschwerend und für Laien verwirrend sei dabei hinzugekommen, dass auch die Experten unterschiedliche Meinungen vertraten (Br NatE1 143).

Die Situation wurde aus den geschilderten Gründen heraus von unterschiedlichen Akteuren als *„sehr verhärtet“* (B LNV 162) empfunden. Es wurden zum Zeitpunkt der Befragung von verschiedenen Seiten kaum Chancen auf Entspannung und ein konstruktives Miteinander gesehen. So meinte der Rechtsanwalt der Gemeinde:

> *„Man kommt ganz, ganz schwer mit Argumenten in diese festgefügte Phalanx rein.“ (Br RA 117).*

Ähnlich stellte dies – stellvertretend für die die Planung befürwortende Seite – der Vertreter der Naturschutzbände dar:

> *„Denn jetzt ist [es], wie Sie wissen, einfach verhärtet. Und ich glaube, [… es] hat auch wirklich im Moment keinen Sinn, wenn [der Vertreter des Planungsträgers – Anm. d. A.] jetzt auf die Breisacher zugeht, weil der Zug abgefahren ist“ (B LNV 251).*

Aufgrund bestimmter Äußerungen und Interpretationen gab es anscheinend auch klare persönliche Abneigungen:

> *„Der [Auenexperte 2 – Anm. d. A.] ist beispielsweise für den [Bürgermeister – Anm. d. A.] ein rotes Tuch“ (Br PT 120).*

Neben konkreten Handlungen wurden auch andere emotionale Gründe als den Planungsprozess beeinflussend angegeben. So sei eine Angst vor Veränderung bzw. der Wunsch, Vertrautes zu bewahren, zu beobachten gewesen:

> *„Und dann sagen die [Bürger von Breisach – Anm. d. A.]: ‚Wenn wir auf die ökologischen Flutungen verzichten, ist das Risiko nicht so groß. Unser Wald, so wie wir ihn jetzt haben, wie wir ihn jetzt lieben und schätzen, wird nicht verändert. Die Leute haben unheimlich Angst vor Veränderung, unglaublich. [...] Die haben ihren vertrauten Wald, wo sie spazieren gehen wollen, wo sie den Hund ausführen wollen, wo sie mit dem Fahrrad fahren wollen“ (Br eNat 73).*

Die zu beobachtende Emotionalisierung der Debatte um den Rückhalteraum habe auch mit der Einbindung der Planung in ein Gesamtkonzept aus 13 Räumen zu tun:

> *„Man hat wirklich viele Räume parallel angefangen, hat natürlich dann auch durch diese konkretere Planung an allen Stellen Widerstand erzeugt, und dadurch gab es für den Widerstand überhaupt die Möglichkeit sich zu solidarisieren. Also die Phalanx von Hartheim bis Elzmündung“ (Br NatE1 139).*

Diesen Eindruck teilte der Bürgermeister von Breisach, der die Ausdehnung des Konzeptes auf 13 Räume und die damit vergrößerte Zahl betroffener Gemeinden so umschrieb:

> *„Das Gefechtsfeld wurde erweitert“ (Br BM 17).*

Demzufolge propagierte ein Befürworter der Planungen folgendes Vorgehen:

> *„Ein Verfahren [durchziehen] und [das] mit voll Power und in einem Höllentempo. [Da] kommst du wesentlich besser durch als mit acht Verfahren parallel und an sechs von den acht Stellen hast du Widerstand. Da übernimmst du dich, das ist einfach eine sehr schlechte Kampfposition“ (Br NatE1 141).*

Die im Vergleich zu anderen Planungen in Breisach hohe Emotionalisierung wurde auch auf die unterschiedlichen Handlungsorientierungen der Akteure zurückgeführt:

> *„Also [in Neuenburg] Grundeinstellung positiv. Die machen was draus. Und in Hartheim eben genau das Gegenteil, Grundeinstellung negativ: ‚Wir lehnen das ab, wir wollen das nicht.‘ Das hängt sehr von den Leuten ab, vom Bürgermeister und von den Leuten, die sich da ei n Bild gemacht haben“ (B LNV 148).*

Auch der Planungsträger betonte die Bedeutung der Persönlichkeit einzelner Akteure:

> *„Ich denk in solchen Dingen, spielt immer auch das Persönlichkeitsprofil eine Rolle“ (Br PT 33).*

Auch hatte sicher zur Emotionalisierung beigetragen, dass sich die Bürgerinitiative selbst zugestand, als Bürgervertretung *„aus dem Bauch heraus“* (Br BI 15) agieren und damit eine höhere Emotionalität in den Prozess einbringen zu können, als die Vertreter von Behörden und Organisationen.

Insgesamt wird deutlich, dass zahlreiche Gesichtspunkte von den Akteuren sehr unterschiedlich wahrgenommen wurden und es im Verlauf des Planungsprozesses zu einer zunehmenden Unbeweglichkeit von Wahrnehmung und Argumenten kam. Dies entspricht der für Konflikte

typischen Veränderung der Wahrnehmung, wie sie auch in Theorien zur Konfliktentwicklung beschrieben werden[541].

6.1.3 Ergebnis

Ziel des Kapitels ist es, zu hinterfragen, wie sich die Beteiligung der Öffentlichkeit auf die Ergebnisse des Planungsprozesses ausgewirkt hat. Die Auswertung orientiert sich dabei am in Kap. 3.2.2 dargelegten Verständnis erfolgreicher Beteiligungsprozesse. Danach gelten partizipative Prozesse dann als erfolgreich, wenn sie zu einer besseren Input-Legitimität, Throughput-Legitimität und Output-Legitimität einer Planung beitragen.

Input-Legitimität

Die Input-Legitimität einer Planung ist dann gegeben, wenn es gelungen ist, die Werte und Interessen unterschiedlicher Gruppen in die Planung zu integrieren[542].

Die dafür nötigen Voraussetzungen der Verfahrensgestaltung wurden bereits im Rahmen des Prozessbereichs[543] betrachtet. Daher wird an dieser Stelle nicht noch einmal auf diese Aspekte eingegangen, sondern zusammenfassend bewertet, inwieweit die unterschiedlichen Werte und Interessen tatsächlich in die Planung einfließen konnten.

Zum Zeitpunkt der Befragung, d.h. kurz vor bzw. während des Planfeststellungsverfahrens, beklagten einige der befragten Akteure, dass ihre Standpunkte keinen Eingang in die Planung gefunden hätten. So befürwortete der Forstvertreter, vor dem Etablieren ökologischer Flutungen erst einmal den ersten Retentionsfall und dessen Auswirkungen auf den Wald abzuwarten. Es sei ihm jedoch nicht gelungen, seinen Vorschlag in die Planung einzubringen (Br FW 7-9). Die Bürgerinitiative unterbreitete die so genannte Schlutenlösung als Kompromissangebot:

> *„Das wurde einfach alles abgelehnt“ (Br BI 29).*

Demgegenüber sah der Planungsträger durchaus Veränderungen, die die Bürgerinitiative erwirkt hat:

> *„Da hat die [Bürgerinitiative] sicherlich einen entscheidenden Beitrag dazu geleistet, dass wir aufgrund der Diskussion, die sie nach 1999 [d.h. nach dem Hochwasser – Anm. d. A.] angezettelt hat, noch einmal intensiv in die Nachwirkung des Hochwassers und dessen Wirkung auf den Wald, auf die Bäume eingegangen sind. […] Und das Ergebnis war, dass man aufgrund der speziellen Gegebenheiten diese Dauerbegrenzung von den Einzelereignissen eingeführt hat. Das hat die [Bürgerinitiative] erreicht“ (Br PT 80).*

Auch der Rechtsanwalt der Gemeinde empfand die Arbeit der Bürgerinitiative als erfolgreich, vieles sei in die Planung eingeflossen:

> *„Wenn ich mit denen zusammensitze und sage, ‚Leute, macht euch mal klar, ihr habt schon einiges erreicht. Abbruchkriterien hat bisher noch niemand‘“ (Br RA 115).*

Wichtig sei aber nicht nur die Übernahme sachlicher Kritikpunkte der Bürgerintiative, sondern auch, das Engagement der Bürgerinitiative zu würdigen:

> *„Das muss man anzuerkennen, das ist eine Mordsleistung“ (Br RA 117).*

Die Werte und Interessen des Naturschutzes wurden frühzeitig in die Planungen integriert, daher genoss diese die Zustimmung der Naturschutzverbände (B LNV 73). Dabei wurde von einem der

[541] vgl. Kap. 3.4.3
[542] vgl. Kap. 3.2.2
[543] vgl. Kap. 6.1.2

Naturschutzexperten jedoch bemängelt, wie wenig die Interessen der vom Hochwasser betroffenen Unterlieger infolge des lautstarken Protests der Bürgerinitiative berücksichtigt worden seien:

> *„Sie [die Breisacher Bürgerinitiative – Anm. d. .] gehen ja immer vom Status quo aus. Sie gehen nicht davon aus, wie es die Karlsruher und die Mannheimer haben, sondern sie gehen [davon aus], da unten [d.h. in Breisach – Anm. d. A.] ist erst mal kein Tropfen Wasser drin. Und jetzt plötzlich haben sie eine Belastung. Ich denke, dass auch eine Behörde, das letztendlich nicht versucht, objektiv zu erfassen, sondern sich viel stärker durch diese subjektive Betroffenheit leiten lässt. Also ganz einfach: Je mehr geschrien wird, und je schlimmer das alles dargestellt wird, umso stärker wird das als eine tatsächliche Betroffenheit akzeptiert" (B LNV 73).*

Der Bürgermeister bemängelte die aus *auch* seiner Sicht fehlende Gesamtkonzeption für den Betrieb der Rückhalteräume des Integrierten Rheinprogrammes:

> *„[Was ist mit der] Gerechtigkeit zwischen den Gemeinden […]: wird oben am meisten geflutet oder [bei] alle[n] gleichmäßig" (Br BM 56)?*

Mit Planfeststellungsverfahren, Erörterungstermin und dem erst nach Abschluss der Befragung ergangenen Planfeststellungsbeschluss kam es zu einer Veränderung der Wahrnehmung des Einflusses unterschiedlicher Gruppen auf die Planung und damit der Zufriedenheit dieser Gruppen. Diese Veränderung ging zurück auf das bürgerfreundliche und auf einen Kompromiss hinarbeitende Verhalten der Planfeststellungsbehörde während des Erörterungstermins, auf die Festlegungen im Planfeststellungsbeschlusses zum Umgang mit den ökologischen Flutungen und auf die in den anschließenden außergerichtlichen Verhandlungen zwischen der Stadt Breisach und dem Land erzielten Vereinbarungen. So äußerte sich der Vertreter der Bürgerinitiative schon am Rande des Erörterungstermins, er sei *„höchst zufrieden"* mit dem Verlauf des Verfahrens und dem Umgang der Planfeststellungsbehörde mit den Bürgerinteressen[544]. In der Debatte des Gemeinderates über den Planfeststellungsbeschluss am 17. Oktober 2006 wird trotz zu diesem Zeitpunkt noch offener Fragen anerkannt:

> *„Das Landratsamt [ist] den Belangen der Stadt […] entgegengekommen"*[545]

Nach Abschluss der Vereinbarung zwischen Stadt und Land Baden-Württemberg konstatierte der Rechtsanwalt der Stadt:

> *„[Es ist] der Stadt – durchaus gemeinsam mit der Bürgerinitiative – gelungen […], ihre wesentlichen Positionen zu behaupten"*[546].

In der regionalen Presse wurde der die Bürgerinitiative unterstützende Landtagsabgeordnete 2011 mit der Aussage zitiert:

> *"Alle wesentlichen Forderungen der Bürgerinitiative haben dort Eingang in die endgültige Planung gefunden"*[547].

Entscheidend für das Empfinden von Legitimität ist auch die Frage, ob die einbezogenen Gruppen und ihre Interessen von anderen Gruppen bzw. der Öffentlichkeit als legitimiert angesehen werden. Die Legitimität der Bürgerinitiative und ihres Einflusses auf die Planung wurde sowohl vom Planungsträger, als auch den Naturschutzverbänden angezweifelt. So fragte sich der Vertreter des Planungsträgers mit Bezug auf die Argumente der Bürgerinitiative:

> *„Spiegelt das wirklich den gesellschaftlichen und den bürgerschaftlichen Hintergrund wieder oder drängen sich da nicht einige mit einem vermeintlichen Bürgermandat in den Vordergrund" (Br PT 274)?*

---

[544] mdl. Mitteilung des Vorsitzenden der Bürgerinitiative vom 27. Oktober 2006

[545] Protokoll Nr.09 über die öffentliche Sitzung des Gemeinderats am 17.Oktober 2006 in der Stadthalle in Breisach am Rhein [http://www.umweltliste-breisach.de/protokoll-gr-17-10-2006.php]

[546] Protokoll Nr.06 über die öffentliche Sitzung des Gemeinderats am 23.Juni 2009 im Bürgersaal in Breisach am Rhein [http://www.umweltliste-breisach.de/protokoll-gr-23-06-2009.pdf, Seite 3].

[547] http://www.badische-zeitung.de/lokales/breisgau/das-groesste-bauwerk-nach-der-rheinbegradigung-durch-tulla

Der Naturschutzvertreter urteilte:

> *„Die haben ihre Interessen, aber das sind nicht unbedingt die Interessen der Allgemeinheit" (B LNV 100).*

Umgekehrt stellten die Gegner der Planung die Legitimation von Planern und Naturschützern in Frage. Ihm sei der große Einfluss des Naturschutzes unverständlich, so der Bürgermeister von Breisach (Br BM 30). Die Planung krankte laut Forstvertreter an der mangelnden Betroffenheit des Planungsträgers:

> *„[…] die örtlichen Anwohner und Betroffenen stehen auf der einen Seite, gegenüber Planern von der Gewässerdirektion, die alle nicht in Breisach wohnen, und für die das praktisch persönlich in der Freizeit keine nennenswerten Auswirkungen hätte" (Br FW 7).*

Damit wurden von den Akteuren die Ortsansässigkeit und Repräsentativität einer Gruppe zum Kriterium für die Legitimität ihres Einflusses erhoben.

Throughput-Legitimität

Bereits bei der Beschreibung der Verfahrensgestaltung im Prozessbereich[548] wurden die dem Planungsprozess zugrundeliegenden Regeln und Normen untersucht. Darauf aufbauend wird an dieser Stelle noch einmal zusammenfassend bewertet, inwieweit der Prozess im Sinne der Throughput-Legitimität, d.h. infolge der Einhaltung bestimmter Regeln wie Fairness und Transparenz, als legitim bezeichnet werden kann.

Dieser Aspekt wurde von den verschiedenen Akteuren in den einzelnen Phasen sehr unterschiedlich bewertet. Die Phase der Planerstellung durch den Planungsträger wurde von den Naturschutzverbänden als transparent und fair empfunden, regelmäßige Gespräche hätten stattgefunden, Planänderungen seien übermittelt worden:

> *„Daher können wir uns über die Gewässerdirektion und über die planenden Behörden nicht beklagen. […] Aber das liegt auch daran, dass wir mittlerweile die gleichen Grundvorstellungen haben" (B LNV 182).*

Demgegenüber beklagten die Vertreter von Bürgerinitiative, Stadt und Forstwirtschaft die mangelnde Transparenz und Möglichkeit der Einflussnahme während der Phase der Planerstellung:

> *„Ich find das einen ganz schwierigen Prozess, weil es schlecht läuft, alle sind unzufrieden" (Br FW 17).*

> *„Im Grunde hat die Gewässerdirektion es nur verstanden, die Leute zu ärgern, zu verprellen, misstrauisch zu machen, und unzugänglich zu sein für Vorstellungen. Ein schlechteres Zeugnis kann sich eine planende Behörde gar nicht ausstellen" (Br FW 40).*

Laut Bürgerinitiative (Br BI 29) und Forstwirtschaft (Br FW 7-9) sei es nicht möglich gewesen, eigene Lösungsvorschläge einzubringen. Die Abstimmungsgespräche zwischen Planungsträger, Stadt und Bürgerinitiative seien vom Planungsträger ohne Angabe von Gründen eingestellt worden:

> *„Ich hab das erste Mal im Erörterungstermin […] erfahren, dass man mit uns nicht mehr weiter verhandelt hat, weil wir nicht bereit waren, die ökologischen Flutungen in uneingeschränkter Form zu akzeptieren. […] Das hat auch nicht unbedingt zur Begeisterung der Stadt Breisach beigetragen." (Br RA 20).*

Wie bereits geschildert, sah der Planungsträger jedoch durchaus auf das Engagement der Bürgerinitiative zurückgehende Veränderungen der Planung (Br PT 80).

Das Planfeststellungsverfahren wurde von den Kritikern als positiv erlebt. Wie bereits erwähnt, war der Vertreter der Bürgerinitiative *„höchst zufrieden"* mit dem Verlauf des Verfahrens[549]. Der die Bürgerinitiative unterstützende Landtagsabgeordnete bezeichnete die Abstimmungsprozesse zum

[548] vgl. Kap. 6.1.2.1
[549] mdl. Mitteilung des Vorsitzenden der Bürgerinitiative vom 27.10.2006

Kulturwehr Breisach nach Abschluss des gesamten Verfahrens als ein Beispiel für die Erfolgschancen von Dialogen[550].

Output-Legitimität

Die Output-Legitimität zielt auf die Effektivität und Effizienz einer Planung und die Demokratisierung der Gesellschaft.

Effektivität und Effizienz

Um zu prüfen, ob die durch die partizipativen Angebote angestrebte Wirkung im Fall Kulturwehr Breisach tatsächlich erreicht wurde (Effektivität) und dies in einem angemessenen Verhältnis von Aufwand und Nutzen geschah (Effizienz), werden die folgenden Kriterien herangezogen: 1) die Qualität der Planung, 2) Konfliktregelung, 3) Rechtssicherheit und Umsetzung, 4) Kosten-Nutzen-Relation[551].

1) Qualität der Planung: In der Partizipationsforschung geht man im Allgemeinen davon aus, dass Partizipation die Qualität einer Planung dann erhöhen kann, wenn sich die Informations- und Entscheidungsgrundlage der Planung durch die Integration des Wissens lokaler Akteure verbessert. Eine generelle Beurteilung der fachlichen Qualität der Planung ist im Rahmen dieser Studie nicht möglich, dies bedürfte anderer Kompetenzen[552]. An dieser Stelle soll deshalb geschildert werden, ob und inwieweit die Einbeziehung von Akteuren die Qualität und Ausrichtung der Planung beeinflusst hat. Auch hier kann in die Phase der Planerstellung und die Phase des Planfeststellungsverfahrens mit anschließenden Verhandlungen unterteilt werden.

In der Phase der Planerstellung hat die Intervention der Bürgerinitiative aus Sicht des Planungsträgers dazu geführt, dass intensivere Untersuchungen der Wirkung von Hochwasser auf den Wald durchgeführt wurden und damit eine Begrenzung von ökologischen Flutungen eingeführt werden konnte (Br PT 80). Dies wurde vom Planungsträger als qualitative Verbesserung eingestuft; gleichzeitig bedeutete es ein Entgegenkommen gegenüber der Bürgerinitiative. Die Vertreter von Bürgerinitiative und Forstverwaltung bemängelten, dass ihre Lösungsvorschläge hin zu einer aus ihrer Sicht qualitativ besseren Planung nicht berücksichtigt worden seien (Br BI 29-31, Br FW 7-9).

In einer Pressemitteilung vom 16.05.2001 zog der BUND Regionalverband Südlicher Oberrhein ein Resümee der Arbeit der Naturschutzverbände, die sich auf das gesamte Integrierte Rheinprogramm bezog und damit auch auf die Planerstellung für das *Kulturwehr Breisach*:

> *„Unsere Kritik, verbunden mit einem zunehmenden ökologischen Denken nicht nur in der Verwaltung, hat zu einer sanften, aber nachhaltigen Veränderung der ursprünglichen Pläne geführt“*[553].

Die Diskussion um die ökologischen Flutungen wurde von den Naturschutzverbänden mit Sorge wahrgenommen:

> *„Mit zunehmender Sorge und mit Verwunderung verfolgen die Umwelt- und Naturschutzverbände […], dass bei aktuellen Diskussionen um den Hochwasserschutz in einigen Ortschaften am Rhein das Grundkonzept des Integrierten Rheinprogrammes in Frage gestellt wird“*[554].

---

[550] http://www.badische-zeitung.de/lokales/breisgau/das-groesste-bauwerk-nach-der-rheinbegradigung-durch-tulla

[551] vgl. Kap. 4.3.3.1

[552] So ließe sich in einem Team aus Hydrologen und Ökologen beispielsweise beurteilen, ob das Retentionsvolumen maximal ausgeschöpft wurde und die ökologische Bedeutung des Gebietes bestmöglich aufgewertet wird.

[553] http://vorort.bund.net/suedlicher-oberrhein/integriertes-rheinprogramm-irp.html

[554] Pressemitteilung des Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), Landesnaturschutzverband Baden-Württemberg (LNV), Naturschutzbund Deutschland (NABU), Arbeitskreis Wasser im Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz (BBU) vom 19.12.2000 (http://vorort.bund.net/suedlicher-oberrhein/wasser-in-die-auen.html)

Es ist daher anzunehmen, dass die Verbände den Planfeststellungsbeschluss zum *Kulturwehr Breisach* mit Skepsis aufgenommen haben und er ihrer Meinung nach naturschutzfachlich gesehen einen Rückschritt bedeutete.

Der Planfeststellungsbeschluss kam den Anliegen der Stadt dagegen stark entgegen[555]. In den aufgrund der von der Stadt eingereichten Klage getroffenen Vereinbarungen mit dem Land Baden - Württemberg kam es dann zu weiteren Veränderungen der Planung zugunsten der Stadt. In diesen Vereinbarungen wurden die fünf zentralen Forderungen der Stadt folgendermaßen behandelt[556]:

1. Der Befürchtung der Stadt, im Polder gestautes Wasser könne zum Stillstand kommen, sich damit negativ auf die Vegetation auswirken und die Vermehrung von Stechmücken fördern, wurde Rechnung getragen. Der Planungsträger wurde verpflichtet, den Charakter eines Fließpolders in jedem Fall zu gewährleisten. Auch wurde bereits im Planfeststellungsbeschluss festgelegt, dass keine ökologischen Flutungen begonnen werden dürfen, wenn dadurch die nötige Stechmückenbekämpfung nicht durchführbar ist[557].

2. Bereits im Planfeststellungsbeschluss wurde eine Stufenregelung für die ökologischen Flutungen festgeschrieben. Danach ist zunächst ein fünfjähriges Monitoring der Auswirkungen des Probestaus[558] vorzunehmen.

3. Auch nach der ersten Stufe der ökologischen Flutungen (191,50m + NN) ist eine Untersuchung über deren Wirksamkeit vorzunehmen. Dies gilt für alle weiteren Stufen (bis 193,20m + NN). Das gesamte Monitoring muss über einen Zeitraum von mindestens 20 Jahren hinweg durchgeführt werden. Vor dem Übergang in eine höhere Stufe muss eine neue Zulassungsentscheidung der Planfeststellungsbehörde ergehen. Dies bedeutet auch, dass es jeweils eine neue Klagemöglichkeit für die Stadt Breisach gibt (GR 2009: 2f.).

4. Die Interessen der Breisacher Vereine, deren Sportanlagen durch den Betrieb des Hochwasserrückhalteraums betroffen sind, sind *„in ausreichender Weise geschützt“*[559].

5. Nicht näher benannte Detailforderungen der Stadt wurden ebenfalls in die Vereinbarung übernommen. Lediglich die Forderung nach einem „Zecken-Monitoring“ wurde zunächst abgelehnt, ggf. kann Breisach hier jedoch in ein anderes entsprechendes Untersuchungsprogramm des Landes aufgenommen werden.

Mit der Aufnahme dieser Aspekte in die Vereinbarung, so die von den Gemeinderäten der Stadt Breisach geteilte Einschätzung des Rechtsanwalts, sei es der Stadt *„in beispielhafter Weise“* gelungen, *„ihre wesentlichen Positionen zu behaupten“*[560]. Während bei Stadt und Bürgerinitiative mit der zunehmenden Berücksichtigung eigener Belange in der Planung die Zufriedenheit mit der Qualität der Planung wuchs, führte die sinkende Bedeutung naturschutzfachlicher Belange zu Frustration auf Seiten des Naturschutzes. Auch hier wird deutlich, dass die Akteure die Qualität einer Planung vor allem daran messen, ob sie ihre eigenen Ziele darin wieder finden können.

2) Konfliktregelung: Ein Anliegen partizipativer Prozesse ist es, durch die frühzeitige Aufdeckung von Konflikten zur Konfliktregelung beizutragen. Da sich die Bürgerinitiative erst 1999 gründete, d.h. sieben Jahre nach dem Scopingtermin zum Hochwasserrückhalteraum, fand auch die Aufdeckung von

---

[555] Protokoll Nr.09 über die öffentliche Sitzung des Gemeinderats am 17.Oktober 2006 in der Stadthalle in Breisach am Rhein [http://www.umweltliste-breisach.de/protokoll-gr-17-10-2006.php, Seite 3]

[556] Protokoll Nr.06 über die öffentliche Sitzung des Gemeinderats am 23.Juni 2009 im Bürgersaal in Breisach am Rhein [http://www.umweltliste-breisach.de/protokoll-gr-23-06-2009.pdf, Seite 2f.].

[557] LRA (2006: 25)

[558] Nach Fertigstellung des Hochwasserrückhalteraumes muss ein so genannter Probestau durchgeführt werden. Dieser findet statt, sobald die Wasserabflussmenge des Rheins ausreichend ist (GR 2009: 3).

[559] Protokoll Nr.06 über die öffentliche Sitzung des Gemeinderats am 23.Juni 2009 im Bürgersaal in Breisach am Rhein [http://www.umweltliste-breisach.de/protokoll-gr-23-06-2009.pdf, Seite 3].

[560] ebd.

Konfliktlinien zwischen Planung und Bürgerinteressen zu einem Zeitpunkt statt, als die Planung schon fortgeschritten war. Die Bürgerinitiative formulierte nach einer Einarbeitungsphase ihre Fragen und Kritikpunkte und präsentierte diese auch öffentlich, so dass sich die Konfliktpunkte direkt nach der Gründung der Bürgerinitiative herauskristallisierten.

2002 begannen die Konsensgespräche zwischen Stadt, Bürgerinitiative und Planungsträger zur Klärung strittiger Punkte und organisatorischer Details. Ziel war es, eine vertragliche Vereinbarung und den Rechtsmittelverzicht der Stadt zu erzielen. Nach Auskunft des Planungsträgers geschah dies zu einem Zeitpunkt, als *„die Planung schon viel zu weit“* (Br PT 149) war, um grundsätzliche Veränderungen in der Planung zu erzielen. Ziel sei es gewesen, über Ausgleichsmaßnahmen für Einschränkungen zu verhandeln. Der wesentliche Kritikpunkt von Bürgerinitiative und Stadt – die ökologischen Flutungen - wurden vom Planungsträger ausgespart. Dies führte zu Unmut auf Seiten von Stadt und Bürgerinitiative. Dieser Konfliktpunkt führte letztlich auch zum Scheitern der Konsensgespräche. Die Gespräche sind laut Bürgermeister ohne Angabe von Gründen vom Planungsträger abgebrochen worden; erst im Lauf des Planfeststellungsverfahrens sei bekannt geworden, dass dies infolge des Widerstandes von Bürgerinitiative und Stadt gegen die ökologischen Flutungen erfolgte. Das heißt, nicht der teilnehmende Akteur hat das Verfahren wegen unüberbrückbarer Gegensätze verlassen, sondern der Ausrichter der Gespräche diese beendet, da sie aus seiner Sicht nicht mehr zielführend waren (Br RA 20).

Eine Konfliktregelung wurde auch auf dem politischen Weg versucht. So gab es eine Zusage des Umweltministers zur Aufnahme von Abbruchkriterien in die Planunterlagen, die zu gravierenden Missverständnissen führte[561]. Auch von Seiten des Naturschutzes gab es Interventionsversuche, um den Konflikt um die ökologischen Flutungen bereits vor dem Planfeststellungsverfahren zu entschärfen (B LNV 75). All diese Bemühungen führten letztlich nicht zum Erfolg. Die Entschärfung des Konfliktes erfolgte wie oben beschrieben erst im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens. Beigelegt wurde der Konflikt nach abschließenden Verhandlungen zwischen der Stadt und dem Land Baden-Württemberg, die durch die von der Stadt eingereichte Klage gegen den Planfeststellungsbeschluss ausgelöst worden waren.

3) Rechtssicherheit und Umsetzung: Die Frage der Rechtssicherheit und Umsetzung war während des Planungsprozesses von zentraler Bedeutung. Die Möglichkeit der Gemeinde, gegen einen Planfeststellungsbeschluss zu klagen, stand immer als Drohung bzw. mögliche Handlung im Raum. So betonte der Bürgermeister im Gespräch, dass die Gemeinde *„im Notfall den Klageweg beschreiten“* (Br BM 49) werde. Demgegenüber suchten Planungsträger und Naturschutz, die beide an einer raschen Umsetzung der Planung interessiert waren, nach Wegen, eine Klage zu vermeiden (B LNV 75). Der Planungsträger sah sich trotz der Klageandrohung in einer starken Position, auch vor dem Hintergrund der erfolgreichen Abwehr anderer Klagen:

> *„Dann sollen sie klagen, […] das ist mir egal. Wir können trotzdem bauen, wir bauen praktisch [im] Sofortvollzug, ökologische Flutung ist ein Betriebsfall“ (Br PT 161).*

Demgegenüber hoffte ein in die Planung involvierter Naturschutzakteur, dass die Naturschutzverbände im Fall einer Entscheidung der Planfeststellungsbehörde gegen die ökologische Flutungen klagen würden:

> *„Wenn jetzt ein Planfeststellungsbeschluss kommt, der die ökologischen Flutungen massiv einschränkt, dann hoffen wir, dass ein Umweltverband klagt und dass dann eben vor Gericht geklärt wird, wer Recht hat“ (Br NatSE1 63).*

---

[561] vgl. Kap. 6.1.2.2, Abschnitt 3d)

Die Zahl der Einwendungen spiegelt die Konfliktträchtigkeit der Planung und die erfolgreiche Mobilisierungsarbeit von Bürgerinitiative und Stadt wieder: über 6.000 Einwendungen wurden eingereicht, eine Zahl, die *„man nicht einfach so übergehen“* (Br BM 53) kann. Um diese Einwendungen zu bearbeiten und Konfliktregelungen zu finden, wurden im Planfeststellungsverfahren dreieinhalb Jahre benötigt. Mit der Entscheidung der Planfeststellungsbehörde kam es zu der oben beschriebenen Einschränkung der ökologischen Flutungen. Es kam zwar nicht zu Klagen des Naturschutzes gegen diese Änderungen, jedoch klagte die Stadt Breisach trotz dieser bereits erreichten Zugeständnisse gegen den Planfeststellungsbeschluss.

Insgesamt lässt sich schlussfolgern, dass die vor dem Planfeststellungsverfahren angebotene Öffentlichkeitsbeteiligung nicht in der Lage war, die hohe Zahl an Einwendungen zu verhindern. Durch die Klage der Stadt gegen den Beschluss schlossen sich nochmalige Verhandlungen an das Planfeststellungsverfahren an. Diese Verhandlungen wurden erst knapp drei Jahre nach dem Planfeststellungsbeschluss mit dem Rückzug der Klage durch die Stadt abgeschlossen. Die Zustimmung der französischen Behörden erfolgte im Januar 2012[562]. Der Baubeginn mit symbolischem Spatenstich ist für den 27. Juni 2013 vorgesehen[563]. Nach dem jedoch mittlerweile bei Stadt und Bürgerinitiative Zufriedenheit mit den erreichten Vereinbarungen herrscht, ist nicht zu erwarten, dass es im Zuge des Baubeginns zu gravierenden Protesten kommen wird.

4) Kosten-Nutzen-Relation: Unter dem Stichwort der Kosten-Nutzen-Relation wird betrachtet, ob die für die Öffentlichkeits-beteiligung eingesetzte Zeit und die Personal- und Sachkosten angesichts der Ergebnisse der Verfahren gerechtfertigt waren.

Die vom Planungsträger in Gesprächen und Versammlungen mit Vereinen, Eigentümern, Gemeinden und Bürgerinitiative investierte Zeit sah dessen Vertreter als notwendig an:

> *„Die Zeit muss man sich einfach nehmen“ (Br PT 262).*

Nach Ansicht des Bürgermeisters hätte es deutlich mehr Anstrengungen im Bereich der Einbeziehung lokaler Interessen bedurft. Man wäre *„schon viel weiter, wenn die Planungen gemeinsam mit den Menschen vor Ort in Angriff genommen worden wären“* (Br BM 70). Die Auseinandersetzung mit der Bürgerinitiative erlebte der Planungsträger jedoch nicht als zielführend, da die von ihm vorgebrachten Argumente häufig nicht akzeptiert worden seien. Die Frage nach dem Nutzen von Informationen stellte auch der Rechtsanwalt der Stadt Breisach in den Raum. Die Bürgerinitiative habe den Planungsträger mit ihrem Wunsch nach Auskünften oft überstrapaziert:

> *„Die [Vertreter der Bürgerinitiative – Anm. d. A.] haben wirklich einen großen Fragenkatalog gestellt, die Gewässerdirektion hat das denen beantwortet, und daraus sind wieder ganz viele neue Fragen entstanden. Da kommen Sie ja nie zum Ende“ (Br RA 109).*

Die Kritik von Stadt und Bürgerinitiative an der Informationspolitik des Planungsträgers, die trotz der im Verlauf der Planung zunehmend umfangreicheren Öffentlichkeitsarbeit anhielt, wirft die Frage auf, ob die Ressourcen für die Öffentlichkeitsarbeit an der richtigen Stelle eingesetzt wurden bzw. überhaupt Aussicht auf Erfolg hatten. So lassen die Interviewaussagen den Schluss zu, dass zahlreiche Informationsangebote des Planungsträgers an Stadt und Bürgerinitiative bei diesen lediglich zu einer weiteren Zementierung ihrer Gegenargumente führten[564]. Dies mag zum einen darin begründet sein, dass die in Exkursionen, Modellierungen und im Lehrpfad transportierten Informationen vor allem die Richtigkeit eigener Argumente aufzeigen sollten. Damit dienten sie der Verteidigung der Planung,

---

[562] http://www.landtag-bw.de/files/live/sites/LTBW/files/dokumente/WP15/Drucksachen/2000/15_2567_D.pdf, Zugriff am 10.06.2013
[563] http://www.rp-freiburg.de/servlet/PB/menu/1191444/kulturwehr_breisach.htm, Zugriff am 10.06.2013
[564] vgl. Kap. 6.1.2.1, Abschnitt 3

anstelle Räume für eine gemeinsame Entscheidungsfindung anzubieten. Auch adressierte der Planungsträger die Öffentlichkeitsarbeit im Fall von Informationsmaterial und Lehrpfad eher an die interessierte Öffentlichkeit die *„uninformierte Bevölkerung“* (Br RA 110), als an bereits *„eingefleischte Kritiker“* der Planung. Zum anderen kann die Ursache für die bei den Kritikern der Planung nicht fruchtende Öffentlichkeitsarbeit auch darin liegen, dass die Angebote zu einem Zeitpunkt erfolgten, als die Fronten bereits verhärtet waren und Stadt und Bürgerinitiative bereits nicht mehr zugänglich für Argumente waren. Sicher aber brachte die Öffentlichkeitsarbeit den Nutzen, dem nicht auf Seiten der Bürgerinitiative stehenden Teil der Breisacher Bevölkerung Informationen zukommen zu lassen und diesen für die Planung zu gewinnen. Im Umgang mit den Kritikern brachten die eingesetzten Mittel allerdings nicht den erhofften Nutzen. Demgegenüber stehen die Kosten und der Nutzen des Planfeststellungsverfahrens in einem guten Verhältnis. Der Antrag auf Planfeststellung wurde am 22.01.2003 eingereicht; der Planfeststellungsbeschluss erging am 24.08.2006. Die Dauer von dreieinhalb Jahren erscheint angesichts der im Vorfeld konfliktbehafteten Planung und der über 6.000 Einwendungen als gerechtfertigt.

Demokratisierung der Gesellschaft

Beteiligungsprozesse sollen über die konkrete Planung hinaus zur Demokratisierung der Gesellschaft beitragen[565]. Im Folgenden werden die Teilbereiche 1) Vertrauensbildung, 2) Information und Bildung der Öffentlichkeit und 3) demokratische Qualifizierung betrachtet.

1) Vertrauensbildung: Eine Vertrauensbildung kann nur dann stattfinden, wenn sich im Verlauf eines Planungsprozesses ein Verständnis für andere Akteure, deren Interessen, Konflikte und Problemlagen entwickelt. Im Fall Breisach stellt sich demnach die Frage, ob zwischen den Akteuren, die mit strikt unterschiedlichen Meinungen an Planungsinhalte herangetreten sind, Vertrauen hergestellt werden konnte. Wie anhand der Beschreibung der Handlungsorientierungen sowie Akteurshandlungen und -interaktionen deutlich wurde, stand eine ‚Koalition‘ aus Planungsträger und Naturschutz einer ‚Koalition‘ aus Stadt, Bürgerinitiative und Teilen der Forstwirtschaft gegenüber. Bereits die Darstellung des Prozessverlaufs und der entstehenden Emotionen machte deutlich, dass es während der Planerstellung nicht gelang, ein Vertrauensverhältnis aufzubauen. Stattdessen führten kritische Situationen (z.B. die Verhandlungen zu Abbruchkriterien, Abbruch der Konsensgespräche) zur Verstärkung des Misstrauens zwischen den beiden ‚Koalitionen‘. Der Vertreter des Planungsträgers beklagte das mangelnde Vertrauen. An diesem mangelnden Vertrauen trage er jedoch aufgrund *„vorsätzlich falscher Behauptungen“* (Br BM 68) selbst die Schuld, so der Bürgermeister von Breisach. Deutlich wird aus diesem Vorwurf der Falschinformation aber auch, dass es von Seiten der Bürgerinitiative und Stadt kaum die Bereitschaft gab, sich in die Rolle des Planungsträgers hineinzuversetzen, der sich schrittweise mit immer neuen fachlichen Anforderungen auseinandersetzen und diese bewältigen musste. Dieses mangelnde Entgegenkommen beschrieb der Vertreter des Planungsträgers als *„Einbahnstraße“:*

> *„Die Gemeinden verlangen immer vom Land Kommunalfreundlichkeit. Wenn es darum geht, das die Kommunen mal landesfreundlich sind, da spüren wir konkret nichts“ (Br PT 270).*

Umgekehrt konnte sich der Vertreter des Planungsträgers in die Lage eines Bürgermeisters hineinversetzen:

> *„Es ist klar, sie [die Bürgermeister – Anm. d. A.] haben die Position der Gemeinde zu wahren“ (Br PT 49).*

Spürbar wird jedoch auch ein großes Unverständnis gegenüber der Position von Stadt und Bürgerinitiative, die der Vertreter des Planungsträgers im folgenden Zitat karikierte:

---

[565] vgl. Kap. 4.3.3.2

„Selber will man immer nur alle Vorteile für sich haben“ (Br PT 41).

Auch die Bezeichnungen, mit denen der Forstvertreter den ‚Konfliktgegner‘ charakterisierte, machte das Misstrauen deutlich: als *„machthungrig“* bezeichnete der Forstvertreter die Naturschutzverbände (Br FW 34), das Handeln des Planungsträgers sei von *„absoluter Sturheit“* und *„Überheblichkeit“* geprägt gewesen (Br FW 40). Ob ein Hineinversetzen in die Positionen anderer und damit eine Vertrauensbildung möglich sind, hängt natürlich auch vom Wollen und Können der einzelnen Akteure ab. Dies wird an den sehr unterschiedlichen Einstellungen und Kommunikationsweisen von zwei Naturschutzakteuren deutlich, die fachlich die gleichen Positionen vertraten. Während Auenexperte 2 bewusst die Provokation suchte, *„um ihnen [der Bürgerinitiative – Anm. d. A.] klar zu machen, dass es auch eine völlig andere Sicht der Situation gibt“* (Br NatSE2 155), konnte sich der Vertreter der Naturschutzverbände in die Sichtweise der Bürgerinitiative hineinversetzen:

„Wenn wir dann also davon sprechen, dass auch vom Artenschutz her ganz, ganz große Möglichkeiten drin stecken, dann interessiert das die [Bürgerinitiative – Anm. d. A.] nicht so sehr. Die haben ihren vertrauten Wald, wo sie spazieren gehen wollen, wo sie den Hund ausführen wollen, wo sie mit dem Fahrrad fahren wollen, und gut, bestimmte Bereiche, kleine Bereiche, […] werden für bestimmte Zeiten dann eben nicht so zu nutzen sein. Und hinterher sind die Wege immer ein bisschen verschlammt. Aber das ist Geschmackssache, wie man das beurteilt“ (B LNV 73).

Einen Schritt hin in Richtung Vertrauen in staatliche Institutionen bildete dagegen das Planfeststellungsverfahren, das die Belange von Stadt und Bürgerinitiative aufgriff. Es entsprach auch eindeutig dem Selbstverständnis der Planfeststellungsbehörde, eine Befriedung zwischen den unterschiedlichen Interessen zu erreichen. Es gehe darum zu entscheiden, *„wie stark gewichte ich jetzt das Argument Naherholung im Gegensatz zum Gewicht Naturschutz“* (Br PFB 72) und *„eine Entscheidung hinzubekommen, die rechtlich und politisch tragbar ist“* (Br PFB 57). Mit diesem Ansatz konnte die Planfeststellungsbehörde das Vertrauen der Bürgerinitiative gewinnen, die *„höchst zufrieden“* mit dem Verlauf des Verfahrens und dem Umgang der Planfeststellungsbehörde mit den Bürgerinteressen war[566].

2) Information und Bildung der Öffentlichkeit: Die Frage, inwieweit der Planungsprozess zu erhöhter Information und Bildung der Öffentlichkeit beigetragen hat, kann nur begrenzt beantwortet werden. Im Rahmen dieser Arbeit fand keine Befragung der allgemeinen Öffentlichkeit statt, die generelle Schlüsse über die Meinung der Breisacher Bevölkerung zum Polder und zur Öffentlichkeitsarbeit des Planungsträgers zulassen würde. Die folgenden Erörterungen gehen daher auf Interviewaussagen der Akteure und eigene Einschätzungen zurück. Zu Beginn der Planung stieß der Planungsträger mit öffentlichen Veranstaltungen zu den geplanten Maßnahmen auf wenig Interesse (Br PT 14). Durch die ab 1999 mit der Gründung der Bürgerinitiative aufkommenden Fragen und kritischen Meinungen, war der Planungsträger zu einer Intensivierung der Öffentlichkeitsarbeit gezwungen. Die Öffentlichkeitsarbeit beinhaltete die Erstellung von Informationsmaterial, das sich gezielt mit den Fragen der Bürgerinitiative auseinandersetzte, die Präsentation der Planung in Gesprächen und auf Versammlungen, das Anbieten von Exkursionen und die Erstellung eines Lehrpfades im Rückhalteraum[567]. Diese Öffentlichkeitsarbeit bot jedoch nicht die von der Bürgerinitiative gewünschte Möglichkeit mitzubestimmen und stieß deshalb auf Ablehnung:

„Die [Planer – Anm. d. A.] haben sich redlich Mühe gegeben […], damit wir begreifen, […] das das [die Planung – Anm. d. A.] alles in Ordnung ist: […] ‚So haben wir geplant, so ist es richtig und Schluss und aus‘“ (Br BI 132).

---

[566] mdl. Mitteilung des Vorsitzenden der Bürgerinitiative vom 27.10.2006
[567] vgl. Kap. 6.1.2

Es ist jedoch davon auszugehen, dass die öffentlich sichtbaren Informationstafeln des Lehrpfades, angebracht in einem stark frequentierten Naherholungsbereich, von der Breisacher Bevölkerung wahrgenommen wurden und zu deren Bildung und Information über Hochwasserschutz und den Rückhalteraum *Kulturwehr Breisach* beitrugen. Das Thema war ebenso in der örtlichen Presse präsent, dort dominiert von Pressemitteilungen der Bürgerinitiative und entsprechend ablehnenden Meinungen[568]. Insgesamt ist also von einem hohen Informationsgrad der Öffentlichkeit auszugehen; wie die Meinung gegenüber dem Rückhalteraum in der Gesamtbevölkerung aussah, bleibt offen.

3) demokratische Qualifizierung: Von demokratischer Qualifizierung spricht Geißel (2008) dann, wenn die Teilnehmer innerhalb eines Verfahrens eine konstruktive Diskussionskultur und den Umgang mit Konflikten erproben konnten. Auch an dieser Stelle muss im Fall Breisach zwischen der Phase der Planerstellung und dem Planfeststellungsverfahren unterschieden werden. Die Bewertung der Akteure bezüglich der Phase der Planerstellung fällt je nach den inhaltlichen Standpunkten der Akteure unterschiedlich aus. Während die Kritiker der ökologischen Flutungen (Stadt, Bürgerinitiative, Forstvertreter) die Diskussionskultur als schlecht beschrieben, waren deren Befürworter (Naturschutz) mit der Gesprächskultur zufrieden[569], sahen allerdings einen Mangel an *„Fingerspitzengefühl“* (B LNV 71) des Planungsträgers im Umgang mit den Kritikern. Die zum Zwecke eines konstruktiven Umgangs mit Meinungsverschiedenheiten ins Leben gerufenen Konsensgespräche zwischen Planungsträger, Stadt und Bürgerinitiative seien vom Planungsträger mit Verweis auf den anhaltenden Widerstand von Stadt und Bürgerinitiative gegen die ökologischen Flutungen nicht weiterverfolgt worden (Br RA 20). Der geschilderte enge Handlungsspielraum des Planungsträgers, die unverrückbaren Positionen der Konfliktparteien in der Frage der ökologischen Flutungen und eine Atmosphäre des Misstrauens zwischen einzelnen Akteuren wirkten limitierend auf eine konstruktive Diskussionskultur. Gleichzeitig ist davon auszugehen, dass es hier eine Wechselwirkung gab, d.h. die als destruktiv empfundene Diskussionskultur wiederum erst zu Misstrauen und mangelnder Bereitschaft, von eigenen Positionen abzurücken, geführt hat.

Die Auseinandersetzung führte vor allem zu einer verstärkten Bindung und Erprobung einer konstruktiven Zusammenarbeit zwischen den Partnern der jeweiligen ‚Koalitionen‘. So führte die Beschäftigung mit der Polderplanung zu einer Intensivierung der Zusammenarbeit verschiedener Umweltverbände und zu einem konstruktiven Austausch dieser Verbände mit dem Planungsträger. Umgekehrt stimmten sich auf Seiten der Planungskritiker Bürgerinitiative, Stadt und Gemeinderat eng miteinander ab und agierten nach außen sehr geschlossen.

Partizipative Verfahren sollen es Akteuren ermöglichen, den Umgang mit Konflikten zu erproben. Im Fall Breisach bestand eine solche Erprobung vor allem darin, dass von der planungskritischen Seite Mittel und Wege gesucht wurden, mit den eigenen Anliegen Gehör zu finden. So wurden von Stadt und Bürgerinitiative z.B. Verbündete (u.a. französische Bürgermeister) mobilisiert und politische Kontakte aufgebaut. Dagegen gestaltete sich der eigentlich angestrebte Aufbau von Brücken zwischen Konfliktparteien mittels neuer, konstruktiver Umgangsformen schwieriger. Begonnene Brücken wie die Gespräche zwischen Stadt, Bürgerinitiative und Planungsträger, aber auch zwischen Naturschutz und Bürgerinitiative wurden infolge unüberbrückbarer inhaltlicher Gegensätze abgebrochen.

Der Verlauf eines Planfeststellungsverfahrens mit Auslage der Planunterlagen, Stellungnahmen und einem Erörterungstermin ist gesetzlich vorgeschrieben. Der Rahmen, in dem sich die Akteure bewegten, war damit weitgehend vorgegeben, hinsichtlich des Umgangs während des Verfahrens und der Diskussionskultur hat die Planfeststellungsbehörde jedoch Gestaltungsspielräume. Da ein

[568] vgl. Kap. 6.1.1, und Kap. 6.1.2
[569] vgl. Kap. 6.1.3

Teil der Interviews bereits vor dem Erörterungstermin erfolgte, liegen nur einzelne Aussagen zum Planfeststellungsverfahren vor. Wie bereits zitiert, war die Bürgerinitiative mit dem Ablauf des Erörterungsverfahrens und den Möglichkeiten, die eigene Meinung auszudrücken *„höchst zufrieden“*[570]. Ganz anders die Sicht eines Naturschutzexperten auf das Verfahren:

> *„[Das Landratsamt hat versucht – Anm. d. A.] die ökologischen Flutungen mit der Brechstange zu reduzieren und dem Land irgendwie Kompromisse abzuringen“ (Br NatSE1 39).*

Damit wird ersichtlich, dass der Maßstab, anhand dessen die Akteure die Fairness des Verfahrens und die Gesprächskultur bewerten, vor allem darin besteht, inwieweit die eigenen Positionen berücksichtigt wurden.

6.1.4 Zwischenfazit

Die Planung des Rückhalteraumes Kulturwehr Breisach wurde in den explorativen Gesprächen zur Fallstudienauswahl von den befragten Akteuren als Beispiel eines infolge geringer bzw. schlechter Öffentlichkeitsbeteiligung sehr konfliktbehafteten Planungprozesses dargestellt. Nach der Bearbeitung der Fallstudie anhand des Analyserahmens ergibt sich ein deutlich differenzierteres Bild über die Gründe dieses Konfliktgehaltes, das im folgenden Zwischenfazit nun im Überblick dargestellt werden soll. Ausgehend von den Fragestellungen dieser Arbeit wird dabei zunächst betrachtet, welchen Einfluss die verschiedenen Faktoren des Kontextbereiches und des Prozessbereiches auf Verlauf und Ergebnis der Planung hatten. Abschließend wird betrachtet, inwieweit die drei verschiedenen Zielkategorien des Ergebnisbereiches während der Planung des Polders Kulturwehr Breisach tatsächlich erreicht worden sind.

<u>Kontextfaktoren und ihr Einfluss auf den Planungsprozess</u>

Wie Abb.10 zeigt, ist der hohe Konfliktgehalt der Planung auf mehrere die Planung erschwerende Kontextfaktoren bzw. die Interpretation dieser Faktoren durch die Akteure zurückzuführen. Die den Planungsprozess fördernden bzw. hemmenden Kontextfaktoren werden im Folgenden, unterteilt in die Kategorien Raum- und Problembezug, Öffentlichkeit, Institutioneller Rahmen und Akteurskonstellation vorgestellt.

Raum- und Problembezug

Einen wesentlichen Anteil an den Auseinandersetzungen um den Rückhalteraum hatte die Bewaldung der Fläche. Diese machte aus Sicht des Planungsträgers die umstrittenen ökologischen Flutungen zur Anpassung des Waldökosystems an Hochwasserfälle nötig – und bewirkte so einen zentralen Konfliktpunkt der Planung. Zwar wurden im Rahmen des Integrierten Rheinprogrammes gemeinsam mit Vertretern der Forstwirtschaft klare Regelungen für die Entschädigung forstwirtschaftlich genutzter Flächen erarbeitet. Doch die hohe Bedeutung, die Gemeinde und Bürgerinitiative der Fläche des Rückhalteraumes für die Naherholung beimaßen, erschwerte die Verständigung mit dem Planungsträger, da es der Gemeinde um den Erhalt der Flächenfunktion und nicht um einen finanziellen Ausgleich ging. Gemeinde und Bürgerinitiative befürchteten sowohl eine Beeinträchtigung der Funktion der Fläche für Siedlungsentwicklung und Tourismus, als auch die Veränderung des bisherigen, lieb gewordenen Waldes. Aus Sicht des Planungsträgers waren die Flutungen jedoch nicht verhandelbar, da sie gemäß der im Naturschutzgesetz festgeschriebenen Eingriffsregelung zur Minimierung eines nicht vermeidbaren Eingriffs in das bestehende Ökosystem

[570] mdl. Mitteilung des Vorsitzenden der Bürgerinitiative vom 27.10.2006

dienen sollten. Dieses Beispiel zeigt, wie die Faktoren der verschiedenen Analysekategorien ineinandergreifen: die Landnutzungsform Wald wurde von den verschiedenen Akteursgruppen unterschiedlich bewertet. Auch die darauf bezogenen gesetzlichen Vorgaben wurden unterschiedlich interpretiert. Es war demzufolge nicht die Bewaldung der Fläche an sich, die zu einer Erschwerung der Verständigung führte, sondern ihre Bewertung durch die betroffenen Akteure.

Charakteristisch für die Planung des Rückhalteraumes Kulturwehr Breisach ist zudem die unmittelbare Nachbarschaft zu Frankreich. Da sich die Hochwasserrückhaltung durch die Anhebung des Grundwasserspiegels auf die französische Seite auswirkt, waren Abstimmungen mit Frankreich nötig, die das Verfahren verlängerten.

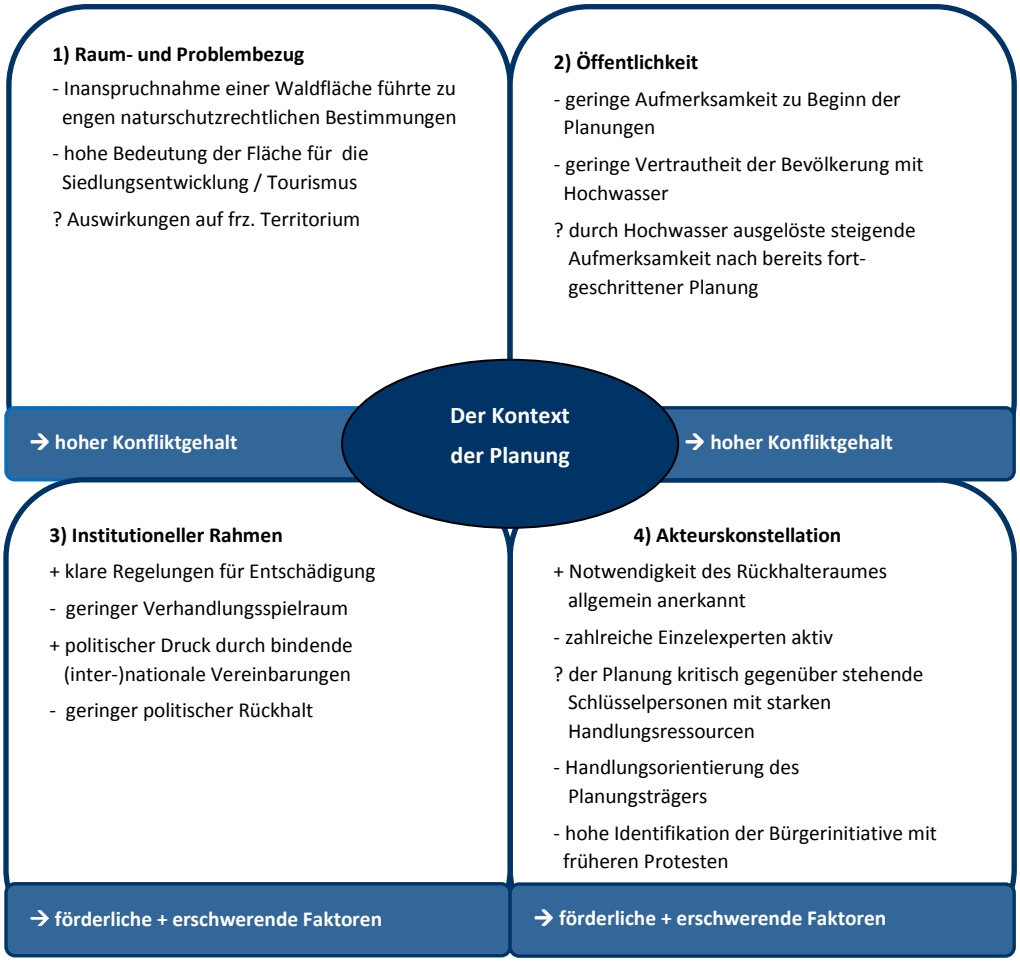


Abb.10: Faktoren der Kontextkategorien und ihr Einfluss auf den Planungsprozess

+ = Planungsverlauf/Konfliktregelung fördernd; - = Planungsverlauf/Konfliktregelung erschwerend; ? = Wirkung nicht klar

Öffentlichkeit

Die Planung des Kulturwehres genoss in der Öffentlichkeit zu Beginn der Planung wenig Aufmerksamkeit. Einen gravierenden Einschnitt in der Wahrnehmung der Planung durch die Öffentlichkeit brachten das Hochwasser 1999 und seine Auswirkungen in den an den Überflutungsbereich angrenzenden Siedlungen. Zu diesem Zeitpunkt war die Planung jedoch bereits fortgeschritten. Es ist anzunehmen, dass dieses zur Gründung der Bürgerinitiative führende Ereignis auch in der allgemeinen Öffentlichkeit Skepsis gegenüber der Planung auslöste. Die Präsenz der Bürgerinitiative und ihrer Argumente in der örtlichen Presse hielt einen öffentlichen Druck auf den Planungsträger aufrecht. Von einigen Akteuren wurde vermutet, dass sich im Protest gegen die

ökologischen Flutungen auch eine gesunkene Wertigkeit ökologischer Belange in der öffentlichen Meinung sowie Ängste gegenüber Veränderungen im eigenen Umfeld äußerten.

Institutioneller Rahmen

Der institutionelle Rahmen enthält in Bezug auf eine effektive Planung sowohl förderliche, als auch hemmende Faktoren. Als hemmende Faktoren erwähnt wurden die internen Umstrukturierungen des Planungsträgers, der häufige Wechsel der zuständigen Minister und der insgesamt mangelnde politische Rückhalt für die Planung. Dagegen wurde von den Akteuren ein langjähriger Landtagsabgeordneter und zeitweiliger Staatssekretär hervorgehoben, der sich im Hintergrund stark für die Belange von Stadt und Bürgerinitiative engagierte.

Ob der geringe Verhandlungsspielraum des Planungsträgers, vor allem im Bereich der ökologischen Flutungen, auf dessen eigene Handlungsorientierung oder die Anweisung der Landesebene zurückging, blieb unklar. In jedem Fall stand dieser enge Rahmen jedoch einer Verständigung der Konfliktparteien im Weg. Auch die Einbindung der Polderplanung in das in weiten Teilen der Region umstrittene Konzept des Integrierten Rheinprogrammes begrenzte den Gestaltungsspielraum. Als förderliche Faktoren zu nennen sind verschiedene Steuerungsinstrumente, wie die auf übergeordneter Ebene erarbeiteten forstwirtschaftlichen Entschädigungsregeln und das Anbieten von attraktiven Maßnahmen für die Gemeinde im Rahmen des Landschaftspflegerischen Begleitplans sowie einer Naherholungskonzeption. Förderlich wirkte sich auch der durch den 1982 geschlossenen Vertrag mit Frankreich entstandene Handlungsdruck aus. Demzufolge bestand die Option nicht, das Vorhaben bei Widerstand aufzugeben.

Akteurskonstellation

Als zentrale Akteure des Planungsprozesses vor Ort wurden Bürgerinitiative, Gemeinde, Forstwirtschaft, Naturschutz, Planfeststellungsbehörde und Planungsträger betrachtet. Auffallend waren die guten Handlungsressourcen der Gemeinde (ein erfahrener Bürgermeister, Einigkeit im Gemeinderat, die Unterstützung durch einen erfahrenen Rechtsanwalt) und der Bürgerinitiative (Akteure mit Führungsqualitäten und Knowhow, Zeit infolge Pensionierung). Demgegenüber beschrieb der Naturschutzvertreter die eigenen Ressourcen als gering. Aus den Handlungsorientierungen der Akteure ließen sich bereits ‚Koalitionen' bzw. Konfliktlinien ablesen. Zentrales Konfliktthema waren die ökologischen Flutungen. Während diese vom Planungsträger und den Naturschutzverbänden mit Ausnahme eines einzelnen Naturschutzrepräsentanten befürwortet wurden, lehnten Stadt und Bürgerinitiative diese ab. Die Skepsis gegen die Flutungen wurde von Teilen der Forstwirtschaft unterstützt. Damit fand sich in Breisach auch die klassische Gegenüberstellung von forstwirtschaftlichen und naturschutzfachlichen Argumenten. Die Betrachtung der Akteurskonstellation belegt auch, dass es im Verlauf des Prozesses zu einer Konflikteskalation gekommen sein muss. Die Beziehung zwischen Gemeinde und Planungsträger zu Beginn der Planung wurde als gut beschrieben, gegen Ende der Planung hatte sie sich deutlich verschlechtert und war von Misstrauen geprägt.

Prozessfaktoren und ihr Einfluss auf den Planungsprozess

Der Planungsprozess war davon gekennzeichnet, dass die Planung zunächst auf geringe Resonanz in der Öffentlichkeit stieß und sich erst infolge des Hochwassers von 1999 in der Bevölkerung ein Bewusstsein für die Auswirkungen der Planung bildete. Die sich daraufhin gründende Bürgerinitiative formierte ihren Widerstand gegen die Planung damit zu einem Zeitpunkt, als die Planung bereits weit fortgeschritten war. Der Planungsträger zeigte zunächst die nötige Offenheit für den neu hinzukommenden Akteur und reagierte kooperativ auf die eng mit der Stadt zusammenarbeitende

Bürgerinitiative. Diese stellte die Notwendigkeit des Polders nie in Frage, sondern kritisierte vor allem die ökologischen Flutungen. In dieser strittigen Frage kam der Planungsträger der Stadt und Bürgerinitiative jedoch nicht entgegen, da er sich naturschutzrechtlich zu der von ihm vorgesehenen Art der Durchführung der Flutungen verpflichtet sah. Damit war der Handlungsspielraum stark eingeengt, und es kam zu einer zunehmenden Verhärtung der Auseinandersetzung. Infolge des eng interpretierten Handlungsspielraumes wandte der Planungsträger eine Strategie der Verteidigung bereits getroffener Entscheidungen an. Die Öffentlichkeitsarbeit wies mit Bürgerversammlungen, zahlreichen Gesprächsterminen mit verschiedenen Akteursgruppen, der Erstellung von Informationsmaterial und einem Lehrpfad ein großes Spektrum an Methoden auf. Die Pressearbeit erfolgte defensiv, d.h. die öffentliche Kritik der Planung durch die Bürgerinitiative wurde nicht kommentiert, Falschinformationen wurden nicht dementiert. Die einzige kooperativ ausgerichtete Beteiligungsform – die als ‚Konsensgespräche' bezeichneten Treffen zwischen Planungsträger, Stadt und Bürgerinitiative – versandeten jedoch bzw. wurden laut Darstellung des Rechtsanwalts der Stadt vom Planungsträger infolge der Nichtverhandelbarkeit der ökologischen Flutungen eingestellt. Externe Moderation bzw. Mediation wurden nicht eingesetzt.

Die Zusage des damaligen Umweltministers, Abbruchkriterien für die ökologischen Flutungen einzuführen, führte zu einer zunächst zunehmenden Akzeptanz der Planung durch Stadt und Bürgerinitiative. Die Ergebnisse dieser informellen Absprache fanden sich laut Stadt und Bürgerinitiative jedoch nicht in der zugesagten Form in den formellen Planunterlagen wieder, was bei Stadt und Bürgerinitiative zu Frustration und einem verstärkten Misstrauen gegenüber dem Planungsträger führte. Grundlegende Spielregeln wie der Umgang mit informellen Ergebnissen konnten demnach vorab nicht ausreichend geklärt werden.

Aufgrund der Handlungsorientierungen der Akteure bildeten sich zwei Koalitionen heraus: Planungsträger und Naturschutz als Befürworter der ökologischen Flutungen, Stadt und Bürgerinitiative als Kritiker derselben. Die lokale Forstwirtschaft teilte die Auffassungen von Stadt und Bürgerinitiative und arbeite informell eng mit diesen zusammen, verhielt sich nach außen hin jedoch infolge ihrer Weisungsgebundenheit als staatliche Behörde neutral bzw. als Befürworter der Flutungen. Nach einem anfänglichen direkten Informationsaustausch zwischen Bürgerinitiative und Planungsträger wanden sich beide Akteure später auf der Suche nach Unterstützung ihrer Position an die Öffentlichkeit. So adressierte der Planungsträger seine Öffentlichkeitsarbeit an die allgemeine Bevölkerung, um ein Gegengewicht zur Darstellung der Planung durch die Bürgerinitiative zu erreichen. Die Bürgerinitiative betrieb eine rege Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, mobilisierte lokale Vereine, wandte sich insbesondere kurz vor und während des Planfeststellungsverfahrens an Politiker der landespolitischen Ebene, forderte die Bevölkerung zur Einreichung von Einwendungen im Rahmen des Verfahrens auf und bot dazu juristische Unterstützung an. Stadt und Bürgerinitiative nahmen gemeinsam Kontakt zu den von der Planung betroffenen französischen Gemeinden auf, informierten diese über ihre Bedenken gegen die Planung und nahmen damit Einfluss auf das französische Verfahren.

Die Naturschutzverbände setzten sich öffentlich für die ökologischen Flutungen ein. Sie standen im Austausch mit dem Planungsträger. Gleichzeitig suchten sie das Gespräch mit Forstwirtschaft und Bürgerinitiative, um Kompromisslösungen auszuloten. Infolge unüberwindbarer Meinungsverschiedenheiten wurden diese Gespräche aber nicht weiter verfolgt. Später wanden sich die Naturschutzverbände an die Planfeststellungsbehörde, um ihre Positionen in das Verfahren einzubringen.

Die öffentliche Diskussion wurde auch von internen naturschutzfachlichen und forstwissenschaftlichen Debatten überlagert. Ein renommierter Auenexperte setzte sich gegen die ökologischen Flutungen ein, da diese keine wirkliche Aue ermöglichen würden. Ein in der Fachwelt umstrittener

Forstwissenschaftler bewertete den derzeitigen Waldbestand als wertvoll und bezweifelte den Sinn ökologischer Flutungen. Diese die Planung in Frage stellenden Meinungen wurden von der Bürgerinitiative aufgegriffen und in ihrer Öffentlichkeitsarbeit weiter verbreitet. Laut Bürgerinitiative sei diesen Experten mit konträrer Meinung jedoch von staatlicher Seite ein ‚Maulkorb' gegeben worden. Auffallend waren auch die Vorwürfe von Stadt und Bürgerinitiative an den Planungsträger, er habe gezielt Falschinformation gestreut und Misstrauen gesät. Demgegenüber beklagte der Planungsträger das geringe Vertrauen der Bürgerinitiative, das eine Zusammenarbeit unmöglich gemacht habe. Diese in den Interviews teils sehr emotional vorgetragenen gegenseitigen Vorwürfe machen die zunehmende Verhärtung und Emotionalisierung zwischen dem Planungsträger auf der einen und Stadt und Bürgerinitiative auf der anderen Seite deutlich. Es kam zu der für Konflikte typischen eingeengten Wahrnehmung der Akteure, beide Seiten waren nur noch bedingt für die Sichtweise des Gegenübers zugänglich. Auch die Vielzahl der kontrovers diskutierten Themen kann als ein Zeichen des Gegenüberstehens zweier Fronten gewertet werden. Die Diskussion um die ökologischen Flutungen weist eine solche Themenvielfalt auf, dass sie für Außenstehende kaum noch zu durchdringen ist und erweckt den Eindruck von Auseinandersetzungen auf ‚Nebenschauplätzen'. Diese Verhärtung spiegelt sich auch in der hohen Zahl an Einwendungen im Planfeststellungsverfahren wieder.

Die Planfeststellungsbehörde drängte bereits im Erörterungstermin auf eine Kompromisslösung in Bezug auf die ökologischen Flutungen und kam Stadt und Bürgerinitiative im Planfeststellungsbeschluss mit einer Einschränkung der Flutungen entgegen. Der Beschluss erging im August 2006. Die Gemeinde reichte Klage ein, um die Regelung weiterer aus ihrer Sicht ungeklärter Fragen zu erwirken. Nach Verhandlungen mit dem Land wurde die Klage am 23.6.2009 zurückgezogen. Vertreter von Stadt und Bürgerinitiative äußerten sich positiv über die insgesamt erreichten Änderungen. Ausgehend vom Raumordnungsbeschluss vom März 1991 dauerte der Planungsprozess bis zum Rückzug der Klage der Stadt Breisach gegen den Planfeststellungsbeschluss im Juni 2009 reichlich 18 Jahre, davon nahmen die Phase der Planerstellung 12 Jahre, das Planfeststellungsverfahren dreieinhalb Jahre in Anspruch. Die Zeitspanne vom Planfeststellungsbeschluss - über die Klageeinreichung durch die Stadt Breisach und die Verhandlungen zwischen Stadt und dem Land Baden-Württemberg - bis zum Rückzug der Klage dauerte wiederum drei Jahre.

Überblick über die Zielerreichung

Abschließend wird betrachtet, inwieweit der Planungsprozess tatsächlich zu gesteigerter Input-Legitimität, Throughput-Legitimität und Output-Legitimität geführt hat (siehe Tab.13). Der Planungsprozess wird dabei in die Phase der Erstellung der Planunterlagen durch den Planungsträger und in das von der Planfeststellungsbehörde geleitete Planfeststellungsverfahren unterteilt.

Input-Legitimität

Beim Blick auf Tab.13 fällt auf, dass das Planfeststellungsverfahren die Defizite der Phase der Planerstellung ausglich. So erfolgte die Integration der Interessen von Stadt und Bürgerinitiative erst im Planfeststellungsverfahren zu deren Zufriedenheit. Mit dem durch das Verfahren erzielten Interessenausgleich einher ging jedoch auch eine Verschiebung der Machtverhältnisse: Stadt und Bürgerinitiative gewannen an Einfluss, dagegen verloren Naturschutzinteressen an Bedeutung. Demzufolge fiel auch die Bewertung des Planfeststellungsverfahrens durch die Protagonisten sehr unterschiedlich aus: die Zufriedenheit und Akzeptanz der Akteure von Stadt und Bürgerinitiative stiegen im Verlauf des Verfahrens an, die der Naturschutzakteure nahmen ab.

Throughput-Legitimität

Stadt und Bürgerinitiative beklagten die aus ihrer Sicht fehlende Transparenz während der Planerstellung. Die Abstimmungsprozesse während des Planfeststellungsverfahrens wurden dagegen als transparent und konstruktiv erlebt; entsprechend nahm die Akzeptanz der Planung bei Stadt und Bürgerinitiative zu. Auch hier war die Sichtweise der Naturschutzakteure anders: Die Phase der Planerstellung wurde als transparent und fair, das Planfeststellungsverfahren dagegen als parteiisch zugunsten von Stadt und Bürgerinitiative geführt erlebt.

Output-Legitimität

Der Einfluss verschiedener Interessen auf die Qualität der Planung wurde von den beteiligten Akteuren sehr unterschiedlich bewertet. Während der Planungsträger bekundete, die Entscheidungsgrundlage der Planung sei durch eine von der Bürgerinitiative eingeforderte Untersuchung spürbar verbessert worden, registrierte die Bürgerinitiative diese eigene erfolgreiche Einflussnahme gar nicht. Dagegen hielten Stadt, Bürgerinitiative und Forstwirtschaft die Qualität vor dem Planfeststellungsverfahren infolge mangelnder Einbeziehung ihrer Aspekte für gering. Die Planung habe erst durch das Verfahren und die anschließenden Verhandlungen an Qualität gewonnen. Dagegen ist die Qualität der Planung aus Sicht der Naturschutzvertreter durch die im Planfeststellungsverfahren vorgenommene Einschränkung der ökologischen Flutungen deutlich gesunken.

Die Aufdeckung und Bearbeitung der Konflikte erfolgte infolge der späten Gründung der Bürgerinitiative erst, als die Planung bereits fortgeschritten war. Dabei wurde die Problematik der ökologischen Flutungen vom Planungsträger bewusst ausgeklammert, was letztlich zum Abbruch der Gespräche zwischen Planungsträger, Stadt und Bürgerinitiative führte. Die tatsächliche Konfliktregelung erfolgte erst im Planfeststellungsverfahren und in den sich anschließenden Verhandlungen. Demzufolge war die Zahl der eingereichten Einwendungen mit über 6.000 sehr groß. Obwohl die Planfeststellungsbehörde den Forderungen von Stadt und Bürgerinitiative entgegen kam, klagte die Stadt gegen den Planfeststellungsbeschluss. Erst in den anschließenden Verhandlungen konnte eine Einigung erzielt werden, die Stadt zog daraufhin ihre Klage zurück.

Hinsichtlich der Relation der Kosten und Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung stellt sich die Frage, ob die während der Planerstellung eingesetzten Ressourcen für die adäquate Form der Öffentlichkeitsbeteiligung investiert wurden. Dass die Informationspolitik des Planungsträgers bei den Planungskritikern nicht fruchtete, hatte verschiedene Ursachen, wie z.B. den späten Zeitpunkt der Auseinandersetzung und den mangelnden Handlungsspielraum, den der Planungsträger den Kritikern einräumte. Auch mag die Ausrichtung der Öffentlichkeitsarbeit auf die Verteidigung der eigenen Planung zur deren geringer Wirksamkeit beigetragen haben. Es stellt sich jedoch auch die Frage, inwieweit Stadt und Bürgerinitiative angesichts ihrer rasch zementierten Abwehrhaltung noch offen für die Beteiligungsangebote waren.

Im Verlauf des Planungsprozesses bildeten sich zwei ‚Koalitionen' heraus, die sich mit Misstrauen begegneten. So wuchs das Misstrauen zwischen Planungsträger und der ‚Koalition' aus Stadt, Bürgerinitiative und Forstwirtschaft, während es zur Vertrauens- bzw. ‚Koalitionsbildung' zwischen Planungsträger und Naturschutz kam. Das Vertrauen in staatliche Institutionen konnte durch das Planfeststellungsverfahren und die nachfolgenden Verhandlungen bei Stadt, Bürgerinitiative und Forstwirtschaft ein stückweit zurück gewonnen werden. Infolge des anhaltenden Drucks, den insbesondere die Bürgerinitiative auf den Planungsträger ausübte, intensivierte dieser seine Öffentlichkeitsarbeit. Auch war die Planung des Rückhalteraumes in den lokalen und regionalen Medien präsent, so dass von einer gut informierten Öffentlichkeit ausgegangen werden kann. Diese

Präsenz geht jedoch vor allem auf die Aktivität und die Informationen der Bürgerinitiative zurück, daher ist von einer eher einseitigen Informiertheit der Bevölkerung auszugehen.

Hinsichtlich der Erprobung demokratischer Formen beim Umgang mit Konflikten fallen zwei verschiedene Aspekte auf: Infolge zunehmend unverrückbarer Positionen verebbte die Kommunikation zwischen den beiden ‚Koalitionen', Gespräche wurden abgebrochen oder versandeten. Im herkömmlichen Sinn fand also keine demokratische Qualifizierung statt. Der Fall Breisach macht aber auch deutlich, dass die Kategorie der demokratischen Qualifizierung ganz anders verstanden werden kann. So führte die Herausbildung und Verhärtung des Konflikts zwischen Planungsträger und Bürgerinitiative zur Professionalisierung der Bürgerinitiative und zu deren enger Zusammenarbeit mit Stadt und Gemeinderat. Damit stieg die Qualifikation der aktiven Mitglieder der Bürgerinitiative, ihre Interessen und Werte erfolgreich in politische und planerische Prozesse einzubringen. Dies kann zukünftige Planungsprozesse erschweren, wenn es zu einer verstärkten Identifikation mit Widerstand gegen staatliche Institutionen und einer Blockadehaltung führt, aber auch fördern, wenn Bürger in der Lage sind, ihre Potenziale professionell und gewinnbringend in Entscheidungsprozesse einzubringen.

Die abschließenden tabellarischen Übersichten (Tab.13 und 14) machen deutlich, dass die Phase der Planerstellung die Kriterien an einen legitimierten, effektiven und effizienten sowie Lernprozesse ermöglichenden Planungsprozess nur ansatzweise erfüllen konnte. Konfliktregelung und damit verbunden auch die Rechtssicherheit konnten erst im Planfeststellungsverfahren erzielt werden. Erhebliche Mängel bestehen auch im Bereich der Legitimation des Prozesses: mit Stadt, Bürgerinitiative und Forstwirtschaft bekundeten zentrale Akteursgruppen, dass ihre Interessen nicht ausreichend berücksichtigt und Regeln eines transparenten und fairen Umgangs vom Planungsträger nicht eingehalten worden seien.

All diese Mängel glich das Planfeststellungsverfahren weitgehend aus. Die Berücksichtigung städtischer Interessen führte jedoch aus der Sicht der Naturschutzvertreter zu einer Vernachlässigung naturschutzfachlicher Interessen. Die Beurteilung der Verbesserung der Qualität der Planung durch die Einbeziehung von Wissen und Interessen fällt je nach Perspektive der Befragten unterschiedlich aus. Die positive Bilanz im Bereich der Bildung und Information der Öffentlichkeit geht zu einem großen Teil auf den Druck der Bürgerinitiative zurück, der den Planungsträger zu einer intensiveren Öffentlichkeitsarbeit nötigte. Auch die Frage der Kosten-Nutzen-Relation und des Beitrags des Planungsprozesses zu Vertrauensbildung und demokratischer Qualifizierung fallen ambivalent aus. Es entsteht insgesamt der Eindruck, dass die Akteure den Planungsprozess vor allem daran messen, ob und inwieweit die eigenen Positionen berücksichtigt worden sind.

Tab.13 (Teil 1): Inwieweit wurden die Ansprüche an einen partizipativen Planungsprozess im Fall Kulturwehr Breisach erfüllt?

1) = Phase der Planerstellung, 2) = Planfeststellungsverfahren, + = Kriterium ist voll erfüllt, (+) = Kriterium ist überwiegend erfüllt, +/- = Kriterium teilweise erfüllt, teilweise nicht erfüllt bzw. von den befragten Akteuren sehr unterschiedlich bewertet, (-) = Kriterium ist überwiegend nicht erfüllt, - = Kriterium nicht erfüllt, BI = Bürgerinitiative, FW = Forstwirtschaft, NatS = Naturschutz, PFV = Planfeststellungsverfahren, PT = Planungsträger

Kurzbeschreibung	Bewertung
Input-Legitimität	
1) in der Phase der Planerstellung aus Sicht von FW, Stadt und BI nicht erfüllt / NatS zufrieden, da eigene Interessen integriert wurden	(-)
2) Stadt und BI konnten ihre Interessen im PFV einbringen / NatS sah eigene Interessen nicht genug berücksichtigt	(+)
Throughput-Legitimität	
1) BI, Stadt, FW beklagten mangelnde Transparenz und den Abbruch von Gesprächen / NatS erlebte Planungsprozess als transparent	(-)
2) Abstimmungsprozesse im PFV waren aus Sicht von Stadt, BI, FW transparent / NatS empfand PFV als parteiisch	(+)
Output-Legitimität	
Effektivität und Effizienz	
Qualität der Planung	
1) Entscheidungsgrundlage wurde aus Sicht des PT durch eine von BI eingeforderte Untersuchung verbessert, dies wurde von BI jedoch nicht so wahrgenommen / Stadt, BI, FW bewerteten Planung als mangelhaft / NatS bewertete Planung als fachlich gut	+/-
2) für Stadt, BI, FW ist die Qualität durch PFV gestiegen, für NatS gesunken	+/-
Konfliktregelung	
1) späte Konfliktaufdeckung / Hauptkonfliktthema wurde ausgespart, Abbruch der Gespräche zw. PT, Stadt und BI	-
2) weitgehende Konfliktregelung erfolgt, für Stadt und BI blieben offene Fragen zurück	+/-
Rechtssicherheit / Umsetzung	
1) Planung bewirkte hohe Zahl an Einwendungen im PFV, Klagebereitschaft bei Stadt und BI	(-)
2) PFV führte zu erster Konfliktbefriedung / Klage der Stadt gegen Planfeststellungsbeschluss	+/-
Kosten-Nutzen-Relation	
1) Öffentlichkeitsarbeit adressierte allgemeine Bevölkerung, erreichte aber nicht die Planungskritiker / Öffentlichkeitsarbeit erzielte damit nicht den gewünschten Nutzen	+/-
2) Kosten-Nutzen-Verhältnis des PFV erscheint angemessen	+

Tab.13 (Teil 2): Inwieweit wurden die Ansprüche an einen partizipativen Planungsprozess im Fall Kulturwehr Breisach erfüllt?

1) = Phase der Planerstellung, 2) = Planfeststellungsverfahren, + = Kriterium ist voll erfüllt, (+) = Kriterium ist überwiegend erfüllt, +/- = Kriterium teilweise erfüllt, teilweise nicht erfüllt bzw. von den befragten Akteuren sehr unterschiedlich bewertet, (-) = Kriterium ist überwiegend nicht erfüllt, - = Kriterium nicht erfüllt, BI = Bürgerinitiative, FW = Forstwirtschaft, NatS = Naturschutz, PFV = Planfeststellungsverfahren, PT = Planungsträger

Kurzbeschreibung	Bewertung
Output-Legitimität	
Demokratisierung der Gesellschaft	
Vertrauensbildung	
1) Misstrauen zw. PT und Stadt, BI, (FW) / Vertrauensbildung zw. PT, NatS / ‚Koalition' aus BI, Stadt, Gemeinderat	**+/-**
2) im PFV konnte bei Stadt, BI, FW Vertrauen in staatliche Institutionen zurück gewonnen werden / bei Naturschutz entstand dagegen gewisse Skepsis	**(+)**
Bildung und Information der Öffentlichkeit	
1) + 2) gute Öffentlichkeitsarbeit, Thema war in Medien präsent, aber dominiert durch BI → gut informierte Bevölkerung kann vermutet werden	**(+)**
Demokratische Qualifizierung	
1) keine offene, konstruktive Diskussionskultur zw. PT und Stadt bzw. BI / konstruktive Gespräche zw. PT und NatS / Etablierung einer professionell agierenden BI, Herausbildung von eng kooperierenden ‚Koalitionen'	**+/-**
2) das PFV wurde von Stadt, BI und FW als faire Diskussionsplattform empfunden, vom Naturschutz dagegen als parteiisch zugunsten Stadt und BI	**+/-**

Tab.14: Inwieweit wurden die Ansprüche an einen partizipativen Planungsprozess im Fall Kulturwehr Breisach erfüllt?

Planung = Phase der Planerstellung, PFV = Planfeststellungsverfahren, , + = Kriterium ist voll erfüllt, (+) = Kriterium ist überwiegend erfüllt, +/- = Kriterium teilweise erfüllt, teilweise nicht erfüllt bzw. von den befragten Akteuren sehr unterschiedlich bewertet, (-) = Kriterium ist überwiegend nicht erfüllt, - = Kriterium nicht erfüllt

Kategorien	Planung	PFV
Input-Legitimität	(-)	(+)
Throughput-Legitimität	(-)	(+)
Output-Legitimität		
Effektivität und Effizienz		
Qualität der Planung	+/-	+/-
Konfliktregelung	-	+/-
Rechtssicherheit und Umsetzung	(-)	+/-
Kosten-Nutzen-Relation	+/-	+
Demokratisierung der Gesellschaft		
Vertrauensbildung	+/-	(+)
Bildung und Information der Öffentlichkeit	(+)	(+)
Demokratische Qualifizierung	+/-	+/-

6.2 Polder Ingelheim

Die Aufbereitung der Ergebnisse der Fallstudie Polder Ingelheim folgt der Struktur des Analyserahmens, d.h. sie ist in die Kontext-, Prozess- und Ergebnisanalyse unterteilt. Aufbauend auf der ausführlichen Herleitung der Ergebnisse werden am Ende des Kapitels die wesentlichen Erkenntnisse in komprimierter Form zusammengefasst.

6.2.1 Kontext

Der Kontextbereich enthält die Kategorien Raum- und Problembezug, Öffentlichkeit, institutioneller Rahmen und Akteurskonstellation.

Raum- und Problembezug

Zur Charakterisierung des Raum- und Problembezugs der Planung werden im Folgenden die Lage, die naturräumliche Ausstattung und Landnutzung sowie die Eckdaten der Planung beschrieben.

Lage

Der Polder Ingelheim liegt am rheinland-pfälzischen Mittelrhein bei Rhein-km 517 auf der Gemarkung der Stadt Ingelheim. Auf einer Fläche von 162 ha bietet er ein Retentionsvolumen von 4,5 Mio. m³. Der Polder grenzt im Norden an den alten Rheinhauptdeich, im Osten an den neuen Rheinhauptdeich am Badweg. Im Süden wird er vom ansteigenden Vorraum der Autobahn A 60 natürlich begrenzt, im Westen vom alten östlichen Selzdeich und dem neuen Polderdeich West eingefasst, hinter dem sich die ehemalige Deponie Biegeneck befindet (siehe Abb.11). Die westliche Grenze des Retentionsraumes liegt 730 m entfernt vom Wohn- und Mischgebiet Ingelheim-Nord / Frei-Weinheim. Eine kleine Siedlung aus einzelnen Häusern befindet sich in 320 m Entfernung vom

nordöstlichen Rand; die Neumühle liegt etwa 370 m entfernt vom südwestlichen Rand des Polders[571]. Der Rückhalteraum hat eine an der Fließrichtung des Rheines orientierte Längenausdehnung von etwa 1600 m. Die Breite des Raumes beträgt zwischen 700 und 300 m[572].

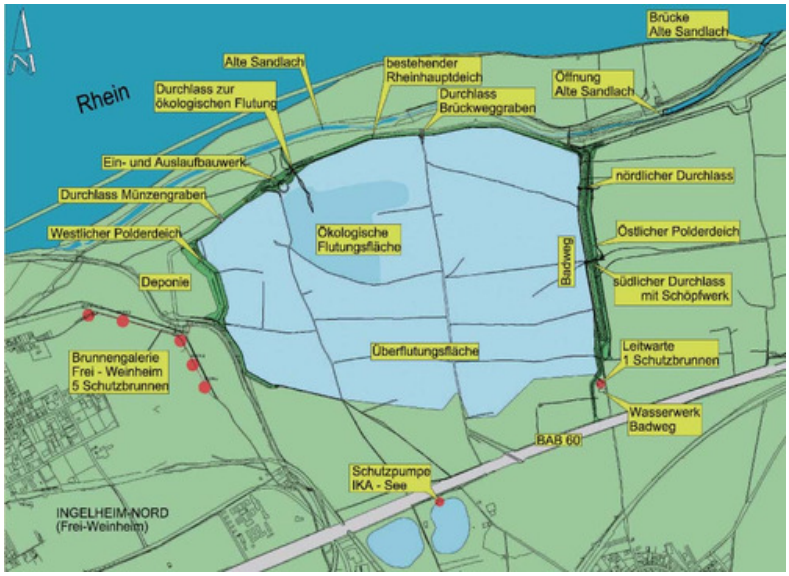


Abb.11 : Übersichtsplan des Polders Ingelheim

Ingelheim am Rhein ist seit 1996 Kreisstadt des Landkreises Mainz-Bingen, einer Region am Rande des Rhein-Main-Metropolraumes, der von den Städten Frankfurt, Wiesbaden, Mainz und Darmstadt geprägt wird. In der Stadt und ihren angeschlossenen Gemeinden leben 26.300 Einwohner. Die Stadt dehnt sich von Norden nach Süden 7,9 km aus, von Osten nach Westen 5,0 km. Die gesamte Gemarkungsfläche beträgt 4.987 ha. Industrie und Gewerbe werden geprägt durch das Pharmaunternehmen Boehringer, das seinen Stammsitz in Ingelheim hat und dort 6.000 Mitarbeiter beschäftigt. Daneben sind zahlreiche weitere Großunternehmen in Ingelheim ansässig, wie z.B. das Institut für Laboruntersuchungen Bioscientia, die OMNIMAGO GmbH für Film- und Fernsehbearbeitung, oder die Vereinigten Großmärkte für Obst und Gemüse (VOG). Die Landwirtschaft wird durch den Obstanbau geprägt (2000 ha). Bekannt ist Ingelheim auch für seinen Wein, der ca. 645 ha Fläche einnimmt, sowie den Spargelanbau (120 ha).[573]

Naturräumliche Ausstattung und Landnutzung

Im Bereich des Polders ist der Obstanbau infolge der Frostgefährdung nach Auskunft des Landwirtschaftsvertreters in den letzten Jahren zugunsten des Ackerbaus zurückgegangen ist (I LW 52). Städtebaulich hatte der Bereich des Polders keine große Relevanz:

> *„Das [Poldergebiet – Anm. d. A.] war weder als Industrie- und Gewerbefläche, noch als Wohngebiet, Sondergebiet oder sonstige funktionale Fläche vorgesehen“ (I OB 11).*

Damit war die Konfliktbelastung nach Aussage des Oberbürgermeisters trotz der Lage des Polders im dicht besiedelten Rhein-Main-Gebiet gering (I OB 33). Denn bei der Suche nach Ersatzflächen für bisherige oder von der Kommune zukünftig vorgesehene Nutzungen spiele bei derartigen Planungen immer eine Rolle, dass es um Ingelheim *„enorme Flächen an Naturschutzgebieten und anderen restriktiven Gebieten [z.B. FFH – Anm. d. A.]“* (I OB 49) gäbe. Dies und die dichte Besiedlung des Umlandes würden den Handlungsspielraum einengen:

---

[571] SGD Süd (2003a: 12f.)
[572] SGD Süd (2003a: 3), SGD Süd (2003b: 16) und SGD Süd (2006)
[573] http://www.ingelheim.de/stadt.html

> *„Zumal es dann auch in aller Regel keinen Ersatz gibt, denn die Flächen sind in einer dicht besiedelten Gegend wie hier, in dem westlichen Rhein – Main Gebiet, sehr schwierig zu bekommen" (I OB 33).*

Betroffen von der Polderplanung war hauptsächlich die Landwirtschaft. Den Landwirten sei Hochwasser jedoch vertraut gewesen, so der Landwirtschaftsvertreter:

> *„Hier ist ja eine große Ebene und teilweise sind hier im jetzigen Einstaubereich von dem neuen Polder Flächen, die tiefer liegen als der Uferbereich am Rhein. Da ist seit jeher schon das Wasser rein gelaufen, [das] dann nur ganz, ganz langsam über das Grundwasser versickert ist und ablaufen konnte. Daher waren die Landwirte das schon gewöhnt" (I LW 52).*

Die Verteilung der landwirtschaftlichen Flächen stammte noch aus der Zeit der Realteilung, eine Flurbereinigung hatte zum Zeitpunkt des Planungsbeginns noch nicht stattgefunden (I PT 7).

Auch der Vertreter der Planfeststellungsbehörde beurteilte die äußeren Rahmenbedingungen des Planungsprozesses als ausgesprochen günstig: es sei sein *„einfachstes Verfahren"* gewesen (I PFB 25). Lediglich eine Ortslage sei betroffen gewesen, das Stadtzentrum weiter entfernt und der Polder selbst habe nur eine geringe Größe. Abgesehen von Auseinandersetzungen zwischen Landwirtschaft und Naturschutz seien keine größeren Konflikte zu erwarten gewesen.

Eckdaten der Planung

Der Polder Ingelheim wurde von 2001 bis 2003 geplant und nach zweijähriger Bauzeit am 11.9.2006 eingeweiht. Die erste Flutung erfolgte in der Nacht vom 15. zum 16. Januar 2011[574]. Die Kosten für Planung, Bau und Grunderwerb betrugen etwa 17 Mill. €. Der Polder Ingelheim wurde im Rahmen des Projektes „Sustainable Development of Floodplains (SDF)" vom INTERREG-III-B-Programm des europäischen Strukturfonds gefördert. Dabei wurden einzelne Elemente wie z.B. ein Pumpwerk, die oberwasserseitige Anbindung der Alten Sandlach und die Modellierung der Fläche für die ökologischen Flutungen zu 50 % aus dem EU-Programm finanziert. Dieser Anteil betrug insgesamt 4,6 Mio. €. Beteiligt an den verbleibenden Kosten waren der Bund mit 40 % und das Land Hessen mit 20%.[575] Im Folgenden werden die Maßnahmen unterteilt in 1a) Hochwasserschutzfunktion, 2) ökologische Flutungen und 3) flankierende Maßnahmen vorgestellt. Dabei beschränken sich die Ausführungen auf die für das Verständnis des Planungsprozesses nötigen Eckdaten; für detaillierte Planerläuterungen sei auf den Antrag auf Planfeststellung[576] sowie den Planfeststellungsbeschluss[577] verwiesen.

1) Hochwasserfunktion: Hinsichtlich seiner Hochwasserschutzfunktion ist der Polder für 200-jährliche Hochwasser ausgelegt. Die Befüllung des Polders soll jedoch bereits bei Hochwasserereignissen mit einer Jährlichkeit von fünf bis zwanzig Jahren erfolgen. Ein 200-jährliches Hochwasser entspricht dabei einem Wasserstand von 84,29 müNN und einer durchschnittlichen Einstauhöhe von etwa 2,85 m über der Geländeoberfläche[578]. Entleerung und Flutung erfolgen über ein Ein- und Auslaufbauwerk, ein so genanntes Fischbauchklappenwehr, das zwei Felder mit jeweils 13 m Breite enthält[579]. Abb.11 gibt einen Überblick über die den Polderbau begrenzenden Deiche, Bauwerke wie Ein- und Auslassbauwerk und Brunnengalerien sowie den Überflutungsbereich.

2) Ökologische Flutungen: In Abb.11 wird auch die für ökologische Flutungen zur Verfügung stehende Fläche von 20 ha sichtbar. Diese wird durch ein spezielles Flutungsbauwerk in Abhängigkeit vom

---

[574] Pressemitteilung der SGD Süd vom 15.1.2011 [http://www.sgdsued.rlp.de/icc/Internet/nav/f3c/f3c705e6-8f8d-a811-6d16-9bb102700266&sel_uCon=1e3758e8-2418-d219-c738-cb472e13d633&uTem=aaaaaaaa-aaaa-aaaa-aaaa-000000000042.htm]
[575] SGD Süd (2006: 2)
[576] SGD Süd (2003a)
[577] SGD Süd (2003b)
[578] SGD Süd (2003a: 3)
[579] SGD Süd (2006)

Rheinwasserstand geflutet und erlaubt eine natürliche Anpassung der Fläche an dynamische Wasserverhältnisse. Um die Fläche an das natürliche Wasserregime wieder anzubinden, war die Öffnung des verlandeten Rheinarmes „Alte Sandlach“ erforderlich, eine Maßnahme, die aus dem Modellprojekt „Eine Region im Gespräch“ hervorgegangen ist[580].

3) Flankierende Maßnahmen: Zu den flankierenden Maßnahmen gehören die Einrichtung von Schutzbrunnen und einer Pumpe am IKA-See als Maßnahmen zum Schutz vor Grundwasseranstieg, Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen wie die Umleitung der Naherholung, Schutzmaßnahmen für Pflanzen und Tiere sowie die Regulierung der Stechmücken. Zu den Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen gehören beispielsweise die Entwicklung von extensiv genutztem Grünland, Ruderalflächen, die Initiierung einer Weichholzaue auf einer Fläche von 2 ha und die Anlage von Schilfröhrichten und Strauchpflanzungen[581].

Öffentlichkeit

Im Folgenden wird die öffentliche Aufmerksamkeit gegenüber der Planung bzw. dem Planungsprozess und die öffentliche Meinung zu Planung und Akteuren und deren Rückwirkung auf die Planung betrachtet. Da sich die Erhebung auf die Daten von Experteninterviews bezieht und nicht auf repräsentative Umfragen in der Bevölkerung, können keine direkten Aussagen zur öffentlichen Meinung getroffen werden. Die Interviewaussagen lassen jedoch Rückschlüsse auf die öffentliche Aufmerksamkeit und die Einschätzung der öffentlichen Meinung durch die Akteure zu.

Öffentliche Aufmerksamkeit

Das Thema des Polderbaus genoss in der Öffentlichkeit kaum Aufmerksamkeit; es war *„gar kein so großes Thema für die Bevölkerung“* (I LW 43). Ein Grund dafür sei gewesen, dass der Bereich auch bislang von Hochwasser betroffen war und durch den Polder von der Bevölkerung eine Verbesserung der Situation erwartet wurde:

> *„[Man] erhofft sich ja durch diese Maßnahme, dass es Ingelheim letztendlich verschont“ (I LW 48).*

Aus Sicht des Oberbürgermeisters lag die geringe Reaktion der Öffentlichkeit auch darin begründet, dass das Thema auch im Stadtrat *„nie besonders kontrovers diskutiert wurde“* (I OB 63). Der Stadtrat habe sich auf die für die Stadt wichtigen Belange konzentriert und diese *„auch mit dem entsprechenden Bewusstsein in der Öffentlichkeit publiziert“* (I OB 63). Der Naturschutzvertreter ging davon aus, dass es *„den Leuten nicht bewusst [war], dass das jetzt Überschwemmungsgebiet wird“* (I NV 38). Die Fläche sei *„abgetrennt von der Autobahn“* und damit *„nicht im Bewusstsein der Leute“* (I NV 38).

Öffentliche Meinung gegenüber Planung und Akteuren

Nach Meinung des Oberbürgermeisters wurde die Öffentlichkeit informiert, es habe aber *„keine einer Bürgerinitiative ähnliche Reaktion“* (I OB 63) gegeben. Der Polder sei auch kein Thema in den öffentlichen Medien gewesen. Wie bereits geschildert, können die Gründe in der mangelnden Auseinandersetzung mit der Planung darin liegen, dass sich die Bevölkerung nicht von der Maßnahme betroffen fühlte oder sie als für Ingelheim vorteilhaft begrüßte. Der Bürgermeister führte sie auch darauf zurück, dass der Gemeinderat parteiübergreifend hinter dem Ziel des Hochwasserschutzes gestanden hätte und die eigenen Belange bereits aktiv in die Planung

[580] SGD Süd (2006)
[581] SGD Süd (2003a: 7, 28)

einbrachte, so dass vermutlich aus Sicht der Bürgerschaft keine Notwendigkeit bestand, sich in den Planungsprozess einzuschalten.

Institutioneller Rahmen

Unter dem Begriff des institutionellen Rahmens werden im Folgenden die Organisations- und Entscheidungsstrukturen, das zur Verfügung stehende Steuerungsinstrumentarium, die vorausgegangenen Vorplanungen und parallelen Prozesse sowie der politische Rahmen betrachtet.

Organisations- und Entscheidungsstrukturen

Planungsträger und Planfeststellungsbehörde gehörten beide zur Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd, einer *„Behörde der Mittelinstanz zwischen Ministerien und den Kommunalverwaltungen“*[582]. Dieses gemeinsame Dach hat sicher die Verständigung zwischen beiden Behörden vereinfacht. Die Strukturen des Planungsträgers waren über den gesamten Planungszeitraum hinweg stabil; es fanden keine Umstrukturierungen statt. Der Vertreter der Planfeststellungsbehörde bevorzugte zudem die frühzeitige Mitarbeit im Planungsprozess anstelle des Prinzips der klaren Trennung zwischen Planungsträger und Planfeststellungsbehörde.

Steuerungsinstrumentarium

Als zentrale Steuerungsinstrumente wurden die finanzielle Entschädigung der betroffenen Landwirte und die agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) in Verbindung mit einem Flurbereinigungsverfahren hervorgehoben. Die Meinungen über die Frage, welches Instrument am wichtigsten für den Planungsverlauf gewesen sei, gingen jedoch auseinander. Laut Planungsträger (I PT 47) ist *„die Entschädigungsfrage [...] die wichtigste Frage, die immer im Raum steht“*. Hierzu hätten bereits klare Vereinbarungen aus anderen Fällen zwischen Landwirtschaft, Landwirtschaftskammer und dem Land Rheinland-Pfalz vorgelegen. Auch der Vertreter der Planfeststellungsbehörde (I PFB 48) betonte, dass Ingelheim keine besonderen Vergünstigungen erhalten habe, sondern nach den allgemeinen Landesregelungen behandelt worden sei. Der Entschädigung maß auch der Moderator der AEP eine große Bedeutung bei. Wichtig sei gewesen, über die zwingend notwendige Entschädigung hinauszugehen und Finanzen für Prozessbegleitung und einen Spielraum für zusätzliche Kompensationsmittel zur Verfügung zu haben (I LWM 89).

Das Instrument der AEP wurde von der Landwirtschaft eingefordert. Mit Hilfe dieser Planung wurde aufbauend auf der Identifizierung der landwirtschaftlichen Schwerpunkte des Raumes sowie einer Bedarfserhebung ein Konzept für die weitere Entwicklung der Landwirtschaft erarbeitet und umgesetzt. In diesem Zusammenhang hob der Oberbürgermeister hervor, dass dieses Konzept mit *„modernen Instrumenten wie [einem] freiwilligem Landtausch“* (I OB 41) verknüpft war. Aus Sicht des örtlichen Landwirtschaftsvertreters war es besonders positiv, *„dass in diesem Zug ein Bodenordnungsverfahren anberaumt wurde“*[583]. Mit diesem Instrument sei *„ein großes Handicap“* (I LW 14) der Landwirte vor Ort – das Fehlen einer Flurbereinigung und damit die Möglichkeit größere Wirtschaftseinheiten zu bilden – angegangen worden. Auch die Möglichkeit für die Landwirte, die vom Land aufgekaufte Polderfläche kostenfrei zu pachten *„mit dem Risiko, dass sie, wenn der Polder geflutet ist, keine Entschädigungen bekommen“* (I LW 52), sei sehr positiv zu sehen. Da die Fläche bereits zuvor von Hochwasser betroffen war, war mit dieser Regelung vermutlich eine finanzielle

[582] http://www.sgdsued.rlp.de/Startseite/broker.jsp?uMen=f8c7b4ec-bb35-d115-3a16-e2700266cb59&uCon=f22705ac-1c6e-c021-d394-eea202700266&uTem=aaaaaaaa-aaaa-aaaa-aaaa-000000000012

[583] http://www.sgdsued.rlp.de/Startseite/broker.jsp?uMen=f8c7b4ec-bb35-d115-3a16-e2700266cb59&uCon=f22705ac-1c6e-c021-d394-eea202700266&uTem=aaaaaaaa-aaaa-aaaa-aaaa-000000000012

Verbesserung für die Landwirte verbunden. Eine Besonderheit sei auch gewesen, dass der Planungsträger *„schon frühzeitig Flächen erworben hat, die dann als Tauschobjekt zur Verfügung standen“* (I PFB 49).

Aus Sicht des Bürgermeisters war der Landausgleich für die Landwirte infolge des hohen Nutzungsdrucks im Rhein-Main-Gebiet wichtiger als die finanzielle Entschädigung:

> *„Mein Eindruck war, dass die Landwirte weniger in Richtung Entschädigung tendierten als zu der Form von Landausgleich, das war der wichtigere Punkte für die Landwirte“ (I OB 49).*

Für die Stadt selbst sei die Möglichkeit des Landerwerbs für das Ausgleichskonto wichtig gewesen.

Vorplanungen und parallele Prozesse

Der Polderplanung vorausgegangen waren 1) das Raumordnungsverfahren und 2) das Modellprojekt „Eine Region im Gespräch“. Eine zentrale Rolle für den Erfolg der Polderplanung spielte 3) die agrarstrukturelle Entwicklungsplanung. In den Beschreibungen dieser Planungen und Prozesse werden die vorausgegangenen und parallel erfolgten Planungen anderer Rückhalteräume in Rheinland-Pfalz, soweit sie die Planung des Polders Ingelheim beeinflussten, mit berücksichtigt.

1) Raumordnungsverfahren: Da die Planung des Polders Ingelheim entsprechend dem Landesplanungsgesetz eine raumbedeutsame Maßnahme darstellt, war die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens notwendig. Dieses wurde im Januar 1996 mit der landesplanerischen Beurteilung abgeschlossen, die den Polder Ingelheim als unverzichtbar für die Hochwasserrückhaltung bezeichnete. Der Polder entsprach demnach unter Beachtung bestimmter Auflagen den raumordnerischen und landesplanerischen Anforderungen. Zu diesen Auflagen zählten z.B. die Beachtung der Druckwasserproblematik, die Durchführung von Ersatzmaßnahmen für Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft und die Integration eines Bodenordnungsverfahrens. Planfeststellungsbehörde war die Obere Landesplanungsbehörde der ehemaligen Bezirksregierung Rheinhessen-Pfalz[584]. In der raumordnerischen Beurteilung wurde die Durchführung ökologischer Flutungen vorgeschrieben, auch Sicht des Planungsträgers ein *„Manko“* (I PT 33) des Verfahren, da ökologische Flutungen aufgrund der landschaftlichen Gegebenheiten kaum umsetzbar wären.

Die Stadt brachte ihre Forderungen erfolgreich in das Raumordnungsverfahren ein:

> *„[All diese] Anregungen sind […] weitestgehend zur Geltung gekommen (I OB 19).*

Die Forderungen beinhalteten sechs Aspekte: 1. die Größe des Polders und die damit verbundenen Auswirkungen von Druckwasser auf den Stadtteil Ingelheim-Nord (Frei-Weinheim), 2. die Auswirkungen auf eine benachbarte, alte Hausmülldeponie, 3. den Ausgleich für in Anspruch genommen landwirtschaftliche Flächen, 4. die Erwerbung von Polderflächen als potenzielle Ausgleichsgebiete für städtische Vorhaben, 5. die Sicherstellung der Außengebietsentwässerung des Mainzer Berges und 6. die Wegebeziehung im Bereich des Polders (I OB 17). Während die Äußerung der Stadt eine positive Einstellung der Stadt zum Polder zum Zeitpunkt des Raumordnungsverfahrens vermuten lässt, erinnert sich der Planungsträger an Schilderungen seines Vorgängers über eine ablehnende Haltung der Kommunen:

> *„Der Amtsleiter […] ist richtig rumgereist, um dafür [für den Polder – Anm. d. A.] zu werben. Aber der Widerstand war sehr groß“ (I PT 17).*

2) Modellprojekt „Eine Region im Gespräch“: 1998 initiierte das Land Rheinland-Pfalz das Modellprojekt „Eine Region im Gespräch“ mit dem Ziel der Erarbeitung eines bürgernahen Konzeptes

---

[584] SGD Süd (2003a: 10)

für die nachhaltige Entwicklung der Rheinauen zwischen Mainz und Bingen[585]. Wesentlicher Auslöser für das Modellprojekt war nach Aussage des Planungsträgers der massive Widerstand gegen Polderstandorte in der Südpfalz (I PT 21). Da Ingelheim weniger Bedeutung für den Gesamtrückhalt gehabt hätte und *„der letzte Polder in der langen Perlenkette war“*, sei das Ministerium hier *„ganz bewusst einen anderen Weg gegangen“* (I PT 5). Laut Naturschutzvertreter ging dem Gesprächsprozess die Planung eines Koblenzer Büros voraus, die eine Vision für die Rheinauenentwicklung zwischen Heidenfahrt und Bingen entwickelte. Diese habe neue Wasserflächen, ein zweites Gerinne, Kies- und Sandabbau und Retention nach niederländischem Vorbild enthalten. Das Ministerium habe die Vorschläge für nicht realisierbar gehalten:

> *„Diese Planung wollte man vorstellen, und einen Tag bevor man diese Planung vorstellen wollte, hat dann die Ministerin gesagt: ‚Das können wir nicht machen, da springen uns alle an die Gurgel‘“ (I NV 8).*

Daraufhin sei dann der Moderationsprozess eingeläutet worden. Am Diskussionsprozess nahmen 250 Teilnehmer aus der Region teil. Vertreten waren Bürgerinnen und Bürger, Verbände, Institutionen, sowie Experten und Planer. Sie kamen aus den Sektoren Fremdenverkehr, Land- und Forstwirtschaft, Industrie und Gewerbe, Naturschutz, Wasserwirtschaft und Bildung[586]. Anliegen war es, mit *„all den Interessengruppen, die im Raum sind“* (I PT 5) ins Gespräch zu kommen. Die Veranstaltungen wurden von einem beauftragten Büro konzipiert und wissenschaftlich begleitet. Das Beteiligungskonzept beinhaltete Symposien zur Initiierung bzw. Präsentation und Diskussion von Ergebnissen, Planungswerkstätten zur Herausarbeitung von Leitbildern, Zielen und Konflikten sowie Arbeitskreissitzungen zur Vertiefung einzelner Themen und der Erarbeitung konkreter Projekte[587]. In den einzelnen Arbeitskreisen wurden *„Spielregeln festgelegt und Schwerpunkte herausgearbeitet in Bezug auf die Umsetzbarkeit und Finanzierbarkeit“* (I PT 5).

Aus dem Diskussionsprozess gingen vier Schlüsselprojekte hervor. So wurde der Naturerlebnispfad Jungaue eingerichtet, das unterwasserseitige Anschließen der Alten Sandlach, eines ehemaligen kleinen Nebenstromes des Rheins bei Ingelheim angegangen und die Ufergestaltung und Einrichtung eines Campingplatzes bei Heidenfahrt in Angriff genommen (I NV 14, I PT 5). Auch die Beauftragung der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) sei aus dem Modellprojekt hervorgegangen:

> *„[Denn eine] Erkenntnis aus diesem Modellprojekt [war], dass die Landwirtschaft erkannt hat, wo will sie hin in diesem Raum?“ (I PT 5).*

Aus Sicht des Planungsträgers stellte das Modellprojekt einen zentralen Baustein dar, an das die konkrete Planung anknüpfen konnte:

> *„[Da war wirklich] ein Mehrwert [durch die AEP – Anm. d. A.] für den Bürger draußen erkennbar“ (I PT 9).*

Auch der Vertreter der Planfeststellungsbehörde betonte, es sei durch das Modellprojekt eine *„positive Grundstimmung“* in der Region entstanden (I PFB 10). Das Ministerium für Umwelt und Forsten, das den Prozess initiierte, bezeichnete das Projekt als Schritt zu einer *„neuen Planungs- und Verwaltungskultur“*[588]. 2001 wurde eine Broschüre über die Verfahrensweise des Modellprojektes publiziert, damit *„die neue Form der Bürgerbeteiligung auch in anderen Regionen des Landes Schule macht“*[589], so die Ministerin Margit Conrad in ihrem Vorwort.

Dagegen äußerte sich der Oberbürgermeister der Stadt erst nach gezielter Nachfrage zum Projekt, da er diesen nicht im direkten Zusammenhang zur Polderplanung sah. Wesentlicher sei für ihn die Rolle der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung gewesen, die laut Planungsträger jedoch aus dem

[585] MUF (2001)
[586] ebd.: 4f.
[587] ebd.
[588] MUF (2001: 3)
[589] ebd.

Modellprojekt hervorging. Die agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) hätte durch das integrierte Flurbereinigungsverfahren klare Vorteile für die Landwirtschaft gebracht (I OB 39). Die Landwirtschaft stand dem Modellprojekt „Eine Region im Gespräch“ skeptisch gegenüber:

> *„Ich habe gesagt: ‚Das ist keine Grundlage, wir machen unter diesen Bedingungen nicht mit [bei dem Modellprojekt – Anm. d. A.]. Wenn wir da mitmachen sollen, dann ist die Voraussetzung, dass wir eine großräumige agrarstrukturelle Entwicklungsplanung machen“ (I LWM 6).*

Der Vertreter der Landwirtschaft empfand die Offenheit des Prozesses, in dem jeder seine Meinung äußern konnte, als unangebracht, da damit die Betroffenheit der Beteiligten und eine solide Grundlage für die Entscheidungsfindung gefehlt hätten:

> *„Dann hat man alle Gruppen eingeladen für einen Prozess der Meinungsbildung, sehr locker, sehr frei. Und alle haben schöne Ideen entwickelt, ohne betroffen zu sein, […] so nach dem Motto: ‚Ich kann mir alles vorstellen, was ich mir wünsche‘“ (I LWM 4).*

Ideen für regionale Projekte, die ohne die tatsächlich betroffenen Landwirte entwickelt wurden, lehnten die Landwirtschaftsvertreter ab. Stattdessen erwirkte der Repräsentant der Landwirtschaft die Zustimmung des Ministeriums zu einer AEP. Anliegen war es dabei, selbst *„Herr des Verfahrens“* (I LWM 8) zu sein, anstatt lediglich auf die Vorschläge anderer reagieren zu können. Schließlich treffe es ja letztlich immer die Landwirtschaft, *„wenn alle möglichen Planungen über die Landschaft ausgebreitet“* (I LW 96) würden. Aus seiner Sicht hat das Modellprojekt *„nicht sehr viel gebracht“* (I LWM 8) und war *„Zeitverschwendung“* (I LWM 12). Die drei durchgeführten Maßnahmen wären *„drei kleine Dinger“* gewesen, die *„dann groß verkauft worden“* seien (I LWM 10).

Der Vertreter des Naturschutzes bezeichnete den Gesprächsprozess als *„Strohfeuer“,* das vor allem *„Visionen spinnen, nette Prospekte, tolle Moderation und belegte Brötchen und mal wieder eine Radtour“* (I NV 30) beinhaltet habe. Er vermisste eine Ziel- und Leitbildorientierung und eine Gesamtsicht der Region (I NV 30). Das Verfahren sei nicht wirklich offen gewesen. *„Funktionäre“* (I NV 198), die das politische Geschäft verstehen würden, hätten es verstanden, den Prozess für sich zu nutzen. Für ehrenamtlich Aktive sei dies schwierig gewesen. Aus Naturschutzsicht seien *„Scherben“* (I NV 30) zurückgeblieben. So berge die initiierte Flurbereinigung erhebliches Konfliktpotenzial und trage zu einer Intensivierung der Landwirtschaft bei. Touristische Projekte zögen neue Besucherströme in sensible Gebiete an, die nun ehrenamtlich abgefangen werden müssten (I NV 12). Insbesondere der Campingplatz – *„eine Bastion am Rheinufer“* (I NV 14) – wird vom Naturschutzvertreter als aus wasserwirtschaftlicher und ökologischer Perspektive fragwürdig bezeichnet. Themen mit Konfliktpotential, wie der *Polder Ingelheim*, seien *„bewusst immer ausgeklammert“* (I NV 26) worden:

> *„Der ganze Moderationsprozess zog sich schon fünf, sechs Jahre hin. […] Irgendwann haben wir gesagt: ‚Wir wollen jetzt endlich auch mal über den Polder sprechen, denn der Polder ist ja das zentrale Anliegen, warum wir diesen Prozess machen. All die integrativen Ansprüche, die ihr an diese ganzen Schlüsselprojekte stellt, die wollen wir auf den Polder übertragen‘“ (I NV 14).*

Dann habe es geheißen, der *„Polder ist später dran, da müssen wir eine Planung vorlegen“* (I NV 14). Später habe es auch eine Planungswerkstatt zum Thema Polderbau gegeben, bei der ein Vertreter des Planungsträgers eingeladen gewesen sei:

> *„Das war gar nicht so gut für diesen Moderationsprozess, der [Planungsträger – Anm. d. A.] hat da nämlich gesagt: ‚Über den Polder kann man gut sprechen. Man kann überlegen, wie groß er sein sollte, denn bis nach Heidenfahrt könnte er noch viel mehr Wasser fassen, das wäre ganz gut‘. Aus wasserwirtschaftlicher Sicht sei es wichtig, dass man den möglichst groß macht“ (I NV 14).*

Dies habe zu Irritationen bei den Teilnehmern der Planungswerkstatt geführt:

> *„Die Landwirte, die da saßen, und die kommunalen [Vertreter] wurden immer nervöser. Die sahen auf einmal etwas am Horizont aufziehen, was sie gar nicht wollten, weil ja im Raumordnungsverfahren schon der Raum für diesen Polder festgeschrieben worden war" (I NV 14).*

Daraufhin sei das Polderthema nicht mehr in den Diskussionsprozess integriert worden:

> *„Dann hat man zugesehen, dass man diese Polderdiskussion überhaupt nicht mehr aufkommen lässt, sondern nur noch diese ‚schönen Prozesse' macht. Irgendwann kamen dann unabhängig von diesem ganzen Moderationsprozess kiloweise Akten zu dem Planfeststellungsverfahren Polder auf den Tisch" (I NV 10).*

Von Seiten des Naturschutzes gab es trotz der Kritik starke Bemühungen, den Prozess „Eine Region im Gespräch" unabhängig von der Polderplanung in der Region zu verankern:

> *„Wir haben mit dem Land Gespräche geführt, wir haben Konzepte ausgearbeitet, wie man so einen Prozess weiter machen kann, wie man den finanzieren könnte, dass das wirklich nicht so ein Strohfeuer ist. Es ist aber letztendlich daran gescheitert, dass der Kreis nicht wollte und dass das Land auch kein ernsthaftes Interesse daran hatte" (I NV 30).*

Da sich alle drei Schlüsselprojekte positiv auf die Naherholung ausgewirkt hätten, *„ist das ganze Engagement des Landes natürlich in den Rheinauen in der Bevölkerung sehr positiv aufgenommen worden"* (I NV 14). Auch der Naturschutzvertreter selbst sieht trotz aller Kritik am Prozess, dass durch diesen *„das Klima für die Umsetzung des Polders geschaffen worden"* (I NV 20) sei.

3) agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP): Die großräumige agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP)[590] für den Raum „Rheintal zwischen Mainz und Bingen" wurde in den Jahren 1999 bis 2001 von der Gesellschaft für Landentwicklung (GfL) erarbeitet. Im Folgenden werden die für die Polderplanung relevanten Informationen unterteilt in 1. Hintergrund und Ziele, 2. inhaltliche Diskussionen, 3. Arbeitsstrukturen, 4. Bewertung der AEP durch die Akteure, 5. Bedeutung der AEP für die Polderplanung.

1. Hintergrund und Ziele: In einer Pressemitteilung der Landwirtschaftskammer wird die AEP als nahtlose Fortsetzung des Modellprojektes gesehen:

> *„Mitte der neunziger Jahre von der damaligen Umweltministerin Claudia Martini als Projekt 'Eine Region im Gespräch' gestartet, als AEP fortgesetzt, wurde das Modellprojekt schließlich mit einer Umsetzungsmoderation unter der Leitung des Vizepräsidenten der Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz […] erfolgreich abgeschlossen"*[591].

Die AEP betraf einen Raum von 1.000 ha, der auch FFH- und Vogelschutzgebiete enthielt. Sie beinhaltete die Bedarfserhebung und Identifizierung der Schwerpunkte landwirtschaftlicher Nutzung in der Region sowie eine Abgrenzung landwirtschaftlicher Interessen gegenüber Naturschutz und Gewässerschutz. Der Polder war innerhalb der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) *„einer der zentralen Punkte"* (I LWM 14). Zum Zeitpunkt der AEP war die Polderplanung schon weiter fortgeschritten, so dass man konkret über einzelne Aspekte verhandeln konnte, so der Vertreter der Planfeststellungsbehörde (I PFB 12). Moderiert wurde die AEP vom Vizepräsidenten der Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz, der im weiteren Verlauf als Moderator bezeichnet wird. Im Anschluss an die Planung fand eine 1,5jährige Umsetzungsmoderation statt. Diese gehe auf die Initiative der Landwirte zurück, die auf das Ministerium zugetreten seien:

---

[590] Die agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) ist eine landwirtschaftliche Fachplanung, die die Abstimmung landwirtschaftlicher Interessen mit anderen raumbedeutsamen Ansprüchen zum Ziel hat. Sie wurde in Rheinland-Pfalz 2004 in das Integrierte Ländliche Entwicklungskonzept (ILEK) überführt, das einen breiteren Ansatz der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung verfolgt. [http://www.landentwicklung.rlp.de/Internet/global/themen.nsf/b81d6f06b181d7e7c1256e920051ac19/3136f54eb62e3cbdc1256ef50040826f?OpenDocument]

[591] Pressemitteilung der Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz vom 26.08.2005 zum Thema „Vorbildfunktion für agrarstrukturelle Entwicklungsplanung - Erfolgreiches Modellprojekt im Rheintal zwischen Mainz und Bingen" [http://www.lwk-rlp.de/content.jsp?jsessionid=4BFA9ACA2693233&kontext=Kontext_2098&auswahl=1838]

> *„[Wir – die landwirtschaftlichen Vertreter – Anm. d. A.] haben gesagt, […] der Prozess macht nur dann Sinn, wenn ihr auch einen Umsetzungsplan macht. Danach wurde wieder eine 1,5jährige Umsetzungsplanung akzeptiert vom Land, und dann haben wir alles Schritt für Schritt umgesetzt" (I LWM 43).*

Auch dieser Prozess wurde vom Moderator der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) auf Wunsch des Ministeriums weiter begleitet[592]. AEP und Umsetzungsmoderation wurden vom Land RLP finanziert; an der Umsetzungsmoderation waren die beteiligten Gemeinden mit 5% der Kosten beteiligt (I LWM 149). Integriert in die Umsetzungsmoderation war eine bei der Landwirtschaftskammer angesiedelte Flächentausch- und Grundstücksbörse. Es wurde ein Bodenordnungsverfahren initiiert, in das 2000 Eigentümer auf einer Fläche von 1000 ha integriert waren (I LWM 20).

2. Inhaltliche Diskussion: Diese Ausweitung des Bodenordnungsverfahrens auf 1.000 ha wurde von nichtlandwirtschaftlichen Akteuren kritisiert (z.B. I NV 14). Nach Ansicht des Moderators entsprach die Ausweitung aber den Erfordernissen einer AEP und war zudem eine zu akzeptierende politische Entscheidung (I LWM 95). Im Bodenordnungsverfahren fand eine Entflechtung der Flächen für Landwirtschaft und Naturschutz statt (I LWM 33). Diese Flurbereinigung betrachtete der Naturschutzvertreter als Preis des Polders, der vom Naturschutz bezahlt werden würde. Denn der Flächentausch hat aus seiner Perspektive vor allem das Ziel, *„große Schläge zu machen"* (I NV 14), die die naturschutzfachlich wertvolle, klein parzellierte Landschaft zerstören würden. Innerhalb des Arbeitskreises Grünlandwirtschaft hätten Naturschutzvertreter naturverträglichere Lösungen vorgeschlagen und beispielsweise Interessenten für eine Beweidung vorgestellt. Diese Ideen seien nicht in die AEP eingeflossen. Auch kritisierte der Naturschutzvertreter die auf 13 ha Fläche geplanten Hagelschutznetze, die es den auf Obstbäume spezialisierten Arten unmöglich mache, ihre Nahrungsrefugien zu erreichen (I NV 14). Bezüglich dieser aufeinander treffenden verschiedenen Interessen merkte der Moderator an, dass es im Verlauf der Debatte *„schon Diskussionen und […] Wortgefechte"* gegeben habe, letztlich *„hat man sich aber immer am Ende der Geschichte soweit angenähert, dass man gesagt hat, ‚den Weg gehen wir weiter, und da wollen wir hin'"* (I LW 26).

3. Arbeitsstrukturen: Die Abstimmung innerhalb der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung erfolgte am Runden Tisch und in Arbeitskreisen. Die AEP knüpfte dabei an die vorhandenen Arbeitsstrukturen aus dem Modellprojekt an.

> *„[Es] sind Arbeitskreise gegründet worden, die ihren Ursprung in ‚Eine Region im Gespräch' hatten, wie die Arbeitskreise Landwirtschaft, Hochwasserschutz, Wasserwirtschaft" (I PT 5).*

Nach Aussage des Moderators wurden keine fachübergreifenden Arbeitsgruppen gebildet, da der Moderator die Rolle der Vermittlung zwischen den Gruppen übernahm:

> *„Ich spreche mit den einzelnen Gruppen, versuche die Probleme der Gruppen aufzunehmen und dann eine Win-win-situation zu schaffen" (I LWM 23).*

Der Arbeitskreis Landwirtschaft, in dem die Vorsitzenden der örtlichen Bauernvereine, der Ortsvereine und Vertreter der Landwirtschaftskammer, der Landeskultur und des regionalen Bauernverbandes vertreten waren, habe sich – wie auch andere Gruppen – immer im Vorfeld des Runden Tisches getroffen:

> *„Wir konnten also vorab schon darüber beraten, was unsere Interessen sind, und konnten das dann natürlich besser in diesem großen Gremium vertreten" (I LW 24).*

---

[592] Pressemitteilung der Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz vom 26.08.2005 zum Thema „Vorbildfunktion für agrarstrukturelle Entwicklungsplanung - Erfolgreiches Modellprojekt im Rheintal zwischen Mainz und Bingen" [http://www.lwk-rlp.de/content.jsp?jsessionid=4BFA9ACA2693233&kontext=Kontext_2098&auswahl=1838]

Schnittstelle zwischen den einzelnen Arbeitsgruppen bildete der Runde Tisch aus Vertretern aller Interessengruppen, der nach Aussage des örtlichen Landwirtschaftsvertreters über einen Zeitraum von ca. zwei Jahren vier bis fünf Mal im Jahr tagte. Die einzelnen Vertreter hätten die Beschlüsse wiederum in ihre Gruppen getragen. Zusätzlich zu den Sitzungen fanden Vororttermine statt. Die Vertreter der Wasserwirtschaft waren teilweise in diesen Prozess eingebunden (I LW 124). Konflikte zwischen Landwirtschaft und Naturschutz regelte der Moderator der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP), in dem er an die übergeordneten Ebenen, d.h. die jeweiligen Abteilungsleiter in den Ministerien bzw. den Präsidenten der SGD Süd als Vertreter des Planungsträgers herantrat. Da sich diese auf der politischen Ebene getroffenen Kompromisse normalerweise häufig nicht in den Planfeststellungsunterlagen wieder fänden, sorgte er dafür, diese schriftlich zu fixieren (I LWM 27). Während der AEP erfolgte ein sehr zurückhaltender Umgang mit Öffentlichkeit und Medien. So äußerte der Moderator des Verfahrens:

> *„Am liebsten war es mir, wenn wir nicht in der Presse waren“ (I LWM 174).*

Die Sitzungen seien effektiv durchgeführt worden, lobte der örtliche Landwirtschaftsvertreter (I LW 132):

> *„Der [Moderator – Anm. d. A.] hat das stramm durchgezogen. Also nicht dass dann da jeder stundenlang Monologe gehalten hat. Da wurden dann kernig die Punkte der Tagesordnung abgearbeitet, und man hat auch gemerkt, hier ist ein roter Faden drin und das läuft“.*

4. Bewertung der AEP durch die Akteure: Die AEP führte zu einer veränderten Rolle der Landwirtschaft in der Polderplanung. Mit der Übernahme der AEP war die Landwirtschaft *„Herr des Verfahrens“* (I LWM 8). Gleichzeitig bekam sie dadurch auch die Pflicht, die anderen Interessen angemessen zu berücksichtigen:

> *„Jetzt mussten wir [die Landwirtschaft – Anm. d. A.] Positionen finden, die die anderen auch eingebunden haben“ (I LWM 14).*

Auch aus der Sicht des örtlichen Landwirtschaftsvertreters hat das Instrument der AEP eine federführende Rolle der Landwirtschaft ermöglicht:

> *„Wir [die Landwirtschaft – Anm. d. A.] haben agiert und nicht reagiert“ (I LW 24).*

Zugleich sei durch die AEP eine frühzeitige Einbindung derjenigen lokalen Akteure in die Polderplanung möglich gewesen, die nicht in das Modellprojekt „Eine Region im Gespräch“ integriert waren. Der örtliche Landwirtschaftsvertreter betont die zentrale Rolle des Moderators des Verfahrens, der sowohl als Mittler zwischen den unterschiedlichen Interessen, als auch als Anwalt der Landwirtschaft auftrat:

> *„Bedingt durch sein Alter, bedingt durch seine Stellung - der ist ja teilweise politisch aktiv -, ist […] [der Moderator der AEP – Anm. d. A.] von der Landwirtschaftsseite her sehr angesehen und hat auch die Drähte zu den Ministerien gehabt. Und hat sich wirklich nicht gescheut, wenn es notwendig war, mit dem ‚Obersten‘ zu sprechen, sprich mit dem Minister, und dann wurde auch unser Standpunkt bzw. der Knackpunkt angesprochen und dann hat man sich an den Tisch gesetzt und hat da eine Lösung gefunden. Das ist das Positive an der ganzen Geschichte […]. Also ohne ihn…? Ich hätte mir das mit einem neutralen Moderator nicht so gut vorstellen können“ (I LW 108-110).*

Diese dominierende Rolle des Moderators kritisierte der Naturschutzvertreter und bezeichnet die AEP als *„One-man-show“* (I NV 42):

> *„Die [Arbeitskreise – Anm. d. A.] wurden so nach Gusto einberufen, wie es dem [Moderator] passte und in welchem Bereich er gern gearbeitet hätte“ (I NV 42).*

Das beauftragte Büro hätte eher die Rolle von Protokollanten inne gehabt. Bei den Treffen der Arbeitskreise wäre nicht klar geworden, wer in welcher Funktion anwesend sei. Der Naturschutzvertreter kritisierte die aus seiner Sicht sehr parteiische Moderation:

> *„Ich [d.h. der Moderator der AEP – Anm. d. A.] versuche einen Prozess neutral zu moderieren, bin aber davon unmittelbar und zwar massiv betroffen. Das funktioniert nicht“ (I NV 60).*

Auch habe der Moderator massiv Einfluss genommen:

> *„Wenn ihm [dem Moderator der AEP – Anm. d. A.] etwas nicht passte, hat er das Wirtschafts- und Landwirtschafts- und Umweltministerium zusammengetrommelt und hat gesagt: ‚so, Leute‘, und dann hat er seine Vereinbarung gekriegt“ (I NV 122).*

Der Moderator betonte, ohne diese direkten Verhandlungen mit dem Ministerium *„wäre es uns nicht gelungen“* (I LWM 101) zu einem Ergebnis zu kommen. Der örtliche Landwirtschaftsvertreter widersprach dem Eindruck einer Moderation, die nur zugunsten der Landwirtschaft auftrat:

> *„Das muss man sagen, der [Moderator der AEP – Anm. d. A.] ist nicht so einer, der nur die Landwirte vorn gesehen hat, sondern auch die anderen zu ihrem Recht kommen ließ. Er hat auch gesagt, ‚da müssen wir einen Konsens finden, das geht nicht, dass nur die Landwirtschaft Vorteile hat‘“ (I LW 24).*

Aus Sicht des Naturschutzvertreters habe der Naturschutz ein *„hübsches Beiwerk“* (I NV 46) dargestellt, die Entscheidungen seien aber an anderer Stelle getroffen worden, z.B. durch Rahmenvereinbarungen mit dem Ministerium und dem Planungsträger. Der von ihm persönlich geschätzte Moderator habe seiner Meinung nach die Moderatorenrolle zur Durchsetzung seiner Interessen genutzt. Moderator und Prozessstruktur hätten nicht zur Debatte gestanden, die Rollen seien nicht transparent gewesen. Grundsätzliche Fragen wie die Entflechtung zwischen Naturschutz und Landwirtschaft seien *„nie diskutiert“* worden (NV 110). Der Naturschutz habe sich daraufhin zurückgezogen, zwar noch am Runden Tisch teilgenommen, sich aber nicht mehr aktiv beteiligt (I NV 68). Dennoch habe der Prozess zu einer besseren Verständigung zwischen Naturschutz und Landwirtschaft geführt. In diesem Sinn läge der Nutzen der AEP vor allem in der Verbesserung der Kommunikation:

> *„Das war schon ganz gut, dass manche Vorurteile ausgeräumt werden konnten. […] Oder dass man natürlich Einblick gekriegt hat, sowohl die Landwirtschaft in Naturschutz – oder Wasserwirtschaftsfragen, als auch umgekehrt [der Naturschutz in – Anm. d. A.] landwirtschaftliche Fragen“ (I NV 44).*

Der Vertreter der Planfeststellungsbehörde hielt den Vorwurf aus dem Naturschutz, die Moderation sei nicht neutral gewesen, für unberechtigt:

> *„Sicher kann man es als Manko ansehen, dass er [der Moderator der AEP – Anm. d. A.] aus der Landwirtschaft kam, aber er hat der Landwirtschaft auch klar gemacht, dass es andere Sichtweisen gibt“ (I PFB 14).*

Mit seinem Fachwissen, seinem Pragmatismus sei der Moderator die *„ideale Persönlichkeit“* (I PFB 18) gewesen und habe die Interessen der Landwirtschaft geschickt vertreten:

> *„Es war ein geschickter Schachzug [des Moderators – Anm. d. A.], die Dinge selbst zu regeln, damit die Position der Landwirtschaft zu stärken und von der Reaktion in die Aktion zu kommen“ (I PFB 16).*

Das Handeln des Moderators hat anderen Interessen aus Sicht des Vertreters der Planfeststellungsbehörde nicht geschadet (I PFB 17). Auch habe der Moderator einiges für den Naturschutz erwirkt, die Unzufriedenheit des Naturschutzvertreters liege daher an dessen hohem Anspruch:

> *„Immerhin hat er 20 ha für ökologische Flutungen erreicht, das ist aus der Sichtweise des Naturschutzes natürlich zu wenig, denn der will 100%“ (I PFB 15).*

Die klassische Moderationsrolle hätte der Moderator nicht inne gehabt, da er *„mit eigenen Lösungsvorschlägen aktiv geworden“* (I PFB 19) sei. Die außerhalb des Runden Tisches getroffenen Vereinbarungen mit Ministerien bewertete der Vertreter der Planfeststellungsbehörde aus unterschiedlichen Blickwinkeln:

> *„Er [der Moderator der AEP – Anm. d. A.] hat seinen großen politischen Einfluss genutzt, […] um sich abzusichern. Damit hat er den Pfad des Moderators verlassen" (I PFB 20).*

Dies habe zwar der Sache nicht geschadet:

> *„Aber ich kann es verstehen, wenn sich da auch Leute übergangen fühlen" (I PFB 20).*

5. Bedeutung der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) für die Polderplanung: Die AEP hatte große Bedeutung für die Polderplanung, die stark auf die Ergebnisse der AEP zurückgriff:

> *„Als die AEP abgeschlossen war, hat die eigentliche Planung des Polders Ingelheim Ende 2001 begonnen. Da war das Bett […] vorbereitet, und wir [die Planungsträger – Anm. d. A.] haben das im Prinzip alles aufgegriffen" (I PT 7).*

Dies betraf insbesondere die bereits diskutierten Meinungsverschiedenheiten zwischen Naturschutz- und Landwirtschaftsvertretern. Es habe *„naturgemäß große Widerstände zwischen diesen beiden Gruppen"* (I PT 7) gegeben, da die Landwirtschaft mithilfe der Flurbereinigung Bewirtschaftungshemmnisse abbauen, der Naturschutz die kleinteilige Parzellierung aber erhalten wollte. Diese Debatten musste der Planungsträger demnach nicht selbst führen. Der Naturschutzvertreter wertete die Wegbereitung durch AEP und Modellprojekt anders:

> *„Ich sag mal jetzt ein bisschen ketzerisch: die Nebelbomben, die vorher geworfen worden, haben den Weg geebnet" (I NV 16).*

Der Vertreter der Planfeststellungsbehörde zählte sowohl das Modellprojekt „Eine Region im Gespräch" als auch die AEP mit ihren Vereinbarungen und Einzelgesprächen zu wesentlichen Voraussetzungen für den Erfolg des Planungsprozesses (I PFB 27-28). In einer Presseerklärung der Landwirtschaftskammer vom 26.08.2005 wird dies noch einmal unterstrichen:

> *„Der widerspruchsfreie Abschluss des Planfeststellungsverfahrens zum Bau des Polders in Ingelheim gilt als Erfolg der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung im Raum Mainz-Bingen (AEP). […Das] Projekt gilt heute als Vorbild für agrarstrukturelle Entwicklungsplanungen in ganz Rheinland-Pfalz"*[593].

Politischer Rahmen

Die zuständige Umweltministerin bezog in Pressemitteilungen offensiv Stellung für den Hochwasserschutz und die Planung des Polders Ingelheim[594]. Mit der Initiierung des Modellprojektes ging das Ministerium zudem auf die Region zu. Mit dem Wechsel von Umweltministerin Martini zu Umweltministerin Conrad entstand kein Bruch in der aktiven Stellungnahme für das Polderprojekt. Selbst die Landwirtschaftsvertreter, eigentlich vertreten durch ein eigenständiges Ministerium, fühlten sich von der Ministerin gut vertreten:

> *„Wir hatten auch das Glück, dass unsere Umweltministerin, Frau Conrad, sehr stark den Grundgedanken ‚Naturschutz durch Nutzung' favorisiert. […] Die hält manchmal Reden, die könnte ich genauso gut selbst halten. Staatssekretäre und Abteilungsleiter haben diese Grundhaltung" (I LWM 27).*

Der politische Rückhalt aus dem Ministerium sei für den Moderationsprozess sehr wichtig gewesen (I LWM 135). Aus Sicht des Naturschutzvertreters wurde die Polderplanung *„hauptsächlich vom Umweltministerium betrieben. Das Landwirtschaftsministerium hat eigentlich keine aktive Rolle gespielt"*, Ziel des Umweltministeriums sei es gewesen, *„den Polder reibungslos durchzubringen"* (I NV 128).

---

[593] Pressemitteilung der Landwirtschaftskammer RLP vom 26.08.2005 zum Thema „Vorbildfunktion für agrarstrukturelle Entwicklungsplanung - Erfolgreiches Modellprojekt im Rheintal zwischen Mainz und Bingen"[http://www.lwk-rlp.de/content.jsp?jsessionid=4BFA9ACA2693233&kontext=Kontext_2098&auswahl=1838]

[594] z.B. Pressemitteilung des Umweltministerium zum Thema „Umweltministerin Conrad: Konzept des Landes hat Vorbildcharakter" [http://www.muf.rlp.de/?id=1542]

Nach Auskunft des Vertreters der Planfeststellungsbehörde war das Interesse politischer Vertreter aus Region und Land gering, die Stimmung zum Zeitpunkt des Verfahrens neutral. Dies habe sicher auch daran gelegen, dass das Planfeststellungsverfahren außerhalb von Wahlkampfzeiten lag:

> *„Es hat nicht mal Anfragen von politischen Parteien an das Ministerium gegeben" (I PFB 41).*

In anderen Fällen sei das Polderthema *„politisch ausgeschlachtet"* worden, was sehr hinderlich gewesen sei, denn *„die Politiker verstehen die Fachgutachten nicht"* (I PFB 45). Es habe *„ab und an einen Show-Termin der Ministerin [gegeben], der nicht geschadet hat"* (I PFB 45). Insgesamt entsteht das Bild eines die Planung stark unterstützenden politischen Rahmens.

Akteurskonstellation

Im Folgenden werden die wesentlichen Akteure des Planungsprozesses durch die Beschreibung ihrer Handlungsressourcen und -orientierungen charakterisiert.

Handlungsressourcen

Die Handlungsressourcen der Akteure werden in alphabetischer Reihenfolge der Institutionen, Nutzergruppen bzw. Organisationen, die sie vertreten, beschrieben: 1) Gemeinde, 2) Landwirtschaft, 3) Naturschutz, 4) Planungsträger, 5) Planfeststellungsbehörde. Im Gegensatz zur Fallstudie Breisach werden keine politischen Akteure vorgestellt. Dies liegt daran, dass von den befragten Akteuren keine außerhalb des ministeriellen Systems aktiven politischen Akteure als wesentlich für den Planungsprozess benannt worden. Die Haltung der politischen Vertreter der ministeriellen Ebene wird unter Kap. 6.2.1 beschrieben.

1) Gemeinde: Die Belange der Gemeinde Ingelheim wurden durch den Oberbürgermeister und die Stadtverwaltung nach außen vertreten. Der Oberbürgermeister verfügte über zahlreiche Kontakte aus seiner vorherigen Tätigkeit in der Landesverwaltung:

> *„Es war vielleicht auch hilfreich, dass ich auf der Behördenseite die entsprechenden Ansprechpartner seit vielen Jahren persönlich kannte. Nicht zuletzt auch dadurch, dass ich bei der Landesverwaltung gearbeitet habe" (I OB 29).*

Er war von Beginn an in die Planung involviert:

> *„Ich habe diesen Planungsprozess von Anfang an miterlebt, weil er initiiert wurde in einer Zeit, in der ich das Amt schon inne hatte" (I OB 3).*

2) Landwirtschaft: Die Landwirtschaft hatte durch den aus ihren Reihen kommenden Moderator der AEP mit seinen persönlichen Erfahrungen und seiner hohen Reputation eine starke Position inne. Der Moderator war 23 Jahre als CDU-Landtagsabgeordneter tätig gewesen und über lange Jahre Vizepräsident der Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz. Zum Zeitpunkt der Planungen hatte er das Amt des Präsidenten der Fachgruppe Obst- und Gemüse im Bauern- und Winzerverband Rheinland-Pfalz Süd inne (I LWM 4). Anlässlich seiner Auszeichnung zum Ökonomierat am 19.März 2002 durch den rheinland-pfälzischen Ministerpräsidenten Kurt Beck wurde er als „Grundpfeiler für die rheinland-pfälzische und deutsche Landwirtschaft sowie für das rheinland-pfälzische Gemeinwesen"[595] bezeichnet. Er war überparteilich akzeptiert, was er selbst mit den Worten kommentiert:

> *„Ich bin also CDU-Abgeordneter gewesen, und arbeite jetzt für die SPD-FDP-Regierung" (I LWM 137).*

[595] Pressemitteilung des Bauern- und Winzerverbandes Rheinland-Pfalz Süd e.V. vom 02.04.2002: „Präsident Gerhard Kneib zum Ökonomierat ausgezeichnet" [http://www.verbaende.com/News.php4?m=11673, Zugriff am 20.04.2011]

Damit verfügte er sowohl über langjährige politische Erfahrung, als auch über zahlreiche Kontakte in der Region und im Land Rheinland-Pfalz:

> *„Ich kannte den Leiter der Abteilung Wasserwirtschaft im Ministerium von früher, […] hatte darum auch Kontakte zu den Umweltverbänden. […] Und ich kannte die Bürgermeister alle, die da betroffen waren. Insofern gab es da viele Umfeldbedingungen, die auf meine Person zugeschnitten waren" (I LWM 12-14).*

Er wurde von nahezu allen in die Planung involvierten Gruppen akzeptiert:

> *„Ich hatte die Akzeptanz zuerst mal bei der Landwirtschaft, die ja betroffen ist, in jedem Fall. Ich hatte auch die Akzeptanz bei den Kommunen als Moderator und auch letztendlich bei den Umweltverbänden. Dort [bin] ich […auf] mehr Vorbehalte [gestoßen], das ist vielleicht auch normal. Aber die konnten nicht sagen, […] ich würde die umweltrelevanten [Aspekte – Anm. d. A.] nicht sehen" (I LWM 69).*

Der Planungsträger beschrieb ihn als *„verlässlichen Partner"* (I PT 5) und *„wichtigste[n] Ansprechpartner in Bezug auf die Landwirtschaft"* und hob seine kommunikativen Fähigkeiten hervor:

> *„Mit ihm konnten wir die Dinge sehr offen und direkt diskutieren" (I PT 34).*

Die Bedeutung seiner Person wurde auch vom örtlichen Landwirtschaftsvertreter bestätigt, der ihn als allseits akzeptiert und persönlich sehr erfahren beschrieb und zudem seine hilfreichen Kontakte hervorhebt (I LW 108).

Vom Naturschutzvertreter wurde er in seiner Position anerkannt:

> *„Er ist ja unangefochten, und er kriegt auch alle Ehrennadeln, die es vom Land gibt" (I NV 202).*

Die Rolle des landwirtschaftlichen Repräsentanten sieht der Naturschutzvertreter aber auch kritisch, da er aufgrund seiner Verankerung in der Landwirtschaft nicht als neutraler Moderator geeignet sei:

> *„Als Person ist er natürlich akzeptiert, klar, aber in dieser Funktion [als Moderator – Anm. d. A.] nicht" (I NV 60).*

Seine hohe Durchsetzungsfähigkeit wird vom Naturschutzvertreter eher gefürchtet:

> *„Ich schätze ihn wirklich, also ich hab nichts gegen den Mann. Aber er ist fantastisch darin, seine Ziele durchzubringen. Also manchmal hab ich Respekt vor [solchen] Leuten, meistens fürchte ich mich aber davor" (I NV 120).*

Neben der überwiegenden persönlichen Akzeptanz genoss er in seiner Funktion als Vermittler politischen Rückhalt und Wertschätzung:

> *„Das Land zahlt, dass ich das mache. Das stärkt mich" (I LWM 128).*

Damit verbunden waren auch entsprechende Ressourcen, über die er im Rahmen der AEP verfügen konnte:

> *„Wichtig waren auch die Leute vom Planungsbüro […] , [da hat man] gemerkt, man ist gut aufgehoben, die haben die Fragen abgearbeitet und die Ergebnisse präsentiert. […] Es war wirklich ein roter Faden da" (I LW 150).*

Aus Sicht des Naturschutzvertreters war auch die Möglichkeit der Klage von Landwirten gegen den Polder im Raum und sei vom Moderator als Ressource genutzt worden:

> *„Er hat natürlich das Druckmittel nach dem Motto ‚Ich klage gegen euern Polder', das macht sich gar nicht gut" (I NV 122).*

Neben dem Moderator der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) spielte innerhalb der Landwirtschaft nach Aussage des Oberbürgermeisters auch der Vorsitzende des örtlichen Bauern- und Winzerverbandes eine vermittelnde Rolle:

> *„[Es waren – Anm. d. A.] natürlich nicht nur die Ingelheimer Landwirte, sondern auch ein paar Landwirte aus Heidesheim, die betroffen waren. Er [der Vorsitzende des örtlichen Bauern- und Winzerverbandes – Anm. d. A.] hat da schon eine gewisse Vermittlungsposition" (I OB 101).*

3) Naturschutz: In den Planungsprozess maßgeblich involviert waren Vertreter des Naturschutzbundes Rheinland-Pfalz. Der befragte Vertreter des Naturschutzes war als Geschäftsführer des NV-Naturschutzzentrums Rheinauen tätig. Diese Einrichtung engagiert sich seit 1982 für den Schutz der Rheinauen zwischen Mainz und Bingen. Daher verfügte der Naturschutzbund über langjährig aufgebaute Kompetenzen. Dennoch sah der Naturschutzvertreter die Gefahr, dass die Interessen des Naturschutzes infolge geringer Personalressourcen in Planungsprozessen nicht berücksichtigt werden:

> *„Diejenigen, die keine Möglichkeit haben, wie z. B. ehrenamtlicher Naturschutz, weil sie einfach keine Leute bezahlen können, die sich da lobbymäßig reinarbeiten können und sich thematisch bis ins Detail damit beschäftigen können, die werden auf der Strecke bleiben. Von daher wird das immer problematischer" (I NV 162).*

Der hauptamtliche Naturschutz habe sich *„in diesem Verfahren nicht so eingebracht"* (I NV 156).

4) Planungsträger: Planungsträger war – stellvertretend für das Land Rheinland-Pfalz – die Regionalstelle Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd mit Sitz in Mainz, die als Untere Wasserbehörde fungierte. Der Vertreter des Planungsträgers wurde 2001 mit der Planung betraut (I PT 147). Als eine Handlungsressource zu werten, ist das vom Vertreter des Planungsträgers geschilderte gute Verhältnis zur Chefebene seiner Verwaltung. Die Zusammenarbeit sei von einem hohen Maß an Vertrauen geprägt gewesen, ebenso von Interesse und Rückhalt (I PT 97, 103-109). Die Öffentlichkeitsarbeit sei in erster Linie personenabhängig gewesen, externe Kommunikationsberatung habe es nicht gegeben:

> *„[Die Öffentlichkeitsarbeit – Anm. d. A.] ist letztendlich […] ‚selfmade'. […] Das gibt es bei uns im ganzen Land nicht, dass wir von Externen beraten werden, wie wir Öffentlichkeitsarbeit umsetzen sollen oder wie es am besten gemacht wird. In den Niederlanden wird das ganz anders gemacht – ob das jetzt Erfolg versprechender ist, weiß ich nicht. Bei uns ist es in erster Linie personenabhängig" (I PT 87).*

5) Planfeststellungsbehörde: Planfeststellungsbehörde für die Durchführung des Planfeststellungsverfahrens war die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd mit Sitz in Neustadt/Weinstraße, die als obere Wasserbehörde fungierte. Damit waren Planungsträger und Planfeststellungsbehörde beide Teil der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd, einer „Behörde der Mittelinstanz zwischen Ministerien und den Kommunalverwaltungen"[596]. Auch für die Planfeststellungsbehörde gab es keine kommunikationsorientierten Schulungen, diese seien in Rheinland-Pfalz nicht Praxis (I PFB 37).

Handlungsorientierungen

Die Handlungsorientierungen der Akteure werden in alphabetischer Reihenfolge der Institutionen, Nutzergruppen bzw. Organisationen, die sie vertreten, beschrieben: 1) Gemeinde, 2) Landwirtschaft, 3) Naturschutz, 4) Planungsträger, 5) Planfeststellungsbehörde.

1) Gemeinde: Im Gemeinderat der Stadt Ingelheim gab es von Beginn an eine *„große Übereinstimmung"* darüber, dass *„die Beteiligung am Hochwasserschutz notwendig ist"* (I OB 9):

> *„Politisch war das [der Polderbau – Anm. d. A.] kein Streitthema" (I OB 89).*

[596] http://www.sgdsued.rlp.de/Startseite/broker.jsp?uMen=f8c7b4ec-bb35-d115-3a16-e2700266cb59&uCon=f22705ac-1c6e-c021-d394-eea202700266&uTem=aaaaaaaa-aaaa-aaaa-aaaa-000000000012

Neben dieser grundsätzlichen Unterstützung für Hochwasserschutzbelange war die Zustimmung auch durch die untergeordnete Bedeutung der Fläche begründet:

> *„Das Gelände lag in einem Bereich, der zwar landwirtschaftlich relevant ist, insbesondere für den Obst- und Ackerbau, aber, was die darüber hinausgehenden Planungen anbelangt, städtebaulich keine Relevanz hatte" (I OB 9).*

Wesentlich für die Gemeinde waren zwei Aspekte:

> *„Vor allen Dingen, dass keine nachteiligen Wirkungen entstehen. Das ist der eine Punkt. Und der andere Punkt ist, dass auch die finanzielle Verantwortung klar ist für die Folgemaßnahmen, die sich aus dem Polderbau ergeben" (I OB 21).*

Darüber hinaus war es Anliegen der Gemeinde, für die durch den Polderbau entstehenden Einschränkungen andere Vorteile erringen zu können, wie z.B. die Genehmigung einer bis dahin umstrittenen Umgehungsstraße (I LW 28-34).

2) Landwirtschaft: Die Landwirte standen staatlichen Behörden und hoheitlichen Planungen aufgrund ihrer negativen Erfahrungen in anderen Planungsprozessen, in denen *„die Leute vor vollendete Tatsachen gestellt werden"* (I LW 6), zu Beginn der Planung tendenziell skeptisch gegenüber. Sie waren in früheren Planungsprozessen auch bereit, ihre Interessen auf dem juristischen Weg zu verteidigen, wie z.B. im Fall einer Straßenplanung:

> *„Als Landwirte haben wir uns auch schon ziemlich auf die Hinterbeine gestellt, da ging es schon ein bisschen härter zur Sache […]. Da haben wir die Straßenbauverwaltung in die Knie gezwungen" (I LW 6).*

Mit Hilfe eines Rechtsanwaltes erwirkten die Landwirte in diesem Fall deutlich mehr als die vorgesehene Entschädigung. Im Fall der Polderplanung wurden die Landwirte frühzeitig in die Planungen eingebunden. Da die Planung von Hochwasserrückhalteräumen dem Schutz der Allgemeinheit dient, hätten sie rasch *„gemerkt, dass man das [den Polder – Anm. d. A.] nicht grundsätzlich ablehnen kann"* (I LW 12).

Zentrales Anliegen der Landwirtschaft war es, durch den Polderbau nicht weiter in den Wirtschaftsbedingungen eingeschränkt zu werden:

> *„Hier in der Ecke wir haben sehr viele Einschränkungen, durch die Kalkflugsanddünen hier unten in dem Rheinbereich. Es gibt jede Menge Naturschutzgebiete, jetzt schon. Also die Landwirtschaft ist insgesamt sehr stark eingeschränkt" (I LW 28).*

Auch die kleinen Schlaggrößen seien hinderlich, eine Flurbereinigung habe im Polderraum noch nicht stattgefunden (I LWM 14). Darüber hinaus bestand der Wunsch, Prozesse aktiv gestalten zu können, *„Herr des Verfahrens"* (I LWM 8) zu sein. Diese Motivation war Anlass für den Moderator, die Begleitung der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung zu übernehmen. Für die Übernahme einer solchen Moderation ist es für ihn generell entscheidend, dass die Verwaltung ergebnisoffen an ein solches Verfahren herangeht, ausreichend Mittel für die Kompensation zur Verfügung stellt und eine Institution vorhanden ist, die allseits auf Akzeptanz trifft (I LWM 109). Seine Bereitschaft zur Übernahme der Moderation lässt darauf schließen, dass diese Voraussetzungen im vorliegenden Fall gegeben waren. Seine Aufgabe als Moderator sah er darin, Kompromisse zu erarbeiten, die für alle von Nutzen sein können. Es gehe darum Win-win-Situationen zu schaffen:

> *„Wir haben nie 100%. Aber wenn man den Leuten in den Kopf bringt, dass man statt 100%, die sich jeder vorstellt, 80 oder 70% hat, ist das ein Riesenfortschritt" (I LWM 23).*

Die direkte Information der Betroffenen durch Arbeitskreise und Runde Tische ist aus seiner Sicht wichtiger als die Erstellung von Hochglanzbroschüren. Durch Sensibilisierung könne sicher die Grundakzeptanz der Gesellschaft für Hochwasserschutzmaßnahmen erhöht werden, nicht jedoch die Akzeptanz direkt betroffener Personen. Letztendlich seien es Ereignisse, die überzeugen, nicht Informationen. Seine Arbeitsweise beschrieb er als sach- und problemlösungsorientiert:

> *„Ich habe denen erklärt, wo das Problem liegt – das muss man dann ja einsehen. Es muss dann ein Instrument gefunden werden, um eine sachgerechte Aufbereitung zu erreichen" (I LWM 67).*

Der Naturschutzvertreter sieht eine Diskrepanz zwischen den Anliegen der Landwirte vor Ort und denen der landwirtschaftlichen Vertreter:

> *„Wenn man mit den Landwirten vor Ort ins Geschäft gekommen wäre, hätte man ganz andere Sachen machen können, als wenn man diese Ebene davor hätte und den Funktionär, der da auch noch die anderen Interessen hat, Pflöcke einzurammen, Grundsatzentscheidungen abzuklären" (I NV 198).*

Insgesamt beschreibt der Naturschutzvertreter die Position der Landwirte so:

> *„Die Landwirtschaft [hat] gesagt, ok, wir machen mit bei dem Polder, aber wir wollen ein bisschen was für uns rauskriegen" (I NV 14).*

3) Naturschutz: Anliegen des ehrenamtlichen Naturschutzes war der *„Schutz der Rheinauen"* (I NV 4) und das Einbringen der Interessen des Naturschutzes in den Planungsprozess. Das zentrale Motiv, sich intensiver mit dem Polderbau auseinanderzusetzen, war das Interesse an den ökologischen Flutungen:

> *„Für uns war das Argument [für die Teilnahme an den Diskussionsprozessen – Anm. d. A.] die ökologische Flutung, weil es der einzige Polder in Rheinland-Pfalz ist, [für den] im Raumordnungsbescheid eine ökologische Flutung festgeschrieben war" (I NV 160).*

Entsprechen wurde in der Planung von den Naturschutzvertretern eine umfangreiche ökologische Flutung gefordert:

> *„Wir haben immer gesagt, wir wollen eine richtige ökologische Flutung, wir wollen eine in die Fläche hinein gehende Flutung" (I NV 14).*

Während die Landwirtschaft größere Wirtschaftseinheiten anstrebte, begrüßte der Naturschutz das Fehlen größerer Landwirtschaftsflächen:

> *„Das ist eine sehr klein parzellierte Landschaft hier. Das macht den Wert der Landschaft aus, dass es nicht große Schläge gibt, sondern eine klein parzellierte, mosaikartig genutzte Landschaft. Obstbau, Gemüsebau, aber auch Wiesen, Ackerflächen, Kleingartenflächen, alles durcheinander" (I NV 14).*

4) Planungsträger: Dem Planungsträger war es wichtig, mit der eigenen Polderplanung an die Bedürfnisse der Region anzudocken:

> *„Die Wasserwirtschaft ist in die Region gegangen, hat nachgeguckt und gehört, was möchte denn die Region. Da hat sich auch so eine gewisse Vertrautheit entwickelt" (I PT 5).*

Zu Beginn sei die *„wichtigste Botschaft"*, den Leuten in der Region zu vermitteln, dass sie sich mit ihren Anliegen an den Planungsträger wenden können:

> *„Ich bin der Ansprechpartner, und wenn es irgendwo Dinge gibt, kann man mich jederzeit anrufen" (I PT 153).*

Der Planungsträger sah die wesentliche Basis für die Zusammenarbeit mit den betroffenen Akteuren in einem respektvollen Miteinander. Diese Art der Vorgehensweise sei natürlich personenabhängig. Er verfolgte dabei die Strategie, nicht mit einer fertigen Expertenmeinung, sondern mit den eigenen Unsicherheiten und vorläufigen Überlegungen in die Diskussion zu gehen:

> *„Wenn jemand offen ist und sagt, ‚ok, ich mach hier eine fachlich fundierte Planung und vertrete das auch offensiv nach außen', glaube ich, wird man draußen akzeptiert. Die sehen, dass ich ehrlich mit den Leuten umgehe, wenn ich auch Schwierigkeiten präsentiere [und sage], ‚auf welcher Ebene stehen wir im Moment, wir wissen halt nicht, wie es weiter geht, aber hier stehen wir im Moment'. […] Diese Art des Umgangs miteinander, auch Respekt im Miteinanderumgehen, das ist, glaub ich, die wichtigste Basis, die gelegt werden muss" (I PT 87).*

Eine Planung zu entwickeln, versteht er dabei als Weg, den es auch zu vermitteln gelte:

> *„Man kann das auch als Chance sehen, Dinge zu zeigen, die nicht fertig sind und zu demonstrieren, ‚wir müssen uns das auch erst erarbeiten und müssen sehen, was die Planung dann ergeben wird'" (I PT 91).*

Wichtig sei es aber auch, die Grenzen der Verhandelbarkeit deutlich zu machen. So könne nicht akzeptiert werden, wenn eine Gemeinde ihre aktuellen Grundwasserprobleme in der Planung des Rückhalteraums klären will. Hier seien klare und deutliche Aussagen entscheidend, gerade wenn Hoffnungen auf gravierende Änderungen der Planung bestünden:

> *„Das habe ich auch in aller Deutlichkeit gesagt, dass das [die Übernahme von Kosten für die Klärung der Grundwasserproblematik der Gemeinde – Anm. d. A.] nicht zu erwarten ist, und von der Landesseite her auch nicht gemacht werden wird. Man muss solche Botschaften klar und deutlich rüberbringen, und dann auf der Basis kann man auch weiterarbeiten. […] Die Leute wissen dann, woran sie sind. […] Das ist mir persönlich immer am liebsten, wenn mir jemand gegenüber tritt, und ich weiß, was der möchte. Dann kann ich mich damit gut auseinandersetzen. Und das schafft Akzeptanz" (I PT 153, 157-159).*

Diese Art der Auseinandersetzung und der Arbeit in Gremien koste Zeit, die aber sinnvoll investiert sei:

> *„Ich versteh mein Job eben so, und mir macht das so Spaß, anders wollt ich die Aufgaben nicht lösen, und dann investier ich die Zeit eben" (I PT 101).*

5) Planfeststellungsbehörde: Der Vertreter der Planfeststellungsbehörde plädierte für eine frühzeitige Einbindung seiner Behörde in das Planungsverfahren. Damit könne die Behörde das Verfahren beeinflussen und auf Schwierigkeiten hinweisen (I PFB 5,7). Dies sei *„keine gängige Praxis und sehr personenbezogen"* (I PFB 8). Häufig würde zwischen Planungsphase und Planfeststellungsverfahren *„strikt getrennt"* (I PFB 8) werden. Dann sei es *„mühsam, den Antragssteller zu Änderungen im Vorfeld zu bewegen"* und im Nachhinein müssten *„die Pläne überarbeitet und neu ausgelegt werden"* (I PFB 8). Dies führe zu einer schlechten Außenwirkung:

> *„Die Leute denken sich, wenn er [der Planungsträger – Anm. d. A.] sich bei der einen Sache nichts richtig dabei gedacht hat, dann vielleicht generell nicht" (I PFB 8).*

Hinsichtlich des Umgangs mit der Öffentlichkeit bevorzugte der Vertreter der Planfeststellungsbehörde eine klare und einfache Sprache. Zu viel Rhetorik und Fachlichkeit könne auch zulasten der Glaubwürdigkeit und Verständlichkeit gehen:

> *„In einem Verfahren hat ein Landwirt gesagt, ‚das mit dem ‚Wurst- und Käse-Verfahren habe ich nicht verstanden'. [Statt] „worst-case" muss man eben sagen, ‚wir haben den schlimmsten Fall herangezogen'" (I PFB 37).*

Akteursbeziehungen

In diesem Kapitel wird betrachtet, 1) welche Beziehungen zueinander die Akteure aus vorangegangenen Prozessen mitbringen. Zudem wird betrachtet, ob die oben geschilderten Handlungsorientierungen und die in vorangegangenen Prozessen entstandenen Beziehungen 2) Konfliktlinien bzw. ‚Koalitionen' erwarten lassen.

1) Beziehungen aus vorangegangenen Prozessen: Aus den Interviewaussagen lassen sich folgende Akteursbeziehungen ableiten[597]:

- Der Bürgermeister war früher selbst in der Landesverwaltung tätig und verfügte daher über persönliche Kontakte zu den Behördenansprechpartnern.
- Der landwirtschaftliche Moderator konnte aus seiner langjährigen Tätigkeit als Landtagsabgeordneter Kontakte zu Ministerien, Bürgermeistern, Umweltverbänden einbringen

[597] Wenn einzelne Akteure nicht genannt werden, so lagen keine Aussagen zu deren Vernetzung bzw. zu vor dem Planungsprozess bestehenden Beziehungen vor.

und ist als ehemaliger Vizepräsident der Landwirtschaftskammer gut verankert in der Landwirtschaft.

- Die Landwirte standen staatlichen Behörden und hoheitlichen Planungen aufgrund ihrer negativen Erfahrungen in anderen Planungsprozessen tendenziell skeptisch gegenüber.
- Innerhalb des Modellprojektes „Eine Region im Gespräch“ wurden zahlreiche positive Verbindungen und eine positive Grundstimmung aufgebaut, die bereits in der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) nachwirkten.
- Während die Landwirtschaft generell gut mit den Naturschutzvertretern auf ministerieller Ebene kooperierte, wurden Schwierigkeiten mit der Naturschutzverwaltung vor Ort beschrieben.
- Aus Sicht des Naturschutzvertreters wurde die im Vorfeld der Polderplanung durchgeführte AEP durch die Landwirtschaft dominiert, die mithilfe ihres Moderators landwirtschaftliche Interessen gegen Naturschutzinteressen durchgesetzt hätte. Daher ging der Naturschutzvertreter mit dem Gefühl, von der Landwirtschaft übervorteilt worden zu sein, in die Polderplanung.

2) Konfliktlinien bzw. ‚Koalitionen‘: Bei der Analyse der Interviewaussagen entstand nicht der Eindruck unverrückbar gegeneinander stehender ‚Koalitionen‘, auch wenn widerstreitende Interessen und damit Konfliktlinien sichtbar wurden. Dies ist sicher auf die Vorläuferprojekte „Eine Region im Gespräch“ und die AEP zurückzuführen, in denen Verständnis für die unterschiedlichen Perspektiven geweckt wurde. Deutlich erkennbar wurden jedoch die unterschiedlichen Werte bei Naturschutz und Landwirtschaft. Während die Landwirtschaft großflächigere Wirtschaftseinheiten anstrebte, bestand der *„Wert der Landschaft“* für den Naturschutz in der *„klein parzellierte[n], mosaikartig genutzte[n] Landschaft“* (I NV 14). Der Planungsträger beschrieb die Position seiner Behörde als dazwischen stehend:

> *„Die Wasserwirtschaft steht in der Regel zwischen diesen beiden Gruppen [d.h. zwischen Naturschutz und Landwirtschaft – Anm. d. A.]“ (I PT 7).*

Auch in der Frage der ökologischen Flutungen, die vom Naturschutz als wertvoll, von der Landwirtschaft als Einschränkung der Bewirtschaftung angesehen werden, bestanden inhaltliche Differenzen. Insgesamt entstand der Eindruck guter Beziehungen zwischen den Akteuren, einzig zwischen Naturschutz und Landwirtschaft bestanden inhaltliche Differenzen.

6.2.2 Prozess

Der Planungs- und Beteiligungsprozess wird anhand der Kategorien Verfahrensgestaltung und Prozessdynamik beschrieben.

<u>Verfahrensgestaltung</u>

Unter dem Begriff der Verfahrensgestaltung wird die durch den Planungsträger initiierte Kommunikation der Planung betrachtet. Dabei werden die folgenden Faktoren zur Beurteilung von Beteiligungsverfahren herangezogen: Akteursauswahl, Handlungs- und Entscheidungsspielraum, Information, Moderation, Beteiligungsmethoden, Regeln und Normen.

Akteursauswahl

Der Planungsträger hatte den Vorteil, dass die regionalen Akteure bereits durch das Modellprojekt und die AEP aktiviert und auf die Polderplanung eingestimmt waren. Der Planungsträger griff auf die bereits bestehende Struktur der Arbeitskreise zurück:

> *„Wir haben das im Prinzip alles aufgegriffen, haben die Arbeitskreise immer wieder in die Planung mit eingebunden, haben die Arbeitskreise Wasserwirtschaft, Landwirtschaft, Naturschutz über die Zwischenergebnisse informiert und in gleicher Weise auch die Kommunen" (I PT 7).*

Damit waren die betroffenen Akteure von Beginn an einbezogen, es gab keine neu hinzutretenden Akteure.

Handlungs- und Entscheidungsspielraum

Die Äußerungen des Planungsträgers und der beteiligten Akteure legen nahe, dass der Planungsträger über einen großen Handlungs- und Entscheidungsspielraum und die dafür nötigen Finanzen verfügte. So berichtete der Planungsträger von seinem Entgegenkommen gegenüber der Stadt Ingelheim:

> *„Durch die Öffnung der alten Sandlach im Oberstrom wurde eine Wegebesichtigung unterbrochen. Wir wollten das Ganze über eine Furt lösen, weil ja durch die Öffnung nicht ständig Wasser vorhanden sein wird. Die Furt hätte ca. einen Meter oberhalb des Mittelwasserspiegels gelegen, also wäre sie an 320 Tagen im Jahr passierbar gewesen. Aber da hat die Stadt darauf bestanden, dass da eine Brücke gebaut wird, die ganzjährig befahrbar ist. Und dem haben wir dann nachgegeben" (I PT 42).*

Auch in weitaus konfliktträchtigeren Auseinandersetzungen, wie der Frage der ökologischen Flutungen, bestand Handlungsspielraum. Einige dieser Punkte wurden bereits in der AEP verhandelt. Auch in dieser Zeit habe es laut Moderator ein großes Entgegenkommen des Ministeriums bei kritischen Fragen gegeben:

> *„Die waren […] alle interessiert, vor allen Dingen auf der Ebene des Ministeriums, dass das [die Polderplanung – Anm. d. A.] möglichst reibungslos geht" (I LWM 101).*

Information

Im Folgenden wird zunächst 1) die Information der Öffentlichkeit, im Anschluss 2) die Information der betroffenen Akteure betrachtet.

1) die Information der Öffentlichkeit: Es wurde lediglich eine Veranstaltung zur Information der Öffentlichkeit vom Planungsträger durchgeführt, ansonsten sei die Information bereits durch das vorangegangene Modellprojekt erfolgt:

> *„Ich glaube, eine Veranstaltung haben wir gemacht. Der Otto-Normalverbraucher ist letztendlich über ‚Eine Region im Gespräch' und die Arbeitskreise [informiert worden], da waren Multiplikatoren drin […]. Und dort ist das Ganze auch besprochen worden, aber darüber hinaus gab es keine größeren Veranstaltungen mit der Öffentlichkeit" (I PT 126).*

Innerhalb des Modellprojektes wurde der Polderbau jedoch noch gar nicht debattiert, das heißt zu Details der Polderplanung gab es keine Information der Öffentlichkeit. Während des Planungsverlaufs hätte es aber keine Rückmeldungen aus dem öffentlichen Raum gegeben, die Informationsbedarf angezeigt hätten: Nach Ansicht des Planungsträgers bestand der

> *„Wir hatten Glück bzw. den Vorteil, dass wir sehr gut mit der Stadt kommuniziert hatten, und die Stadt das dann abgepuffert hat. Da ist nichts an uns herangekommen. Wir haben aber auch immer der Stadt gesagt, wenn gewünscht wird, dass wir einen gemeinsamen öffentlichen Termin machen, kein Problem. Es gab auch Stadtratssitzungen, die öffentlich waren. Aber da kommen ja auch nur eine Hand voll Leute" (I PT 130).*

Die Stadt selbst hat nach Angaben des Oberbürgermeisters *„ein oder zwei Einwohnerversammlungen"* durchgeführt:

> *„Wir haben der Öffentlichkeit die Gelegenheit gegeben, sich in Form von Einwohnerversammlungen mit den Plänen zu befassen bzw. dann auch im Rahmen der Verfahren auch Einwendungen zu machen" (I OB 65).*

Die Stadtverwaltung habe die Öffentlichkeit durch Pressearbeit vor allem über die Wahrnehmung ihrer eigenen Belange informiert. Ansonsten sah der Oberbürgermeister den Planungsträger in der Verantwortung:

> *„Zunächst mal ist es eine Maßnahme des Landes, und da muss das Land die Presse informieren, weil das auch ein Objekt ist, das nicht nur Ingelheim, sondern auch die Nachbargemeinden interessiert und da muss der Vorhabenträger dafür Sorge tragen" (I OB 65).*

2) Information der betroffenen Akteure: Die Information der Akteure erfolgte vor allem über direkte Kontakte und die Zusammenarbeit in den Gremien. Besonders mit der Stadt Ingelheim gab es enge Kontakte:

> *„Wir waren sechs, sieben Mal in den verschiedenen Ausschüssen gewesen, und das sind immer Abendveranstaltungen" (I PT 92).*

Der Oberbürgermeister bekundete, er habe frühzeitig Informationen bekommen und konnte diese entsprechend frühzeitig an den Rat und die Öffentlichkeit weitergeben (I OB 3). Er sprach insgesamt von einer guten Kommunikationsarbeit des Planungsträgers:

> *„Die federführende Behörde hat uns rechtzeitig informiert und hat dann auch die einzelnen Schritte in einem gesteuerten Prozess vernünftig auf den Weg gebracht" (I OB 35).*

Unstimmigkeiten, bei denen es *„gegrummelt"* (I OB 37) hätte, habe es im Zusammenhang mit der Änderung der Gesamtkonzeption gegeben. So sei zunächst nur eine Flutung im Fall eines Extremereignisses vorgesehen gewesen. Im weiteren Verlauf wurde dann von einer Flutung bei einem fünfjährlichen Hochwasser in Abstimmung mit dem Gesamtrheinmanagement und von der Notwendigkeit ökologischer Flutungen gesprochen. Das sei eine *„gewisse Umgewöhnung"* (I OB 37) für die Stadt gewesen. Auch sei eine Maßnahme im Polderraum ohne Vorankündigung durchgeführt wurden. Dennoch bescheinigte der Oberbürgermeister dem Planungsträger eine gute Informationspolitik:

> *„Man hat wirklich gemerkt, dass die Kolleginnen, Kollegen aus der Landesverwaltung [...] sehr bemüht sind, sehr frühzeitig zu informieren. Wenn es mal ein Informationsdefizit gab, dann hat man sich eben gemeldet und hat gesagt, 'was ist da los, was gibt es da?' Und da war auch sofort jemand bereit, auch gegenüber den Gremien immer wieder regelmäßig zu informieren" (I OB 31).*

Entscheidend für den guten Planungsverlauf sei auch gewesen, dass das Land schon frühzeitig, bereits vor dem Vorliegen konkreter Planungen über die Absicht eines Polderbaus informiert habe.

Laut Naturschutzvertreter habe es kaum Öffentlichkeitsarbeit gegeben:

> *„Ein Bauschild und die Umleitung vom Radweg - das ist im Prinzip alles. Und ein oder zwei Presseartikel in den letzten zwei Jahren" (I NV 95).*

So herrsche nun Unsicherheit bei den Leuten vor Ort, die das Gefühl hätten, nicht Bescheid zu wissen (I NV 98). Seiner Meinung nach hätte hier Handlungsbedarf bestanden:

> *„Es ist zum Beispiel erschreckend, wenn die Leute draußen im Gelände nicht wissen, was abgeht. Da gibt es zwar Schilder, aber da fragen sie die Leute, da sagen die ihnen, ja sie wissen nichts, und sie fühlen sich nicht richtig informiert. Da haben wir z.B. dem Land vorgeschlagen, ein Polderinformationssystem zu errichten, wo man Informationen macht, wo man Führungen macht, nachhaltig informiert. Natürlich - ingenieurtechnisch gesehen ist das mit dem Abschluss einer Maßnahme getan, aber um wirklich Vertrauen zu schaffen ist, ist es wichtig, gerade bevor das erste Hochwasser kommt, sofort wenn die Leute Angst haben, ihre Keller laufen zu, entsprechend was zu machen" (I NV 34).*

Der Vertreter der örtlichen Landwirte fühlte sich gut informiert über die Polderplanung und deren Auswirkungen auf die Landwirtschaft. Seine Ausführungen machten jedoch deutlich, dass diese Informierung auf die AEP und die Zusammenarbeit in den Arbeitskreisen und am Runden Tisch zurückging (I LW 120-124). Wichtig war ihm dabei vor allem der direkte Austausch.

Nach Auskunft des Vertreters der Planfeststellungsbehörde wurde *„Standardöffentlichkeitsarbeit betrieben: drei Pressemitteilungen, keine Extrabroschüren“* (I PFB 33); wichtiger sei dem Planungsträger der direkte Kontakt gewesen.

Moderation

Während der vom Planungsträger und der Stadt Ingelheim angebotenen Bürgerversammlungen fand keine spezielle Moderation statt: es gab keine *„besonderen Veranstaltungsformen, besondere Moderationen“* (I OB 67).

Beteiligungsmethoden

Spezielle Beteiligungsverfahren wurden während der Planerstellung nicht angeboten. Die Abstimmung mit der Stadt Ingelheim fand in Stadtratssitzungen sowie den Sitzungen des Bau- und Planungsausschusses statt. Darüber hinaus tagten Arbeitskreise zu den Themen Landwirtschaft und Naturschutz, die sich aus Akteuren des Modellprojektes „Eine Region im Gespräch“ zusammensetzten. Das Projekt sei immer durch den Planungsträger selbst vorgestellt wurden, nicht durch die beauftragten Ingenieurbüros (I PT 149-151).

Der Planungsträger gestaltete den Planungs- und Kommunikationsprozess iterativ und bezog die entsprechenden Akteure in die Arbeitsschritte ein. Dabei legte er ganz bewusst auch eigene Unsicherheiten offen:

> *„Wenn man den Weg dann begleitet und sieht, wie die Entscheidungen zustande kommen, dann kann man das Endergebnis der Planung dann auch verstehen und akzeptieren. [...] Das kann man jedem Bürger, jedem Bürgermeister oder verantwortlichen Politiker auch klar machen“ (I PT 91).*

Insbesondere das Darlegen von Problemen in der Planung und Unsicherheiten über den weiteren Fortgang wäre zunächst mit Skepsis betrachtet worden, hätte aber letztendlich zur Akzeptanz der Planung geführt. Der Vertreter der Planfeststellungsbehörde bescheinigte dem Planungsträger, dieser habe eine *„sehr große Anzahl an Gesprächen mit Betroffenen“* (I PFB 26) geführt, die letztlich ein wesentlicher Beitrag zum Erfolg der Planung gewesen seien.

Laut Naturschutzvertreter wäre die an das Modellprojekt und die agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) anschließende Polderplanung *„wie üblich“* gelaufen, eine offene Kommunikation habe es nicht mehr gegeben:

> *„Die Arbeitsweise der Ingenieure und der laufende Prozess insgesamt haben sich meines Erachtens nicht unterschieden von einem normalen Verfahren“ (I NV 21).*

Die Planung wurde mit dem Planfeststellungsverfahren abgeschlossen und enthielt demzufolge die Möglichkeit, Einwendungen einzureichen, am Erörterungstermin teilzunehmen und im Fall des Eingriffs in die eigenen Rechte nach dem Planfeststellungsbeschluss Klage einzureichen. Bezogen auf die Einteilung von Beteiligungsverfahren in die Bereiche Information, Konsultation und Kooperation kann geschlussfolgert werden, dass der Schwerpunkt auf den Bereichen der Konsultation und Kooperation mit dem Kreis der direkt Betroffenen (Stadt, Landwirte) lag. Die Information der Öffentlichkeit wurde kaum Aufmerksamkeit geschenkt.

Regeln und Normen

Die Problematik gemeinsamer Regeln und Normen wurde von den befragten Akteuren nicht thematisiert. Benannt wurden lediglich Arbeitsweisen während der AEP. Es entstand so der Eindruck, dass bei den Treffen allgemeinen Konventionen der Leitung von Sitzungen gefolgt wurde. Ein von den Akteuren empfundenes Manko an weiteren Spielregeln wurde nicht sichtbar.

Prozessdynamik

Unter dem Begriff der Prozessdynamik werden der Prozessverlauf und die diesen bestimmenden Ereignisse und Handlungen betrachtet, die inhaltlichen Diskussionsstränge und deren Wahrnehmung durch die Akteure skizziert sowie Emotionen geschildert, die im Prozessverlauf entstanden bzw. auf diesen zurück wirkten.

Prozessverlauf

Nach Aussage des Planungsträgers stießen die ersten, noch vor dem Raumordnungsverfahren[598] getroffenen Überlegungen zu einem Polder in Ingelheim in der Region auf Ablehnung:

> *„Der Amtsleiter […], der jetzt in Neustadt unten ist, der ist hier richtig rumgereist, um [für den Polder – Anm. d. A.] zu werben. Aber der Widerstand war natürlich sehr groß" (I PT 17).*

Dieser Widerstand wurde jedoch von anderen Akteuren nicht bestätigt und war damit für den weiteren Verlauf der Planung anscheinend nicht prägend.

Der 2001 beginnenden Polderplanung waren das 1998 initiierte Modellprojekt „Eine Region im Gespräch" sowie die darauf aufbauende agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (1999-2001) vorausgegangen. Die wesentlichen vom Polder betroffenen Akteure wie die Stadt Ingelheim, Landwirtschaft und Naturschutz waren bereits dort einbezogen und über die anstehende Planung informiert worden. Konfliktbehaftete Themen insbesondere zwischen Naturschutz und Landwirtschaft wurden bereits im Verlauf der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) verhandelt. Auch die Stadt Ingelheim wurde frühzeitig informiert und konnte Informationen an den Gemeinderat und die Öffentlichkeit weitergeben (I OB 3). Demzufolge kam es im Verlauf des Planungsprozesses zu keinen gravierenden Auseinandersetzungen. Einzelne Unstimmigkeiten zwischen Stadt und Planungsträger konnten durch den Planungsträger behoben werden. Dank der Vorbereitung in den Vorläuferprojekten sowie eines geringen öffentlichen Interesses konnten die für das Planfeststellungsverfahren nötigen Planunterlagen rasch erarbeitet werden. Am 01.04.2003 reichte der Planungsträger den Antrag auf Planfeststellung ein. Es wurden 18 Einwendungen eingereicht. Der Erörterungstermin fand am 16. und 17.Juli 2003 in Ingelheim statt. Der Planfeststellungsbeschluss erging vier Monate später am 17. November 2003. Der Naturschutzvertreter beschrieb, dass es während des Planfeststellungsverfahrens kaum noch Einflussmöglichkeiten gegeben habe:

> *„Das ist politisch schon alles abgesegnet worden. Das Planfeststellungsverfahren war insofern eine Phase, in der man überhaupt keinen Einfluss hatte. […] Also diese Kultur, die man versucht hatte aufzubauen, die galt dann ab Beginn dieses Verfahrens sowieso nicht mehr" (I NV 156).*

Diesen Eindruck bestritt der Vertreter der Planfeststellungsbehörde. Vielmehr sei ein Planfeststellungsverfahren eine *„Gratwanderung"* bei der es wichtig sei *„nicht den Eindruck zu vermitteln, wir haben schon alles entscheiden, es aber auch nicht ausufern zu lassen"* (I PFB 55).

Insgesamt dauerte der Planungsprozess von Beginn der Planungen bis zum Planfeststellungsbeschluss zwei Jahre. Dabei muss berücksichtigt werden, dass viele strittige Fragen bereits im Vorfeld der Planung geklärt werden konnten. Der Polder wurde nach einer zweijährigen Bauzeit im September 2006 fertig gestellt. Die erste Flutung fand in der Nacht vom 15. zum 16. Januar 2011 statt[599].

---

[598] Das Raumordnungsverfahren endete im Januar 1996 mit der Raumordnerischen Beurteilung (siehe Kap. 6.2.1)

[599] Pressemitteilung der SGD Süd vom 15.1.2011 [http://www.sgdsued.rlp.de/icc/Internet/nav/f3c/f3c705e6-8f8d-a811-6d16-9bb102700266&sel_uCon=1e3758e8-2418-d219-c738-cb472e13d633&uTem=aaaaaaaa-aaaa-aaaa-aaaa-000000000042.htm]

Akteurshandlungen

Die Handlungen der Akteure bzw. die Wahrnehmung ihrer Handlungen durch andere Akteure werden in alphabetischer Reihenfolge vorgestellt: 1. Gemeinde, 2. Landwirtschaft, 3. Naturschutz, 4. Planfeststellungsbehörde. Anders als in der Fallstudie Breisach spielten politische Vertreter keine gravierende Rolle. Die Handlungen des Planungsträgers wurden bereits im Bereich der Verfahrensgestaltung geschildert und fallen deshalb an dieser Stelle weg. Da zahlreiche den Polder betreffende Themen bereits in der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) verhandelt worden, fließen auch innerhalb dieses Prozesses anzusiedelnde Handlungen mit ein.

1. Gemeinde: Die Gemeinde Ingelheim befürwortete den Bau des Polders von Beginn an und betrachtete es vor allem als ihre Aufgabe, die Berücksichtigung der eigenen Belange zu erwirken. Hierzu zählten z.B. Fragen der Regelung des Grundwasseranstiegs durch den Polderbetrieb. Entsprechende Stellungnahmen wurden in den Stadtrat- und Ausschusssitzungen erarbeitet. Nach Ansicht des Planungsträgers vertrat die Stadt eine *„klare Position“* und sorgte mittels Einwendung dafür, dass bereits getroffene Vereinbarungen zu Fragen der Verantwortung bei der Flutung des Polders auch im Planfeststellungsverfahren noch einmal *„gewürdigt“* (I PT 134) wurden. Auch zukünftig werde die Stadt *„dafür Sorge tragen, dass diese Verantwortung auch wahrgenommen wird“* (I OB 23). Der OB sah es auch als seine Aufgabe an, die *„Belange, die wir als Stadt Ingelheim in dieses Projekt einbringen, in der Öffentlichkeit zu artikulieren“* (I OB 65). Aus den Äußerungen anderer Akteure wurde deutlich, dass die Stadt sich teilweise vehement für eigene Interessen stark machte. So beklagte die Stadt die Einschränkungen der städtischen Entwicklung durch Polder und Naturschutzgebiete mit dem Ziel der Genehmigung einer umstrittenen Umgehungsstraße:

> *„Da hat die Stadt Ingelheim natürlich auch […] mal auf den Tisch geklopft und gesagt, ‚so kann es nicht gehen. Es muss auch für uns eine Möglichkeit [der weiteren städtischen Entwicklung – Anm. d. A.] geben‘“ (I LW 34).*

Auch *„hat die Stadt darauf bestanden“,* dass eine unterbrochene Wegebeziehung nicht mittels Furt aufgenommen wird, sondern *„dass da eine Brücke gebaut wird, die ganzjährig befahrbar ist“* (I PT 42).

2. Landwirtschaft: Die Landwirtschaft befürwortete die Hochwasserschutzmaßnahme und nutzte deren Planung für die Umsetzung eigener Interessen:

> *„Wir waren relativ früh mit eingebunden, haben dann auch in dem Zusammenhang gemerkt, dass wir [den Polder – Anm. d. A.] nicht grundsätzlich ablehnen können, haben aber über den [Moderator – Anm. d. A.], die Möglichkeit genutzt, mit zu gestalten“ (I LW 12).*

Die durch die Polderplanung berührten Belange der Landwirtschaft wurden größtenteils bereits in der AEP verhandelt, in der die Landwirtschaft eine die federführende Rolle inne hatte (I LW 6). Der Moderator prägte die Ergebnisse maßgeblich. Er übernahm auch eine Art Brückenfunktion zwischen Planungsträger und Landwirtschaft. So trug er Planänderungen des Planungsträgers in den Arbeitskreis Landwirtschaft und debattierte dort intensiv mögliche Verhandlungsstrategien (I LWM 157) und handelte auf ministerieller Ebene Kompromisse aus (I LW 108). Gleichzeitig erinnerte er die Landwirte auch an bereits gegenüber dem Planungsträger Zugesagtes:

> *„‘Wir haben das in der Vergangenheit gemeinsam so vereinbart. Wenn wir jetzt plötzlich wieder erzählen, das wollen wir nicht mehr wissen‘ … […] , na also wenn da jemand vorn steht und bei jedem Wind anfängt zu wackeln, dann wird das auch kompliziert“ (I LW 108).*

„Ganz entscheidend war für den Erfolg“, dass der Moderator der ARP darauf gedrungen hat, getroffene Kompromisse sofort schriftlich festzuhalten:

> *„Ich hab zu oft erlebt früher, dass [ein einmal gefundener – Anm. d. A.] Kompromiss sich im Planfeststellungsverfahren nicht wieder gefunden hat“ (I LWM 23).*

Durch die Koordination der AEP durch den landwirtschaftlichen Moderator war die Landwirtschaft *„immer mindestens einen Schritt vor den anderen. Und das war für uns positiv“* (I LW 88). Die Landwirtschaft trat mit konkreten Angeboten auf den Planungsträger und den Naturschutz zu, wie z.B. in der Frage der ökologischen Flutungen:

> *„Die Landwirtschaft ist bereit auf 20 ha im Polder zu verzichten“ (I LWM 18).*

Im Ausgleich für Zugeständnisse forderte die Landwirtschaft an anderer Stelle Entgegenkommen:

> *„Denken Sie mal an die 20 ha [Fläche mit ökologischer Flutung – Anm. d. A.]. Da muss es auch möglich sein, andere Flächen zu roden und wieder durch andere Zuschnitte im Rahmen der Bodenordnung landwirtschaftlich zu nutzen. Da haben alle am Anfang erklärt, dass sei völlig unmöglich und nicht denkbar. Also wir haben diesen Kompromiss hinbekommen“ (I LWM 33).*

Aus Sicht des Naturschutzes hat die Landwirtschaft bei der Aufstellung ihrer Forderungen immer auch die Möglichkeit, gegen die Planung zu klagen, in den Raum gestellt:

> *„Der Mensch von der Landwirtschaftskammer hat einen 10-Punkte-Plan genannt und anschließend gesagt, nur wenn dieser umgesetzt werden kann, können wir garantieren, dass kein Landwirt klagt“ (I NV 14).*

3. Naturschutz: Der Naturschutz war während des Modellprojektes „Eine Region im Gespräch“ und der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) aktiv, nahm am Runden Tisch und in thematischen Arbeitskreisen teil und brachte auch eigene Projekte ein. Hierzu gehörte die Organisation einer Zukunftswerkstatt in Mainz zum Thema der Rheinufergestaltung und die Erarbeitung eines Konzeptes zur Besucherlenkung (I NV 164-166). In beiden Fällen wäre die Frage der Umsetzung und Finanzierung aber schwierig gewesen (I NV 50). Die Bemühungen um eine Weiterführung des Prozesses „Eine Region im Gespräch“ unabhängig von der Polderplanung seien gescheitert (I NV 30).

In der Diskussion um die zukünftige Bewirtschaftung der Grünlandflächen im Polder hat der Naturschutz eigene Vorschläge erarbeitet:

> *„Wir haben dann vorgeschlagen, wie man Grünlandwirtschaft, also wirklich eine naturverträgliche Nutzung der Auenlandschaft, hier in diesem Raum etablieren kann. […] Und haben der Wasserwirtschaft auch ganz konkrete Interessenten vorgestellt, die z. B. diese neue Ökoflutungsfläche nutzen könnten. [Wir haben] also viel Vorarbeiten geleistet, zusammen mit der Naturschutzbehörde, mit den Menschen auch von der […] Landwirtschaftskammer. […] Aber es ist nicht ganz aufgenommen worden“ (I NV 136).*

Bei den Naturschutzvertretern entstand im Verlauf der AEP der Eindruck, nur *„hübsches Beiwerk“* (I NV 46) zu sein, aber keinen wirklichen Einfluss ausüben zu können:

> *„Von daher haben wir uns bei diesem Prozess dann sehr schnell zurückgezogen. Wir waren ja auch […] vertreten an diesem Runden Tisch, aber aktiv haben wir uns dann nicht mehr stark eingebracht“ (I NV 68).*

Neben diesen Diskussionen im Rahmen der AEP erwähnte der Naturschutzvertreter keine nach Abschluss der AEP vom Planungsträger organisierten Treffen bzw. Absprachen, an denen er mitgewirkt hätte.

Der Naturschutzverband entschied sich trotz der Unzufriedenheit mit den Ergebnissen der Polderplanung gegen eine Klage:

> *„Es war klar, wir hatten keine Chance. Wir hatten mal eine entsprechende Stellungnahme abgegeben, aber es war klar, dass es politisch nicht gewollt war“ (I NV 18).*

Eine Klage wäre nur nach EU-Recht möglich gewesen, doch dem Naturschutzverband war klar, dass er sich damit politisch in eine Abseitsstellung manövriert und sich Chancen für die zukünftige Zusammenarbeit mit anderen Akteuren in der Region verbaut hätte.

4. Planfeststellungsbehörde: Die Planfeststellungsbehörde wurde sehr frühzeitig in die Planung einbezogen, konnte daher das Verfahren entsprechend beeinflussen und *„darauf hinweisen, was in anderen Verfahren schief gelaufen ist“* (I PFB 5). So habe der Vertreter der Behörde z.B. auf die

Notwendigkeit einer besseren Visualisierung der Grundwasserproblematik für Laien hingewiesen (I PFB 5). Die frühzeitige Einbindung hätte die spätere Beurteilung der Planung erleichtert:

> *„Wir wussten, warum es so und nicht anders geplant war" (I PFB 7).*

Trotz der frühzeitigen Einbindung und der Zugehörigkeit von Planungsträger und Planfeststellungsbehörde zu einer Dachbehörde hätte die Planfeststellungsbehörde unabhängig agiert*:*

> *„Natürlich sind wir Kollegen aufgrund der speziellen Behördenstruktur, aber wir berücksichtigen das öffentliche Interesse stärker, haben Dinge, die der Antragsteller nicht übernehmen wollte, dann im Beschluss als Auflage erteilt. Das waren Standardauflagen zu Betriebsvorschriften, Grundwassermessstellen, Kontrolle, Treibgutentfernung, Wasserhaltung der Pumpen" (I PFB 22).*

Akteursinteraktionen

Aufbauend auf den bereits dargelegten Handlungen der Akteure und der Verfahrensgestaltung werden im Folgenden die Interaktionen zwischen den Akteuren beschrieben. Hierzu werden die Interaktionen der verschiedenen Akteure mit dem Planungsträger (1.-4.), im Anschluss daran die Interaktionen der anderen Akteure untereinander betrachtet (5.-7.).

1. Planungsträger und Gemeinde: Die Interaktionen zwischen Planungsträger und Gemeinde waren von gegenseitigem Vertrauen geprägt. Der Planungsträger beschrieb das Verhältnis als *„sehr gut bis kooperativ"* (I PT 3) und führte dies auf die frühzeitige Einbindung der Stadt in den Planungsprozess zurück (ebd. 5). Der Oberbürgermeister bescheinigte dem Planungsträger, er habe den Prozess *„vernünftig auf den Weg gebracht"* (I OB 35). Auf inhaltlicher Ebene wurde intensiv verhandelt. Die Stadt vertrat gegenüber dem Planungsträger eine *„klare Position"* (I PT 134). In vielen Punkten, wie beispielweise bei dem geforderten Bau einer Brücke, kam der Planungsträger der Stadt entgegen. Der Oberbürgermeister von Ingelheim sprach insgesamt von einer guten Zusammenarbeit mit dem Planungsträger und einer guten Vorgehensweise (I OB 35). Entscheidend für den guten Planungsverlauf sei auch gewesen, dass das Land schon frühzeitig, bereits vor dem Vorliegen konkreter Planungen über die Absicht eines Polderbaus informiert habe. Bei Unstimmigkeiten, wie z.B. der Änderung der Gesamtkonzeption des Polders sowie dem Beginn einer Baumaßnahme ohne vorherige Ankündigung, habe der Planungsträger sofort reagiert und Informationen nachgereicht. Daher bescheinigte der Oberbürgermeister dem Planungsträger eine insgesamt gute Informationspolitik (I OB 31).

2. Planungsträger und Landwirtschaft: Die Verhandlungen zwischen Landwirtschaft und Planungsträger verliefen aus Sicht des Planungsträgers produktiv, nicht zuletzt aufgrund der zentralen Rolle des Moderators der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP):

> *„Der Moderator aus der AEP war unser wichtigster Ansprechpartner in Bezug auf die Landwirtschaft. Mit ihm konnten wir solche Dinge sehr offen und direkt diskutieren" (I PT 34).*

Auch die Landwirte erlebten die Zusammenarbeit als konstruktiv. Zwar sei von Seiten des Planungsträgers zu Beginn der Planung auch die Möglichkeit der Besitzeinweisung bei Widerstand der Grundstückseigentümer gegen die Baumaßnahme genannt worden:

> *„Das wurde uns hier im Zusammenhang natürlich auch angekündigt, nach dem Motto ‚also wir bauen jetzt, der Zeitplan ist vorgegeben und diese Besitzansprüche werden dann irgendwann im Nachgang geregelt, weil Hochwasserschutz und Allgemeinheit Priorität haben'" (I LW 8).*

Infolge der guten Zusammenarbeit *„wurde davon aber kein Gebrauch gemacht"* (I LW 10). Der Moderator der AEP sorgte bewusst für ein häufiges Zusammentreffen zwischen Landwirtschaft und Wasserwirtschaft, um bei den Planern ein Verständnis für die Probleme vor Ort zu erzielen:

> *„Dann merken die [Planungsträger – Anm. d. A.] auch selbst die Betroffenheit und die Probleme, die sie sonst so einfach am grünen Tisch versuchen darzustellen" (I LWM 23).*

Ebenso koordinierte der Moderator die Diskussion innerhalb der Landwirtschaft und sorgte für die Einhaltung von gegebenen Zusagen gegenüber dem Planungsträger. Vorteilhaft sei auch das flexible Vorgehen des Planungsträgers im Planungsverlauf gewesen, der *„nicht so festgefahren“* agiert habe (I LW 60). Ausgesprochen positiv sei die Übernahme der Kosten für das Bodenordnungsverfahren durch das Land Rheinland-Pfalz gewesen (I LW 100-102). Auch die Landwirtschaft bemühte sich aus ihrer Sicht um ein Entgegenkommen in Fragen, die dem Planungsträger ein wichtiges Anliegen waren, wie z.B. die Ermöglichung ökologischer Flutungen (I LWM 14).

3. Planungsträger und Naturschutz: Direkte Interaktionen zwischen Planungsträger und Naturschutz scheint es kaum gegeben zu haben, da die für den Naturschutz relevanten Aspekte bereits in der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) verhandelt wurden. Aus Sicht des Naturschutzvertreters seien die Anliegen des Naturschutzes für den Planungsträger nicht relevant gewesen:

> *„Was interessieren die Wasserwirtschaft die Besucher der Rheinauen, die Naturschutzgebiete kaputt machen, weil sie immer mehr werden. Das ist für das wasserwirtschaftliche Ziel Hochwasserschutz nicht relevant“ (I NV 140).*

4. Planungsträger und Planfeststellungsbehörde: Die Interaktionen zwischen Planungsträger und Planfeststellungsbehörde verliefen anscheinend auf der rein sachlichen Ebene eines behördlichen Austausches; sie wurden kaum thematisiert. Gegenüber herkömmlichen Verfahren hervorgehoben wurde jedoch die frühzeitige Abstimmung zwischen beiden Behörden (I PFB 5-8).

5. Landwirtschaft und Naturschutz: Die Beziehungen zwischen Landwirtschaft und Naturschutz waren geprägt von den unterschiedlichen Vorstellungen der zukünftigen Entwicklung und Bewirtschaftung der Polderfläche und der starken Position der Landwirtschaft in der Region. Während die Landwirtschaft eine Entflechtung zwischen Flächen mit landwirtschaftlicher Priorität und Naturschutzflächen anstrebte, plädierte der Naturschutz für integrierte Lösungen. Letztlich setzte sich die Landwirtschaft mit einem Konzept der Entflechtung durch. Nach Aussage des Moderators der AEP war es *„ein Riesenprozess, bis die Leute [der Naturschutz – Anm. d. A.] da mitgespielt haben“* (I LWM 35). Die Äußerungen des Naturschutzvertreters vermitteln das Gefühl des Naturschutzes, den Interessen der Landwirtschaft unterlegen zu sein:

> *„[Die Flurbereinigung auf 1.000ha – Anm. d. A.] ist sozusagen der Preis, den der Naturschutz, den der Landschaftsschutz zahlt, dass die Landwirtschaft sagt, ok, wir machen mit bei dem Polder“ (I NV 14).*

Auch fühlte sich der ehrenamtliche Naturschutz von der landwirtschaftlichen Seite bzw. dem Moderator der AEP teilweise missbraucht. Mit dem Hinweis auf die vermeintlich enge Zusammenarbeit mit dem Naturschutz während der AEP habe der Moderator die Zustimmung des Ministeriums zu kritischen Themen erlangt (I NV 66).

Aus Sicht des Naturschutzvertreters hätte es andere Möglichkeiten der Abstimmung mit den Landwirten vor Ort gegeben, wenn sich nicht übergeordnete Interessenvertreter eingeschaltet hätten:

> *„Ich glaube, wenn man denen [den Landwirten vor Ort – Anm. d. A.] gesagt hätte, ‚wir kaufen dir deinen Rübenacker ab‘, dann wäre es einfacher geworden. Manchmal waren da Probleme auch aufgebauscht worden, die es vielleicht gar nicht so gab, um da andere Interessen mit zu verfolgen“ (I NV 198).*

Der Moderator der AEP konnte die Unzufriedenheit des ehrenamtlichen Naturschutzes mit den Ergebnissen nicht nachvollziehen und führte diese auf zu hohe Ansprüche des Naturschutzes zurück (I LWM 23). Der örtliche Landwirtschaftsvertreter verstand den Ansatz eines in die Bewirtschaftung der gesamten Fläche integrierten Naturschutzes als Übergriff des Naturschutzes:

> *„Das kann nicht angehen, dass [der Naturschutz – Anm. d. A.] alles in Beschlag nimmt. […] Die Fläche ist groß genug, dass jeder zu seinem Recht kommt. Aber nicht nach dem Motto ‚hab ich einmal den kleinen Finger, dann nehme ich gleich die ganze Hand'" (I LW 112).*

Über die Präferenzen des Naturschutzes für eine extensive Beweidung eines Teils der Polderfläche wurde auf Seiten der *„Landwirtschaft natürlich […] gelacht"* (I LW 120). Auf Betreiben des Umweltministeriums wurde eine mögliche Beweidung in die Abwägung von Nutzungsalternativen einbezogen, was von der Landwirtschaft als *„Bonbon für die grüne Seite"* (I LW 120) angesehen wurde. Unterschiedliche Auffassungen gab es auch über den Umgang mit der Vernässung von Ackerflächen infolge von erhöhtem Grundwasser bzw. Flutungen. Während der Naturschutz das Wasser möglichst lange in der Fläche halten wollte, war die Landwirtschaft an einer raschen Ableitung des Wassers interessiert und konnte sich mit der Forderung nach einem funktionierenden Grabensystem durchsetzen. Aus den Äußerungen des örtlichen Landwirtschaftsvertreters spricht eine gewisse Genugtuung über die - im Vergleich zum Naturschutz - starke Position der Landwirtschaft. So sei der Bearbeiter der bei der Landwirtschaftskammer angesiedelten Grundstücksbörse zugleich naturschutzfachlich kompetent gewesen und habe *„den grünen Verbänden einen Plan vorgelegt, wie Biotopflächen aussehen können. Das waren die überhaupt nicht gewohnt, da [waren] die total überfahren"* (I LW 64). Trotz des unterschiedlichen Kräfteverhältnisses sprachen beide Seiten jedoch auch von einem besseren Verständnis für die Position des anderen, das sich im Laufe der Auseinandersetzungen im Rahmen der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) entwickelt hätte.

6. Landesregierung Rheinlad-Pfalz und Landwirtschaft bzw. Naturschutz: Zwischen der Landwirtschaft und der Landesregierung Rheinlad-Pfalz bestand eine enge Zusammenarbeit, die Verhandlungen verliefen nach Aussage des Moderators der AEP ergebnisorientiert:

> *„Wenn wir ein Gespräch wollten, dann haben wir ein Gespräch bekommen. Dann haben wir Punkt für Punkt abgearbeitet. […] Die waren aber alle interessiert, vor allen Dingen auf der Ebene des Ministeriums, dass das möglichst reibungslos geht, und die haben durchaus kapiert, dass dieser Prozess [die AEP – Anm. d. A.] hilfreich ist. Da gab es nie Probleme (I LWM 101).*

Das Land sagte die Durchführung der von der Landwirtschaft eingeforderten AEP mit integriertem Bodenordnungsverfahren zu und finanzierte im Anschluss daran auch die Umsetzungsplanung (I LWM 43). Die Umweltministerin und damit auch Staatssekretäre und Abteilungsleiter im Ministerium folgten dem Konzept „Naturschutz durch Nutzung", was eine Verständigung mit der Landwirtschaft erleichterte (I LWM 27). Demgegenüber sei es oft zu *„Komplikationen mit der Unteren Landespflegebehörde"* (I LWM 31) gekommen, deren Grundhaltung des Kampfes gegen landwirtschaftliche Interessen *„immer noch von vorgestern"* (I LWM 27) gewesen sei. Durch Vereinbarungen mit dem Ministerium sei es jedoch immer wieder gelungen, die Einwände der unteren Ebene auszuhebeln (I LWM 31). Den Grund für die erfolgreichen Gespräche mit dem Ministerium sah der AEP-Moderator in seiner Art der Verhandlungsführung:

> *„Wenn ich da hin gehe [in das Ministerium – Anm. d. A.], weiß ich schon, was ich will, und ich sag das dann auch sehr klar […]. Dann müssen die anderen schon sagen, warum es so nicht geht, oder was sie für einen besseren Vorschlag haben" (I LWM 170).*

Demgegenüber fand der Naturschutzverband mit seiner Bitte um Fortsetzung der im Modellprojekt „Eine Region im Gespräch" gesammelten Projektideen keine Unterstützung bei der Landesregierung (I NV 30). Dennoch kam zum Ausdruck, dass sich das Umweltministerium auch als Mittler verstand und versuchte, die Interessen zwischen Landwirtschaft und Naturschutz auszubalancieren. So bestand das Ministerium auf dem Aufgreifen eines Vorschlags des Naturschutzverbandes, einen Teil der Polderfläche mittels extensiver Beweidung zu bewirtschaften.

7. Gemeinde und behördliche Naturschutzvertreter: Innerhalb von AEP und Polderplanung kam es auch zu Verhandlungen zwischen der Gemeinde und behördlichen Naturschutzvertretern. Als Ausgleich für die sich durch den Polder ergebenden Einschränkungen und die bereits bestehenden Restriktionen durch Naturschutzgebiete forderte die Stadt Entwicklungsmöglichkeiten auf anderer Ebene. Hier kam der behördliche Naturschutz der Stadt entgegen.

Inhaltliche Diskussionsstränge

Diskutiert wurden folgende Themen 1) räumliche Entflechtung der Interessen von Landwirtschaft und Naturschutz, 2) ökologische Flutung, 3) Möglichkeiten der Stadtentwicklung, 4) Wegebeziehungen, 5) Anstieg des Grundwassers, 6) Klärung von Zuständigkeiten und Übernahme von Folgekosten. Die Änderung des Gesamtkonzeptes von einer Nutzung des Polders im Fall eines 20jährlichen Hochwassers hin zur Nutzung bei fünfjährlichen Hochwassern verursachte zunächst Verärgerung auf Seiten der Stadt. Letztlich wurde diese jedoch ohne längere Debatten akzeptiert. Auch die von der Stadt thematisierte Größe des Polders und der Wasserflächen wurde frühzeitig geklärt. Da beide Themen nicht zu inhaltlichen Debatten führten, werden sie daher im Folgenden nicht näher aufgeführt.

1) räumliche Entflechtung der Interessen von Landwirtschaft und Naturschutz: Ein wesentliches Anliegen der Landwirtschaft war es, eine räumliche Entflechtung zwischen Landwirtschaft und Naturschutz zu erreichen, d.h. klar voneinander abzugrenzen, wo Landwirtschafts- und wo Naturschutzinteressen Priorität haben sollen. Schon frühzeitig wurde die Akzeptanz des Polders daher an die Durchführung eines Bodenordnungsverfahrens geknüpft. Dabei sollte das Bodenordnungsverfahren auch für *„sinnvolle Einheiten“* in einem *„größeren Bereich“* (I LW 20) sorgen. Das Thema der Bodenordnung sei den Naturschutzverbänden *„in den Gesprächen […] bei diesen Runden Tischen“* vermittelt worden:

> *„Wenn ihr [die Naturschutzverbände – Anm. d. A.] dann schon im Polder Feuchträume bekommt und so eine Auenlandschaft geschaffen wird, dann müsst ihr auch im Gegenzug verstehen, dass wir [den Bereich] außerhalb des Polders [als] Vorranggebiet Landwirtschaft sehen, und dass es auch für die Betriebe möglich sein muss, sinnvoll zu wirtschaften“ (I LW 20).*

In dieser Diskussion prallten die unterschiedlichen Werte und Landschaftsbilder von Naturschutz und Landwirtschaft aufeinander. Während die Landwirtschaft großflächigere Wirtschaftseinheiten anstrebte, bestand der *„Wert der Landschaft“* für den Naturschutz genau in dieser *„Verflechtung“* (I NV 106), in der *„klein parzellierte[n], mosaikartig genutzte[n] Landschaft“* (I NV 14).

Nach Darstellung des Naturschutzvertreters ging es dem Moderator der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) darum, innerhalb der AEP grundsätzliche Fragen der räumlichen Nutzung zu klären:

> *„[Es sollte klargestellt werden], dass die Landespflege sich auf Kernräume beschränken muss und dass das dann auch im Plan festgelegt ist, wo ein Vorranggebiet für die Landwirtschaft und wo ein Vorranggebiet Naturschutz oder Landespflegeflächen ist, und dass man sich da dran auch hält. Und nicht, dass dann jeder dem anderen dazwischen funkt“ (I LW 70).*

Der Naturschutzvertreter beschrieb diesen Klärungsprozess mit eher kritischer Konnotation:

> *„[Es ging darum], dass die Landwirtschaft in dem Rahmen, wie sie es will, arbeiten darf. Und ihr vom Naturschutz keine Hürden zwischen die Beine gelegt werden“ (I NV 126).*

> *„[Der Moderator der AEP wollte – Anm. d. A.] ‚Tabula Rasa‘ in der Fläche und auf Restflächen, die nicht bewirtschaftbar sind, ein bisschen ‚Biotopgedöns‘“ (I NV 106).*

Auch wenn der Naturschutzvertreter den Eindruck vermittelte, eine Entflechtung abzulehnen, schienen einzelne Vorschläge des Naturschutzes in die gleiche Richtung zu zielen. So berichtete der Moderator der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP):

> *„Die grünen Verbände wollten, dass innerhalb des Polders gar keine Landwirtschaft mehr stattfindet. […] Völliger Unsinn“ (I LWM 149).*

Eine mögliche Nutzungsperspektive für den Polderraum bzw. zumindest für die 20 ha der ökologischen Flutung sah der Naturschutz in einer extensiven Grünlandnutzung mittels Beweidung. Ein entsprechendes Gutachten des für die AEP verantwortlichen Büros habe dieses Modell als nicht rentabel dargestellt. Daraufhin hätten die Naturschutzvertreter eigene Konzepte erstellt sowie potentielle Interessenten einer Beweidung vorgestellt. Diese Konzepte seien aber *„nicht ganz aufgenommen worden“* (I NV 136). Demgegenüber sprach der örtliche Landwirtschaftsvertreter davon, dass sich das Umweltministerium für eine solche Nutzung stark machen und sicher Sonderkonditionen ermöglichen werde (I LW 58).

2) Ökologische Flutungen: Umstritten war zunächst die Umsetzung der im Raumordnungsverfahren festgesetzten ökologischen Flutungen. Diese seien fachlich aus Baden-Württemberg übertragen worden und hätten dem Planungsträger *„Bauchweh“* bereitet, da sie aufgrund der natürlichen Gegebenheiten in Rheinland-Pfalz kaum umzusetzen seien:

> *„Das muss man einmal sagen, dass das [die ökologischen Flutungen – Anm. d. A.] nicht geht“ (I PT 33).*

Denn man habe im Vergleich zur Situation am Oberrhein mit seinen Staustufen nicht die *„elegante Situation, dass der Rhein gestaut ist und das Hinterland tiefer liegt“*, so dass bei Öffnung das Wasser in den Raum laufe und *„unterhalb der Staustufe […] das Ganze wieder [abliefe]“* (I PT 33). Zwischen dem Rhein und dem Polder Ingelheim habe sich zudem ein Höhenrücken befunden. Aus diesen Gründen kam der Planungsträger zu folgendem Schluss:

> *„Die ökologische Flutung war eigentlich nicht realisierbar. Sie hat sich nur realisieren lassen, in dem wir die oberwasserseitige Anbindung der Sandlach betrieben haben“ (I PT 33).*

Dies habe eine *„klare Projekterweiterung“* (I PT 33) dargestellt, aber geholfen, die Akzeptanz der Naturschutzverbände zu erlangen. Eine Lösung sei auch gewesen, den Rückhalteraum nicht für ein 20jährliches Ereignis, sondern für fünfjährliche Hochwasserereignisse auszulegen:

> *„[Damit wird der Polder] sehr viel häufiger [geflutet] als ursprünglich angedacht. So kommen wir dem ökologischen Gedanken schon sehr viel näher“(I PT 33).*

Die Landwirtschaft bekannte sich trotz Skepsis in den eigenen Reihen bereits im Rahmen der AEP zu den ökologischen Flutungen:

> *„Der Wasserwirtschaft hat geholfen, dass wir gesagt haben, ökologische Flutungen machen wir mit […], und das haben wir dann auch mit den Kommunen abgesprochen“ (I LWM 23).*

Der Planungsträger ging von einem Flächenbedarf von 10 ha für die Vernässung durch ökologische Flutungen aus. Planungsträger und Landwirtschaft einigten sich jedoch darauf, 20 ha für die ökologischen Flutungen und die Modellierung eines Übergangs zur landwirtschaftlichen Nutzfläche in Anspruch zu nehmen, dafür aber die Bewirtschaftung der verbleibenden Polderfläche ohne weitere Einschränkungen zu ermöglichen (I PT 34):

> *„Die Landwirtschaft ist bereit auf 20ha im Polder zu verzichten, dafür aber sonst durchaus vernünftig zu wirtschaften“ (I LWM 18).*

Für den örtlichen Landwirtschaftsvertreter stellte die Vernässung auf 20 ha Fläche dennoch eine erhebliche Beeinträchtigung dar. Zwar sei die Fläche mit den darauf befindlichen Obstbäumen zeitweises Hochwasser gewohnt, nicht aber eine dauerhafte Vernässung:

> *„[Im Fall ökologischer Flutungen ist dann– Anm. d. A.] ständig hohes Grundwasser. Dann können sie keinen Obstbau mehr betreiben, denn ihnen gehen ja die Bäume ein“ (I LW 20).*

Der Landwirtschaft sei es deshalb wichtig gewesen, *„die Möglichkeit [zu] haben, rauszugehen aus der Fläche“* und dies *„kostenneutral“* (I LW 20).

Obwohl die Anbindung der Alten Sandlach nach Bekunden des Planungsträgers vor allem geschah, um ökologische Flutungen zu ermöglichen und damit die Akzeptanz des Naturschutzes zu erlangen, bezweifelte der Naturschutzvertreter den Sinn dieser Maßnahme:

> *„Diesen Altarm hat man oberstromig angeschlossen, hat dann durch den Deich eine Schlitzung gemacht, ein offenes Gerinne und dann sozusagen in die nördlichsten Polderflächen eine große Mulde reingebaggert. […] Und die soll über dieses offene Gerinne angeschlossen werden, d.h. es ist so eine Pfütze am Tropf […], aber mit einer ökologischen Flutung hat das von der Funktion und Wirksamkeit her relativ wenig zu tun“ (I NV 16).*

Der Naturschutz favorisierte eine flächige ökologische Flutung, wie sie auch im Raumordnungsbescheid vorgesehen gewesen sei:

> *„Wir haben immer gesagt, wir wollen eine richtige ökologische Flutung, wir wollen eine […] in die Fläche gehende Flutung“ (I NV 14).*

Dies sei sowohl von der Landwirtschaft, als auch dem Planungsträger selbst in Frage gestellt worden. Die Landwirtschaft habe die Begrenzung auf 20 ha zum Teil ihres 10-Punkte-Planes gemacht:

> *„[Die Landwirtschaft hat – Anm. d. A.] gesagt, nur wenn dieser [10-Punkte-Plan – Anm. d. A.] umgesetzt werden kann, können wir garantieren, dass kein Landwirt klagt“ (I NV 14).*

Für die Stadt war die Umstellung auf die Nutzung des Polders für fünfjährliche Hochwasser anstelle 20jährlicher Hochwasser einschneidender als die Frage der ökologischen Flutung:

> *„Die Ökologische Flutung, das ist ein […] [Konstrukt – Anm. d. A.], das sich dabei ergeben hat, mit dem ich auch leben kann. Ich hätte auch damit leben können, wenn es nicht gekommen wäre“ (I OB 37).*

3) Möglichkeiten der Stadtentwicklung: Als Ausgleich für die sich durch den Polder ergebenden Einschränkungen und die bereits bestehenden Restriktionen durch Naturschutzgebiete forderte die Stadt Ingelheim Möglichkeiten der Stadtentwicklung auf anderer Ebene. Hier sei der behördliche Naturschutz der Stadt entgegen gekommen und ermöglichte Ausnahmeregelungen für eine Umgehungsstraße sowie den Bau eines Gewerbegebietes:

> *„In diesem Zug wurde die Umgehungsstraße auch mitverhandelt, die gescheitert wäre, weil sie am Rande wieder durch das Naturschutzgebiet ging. […] Und da hat man von der Seite also auch wieder ein bisschen Schnur gegeben und gesagt, also gut, wir machen da eine Ausnahme. […] Und da kam es zur Annäherung. Es war halt wichtig, dass wir diesen großen Runden Tisch hatten, an dem alle Beteiligten saßen“ (I LW 34).*

> *„Im Zuge des Polderbaus [hat man] den Kompromiss gefunden, dass die Landespflege auf für sie wertvolle Sandrasenflächen […] verzichtet hat, und dass es da ein Gewerbegebiet gibt“ (I LW 30).*

Bei der Suche nach Ersatzflächen für bisherige oder von der Kommune zukünftig vorgesehene Nutzungen spielte es laut Oberbürgermeister eine große Rolle, dass es um Ingelheim *„enorme Flächen an Naturschutzgebieten und anderen restriktiven Gebieten [z.B. FFH – Anm. d. A.]“* (I OB 49) gäbe. Dies und die dichte Besiedlung des Umlandes würden den Handlungsspielraum stark einengen:

> *„Man [gibt] als Kommune nicht ohne weiteres solche Planungen [für die städtische Entwicklung – Anm. d. A.] auf. Zumal es dann auch in aller Regel keinen Ersatz dafür gibt, denn die Flächen sind natürlich in einer dicht besiedelten Gegend wie hier im westlichen Rhein-Main-Gebiet, sehr schwierig zu bekommen“ (I OB 33).*

Bereits im Verlauf der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) wurde festgelegt, dass innerhalb des Polders ein interkommunales Ausgleichskonto errichtet wird (I PT 85):

> *„[Für die Stadt Ingelheim ist es wichtig – Anm. d. Autorin], dass wir dort Gelände erwerben und umwandeln können in eine ökologisch wertvollere Form und dies einbringen in ein so genanntes Öko-Konto und damit Eingriffe an anderer Stelle ausgleichen können“ (I OB 51).*

Der Naturschutzvertreter bezeichnete diesen geplanten Öko-Pool als *„Worthülse“* (I NV 132):

> *„Erst mal weiß man gar nicht, ob in diesem Landschaftsraum überhaupt eine Betroffenheit von Flächen da ist, und wenn diese Betroffenheit käme, dann käme sie nur durch die Eingriffe der Landwirtschaft […]. Von daher ist gar nicht klar, ob dieser Öko-Pool überhaupt zustande kommt und auf Akzeptanz stößt“ (I NV 130).*

4) Wegebeziehungen: Im Fall der Gewährleistung einer durch die Öffnung der alten Sandlach unterbrochenen Wegebeziehung konnte die Stadt ihre Interessen gegenüber dem Planungsträger durchsetzen. Dieser sagte den Bau der von der Stadt geforderten Brücke zur Aufrechterhaltung einer Wegebeziehung bei Flutungen zu, obwohl er an dieser Stelle die Errichtung einer Furt favorisiert hatte (I PT 42). Da Land und Planungsträger auf die Forderungen der Stadt eingegangen seien, *„haben wir [die Stadt – Anm. d. A.] auch keinen Grund zu sagen, das [die Planung – Anm. d. A.] nicht ok ist“*.

5) Anstieg des Grundwassers: Die Behandlung des durch den Polderbetrieb bedingten Grundwasseranstiegs war für den Planungsträger ein geläufiges Planungsthema:

> *„[Die Frage nach dem Grundwasseranstieg – Anm. d. A.] ist die klassischste Frage überhaupt und die beantworten wir […]. Jeden zusätzlichen Schaden bringenden Grundwasseranstieg müssen wir vermeiden. Und das weisen wir nach“ (I PT 29).*

Die Folgen des Grundwasseranstieges wurden anhand verschiedener Szenarien visualisiert, insbesondere auch für den von der Stadt kritisch gesehenen Bereich Freiweinheim sowie die alte Hausmülldeponie. Dabei wurde auch ein so genanntes „worst case scenario“ zugrunde gelegt. Dieses Szenario erklärte, welche Auswirkungen ein 200-jährliches Hochwasser hätte und wie darauf zu reagieren sei. Die Stadt hatte dadurch das Gefühl, dass ihre Befürchtungen ernst genommen wurden, was laut Planungsträger entscheidend zur Akzeptanz der Planung beitrug (I PT 29). Auch die Sicherstellung der Außengebietsentwässerung zwischen Heidesheim und Niederingelheim wurde von der Stadt eingefordert (I OB 19).

6) Klärung von Zuständigkeiten und Übernahme von Folgekosten: Es wurden verschiedene Absprachen zur Regelung von Zuständigkeiten, Folgekosten und Entschädigungen getroffen. Ein zentrales Anliegen der Stadt Ingelheim war es dabei, dass der Stadt *„keine nachteiligen Wirkungen entstehen“* und *„die finanzielle Verantwortung klar ist für die Folgemaßnahmen, die sich aus dem Polderbau ergeben“* (I OB 21). Die Verantwortlichkeiten seien schriftlich fixiert:

> *„Wir [die Stadt Ingelheim – Anm. d. A.] werden in den nächsten Jahren dafür Sorge tragen, dass diese Verantwortung [für die sich aus dem Polderbau ergebenden Folgeschäden und -maßnahmen – Anm. d. A.] auch wahrgenommen wird“ (I OB 23).*

Von der Stadt angemahnt wurde auch die Entschädigung der Jagdgenossen (I OB 73). Ersatzflächen für die Polderflächen zu finden, sei nicht einfach gewesen, so der örtliche Landwirtschaftsvertreter (I LW 20). Die Polderflächen seien infolge der guten Wasserverhältnisse und Nährstoffeinträge durch die Überschwemmungen qualitativ hochwertig. Die Regelung des Landes, die aufgekauften Polderflächen den Landwirten pachtfrei zur Verfügung zu stellen und dafür im Hochwasserfall keine Entschädigungen zu zahlen, war aus Sicht des örtlichen Landwirtschaftsvertreters ein *„fairer Deal“* (I LW 162). Zwischen Wasserwirtschaft und Landwirtschaftskammer wurde vertraglich geregelt, dass bei der kostenlosen Verpachtung der Polderflächen die vorherigen Nutzer vorrangig behandelt werden (I LWM 149). Der von der Wasserwirtschaft für Flächentausch erworbene aufgegebene Betrieb von 30 ha sei als Tauschobjekt nicht attraktiv gewesen, da in diesem Gebiet eine schlechtere Bodenqualität und Frostgefährdung gegeben waren (I LW 98).

Emotionen

Wie bereits geschildert, stießen die ersten Überlegungen zu einem Polder Ingelheim nach Aussage des Planungsträgers in der Region auf Ablehnung (I PT 17). Der befragte Vertreter war zu diesem Zeitpunkt jedoch noch nicht selbst in der Region tätig und schilderte die Anfänge damit aus der Sicht seines Vorgängers. Erstaunlicherweise bestätigte keiner der weiteren befragten Akteure die Version eines anfänglichen starken Widerstands gegen die Polderidee.

Der Polderplanung war das vom Land Rheinland-Pfalz initiierte Modellprojekt „Eine Region im Gespräch“ vorausgegangen. Die Landwirtschaft kritisierte die Herangehensweise des Modellprojektes:

> *„Sehr locker, sehr frei. Und alle haben schöne Ideen entwickelt, ohne betroffen zu sein“ (I LWM 4).*

Einer solchen *„Zeitverschwendung“* (I LWM 12), die sich nicht an den tatsächlich in ihrem Eigentum bzw. Lebenserwerb Betroffenen orientiere und zielführend strukturiert sei, wollte sich die Landwirtschaft verweigern:

> *„Wir machen unter diesen Bedingungen nicht mit. Wenn wir da mitmachen sollen, dann ist die Voraussetzung, dass wir eine großräumige agrarstrukturelle Entwicklungsplanung machen“ (I LWM 6).*

Der Naturschutz kritisierte die mangelnde Leitbildorientierung des Modellprojektes und strebte eine zielorientiertere Fortsetzung an, konnte dafür aber keine Partner auf der Landes- und Regionalebene finden. Bei aller Kritik waren sich die Akteure jedoch einig, dass das Modellprojekt eine *„positive Grundstimmung“* in der Region und damit *„das Klima für die Umsetzung des Polders geschaffen“* (I NV 20) habe.

Die Forderung der Landwirtschaft nach einer agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) wurde vom Land Rheinland-Pfalz aufgegriffen, ebenso übernahm das Land im weiteren Verlauf die Finanzierung von Bodenordnungsverfahren und Umsetzungsplanung der AEP. Damit gelangte die Landwirtschaft von einer skeptischen, reagierenden zu einer agierenden, den Planungsprozess vorantreibenden Rolle. Hätte es dieses Entgegenkommen und Aufgreifen der Kritik am Modellprojekt nicht gegeben, wäre der Widerstand gegen Modellprojekt und Polderplanung mit großer Wahrscheinlichkeit gewachsen. Mit dem zunehmenden Einfluss der Landwirtschaft auf die Planung wuchs allerdings die Frustration auf Seiten des ehrenamtlichen Naturschutzes, da dem Naturschutz nach eigenen Äußerungen zu urteilen in der AEP eine untergeordnete Rolle zukam (I NV 46).

Bereits in der AEP wurden konfliktbehaftete Themen wie die ökologischen Flutungen und die räumliche Entflechtung von Naturschutzflächen und landwirtschaftlicher Nutzung geregelt, damit blieb die eigentliche Polderplanung von Konflikten mit Naturschutz und Landwirtschaft weitgehend frei. Auch richtete sich die teilweise emotional vorgetragene Kritik des Naturschutzvertreters nicht an den Planungsträger, sondern wurde an den Moderator der AEP adressiert. Dabei sprach aus den Äußerungen des Naturschutzvertreters auch eine Ohnmacht gegenüber wasser- und landwirtschaftlichen Interessen, die letztlich zum Rückzug aus der aktiven Gremienarbeit führte.

Die Kommunikation innerhalb der Polderplanung war damit von sachlichen, themenbezogenen Diskussionen geprägt. Entsprechend sachlich und überwiegend wertschätzend äußerten sich auch die befragten Akteure über ihre jeweiligen Verhandlungspartner. Als *„sehr gut bis kooperativ“* (I PT 3) bezeichnete der Planungsträger die Zusammenarbeit mit der Stadt Ingelheim, auch der Oberbürgermeister sprach von einer guten Zusammenarbeit. Auch zwei aus Sicht der Stadt Ingelheim gravierende Einschnitte – die Änderung der Gesamtkonzeption des Polders hin zu einer häufigeren Flutung der Fläche sowie der Beginn von Baumaßnahmen ohne vorherige Information der Stadt – führten nicht zu einer Trübung des Vertrauensverhältnisses bzw. emotionalen Vorwürfen (I OB 31, 37). Dadurch, dass *„die Wasserwirtschaft in die Region gegangen“* sei, danach gefragt habe, *„was möchte die Region, hat sich eine gewisse Vertrautheit entwickelt“* (I PT 5), urteilte der Planungsträger.

Ähnlich fiel die Schilderung der zwischen dem Planungsträger und der Landwirtschaft bzw. dem Land Rheinland-Pfalz und der Landwirtschaft stattgefundenen Diskussionsprozesse aus. Kritische Themen wie die Frage der ökologischen Flutung wurden als Prozesse einer schrittweisen Lösungsfindung beschrieben, die man *„offen und direkt“* (I PT 34) besprechen konnte. Die anfängliche Drohgebärde von Seiten des Planungsträgers zur Möglichkeit der Besitzeinweisung bei Widerstand der

Grundstückseigentümer gegen die Baumaßnahme sei fallen gelassen worden (I LW 8, 10). Regelmäßige Treffen zwischen Landwirtschaft und Wasserwirtschaft führten auf beiden Seiten zu einem besseren Verständnis der Problemlage des jeweiligen Gegenübers (I LWM 23).

Insgesamt entsteht das Bild eines Planungsprozesses, der ausgesprochen sachlich verlief. Planänderungen und Informationsmängel führten nicht zu emotionalen Eskalationen. Es entstanden keine verhärteten Positionen, die zu eingeschränktem Agieren aus Angst vor Gesichtsverlust führten.

6.2.3 Ergebnis

Im Mittelpunkt dieses Kapitels steht die Frage, wie sich die im Planungsprozess praktizierte Öffentlichkeitsbeteiligung auf die Ergebnisse des Prozesses ausgewirkt hat. Dem Grundverständnis dieser Arbeit entsprechend gelten partizipative Prozesse dann als erfolgreich, wenn sie zu einer besseren Input-, Throughput- und Output-Legitimität einer Planung beitragen. Wie bereits aus der Schilderung der Prozessdynamik deutlich wurde, bezog die Polderplanung einen Großteil ihrer Akzeptanz aus den Vorläuferprojekten „Eine Region im Gespräch“ sowie der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung. Bei der folgenden Betrachtung der Ergebnisse des Polderplanungsprozesses wird die enge Verknüpfung zwischen diesen drei Prozessen deutlich.

<u>Input-Legitimität</u>

Eine Planung wird von den beteiligten Akteuren und in der Öffentlichkeit dann als legitim empfunden und akzeptiert, wenn die Integration unterschiedlicher Werte und Interessen in die Planung gelungen erscheint. Die Stadt Ingelheim gab an, dass ihre Interessen weitgehend in die Planung eingeflossen sind. So konnte die Stadt ihre zentralen Forderungen wie z.B. nach alternativen Möglichkeiten der Stadtentwicklung, der Aufrechterhaltung einer Wegebeziehung oder dem Schutz vor nachteiligen Folgewirkungen des Polders umsetzen. Mit der durch das Planfeststellungsverfahren erfolgten schriftlichen Fixierung der Verantwortung des Landes für Folgewirkungen war die Stadt zufrieden, hegte jedoch ein gewisses Misstrauen bezüglich der Finanzierung der zugesagten Maßnahmen:

> *„Das eine ist die Fixierung der Verantwortung, das andere ist dann das Ausfüllen der Verantwortung. Und da weiß man natürlich, dass bei knappen Finanzen natürlich gern auch mal an der ein oder anderen Stelle gespart wird“ (I OB 23).*

Insgesamt war die Akzeptanz der Stadt gegenüber der Polderplanung jedoch hoch, denn das Land sei auf die Forderungen der Stadt eingegangen, *„und insofern haben wir auch keinen Grund zu sagen, das [die Planung – Anm. d. A.] nicht okay ist“* (I OB 89).

Auch der örtliche Landwirtschaftsvertreter äußerte Zufriedenheit über den Gesamtprozess. Zwar habe frühzeitig festgestanden, dass der Polder gebaut werde, die Rahmenbedingungen hätten jedoch mitbestimmt werden können. Wesentliche Motivation für die positive Grundhaltung der Landwirte war, *„das in diesem Zug ein Bodenordnungsverfahren anberaumt wurde“* (I LW 12). Damit wurde *„ein großes Handicap“* (I LW 14) der Landwirte vor Ort – das Fehlen einer Flurbereinigung und damit die Möglichkeit, größere Wirtschaftseinheiten zu bilden – aufgegriffen. Da die Landwirtschaft durch die Bewilligung der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) und deren Moderation durch einen landwirtschaftlichen Repräsentanten *„Herr des Verfahrens“* (I LWM 8) wurde, konnte sie ihre Anliegen aktiv einbringen:

> *„Wir haben die Gespräche geführt, nicht umgekehrt, wie es sonst immer ist“ (I LW 22).*

Die Landwirtschaft habe sich dabei bemüht, einen Konsens zwischen allen Beteiligten zu finden (I LW 24). Die Beschlüsse der AEP bildeten für den Planungsträger wiederum die Grundlage des Umgangs mit landwirtschaftlichen Fragestellungen der Polderplanung (I PT 7).

Wunsch des Naturschutzes war eine flächenhafte ökologische Flutung. Aus Sicht des Planungsträgers war dies aufgrund der topographischen Gegebenheiten *„eigentlich nicht realisierbar"; „da hätte man den Polder riesig abgraben müssen"* (I PT33). Um ökologische Flutungen in geringerem Umfang überhaupt umsetzen zu können, wurde vom Planungsträger *„die oberseitige Anbindung der Sandlach betrieben"*, die *„dann wiederum zur Akzeptanz beigetragen"* habe (I PT 33). Diese Lösung zeugt von einem flexiblem Vorgehen, bei dem unterschiedliche Ziele miteinander kombiniert worden, um Konfliktpotenziale zu entschärfen. Der Planungsträger hat demnach die Ziele des Naturschutzes aufgegriffen, in Verbindung mit gesetzlichen Naturschutzvorgaben zu einem eigenen Anliegen gemacht und diese auch gegenüber anderen Nutzergruppen vertreten:

> *„Klar war, dass wir auch gegenüber der Landwirtschaft und der Kommune darlegen, wie die ökologische Flutung ausfällt, welche Fläche davon betroffen ist, wie häufig, bis zu welchen Wasserständen" (I PT 34).*

Auch der örtliche Landwirtschaftsvertreter bescheinigte dem Planungsträger, er habe bei der Integration unterschiedlicher Interessen *„nicht so festgefahren"* (I LW 60) agiert.

Die letztlich geplante ökologische Flutung war aus Sicht des Naturschutzvertreters *„furchtbar wenig"* (I NV 14). Auch andere Vorschläge des Naturschutzverbandes, wie z.B. ein Konzept für eine extensive Beweidung des Poldergebietes, seien nicht in die Planung eingegangen. Die von der Landwirtschaft favorisierte und letztlich durchgesetzte Entflechtung zwischen Landwirtschaft und Naturschutz sei gegen den Willen des Naturschutzes erfolgt. Die Unzufriedenheit des Naturschutzvertreters war aus Sicht des Moderators der AEP und des Vertreters der Planfeststellungsbehörde nicht gerechtfertigt, sondern auf den zu hohen Anspruch des Naturschutzes an die naturschutzfachliche Ausrichtung der Planung zurückzuführen. Man habe einen Kompromiss gefunden, der einen Fortschritt sowohl für den Naturschutz, als auch die Landwirtschaft darstelle (I LWM 23, I PFB 15).

Fragen der Legitimation einzelner Gruppen zur Teilnahme am Planungsprozess warfen der Moderator der AEP und der örtliche Landwirtschaftsvertreter anhand des Modellprojektes „Eine Region im Gespräch" auf. Sie kritisierten dabei die Mitsprache von Personenkreisen, die letztlich nicht von den Maßnahmen betroffen seien. Hauptbetroffene und damit hauptsächlich zu Beteiligende seien letztlich die Landwirte (I LWM 4, I LW 96). Aus der Perspektive des Naturschutzvertreters leitete sich die Betroffenheit von Maßnahmen jedoch nicht aus den unmittelbaren Auswirkungen auf Eigentum und Lebenserwerb ab. Auch der Naturschutz müsse letztlich die Folgen des Modellprojektes tragen: Die touristischen Projekte zögen Besucherströme in sensible Gebiete nach sich, deren negative Auswirkungen der ehrenamtliche Naturschutz dann begrenzen müsse (I NV 14). Die in der Nachbarschaft des Polders wohnende Bevölkerung sei nicht ausreichend informiert worden. Nach Aussage des Moderators der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) ist die Öffentlichkeit bewusst außen vor gelassen worden, um ungestört arbeiten zu können (I LWM 174).

<u>Throughput-Legitimität</u>

Throughput-Legitimität entsteht dann, wenn die Teilnehmenden eines Planungsprozesses das Gefühl haben, dass im Verlauf der Planung die nötigen Regeln und Normen eingehalten wurden. In diesem Sinn bescheinigte die Stadt dem Planungsträger, den Planungsprozess schrittweise und nachvollziehbar gestaltet zu haben (I OB 35). Es sei zu jedem Zeitpunkt möglich gewesen, auf den Planungsträger mit der Bitte um genauere Informationen bzw. Kritik zuzutreten. Der Planungsträger sei stets bereit gewesen, in den entsprechenden Gremien detailliert zu informieren (I OB 37).

Der Naturschutzvertreter kritisierte die mangelnde Öffentlichkeitsarbeit des Planungsträgers während der Polderplanung. Seiner Meinung nach sei der Planungsprozess nicht offen und

transparent gestaltet worden (I NV 21). Innerhalb des Planfeststellungsverfahrens sei es nicht mehr möglich gewesen, Probleme offen zu diskutieren und Einfluss auf die Planung auszuüben (I NV 156).

Scharfe Kritik übte der Naturschutzvertreter vor allem an dem Kommunikationsprozess, der im Rahmen der AEP stattgefunden hat. Entscheidungen seien fernab des installierten Runden Tisches vom Moderator in Verhandlung mit der Landesebene getroffen wurden; auch sei nicht klar ersichtlich gewesen, wer im Prozess welche Rolle inne hatte (I NV 22, 46, 60, 122).

Der Vertreter der Planfeststellungsbehörde konnte zwar nachvollziehen, dass bei Teilnehmern infolge der dominanten Rolle des Moderators der Eindruck entstanden sei, der Prozess sei nicht transparent verlaufen. Er habe jedoch nicht erkennen können, dass der Moderator der AEP seine Funktion zugunsten der Landwirtschaft missbraucht hätte. Im Gegenteil, es seien Lösungen gefunden worden, die allen zugutekämen (I PFB 14-17).

Output-Legitimität

Unter dem Begriff der Output-Legitimität wird untersucht, inwieweit der Planungsprozess Polder Ingelheim zu Effektivität und Effizienz der Planung und einer Demokratisierung der Gesellschaft beitragen konnte.

Effektivität und Effizienz

Zur Beurteilung der Wirksamkeit partizipativer Angebote (*Effektivität*) und des Verhältnisses von Aufwand und Nutzen (*Effizienz*) werden die folgenden Kriterien herangezogen: 1) Qualität der Planung, 2) Konfliktregelung, 3) Rechtsicherheit und Umsetzung und 4) Kosten-Nutzen-Relation.

1) Qualität der Planung: Die Frage, ob und Inwieweit die Einbindung der verschiedenen Akteure in die Planung des Polders Ingelheim zu einer Verbesserung der Informations- und Entscheidungsgrundlage der Planung beigetragen hat, wurde von den Akteuren unterschiedlich beantwortet. Auch die Beantwortung dieser Frage hing stark von den zugrunde liegenden Interessen und Wertmaßstäben ab: Aus Sicht der Wasserwirtschaft hätte ein größerer Polder mit einem höheren Retentionsvolumen eine Verbesserung der Qualität der Planung dargestellt (I NV 219), während aus Sicht des Naturschutzes hierzu ökologische Flutungen auf ganzer Fläche nötig gewesen wären. Die Landwirtschaft hätte eine nicht durch Naturschutzinteressen eingeschränkte Nutzung bevorzugt; für die Stadt Ingelheim wären weitere finanzielle Zusicherungen des Planungsträgers wünschenswert gewesen. Letztlich flossen all diese Präferenzen in den Diskussionsprozess ein und führten zu einer Kompromisslösung, mit der sich – abgesehen vom Naturschutzvertreter – alle Akteure zufrieden zeigten. In jedem Fall hat die Zusammenführung aller Akteure in den Arbeitskreisen sowie am Rundem Tisch der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) zu einer Offenlegung all dieser Interessen und damit zu einer umfassenden Informierung der Entscheidungsträger über die im Raum befindlichen Interessen geführt. Die Wirksamkeit des Polders im Sinne des Hochwasserschutzes wurde anhand der ersten Flutung in der Nacht vom 15. zum 16. Januar 2001 nachgewiesen[600].

2) Konfliktregelung: Unter dem Stichwort der Konfliktregelung wird betrachtet, ob Konflikte frühzeitig aufgedeckt und bearbeitet werden konnten. Die durch die Planung des Polders entstehenden Interessenkonflikte konnten in der Tat durch die Zusammenführung aller Akteure in den Arbeitskreisen sowie am Runden Tisch der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) bereits vor Beginn der eigentlichen Polderplanung aufgedeckt werden. Die Bearbeitung dieser Themen fand

[600] Pressemitteilung der SGD Süd vom 15.1.2011 [http://www.sgdsued.rlp.de/icc/Internet/nav/f3c/f3c705e6-8f8d-a811-6d16-9bb102700266&sel_uCon=1e3758e8-2418-d219-c738-cb472e13d633&uTem=aaaaaaaa-aaaa-aaaa-aaaa-000000000042.htm]

innerhalb dieser Gremien bzw. in direkter Verhandlung zwischen dem Moderator der AEP und den betroffenen Akteursgruppen bzw. dem Moderator und dem zuständigen Ministerium statt. So beschrieb der örtliche Landwirtschaftsvertreter den Prozess als einen Aushandlungsprozess. Dass der Polder gebaut werde, habe immer fest gestanden, aber die Rahmenbedingungen seien verhandelbar gewesen:

> *„Für die Landwirtschaft [ist] heraus gekommen, dass diese Bodenordnung von der Wasserwirtschaft bezahlt wird, […] für die grünen Verbände, dass da Biotopflächen entstanden sind" (I LW 36).*

Die Stadt Ingelheim erhielt im Gegenzug für Nutzungseinschränkungen die Genehmigung einer Umgehungsstraße (I LW 34). Konfliktthemen seien geregelt worden, durch die Verständigung zwischen Landwirtschaft und Naturschutz zu Fragen der ökologischen Flutung und der Bodenneuordnung sei eine Einigung erzielt worden:

> *„Man [ist] jetzt nicht mehr auf Konfrontationskurs, sondern das läuft halt in eine Richtung. Daher ist das auch mit so wenigen Einsprüchen abgegangen" (I LW 20).*

Für den Naturschutz hatte diese Einigung jedoch einen bitteren Beigeschmack:

> *„Das ist sozusagen der Preis, den der Naturschutz, den der Landschaftsschutz zahlt, dass die Landwirtschaft sagt, ‚ok, wir machen mit bei dem Polder, aber wir wollen was für uns rauskriegen'" (I NV 14).*

Dafür würden nun durch das Bodenneuordnungsverfahren 1000 ha *„überplant, das meiste davon FFH- und Vogelschutzgebiete – höchst sensible Schutzgebiete"* (I NV 14). Daher gäbe es aus Sicht des Naturschutzvertreters nach Verfahrensende zahlreiche ungelöste Konfliktfelder. Diesen Eindruck verneinte der Vertreter der Planfeststellungsbehörde (I PFB 51). Die Unzufriedenheit der Vertreter der Naturschutzverbände mit dem Verfahren und dem Umgang mit ihren Vorschlägen führte zwar nicht zu einem Ausstieg aus dem Planungsprozess, jedoch zu einer Art ‚innerer Kündigung':

> *„Daher haben wir uns bei diesem Prozess sehr schnell zurückgezogen. […] Wir waren ja auch […] vertreten an diesem runden Tisch, aber aktiv haben wir uns nicht mehr stark eingebracht" (I NV 68).*

3) Rechtsicherheit und Umsetzung: Die Frage, ob der Planungsprozess zu einer größeren Rechtssicherheit und rascherer Umsetzbarkeit des Vorhabens beitragen konnte, lässt sich sehr eindeutig beantworten: die Zahl der Einwendungen war für ein Verfahren dieser Größenordnung ausgesprochen gering; es waren keine langwierigen gerichtlichen Auseinandersetzungen erforderlich; die Umsetzung erfolgte daher und infolge bereit stehender finanzieller Mittel rasch. Durch die bereits vor dem Planfeststellungsverfahren erfolgte Regelung von Konflikten *„ist das auch mit so wenigen Einsprüchen abgegangen"* (I LW 20). Der Planungsträger reichte am 01.04.2003 den Antrag auf Planfeststellung ein. Der Erörterungstermin fand am 16. und 17.Juli 2003 in Ingelheim statt; der Planfeststellungsbeschluss erging bereits am 17. November 2003. Innerhalb des Planfeststellungsverfahrens wurden 18 Einwendungen eingereicht. In den vereinzelten Fällen, in denen nach dem Planfeststellungsbeschluss Widerspruch eingelegt wurde, betraf dies nach Aussage des örtlichen Landwirtschaftsvertreters Betriebe, die *„hart betroffen"* (I LW 20) waren. So sei ein Landwirt nicht mit der Höhe der angebotenen Abfindung einverstanden gewesen bzw. der Bodenqualität möglicher Ausgleichsflächen. Aus Sicht des Naturschutzvertreters wären Klagen durch den vorangegangenen Prozess unwahrscheinlich gewesen:

> *„Man hatte natürlich alles vorbereitet und dann musste dann nicht mehr damit rechnen, dass irgendwelche Verbände klagen" (I NV 18).*

Der Naturschutzverband entschied sich gegen eine Klage:

> *„Es war klar, wir hatten keine Chance. Wir hatten mal eine entsprechende Stellungnahme abgegeben, aber es war klar, dass es politisch nicht gewollt war" (I NV 18).*

Eine Klage wäre nur nach EU-Recht möglich gewesen, doch dem Naturschutzverband war klar, dass er sich damit politisch in eine Abseitsstellung manövriert und sich Chancen für die zukünftige Zusammenarbeit mit anderen Akteuren in der Region verbaut hätte. Aufgrund des raschen Planfeststellungsverfahrens und der bereit stehenden finanziellen Mittel[601] konnte der Bau bereits 2004 begonnen werden und wurde nach nur zweijähriger Bauzeit am 11.9.2006 eingeweiht. In der Nacht vom 15. zum 16.1.2011 wurde der Polder zum ersten Mal geflutet[602].

4) Kosten-Nutzen-Relation: Unter dem Stichwort der Kosten-Nutzen-Relation wird betrachtet, ob die für einen Planungsprozess eingesetzte Zeit sowie die Personal- und Sachkosten angesichts der Ergebnisse der Verfahren gerechtfertigt waren. Auch wenn keine konkreten Zahlen zu den finanziellen Kosten von Modellprojekt, der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) und Planungsverfahren bekannt sind, fällt die Beantwortung der Frage recht eindeutig aus. Den Kosten für die Moderation von Modellprojekt und AEP mit Bodenordnungsverfahren[603] stehen ein nur zweijähriger Planungsprozess, ein infolge der geringen Zahl von Einwendungen zeitlich überschaubares Planfeststellungsverfahren, eine kurze Bauphase sowie eine hohe Zufriedenheit der Stadt Ingelheim und der Landwirtschaft mit dem Planungsprozess gegenüber. Vor diesem Hintergrund betrachtete der Planungsträger die Kosten für die Moderationsprozesse als sinnvolle Investition:

> *„Ich weiß nicht, was das gekostet hat, aber im Vergleich: der Polder [liegt bei] insgesamt 12 oder 13 Mio. €. Und wenn diese Moderation [das Modellprojekt – Anm. d. A.] 100.000 -200.000 gekostet hat, oder 300.000, […] dann war das aus meiner Sicht sehr gut investiertes Geld“ (I PT 57).*

Während das Modellprojekt von der Landwirtschaft noch als *„Zeitverschwendung“* (I LWM 12) betrachtet wurde, hat sich der Zeitaufwand für die Teilnahme an den Arbeitskreisen und am Runden Tisch der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) aus der Perspektive des örtlichen Landwirtschaftsvertreters gelohnt. Im Vergleich zum Modellprojekt sei dort sehr ergebnisorientiert gearbeitet worden:

> *„Es war schon zeitintensiv. Das ging dann morgens um neun los und ist oft bis um zwei gegangen, da war wirklich der Tag kaputt. […] Aber man hat dann auch gesehen, das bringt was, von daher setze ich mich auch gern mal mit an den Tisch. Wenn das nicht so wäre, wären die Leute wahrscheinlich auch nicht zu diesen Sitzungen gekommen“ (I LW 128).*

Auch der Oberbürgermeister von Ingelheim sprach von einer großen Bedeutung der AEP für den erfolgreichen Verlauf der Planung:

> *„Dieser Prozess hat sehr viel mehr Einfluss auf die Frage des Polders gehabt, als ‚Eine Region im Gespräch‘“ (I OB 39).*

Durch die Regelung von Konflikten zwischen Landwirtschaft, Wasserwirtschaft und Naturschutz habe die agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) *„die Diskussion um den Polder erleichtert“* (I OB 41). Von Seiten des Umweltministeriums wurde die AEP als so erfolgreich angesehen, dass der Moderator der AEP beauftragt wurde, die Moderation weiterer Planungsprozesse zu übernehmen[604]. Das Land finanzierte neben den Kosten für den Moderator hierzu eigens eine unterstützende Stelle bei der Landwirtschaftskammer.

---

[601] vgl. Kap. 6.2.1

[602] Pressemitteilung der SGD Süd vom 15.1.2011 [http://www.sgdsued.rlp.de/icc/Internet/nav/f3c/f3c705e6-8f8d-a811-6d16-9bb102700266&sel_uCon=1e3758e8-2418-d219-c738-cb472e13d633&uTem=aaaaaaaa-aaaa-aaaa-aaaa-000000000042.htm]

[603] Die Kosten dieses Verfahrens wurden vom Planungsträger übernommen. Normalerweise würden diese in Rheinland-Pfalz sonst zu 75% vom Land und zu 25% von den Landwirten getragen werden. Für den Landwirt entstünden in der Regel Kosten von 200-500€/ha. (I LW 16)

[604] So fand von Januar 2006 bis März 2007 unter Leitung des Moderators der AEP das Moderationsverfahren „Hochwasserschutzkonzept Hördter Rheinniederung“ in Zusammenarbeit mit der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd und der Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz statt (LWK RLP 2007).

Insgesamt überwog die Einschätzung, dass Zeit, Personal- und Sachkosten effizient eingesetzt wurden und neben einer raschen Planungs- und Bauphase zu einer hohen Zufriedenheit der Mehrzahl der Akteure mit dem Gesamtprozess führten. Geht man unter Voraussetzung von weiterhin förderlichen Rahmenbedingungen davon aus, dass sich diese Zufriedenheit und die gewachsene Erfahrung der beteiligten Akteure im Umgang mit Planungsprozessen auf zukünftige Planungen auswirkt, kann ein gesellschaftlicher Mehrwert entstehen, der schwerlich monetär zu bewerten ist.

Demokratisierung der Gesellschaft

Beteiligungsprozesse sollen über die konkrete Planung hinaus zu einer Demokratisierung der Gesellschaft beitragen[605]. Im Folgenden werden die Teilbereiche 1) Vertrauensbildung, 2) Information und Bildung der Öffentlichkeit und 3) demokratische Qualifizierung betrachtet.

1) Vertrauensbildung: Die Äußerungen aller befragten Akteure lassen darauf schließen, dass die Kommunikation in Modellprojekt, AEP und Polderplanung zu einem gegenseitigen Verständnis beigetragen hat. Es habe ein verlässlicher und kooperativer Personenkreis zusammengearbeitet und sich dadurch *„eine gewisse Vertrautheit entwickelt“* (I PT 5). Stadt und Planungsträger sowie Planungsträger und Landwirtschaft sprechen ausdrücklich von einem beiderseitigen Vertrauensverhältnis. Der Moderator der AEP sorgte bewusst für ein häufiges Zusammentreffen von Landwirtschaft und Wasserwirtschaft, um bei den Planern ein Verständnis für die Probleme vor Ort zu erzielen (I LWM 23). Auch das Verständnis zwischen Naturschutz und Landwirtschaft ist aus Sicht des örtlichen Landwirtschaftsvertreters durch das moderierte AEP-Verfahren gewachsen:

> *„Man hat sich von seinen Standpunkten so ein bisschen angenähert, kann sich jetzt besser verstehen“ (I LW 78).*

Diese Sichtweise bestätigte auch der dem Verfahren insgesamt kritisch gegenüberstehende Naturschutzvertreter:

> *„Das [die moderierte AEP – Anm. d. A.] war von daher schon ganz gut, dass manche Vorurteile zum Beispiel ausgeräumt werden konnten. […] oder dass man natürlich Einblick gekriegt hat, sowohl die Landwirtschaft in Naturschutz – oder Wasserwirtschaftsfragen, als auch umgekehrt [der Naturschutz in – Anm. d. A.] landwirtschaftliche Fragen“ (I NV 44).*

Die bereits bestehende gute Zusammenarbeit wurde auch auf der Landesebene geschätzt. So wurde der Moderator der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) gebeten, die Klärung noch offener Fragen und das Bodenordnungsverfahren auch nach dem offiziellen Abschluss der Polderplanung weiter zu begleiten:

> *„Ich bin auch jetzt wieder vom Ministerium und der [Landwirtschaftskammer – Anm. d. A.] […] gebeten worden, das einfach weiter zu begleiten, damit es zu einem sinnvollen Ende kommt. […] Es tauchen auch immer wieder neue Probleme auf, die man im Detail bereden muss. Da wir schon eine gemeinsame Gesprächsebene haben, können wir die dann offensiv aufgreifen“ (I LWM 43-45).*

Trotz des gewachsenen Vertrauens zwischen den verschiedenen Akteuren blieb ein latentes Misstrauen in staatliche Institutionen bestehen. So hegte die Stadt ein gewisses Misstrauen bezüglich der Finanzierung von zugesagten Maßnahmen des Landes:

> *„Das eine ist die Fixierung der Verantwortung, das andere ist dann das Ausfüllen der Verantwortung. Und da weiß man natürlich, dass bei knappen Finanzen dann natürlich gern auch mal an der ein einen oder anderen Stelle gespart wird“ (I OB 23).*

---

[605] vgl. Kap. 4.3.3.2

Auch der örtliche Landwirtschaftsvertreter hatte während der Planung Bedenken, ob das zugesagte Bodenordnungsverfahren tatsächlich durchgeführt werden würde oder Absprachen nach dem erfolgreichen Abschluss des Planfeststellungsverfahrens in Vergessenheit geraten würden. Die getroffenen Absprachen seien aber von Landesseite eingehalten worden (I LW 154).

Inwieweit der Planungsprozess in der Bevölkerung zu einem größeren Verständnis für planerische Entscheidungen und zu mehr Vertrauen in staatliche Institutionen beitragen konnte, ist mangels einer Befragung der Öffentlichkeit schwer zu beantworten. Das nachfolgende Kapitel zeigt, dass die Öffentlichkeitsarbeit gering war. Der Naturschutzvertreter kritisierte, dass vertrauensbildende Maßnahmen gegenüber der Bevölkerung nicht stattfanden:

> *„Da haben wir z.B. dem Land vorgeschlagen, ein Polderinformationssystem zu errichten, wo man Informationen macht, wo man Führungen macht, nachhaltig informiert. Natürlich ingenieurtechnisch gesehen, ist das mit dem Abschluss einer Maßnahme getan, aber um wirklich Vertrauen zu schaffen ist, ist wichtig, gerade bevor das erste Hochwasser kommt, sofort wenn die Leute Angst haben, ihre Keller laufen zu, da entsprechend was zu machen" (I NV 34).*

2) Information und Bildung der Öffentlichkeit: Innerhalb des Modellprojektes erfolgte eine intensive Öffentlichkeitsarbeit. Gleichzeitig waren zahlreiche regionale Verbände und Institutionen in den Prozess eingebunden, die als Multiplikatoren wirkten (I PT 126). Die zur Umsetzung ausgewählten Projekte wie die Einrichtung eines Naturerlebnispfades oder die Gestaltung einer Uferpromenade waren in hohem Maß öffentlichkeitswirksam. Nach Aussage des Planungsträgers (I PT 126) gelangte mit dem Modellprojekt auch die Information in die Öffentlichkeit, dass es einen Polder Ingelheim geben wird, genauer darauf eingegangen wurde jedoch nicht. Die AEP verlief weitgehend ohne Öffentlichkeitsarbeit, da es das Bestreben des Moderators der AEP war, die AEP *„ungestört"* (I LWM 174), d.h. ohne große öffentliche Aufmerksamkeit bearbeiten zu können. Während der Polderplanung fand – wie einhellig von Planungsträger (I PT 126), Planfeststellungsbehörde (I PFB 33), Stadt (I OB 65) und Naturschutz (I NV 98) bekundet wurde, kaum Öffentlichkeitsarbeit statt. Der Planungsträger sah dazu auch keine Notwendigkeit, denn es habe keine Rückmeldungen aus dem öffentlichen Raum gegeben, die Informationsbedarf angezeigt hätten (I PT 30). Die Stadt selbst hat nach Angaben des Oberbürgermeisters *„ein bis zwei Einwohnerversammlungen"* durchgeführt und *„der Öffentlichkeit die Gelegenheit gegeben […] sich mit den Plänen zu befassen"* (I OB 65). Durch ihre Pressearbeit informierte die Stadtverwaltung die Öffentlichkeit vor allem über die Wahrnehmung städtischer Belange in der Planung.

Die mangelnde Resonanz der Maßnahme in der Öffentlichkeit bzw. die mangelnde Nachfrage der Öffentlichkeit nach mehr Informationen kann sehr unterschiedlich interpretiert werden. Zum einen kann aufgrund der Pressearbeit während des Modellprojektes und der durch die Stadt Ingelheim verbreiteten Information der Eindruck entstanden sein, die Stadt vertrete die Belange der Bevölkerung ausreichend. Die Bürgerschaft fühlte sich entsprechend gut informiert bzw. gewann den Eindruck, ein darüber hinausgehendes bürgerschaftliches Engagement sei nicht nötig. Zum anderen könnte infolge der mangelnden Öffentlichkeitsarbeit ein geringes Bewusstsein über den anstehenden Polderbau in der Bevölkerung vorherrschen. Aus Sicht des Naturschutzvertreters herrschte während der Bauphase große Unsicherheit bei den Leuten vor Ort (I NV 34). Infolge der geringen Öffentlichkeitsarbeit ist zu vermuten, dass das Wissen über den Polder und das generelle Bewusstsein für Belange des Hochwasserschutzes durch den Planungsprozess nicht wesentlich gestiegen sind.

3) Demokratische Qualifizierung: Im Folgenden wird erörtert, ob das Planungsverfahren zum Polder Ingelheim die Gelegenheit bot, eine konstruktive Diskussionskultur sowie den Umgang mit Konflikten zu erproben. Den organisatorischen Rahmen für die Diskussionsprozesse boten die Arbeitskreise, die in dem Modellprojektes „Eine Region im Gespräch" sowie der agrarstrukturellen

Entwicklungsplanung (AEP) aufgebaut und genutzt worden waren, der „Jour fix“, in dem sich Experten und die Vertreter von Fachbehörden trafen sowie die zuständigen Gremien der Stadt Ingelheim. Die Planung profitierte aus Sicht aller befragten Akteure von der guten Atmosphäre, die das Modellprojekt in der Region schuf (z.B. I PFB 10, I NV 20). Wesentliche Konflikte der Polderplanung wurden bereits im Verlauf der AEP geregelt (I PT 7). So betonte der örtliche Landwirtschaftsvertreter die Bedeutung des in der AEP einberufenen Runden Tisches:

> *„Da [während der AEP – Anm. d. A.] kam es zur Annäherung. Es war wichtig, dass wir diesen großen runden Tisch hatten, wo alle Beteiligten dran saßen“ (I LW 34).*

Aus Sicht der Landwirte hob sich die Regelung der Interessenkonflikte zwischen Wasserwirtschaft, Naturschutz und Landwirtschaft insgesamt wohltuend von anderen Planungen ab. Die Landwirte sahen sich nicht wie bei einer als Gegenbeispiel benannten Straßenplanung vor vollendete Tatsachen gestellt. Entsprechend sahen sie von konfrontativen Strategien ab.

Während Interessenkonflikte zwischen Naturschutz und Landwirtschaft durch die AEP weitgehend geregelt waren, fanden die wesentlichen inhaltlichen Auseinandersetzungen zwischen Stadt und Planungsträger direkt im Planungsverfahren statt. Hier sprachen beide Akteure von einer konstruktiven Zusammenarbeit, bei der kritische Fragen in direktem Kontakt bzw. in den städtischen Gremien diskutiert worden seien. Insgesamt hervorzuheben ist das schrittweise Vorgehen des Planungsträgers im direkten Austausch mit den betroffenen Akteursgruppen. Der Planungsträger präsentierte in den Gremien auch Zwischenschritte, Schwierigkeiten und Unsicherheiten und schuf damit Raum für offenen Austausch und eine gemeinsame Planentwicklung (I PT 87, 91).

Betrachtet man Modellprojekt, AEP und Polderplanung in der Gesamtschau, so entsteht der Eindruck, dass in der Zusammenarbeit in den Arbeitskreisen und am Runden Tisch tatsächlich eine eigene Diskussionskultur erlernt und weiter gegeben wurde. Daher wurde die vom Umweltministerium als erfolgreich empfundene Vermittlung durch den Landwirtschaftsmoderator im Anschluss auf die Planung weiterer Polder übertragen. Dennoch bemängelten Naturschutzvertreter und Landwirtschaftsmoderator am Modellprojekt, dass konfliktbehaftete Themen bewusst ausgespart worden seien. Der Naturschutzvertreter bezeichnete das Modellprojekt und die anschließende agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) gar als *„Nebelbomben“* (I NV 16), die nur dazu gedachten gewesen wären, die eigentliche Polderplanung zu erleichtern. Entscheidungen während der AEP seien häufig allein vom Moderator in Verhandlung mit dem Umweltministerium, also am Runden Tisch vorbei getroffen worden. Die Polderplanung selbst habe die Diskussionskultur aus Modellprojekt und AEP nicht aufgegriffen; das Planfeststellungsverfahren habe kaum noch Einflussmöglichkeiten zugelassen:

> *„Also diese Kultur, die man versucht hatte aufzubauen, die galt dann ab Beginn dieses Verfahrens ja sowieso nicht mehr“ (I NV 156).*

Für eine langfristige Etablierung von Moderationsverfahren in Planungsprozessen wäre nach Ansicht des landwirtschaftlichen Moderators ein Umdenken in der Verwaltung nötig. Zum einen müsse sich die Verwaltung erst auf Moderationsverfahren, an denen unterschiedliche Gruppierungen teilnehmen, einstellen:

> *„Man muss wirklich offen sein, wenn man solche Wege beschreitet, damit das wirklich funktioniert und die Mitarbeit von Leuten akzeptieren, die nicht automatisch in die Verwaltung integriert sind“ (I LWM 99).*

Zum anderen dürfe die Verwaltung weniger auf ihren engen fachspezifischen Ansichten beharren, wenn es eigentlich um politische Entscheidungen gehe:

> *„Die Verwaltung ist auch ein Problem manchmal, weil sie nach ihrem System vorgeht. Letztens hat ein Mann der Verwaltung, ein Wasserwirtschaftler erklärt, warum er die 1000 ha Bodenordnung Unsinn findet. Da habe ich gesagt, er kann sagen, was er will, das geht ihn überhaupt nichts an, das ist eine politische Entscheidung, und die hat er zu akzeptieren“ (I LWM 95).*

6.2.4 Zwischenfazit

Die Planung des Polders Ingelheim wurde in den explorativen Interviews im Gegensatz zu der Planung des Polders Kulturwehr Breisach als erfolgreiches Leuchtturmprojekt mit beispielhafter Öffentlichkeitsbeteiligung für die Auswahl als Fallstudie empfohlen. Auch hier ergab die Analyse ein differenzierteres Urteil und machte deutlich, dass die Planung des Polders Ingelheim nicht getrennt von den vorangegangenen Diskussionsprozessen des Modellprojektes „Eine Region im Gespräch" und der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) beurteilt werden kann. Beide Vorläuferprojekte dienten der Aufdeckung und Bearbeitung widerstreitender, von der Polderplanung betroffener Interessen und enthielten dabei deutlich mehr partizipative Elemente als die Polderplanung selbst. Zentrale Konflikte der Polderplanung konnten so bereits im Vorfeld der Planung geregelt werden. Dies wurde auch daran sichtbar, dass die nach der Polderplanung befragten Akteure immer wieder die Prozesse während des Modellprojektes und vor allem der AEP in den Mittelpunkt der Interviews stellen. Auch die Kritik des Naturschutzvertreters an Planungsergebnissen und –verlauf wurde nicht am Planungsträger festgemacht, sondern vor allem an der AEP und ihrem Moderator. Bei der folgenden Bewertung der Öffentlichkeitsbeteiligung werden daher auch die für die Polderplanung relevanten Beiträge von Modellprojekt und AEP berücksichtigt.

Diese Arbeit hatte sich eingangs zum Ziel gesetzt, zu klären, inwieweit und unter welchen Bedingungen partizipative Verfahren zu effizienten, legitimierten und das gesellschaftliche Klima fördernden Planungsverfahren beitragen. Daher wird in der folgenden Gesamtbetrachtung der Planung des Polders Ingelheim betrachtet, welchen Einfluss die Faktoren des Kontextbereiches und die Faktoren des Prozessbereiches auf Verlauf und Ergebnis der Planung hatten. Abschließend wird dargestellt, inwieweit die drei verschiedenen Zielkategorien des Ergebnisbereiches tatsächlich erreicht worden sind.

<u>Kontextfaktoren und ihr Einfluss auf den Planungsprozess</u>

Die den Planungsprozess fördernden bzw. hemmenden Kontextfaktoren werden im Folgenden unterteilt in die Kategorien Raum- und Problembezug, Öffentlichkeit, Institutioneller Rahmen, Akteurskonstellation vorgestellt (siehe Abb.12).

Raum- und Problembezug

Die geringe Größe des Polders, die untergeordnete Bedeutung der Fläche für die Siedlungsentwicklung von Ingelheim sowie die Vertrautheit der Landwirte mit Hochwasser erleichterten die Verständigung. Den einzigen potenziellen Konfliktpunkt sah der Oberbürgermeister von Ingelheim in der Tatsache, dass im dicht besiedelten Rhein-Main-Gebiet und unter den bestehenden naturschutzrechtlichen Restriktionen kaum Ersatzflächen für durch die Planung entstehende Beeinträchtigungen zu finden seien.

Öffentlichkeit

In der Kategorie der Öffentlichkeit fiel die geringe öffentliche Aufmerksamkeit besonders auf. Damit verbunden gab es auch keine Debatten in der Öffentlichkeit, die auf eine kritische öffentliche Meinung gegenüber dem Polder schließen lassen würden. Wenn das Fehlen einer öffentlichen Auseinandersetzung aus Sicht der Zielstellung partizipativer Verfahren auch kritisch beurteilt werden kann, so erleichterte und versachlichte es doch die Aushandlung unter den betroffenen Akteuren.

Institutionellen Rahmen

In der Kategorie des institutionellen Rahmens wirkten sich – verbunden mit einem guten finanziellen Spielraum – die bereits vorliegenden klaren Regelungen für Entschädigungen sowie flexible Instrumente wie kostenfreie Pacht und Ausgleichskonto förderlich auf den Planungsprozess aus. Auch die Zugehörigkeit von Planungsträger und Planfeststellungsbehörde zu einer Dachbehörde, der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd, trug zu raschen Abstimmungsprozessen bei. Die Planung profitierte von den Diskussionsprozessen des vorangegangenen Modellprojektes und der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) mit integriertem Bodenordnungsverfahren. Zugute kamen dem Planungsverlauf auch der große politische Rückhalt, den die Polderplanung im zuständigen Umweltministerium genoss sowie das geringe Interesse anderer politischer Akteure, das Thema in politischen Auseinandersetzungen zu instrumentalisieren. Dies ist umso mehr hervorzuheben, als die Planungen anderer Rückhalteräume in Rheinland-Pfalz sehr umstritten und damit auch Thema politischer Auseinandersetzungen waren.

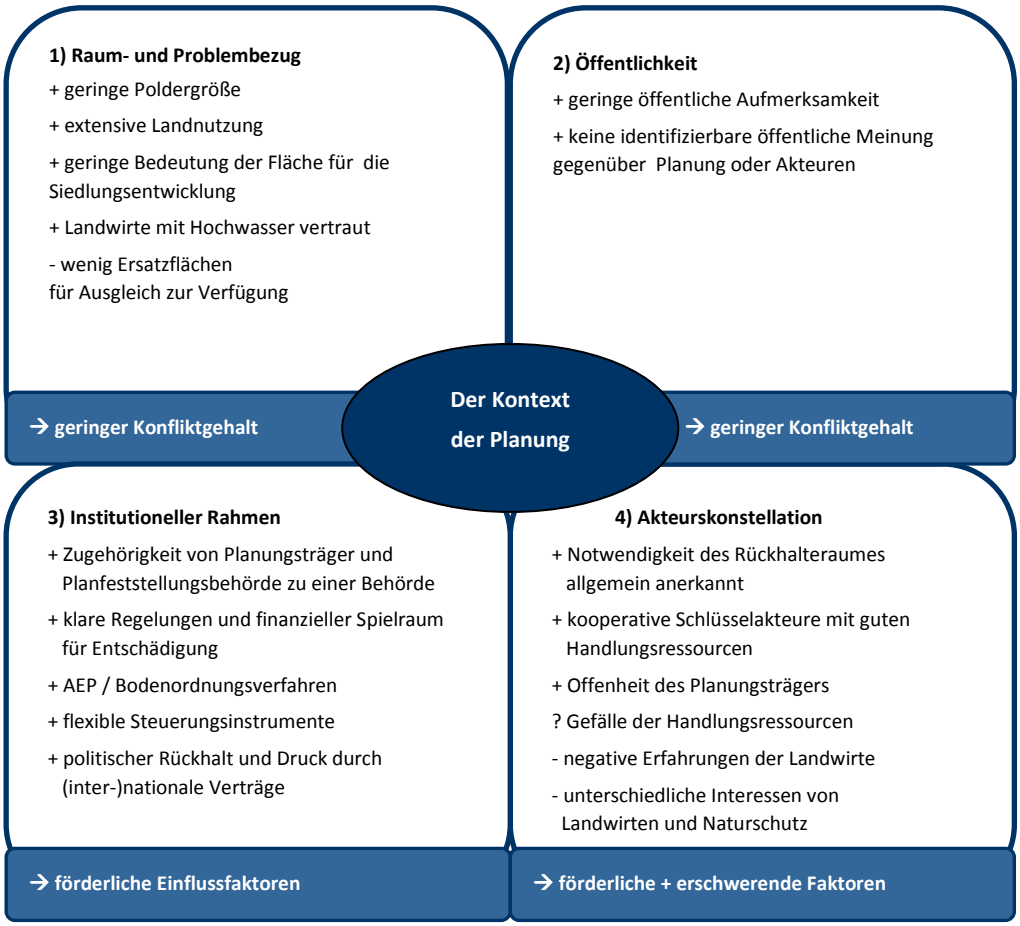


Abb.12: Faktoren der Kontextkategorien und ihr Einfluss auf den Planungsprozess

+ = Planungsverlauf/Konfliktregelung fördernd; - = Planungsverlauf/Konfliktregelung erschwerend; ? = Wirkung nicht klar

Akteurskonstellation

Hinsichtlich der Kategorie der Akteurskonstellation war der Planungsprozess geprägt von Schlüsselakteuren, die sich mit einem kooperativen Verständnis und teilweise langjähriger politischer Erfahrung einbrachten. Vom Naturschutzvertreter wurde das Gefälle der Handlungsressourcen thematisiert: während die behördlichen Institutionen sowie die Zusammenschlüsse der Landwirtschaft über ausreichend Personal und Finanzen verfügten, sei der Naturschutz schlechter ausgestattet und damit weniger handlungsfähig gewesen. Die Vorerfahrungen, die die Akteure aus

früheren Planungsprozessen mitbrachten, und die damit verbundenen Akteursbeziehungen waren recht unterschiedlich. Während der Oberbürgermeister der Stadt Ingelheim sowie der Moderator der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) gute persönliche Kontakte zu Behördenansprechpartnern und politischen Vertretern mitbrachten, stand die Landwirtschaft vor Ort staatlichen Behörden und hoheitlichen Planungen aufgrund negativer Erfahrungen skeptisch gegenüber. Der Naturschutzvertreter fühlte sich im Rahmen der AEP durch die Landwirtschaft dominiert. Zudem wurden die unterschiedlichen Werte und Interessen zwischen Naturschutz und Landwirtschaft in der Darstellung der Handlungsorientierungen beider Gruppen bereits deutlich spürbar.

Prozessfaktoren und ihr Einfluss auf den Planungsprozess

Der Prozess profitierte von der auf das Modellprojekt zurückgehenden positiven Grundstimmung in der Region und wurde zu dem stark von der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) geprägt. Das wurde z.B. daran sichtbar, dass die Arbeitsstrukturen aus der AEP übernommen wurden und der Kreis der von der Planung betroffenen Akteure bereits aktiviert war. Das Planungsverfahren zeichnete sich durch einen Handlungs- und Entscheidungsspielraum aus, der offen für neue Ideen und Lösungsansätze war. Dieser schuf Raum für attraktive Win-Win-Lösungen. Die Genehmigungsbehörde war frühzeitig in die Planerstellung involviert. Informelle Absprachen und formelle Verfahren wurden gut miteinander verbunden, Zuständigkeiten wie z.B. Fragen der Folgeschäden und Gebietssperrung wurden so bereits vor dem Planfeststellungsverfahren geregelt. Charakteristisch für den Planungsprozess waren die zahlreichen direkten Kontakte des Planungsträgers mit den betroffenen Akteuren und deren frühzeitige und kontinuierliche Information. Dagegen fand kaum Öffentlichkeitsarbeit für die breite Bevölkerung statt, die von dieser aber auch nicht eingefordert wurde. Das geringe öffentliche Interesse an der Planung ging vermutlich auf den geringen Konfliktgehalt der Planung zurück.

Die Analyse der Akteurshandlungen und -interaktionen machte deutlich, dass von den betroffenen Akteuren zwar klare Interessen vertreten und diverse Maßnahmen eingefordert, jedoch keine fundamentalen Positionen eingenommen wurden. Auch waren alle Akteure zugänglich für die Argumente des jeweiligen Gegenübers. Damit kam es im Prozessverlauf zu keiner Verhärtung von widerstreitenden Positionen; die Aushandlung von Lösungen erfolgte sachorientiert und auch bei kurzen Verstimmungen weitgehend frei von Emotionen. Der einzige mit Verlauf und Ergebnis der Planung nicht zufriedene Akteur, der Naturschutzvertreter, reagierte nicht offensiv mit Konfrontation, sondern infolge antizipierter geringer Erfolgschancen mit Resignation und weitgehendem Rückzug aus dem Planungsprozess.

Die inhaltliche Diskussion konzentrierte sich im Wesentlichen auf sechs Themen und blieb damit überschaubar. Dies kann zum einen auf eine tatsächlich überschaubare Sachlage hindeuten, zum anderen darauf, dass es zu raschen Einigungen der Akteure kam und keiner der Akteure daran interessiert war, die Diskussion durch zusätzliche ‚Nebenschauplätze' zu erschweren. Insgesamt entsteht der Eindruck, dass ein ganzes *„Konglomerat"* (I PFB 23) aus günstigen Kontextbedingungen und Prozessfaktoren zu dem größtenteils konstruktiven Planungsablauf beigetragen hat. Infolge der guten Vorabstimmung war die Anzahl der Einwendungen im Planfeststellungsverfahren gering; das Planfeststellungsverfahren konnte rasch zum Abschluss geführt werden.

Überblick über die Zielerreichung

Abschließend wird betrachtet, inwieweit der Planungsprozess tatsächlich zu einer gesteigerten Legitimität beigetragen hat. Aus der Übersicht in Tabelle 15 wird deutlich, dass – von der Frage der

Bildung und Information der Öffentlichkeit abgesehen – der Planungsprozess alle Kriterien weitgehend erfüllt.

Tab.15: Inwieweit wurden die Ansprüche an einen partizipativen Planungsprozess im Fall Polder Ingelheim erfüllt?

MP = Modellprojekt, AEP = Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung, Gesamt = Planung von MP bis Planfeststellungsverfahren, + = Kriterium ist voll erfüllt, (+) = Kriterium ist überwiegend erfüllt, +/- = Kriterium teilweise erfüllt, teilweise nicht erfüllt bzw. von den befragten Akteuren sehr unterschiedlich bewertet, (-) = Kriterium ist überwiegend nicht erfüllt, - = Kriterium ist nicht erfüllt

Kategorien	MP	AEP	Gesamt
Input-Legitimität	+	+	(+)
Throughput-Legitimität	+/-	+/-	(+)
Output-Legitimität			
Effektivität und Effizienz			
Qualität der Planung		(+)	(+)
Konfliktregelung		+	(+)
Rechtssicherheit und Umsetzung		+	(+)
Kosten-Nutzen-Relation		+	(+)
Demokratisierung der Gesellschaft			
Vertrauensbildung	+	+	(+)
Bildung und Information der Öffentlichkeit	+	-	-
Demokratische Qualifizierung	+	+	(+)

Dazu beigetragen haben die unterschiedlichen begleitenden Verfahren, in erster Linie die agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP). Wie in der Tabelle ersichtlich, hat dieses Verfahren zu einer Verbesserung fast aller Legitimitätsaspekte beigetragen.

Das Ziel der Rechtssicherheit und raschen Umsetzbarkeit und eines angemessenen Verhältnisses von Kosten und Nutzen wurde aus Sicht der Akteure voll erreicht. Die geringen Abstriche im Bereich der Vertrauensbildung gehen nicht auf den Prozess an sich oder ein Misstrauen gegenüber den daran beteiligten Akteuren zurück, sondern bringen ein allgemeines Misstrauen gegenüber staatlichen Institutionen zum Ausdruck. So äußerten sich der Oberbürgermeister der Stadt Ingelheim und der örtliche Landwirtschaftsvertreter skeptisch, ob die vom Land Rheinland-Pfalz gemachten finanziellen Zusagen auch eingehalten würden. Im Bereich Bildung und Information der Öffentlichkeit schlägt sich die geringe Öffentlichkeitsarbeit während AEP und Polderplanung nieder.

Aus Sicht der Mehrheit der befragten Akteure erfüllte der Planungsprozess die Mehrzahl der Kriterien sogar vollkommen. Die Einschränkung dieser Beurteilung geht auf die Kritik des Naturschutzvertreters zurück, der z.B. die mangelnde Transparenz bei der Moderation der AEP beklagte. Trotz dieser Kritikpunkte erfüllte der Planungsprozess die Zielvorstellungen partizipativer Verfahren. Es blieb unklar, ob die Kritik des Naturschutzes letztlich aus der Frustration über die mangelnde Durchsetzbarkeit eigener Vorschläge rührte oder das Verfahren tatsächlich gravierende Mängel aufwies; in jedem Fall entstand der Eindruck, dass der Naturschutz unter allen Akteuren die schwächste Position inne hatte.

6.3 Die Ergebnisse im Vergleich

Der Vergleich der Fallstudien Breisach und Ingelheim soll den Blick für die entscheidenden Rahmenbedingungen und Prozessfaktoren der beiden Planungsprozesse schärfen und den Einfluss

der partizipativen Prozesse auf Planungsverlauf und -ergebnis beleuchten. Der Fallstudienvergleich folgt der Gliederung des Analyserahmens in die Bereiche Kontext, Prozess und Ergebnis.

6.3.1 Kontext

Die unterschiedlichen Kontextbedingungen der beiden Fallstudien werden eingeteilt in die Kategorien Raum- und Problembezug, Öffentlichkeit, Institutioneller Rahmen sowie Akteurskonstellation miteinander verglichen. Die Gegenüberstellung der förderlichen und erschwerenden Kontextfaktoren[606] der beiden Fallstudien in Tab.16 macht dabei allein schon optisch deutlich, dass sich der Planungsträger des Kulturwehres Breisach mit erheblich schwierigeren Kontextbedingungen konfrontiert sah, als der Planungsträger in Ingelheim. Die in der Tabelle dargestellten Faktoren werden in den nachfolgenden Kapiteln erläutert.

Raum- und Problembezug

Die beiden Fallstudien unterscheiden sich hinsichtlich der 1) Bedeutung und Größe der Polderfläche, 2) Art und Intensität der Landnutzung und 3) der bisherigen Inanspruchnahme der Fläche durch Hochwasser. In Ingelheim erleichterte der geringe Konfliktgehalt dieser drei Kriterien die Verständigung zwischen den Akteuren. In Breisach war der Konfliktgehalt diesbezüglich deutlich höher.

1) Bedeutung und Größe der Polderfläche: Der Polder in Ingelheim nahm eine geringe Fläche in Anspruch, die zudem eine untergeordnete Bedeutung für Siedlungsentwicklung und Tourismus hatte. Dagegen nahm der Rückhalteraum Kulturwehr Breisach eine größere Fläche mit hoher Bedeutung für Tourismus und Naherholung in Anspruch.

2) Art und Intensität der Landnutzung: Aufgrund der bislang extensiven Landnutzung der Ingelheimer Fläche war der Eingriff durch die Hochwasserrückhaltemaßnahme für die Landnutzer verschmerzbar. Auch waren die Landwirte infolge der sehr klein parzellierten Landschaft an einer Flurbereinigung interessiert. Dies kam der Planung zugute, da die Landwirtschaft damit zugänglich für das Angebot einer Flurbereinigung war. Als einzige erschwerende Ausgangsbedingung wurde in Ingelheim der Mangel an Ersatzflächen für die Inanspruchnahme von Flächen durch Planungen genannt.

Die Nutzung des bewaldeten Gebietes der Breisacher Fläche als Hochwasserrückhalteraum wurde naturschutzrechtlich als schwerwiegenderer Eingriff gewertet, als die Inanspruchnahme der landwirtschaftlich genutzten Fläche des Polders Ingelheim. Dadurch sahen die beiden Planungsträger rechtlich unterschiedliche Spielräume, mit den in beiden Fällen schon im Raumordnungsverfahren festgesetzten ökologischen Flutungen umzugehen. Während der Breisacher Planungsträger sich zu ökologischen Flutungen auf der gesamten Fläche verpflichtet fühlte, stellte der Ingelheimer Planungsträger das Ausmaß der ökologischen Flutungen zur Debatte. So konnte der Planungsträger in Ingelheim ein Thema entschärfen, das in Breisach zum zentralen Konflikt zwischen Naturschutz-, Forstwirtschafts- und Tourismusinteressen wurde – er hatte jedoch im Gegensatz zum Breisacher Planungsträger auch den institutionellen Spielraum dazu. Damit wird zum einen das Zusammenspiel von Faktoren unterschiedlicher Kategorien wie hier der Akteurskonstellation und des institutionellen Rahmens deutlich. Zum anderen zeigt sich, dass es nicht die einzelnen Faktoren an sich sind, die sich direkt auf den Planungsprozess auswirken, sondern vielmehr die Bewertung dieser Faktoren durch die Akteure.

[606] Als förderliche oder erleichternde Faktoren werden in dieser Arbeit solche Faktoren benannt, die den Planungs- und Beteiligungsprozess vereinfachten, das Konfliktpotenzial minderten oder eine bessere Verständigung der Akteure ermöglichten. Demgegenüber wirkten erschwerende bzw. hinderliche Faktoren genau gegenteilig auf den Prozess.

Tab.16: Vergleich der förderlichen und erschwerenden Kontextfaktoren in den Fallstudien Kulturwehr Breisach und Polder Ingelheim

BI = Bürgerinitiative, PFB = Planfeststellungsbehörde, PT = Planungsträger

Kulturwehr Breisach	Polder Ingelheim
Förderliche Kontextfaktoren	**Förderliche Kontextfaktoren**
Raum- und Problembezug: • klare Regelungen für die Entschädigung der Waldfläche und weitere attraktive Entschädigungsangebote	Raum- und Problembezug: • geringe Poldergröße auf Fläche mit untergeordneter Bedeutung für Siedlungsentwicklung und Tourismus • extensive landwirtschaftliche Nutzung • Fläche bereits durch Hochwasser in Anspruch genommen →Akteure und Öffentlichkeit an Beeinträchtigungen gewöhnt
Institutioneller Rahmen: • politischer Druck durch internationalen Vertrag	Öffentlichkeit: • geringe öffentliche Aufmerksamkeit • keine identifizierbare öffentliche Meinung gegenüber Planung oder Akteuren
Akteurskonstellation: • Notwendigkeit des Rückhalteraums von allen Akteuren anerkannt	Institutioneller Rahmen: • starker politischer Wille • überschaubarer Zeitrahmen • Zugehörigkeit von PT und PFB zu einer Behörde • ein stabiler und in die Behördenstruktur des Landes eingebundener PT • klare Regelungen und finanzieller Spielraum für Entschädigungen • attraktive und flexible Steuerungsinstrumente • ausreichender Verhandlungsspielraum
Erschwerende Kontextfaktoren	Akteurskonstellation: • Notwendigkeit des Rückhalteraumes von allen Akteuren anerkannt • überschaubare Akteurslandschaft • Akteure mit kooperativem Selbstverständnis und positiven Vorerfahrungen • offener und flexibler Planungsträger • landwirtschaftlicher Schlüsselakteure mit politischer Erfahrung und hoher Reputation
Raum- und Problembezug: • Raum mit hoher Bedeutung für Tourismus und Naherholung • Inanspruchnahme einer Waldfläche führt zu engeren naturschutzrechtlichen Bestimmungen → Interessenkonflikt zwischen Naturschutz, Forstwirtschaft und Tourismus • Fläche bislang vor Hochwasser geschützt → geringe Vertrautheit von Akteuren und Bevölkerung mit Hochwasser	
Öffentlichkeit: • öffentliche Aufmerksamkeit erst nach Hochwasser bei schon fortgeschrittener Planung	
Institutioneller Rahmen: • häufige Umstrukturierungen des PT • geringer Verhandlungsspielraum • geringer politischer Rückhalt	
Akteurskonstellation: • der Planung kritisch gegenüber stehende Schlüsselpersonen verfügen über starke Handlungsressourcen • Experten mit widerstreitenden Meinungen aktiv • Planungsträger mit Expertenselbstverständnis • Teile der BI definieren sich über Proteste gegen frühere Planungen	**Erschwerende Kontextfaktor**
	Raum- und Problembezug: • wenig Ersatzflächen für Ausgleich zur Verfügung
	Akteurskonstellation: • negative Erfahrungen der Landwirte

3) Bisherige Inanspruchnahme der Fläche durch Hochwasser: Während Landwirte und Bevölkerung in Ingelheim daran gewöhnt waren, dass die Polderfläche durch die Nähe zum Rhein gelegentlich überflutet wurde, war dem in Breisach infolge des durch den Staustufenbau für Breisach erreichten Hochwasserschutzes nicht so. Erst das Hochwasser von 1999 machte der Breisacher Bevölkerung die möglichen Auswirkungen eines Hochwasserrückhalteraumes bewusst und führte zu deren später Auseinandersetzung mit der Planung. Auch in der Forstwirtschaft waren durch die Abkopplung der Fläche vom Wasserregime des Rheines keine Erfahrungen zu den Auswirkungen von Flutungen auf das Waldökosystem vorhanden.

Damit kristallisierten sich in Ingelheim im Bereich von Raum- und Problembezug die folgenden Faktoren als förderlich heraus: 1) eine geringe Poldergröße auf einer Fläche mit untergeordneter Bedeutung für Siedlungsentwicklung und Tourismus, 2) eine extensive landwirtschaftliche Nutzung, 3) eine bereits durch Hochwasser in Anspruch genommene Fläche, was zur Vertrautheit von Landnutzern und Bevölkerung mit Hochwasser führte. Die Planungsprozesse wurden erschwert durch: 1) die hohe Bedeutung der Breisacher Polderfläche für Siedlungsentwicklung und Tourismus, 2) die zu engeren naturschutzrechtlichen Bestimmungen führende Inanspruchnahme einer Waldfläche im Fall der Breisacher Planung, 3) wenige für Ausgleichsmaßnahmen zur Verfügung stehende Ersatzflächen im Fall der Ingelheimer Planung.

Öffentlichkeit

Unterschiede zwischen den Fallstudien bestehen sowohl hinsichtlich 1) der öffentlichen Aufmerksamkeit, als auch 2) der öffentlichen Meinung.

1) Öffentliche Aufmerksamkeit: Die öffentliche Aufmerksamkeit gegenüber der Planung war zu Beginn des Planungsprozesses sowohl in Breisach, als auch in Ingelheim gering. Während die öffentliche Aufmerksamkeit in Ingelheim durchgehend gering blieb, änderte sich dies in Breisach nach dem Hochwasser von 1999, das der Breisacher Bevölkerung die potenziellen Auswirkungen eines benachbarten Polders vor Augen führte. Das schlagartig erwachte Interesse der Bevölkerung stieß allerdings auf eine schon weit fortgeschrittene Planung.

2) Öffentliche Meinung: Da in beiden Fallstudien keine Befragung der Bevölkerung stattfand, kann die öffentliche Meinung nur an der Rolle des Themas in den lokalen Medien fest gemacht werden. In Breisach dominierte die der Planung kritisch gegenüberstehende Meinung der Bürgerinitiative in der Presse. Daher ist hier mit einer deutlich skeptischeren Einstellung der Bevölkerung zum Polder zu rechnen, als in Ingelheim, wo das Thema in den Medien kaum präsent war und nur durch sehr vereinzelte Pressemitteilungen von Planungsträger und Stadt öffentlich wurde.

Zusammenfassend erleichterten die folgenden Faktoren im Bereich der Öffentlichkeit den Planungsprozess in Ingelheim: 1) die durchgehend geringe öffentliche Aufmerksamkeit, 2) das Fehlen negativer Meinung zu Planung oder Akteuren in der Öffentlichkeit. Erschwerend wirkten in Breisach: 1) die erst nach schon fortgeschrittener Planung schlagartig einsetzende öffentliche Aufmerksamkeit, 2) die in den lokalen Medien dominierende kritische Meinung gegenüber Planung und Planungsträger.

Institutioneller Rahmen

Im Bereich des institutionellen Rahmens fallen die Unterschiede der Fallstudien in den Bereichen 1) politischer Wille, 2) Entschädigungsregeln und weitere Steuerungsinstrumente, 3) strukturelle Einbindung des Planungsträgers und 4) Verhandlungsspielraum besonders ins Gewicht.

1) Politischer Wille: In beiden Fallstudien erzeugten bindende Verträge einen ausreichenden politischen Druck, um auch bei lokalen Widerständen an der Errichtung des Rückhalteraumes festzuhalten. Dagegen war die Unterstützung, die der Planungsträger aus dem politischen Raum erhielt sehr unterschiedlich. Die Planung des Kulturwehres Breisach zog sich insgesamt über einen Zeitraum von 18 Jahren. Innerhalb dieser 18 Jahre erlebte der Planungsträger zahlreiche Wechsel von Umweltministern. Diese häufigen Wechsel trugen sicher dazu bei, dass die politische Unterstützung des Planungsträgers durch landespolitische Vertreter nur gering war. Die politische Unterstützung wurde sowohl von den Befürwortern, als auch von den Kritikern der Planung als mangelhaft dargestellt. Im Gegensatz dazu konnte der Planungsträger in Ingelheim auf eine gute politische Unterstützung bauen. Diese zeigte sich zum einen in dem schon im Vorfeld der Planung durch das

Umweltministerium angestoßenen und finanzierten Modellprojekt „Eine Region im Gespräch“ sowie in der Übernahme der Kosten für die agrarstrukturelle Planung (AEP), in der zentrale Konfliktthemen der Polderplanung bereits bearbeitet werden konnten. Zum anderen war die zuständige Ministerin vor Ort präsent, um die Planung zu unterstützen.

2) Entschädigungsregeln und weitere Steuerungsinstrumente: In beiden Fallstudien lagen klare, finanziell attraktive Regeln zur Entschädigung der unmittelbar betroffenen Landnutzer vor. Zudem boten spezielle Steuerungsmechanismen (Ingelheim: AEP und Bodenordnung, Breisach: Naherholungskonzeption und landschaftspflegerischer Begleitplan) betroffenen Akteuren Anreize zur Zusammenarbeit. In Ingelheim fiel der flexible und kreative Umgang mit diesen Mechanismen auf, wie beispielsweise die kostenlose Verpachtung der Polderfläche an die Landwirte.

3) Strukturelle Einbindung des Planungsträgers: In Ingelheim wirkte es sich positiv aus, dass Planungsträger und Planfeststellungsbehörde unter dem Dach einer Behörde zusammen gefasst und so Abstimmungen bereits vor dem Planfeststellungsverfahren möglich waren. Die Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd ist zudem als Mittelinstanz auf der Ebene zwischen Kommunalverwaltungen und Ministerien angesiedelt; damit war der Planungsträger gut eingebunden in die behördlichen Strukturen des Landes. Innerhalb der 18jährigen Planungszeit wurde der Breisacher Planungsträger mehrfach umstrukturiert. Dieser Umstand band immer wieder Ressourcen und sorgte auch in der Außenwirkung für Unruhe. Bevor der Breisacher Planungsträger dem Regierungspräsidium Freiburg zugeordnet wurde, verfügte er lange Zeit als Neubaugruppe bzw. Gewässerdirektion über eine außerhalb der regulären Behördenstruktur angesiedelte Sonderstellung. Dies wurde als weiterer Grund für die mangelnde Unterstützung durch prominente politische Repräsentanten gesehen.

4) Verhandlungsspielraum: Ein weiterer Unterschied lag im Verhandlungsspielraum, der den beiden Planungsträgern zur Verfügung stand. Es blieb unklar, ob die enge Interpretation des Umgangs mit den ökologischen Flutungen im Fall des Kulturwehrs Breisach auf den Planungsträger oder die Landesebene zurückging. In jedem Fall war der enge Handlungsspielraum des Planungsträgers auch durch die Einbindung der Planung in das Integrierte Rheinprogramm vorgezeichnet. Die Landesebene schaltete sich öffentlich sichtbar nur im Fall der Vereinbarung von Abbruchkriterien ein. Ganz anders agierte das zuständige Ministerium in Rheinland-Pfalz, das strittige Punkte direkt mit den Landwirten klärte. Auch wenn dies häufig auf die Initiative der Landwirte zurückging, bewies die Landesebene dabei einen kreativen und flexiblen Umgang mit auftauchenden Problemen.

Zusammenfassend wirkten die folgenden Faktoren im Bereich des institutionellen Rahmens förderlich auf den jeweiligen Planungsprozess: 1) politischer Druck durch bindende Verträge, 2) ein starker politischer Wille, 3) klare und finanziell attraktive Entschädigungsregeln, 4) attraktive und flexible Steuerungsinstrumente, 5) die Zugehörigkeit von Planungsträger und Planfeststellungsbehörde zu einer Dachbehörde, 6) ein stabiler und in der Behördenstruktur des Landes eingebundener Planungsträger, und 7) ein ausreichender und flexibel genutzter Verhandlungsspielraum auf der Landesebene. Erschwerend wirkten sich in Breisach aus: 1) der mangelnde politischer Rückhalt für die Planung, 2) die häufigen Umstrukturierungen des Planungsträgers, 3) die von der Behördenstruktur des Landes losgelöste Stellung des Planungsträgers, 4) der dem Planungsträger gegebene enge Verhandlungsspielraum.

Akteurskonstellation

Die Ergebnisse der Fallstudien unterscheiden sich in den Bereichen: 1) Akteursspektrum, 2) Handlungsressourcen der Akteure, 3) Handlungsorientierungen der Akteure und daraus entstehende Konfliktlinien, 4) Vorerfahrungen und Akteursbeziehungen der Akteure.

1) Akteursspektrum: In beiden Fällen wurden Gemeinde, Naturschutz, Planungsträger und Planfeststellungsbehörde als zentrale Akteure befragt. In Breisach bildete die Forstwirtschaft die von der Planung betroffene Landnutzergruppe, in Ingelheim die Landwirtschaft. In Breisach kam mit der Bürgerinitiative ein weiterer und wesentlicher Akteur hinzu, den es in Ingelheim aufgrund der geringen öffentlichen Aufmerksamkeit und der daher zu vermutenden Akzeptanz der Planung in der Bevölkerung nicht gab. Während die Akteursgruppen in Ingelheim mit einer weitgehend einheitlichen Gruppenmeinung in der Öffentlichkeit auftraten, waren in Breisach auch unterschiedliche Strömungen einzelner Gruppen wahrzunehmen, die sich beispielsweise auch im Auftreten markanter Einzelpersonen widerspiegelten. Damit bot sich in Breisach ein breiteres Spektrum an Akteursmeinungen als in der besser überschaubaren Akteurslandschaft in Ingelheim. Die dadurch in Breisach kursierenden widersprüchlichen Meinungen führten zur Verkomplizierung der Diskussion.

2) Handlungsressourcen der Akteure: Für den Fall Breisach sind die guten Handlungsressourcen von Stadt und Bürgerinitiative hervorzuheben; in Ingelheim fielen vor allem die langjährigen politischen Erfahrungen des Moderators der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung sowie des Oberbürgermeisters ins Gewicht, die zugleich viele persönliche Kontakte einbrachten. In beiden Fällen thematisierte der Naturschutz die im Vergleich zu den Ressourcen der anderen Akteure geringen eigenen Ressourcen. Während damit in Breisach mit Stadt und Bürgerinitiative zwei der Planung sehr kritisch gegenüberstehende Akteure mit guten Ressourcen ausgestattet waren, war der Naturschutz in Ingelheim als einziger der dortigen Planung kritisch gegenüberstehender Akteur mit nur geringen Ressourcen ausgestattet. Der lokale Forstwirtschaftsvertreter, der der Breisacher Planung kritisch gegenüber stand, war als Beamter der staatlichen Forstverwaltung weisungsgebunden und konnte sich demnach nicht eigenständig in die Planung einbringen.

3) Handlungsorientierungen der Akteure und daraus entstehende Konfliktlinien: Sowohl in Breisach, als auch in Ingelheim wurde die Notwendigkeit des Hochwasserrückhalteraumes von den Akteuren nicht in Frage gestellt. Unterschiedliche Ansichten gab es jedoch bezüglich der Ausgestaltung und des Betriebs dieses Raumes. Anliegen der betroffenen Städte und der Breisacher Bürgerinitiative war es vor allem, die negativen Auswirkungen des Polders gering zu halten und die Übernahme von Verantwortung und Kosten für langfristige Folgewirkungen zu klären. Die Handlungsorientierungen der Akteure ließen bereits die für beide Fälle charakteristische Konfliktlinie zwischen Naturschutz- und Landnutzerinteressen sowie daraus ableitbare ‚Koalitionsmöglichkeiten' erkennen: Die Landnutzerinteressen wurden in Breisach vor allem von der sich für Naherholung und Tourismus stark machenden Gemeinde und Bürgerinitiative vertreten; dem ähnlich orientierten lokalen Forstwirtschaftsvertreter waren infolge seiner Weisungsgebundenheit ‚die Hände gebunden'. Alle drei Akteure lehnten die ökologischen Flutungen ab, da diese aus ihrer Sicht eine nicht notwendige zusätzliche Belastung des jetzigen Waldökosystems darstelle und die Erholungsnutzung beeinträchtige. Demgegenüber sahen die Naturschutzverbände in den ökologischen Flutungen die Chance einer naturnäheren Auenentwicklung. In Ingelheim standen sich die Interessen der Landwirtschaft und Naturschutz gegenüber. Während die Landwirtschaft gut zu bewirtschaftende Flächengrößen und die Segregation von Naturschutz und Landwirtschaft anstrebte, setzte sich der Naturschutz für den Erhalt der klein parzellierten Landschaft und eine Integration von Naturschutzbelangen in die landwirtschaftliche Nutzung ein. Die Landwirtschaft als ressourcenstarke betroffene Landnutzergruppe stand der Ingelheimer Planung ebenso wie die Stadt Ingelheim aufgeschlossen gegenüber.

Der Breisacher Planungsträger verstand sich als Experte und sah sich damit dafür verantwortlich, alle auftretenden Fragen überzeugend zu beantworten und keine Unsicherheit zuzulassen. Dies erzeugte bei der Bürgerinitiative jedoch Gegenwehr. Demgegenüber machte der Planungsträger in Ingelheim

eigene Unsicherheiten transparent. Nach anfänglicher Skepsis gewann er so das Vertrauen der Gemeinde. Die wesentlichen Akteure gingen in beiden Fällen zunächst mit einem kooperativen Selbstverständnis in die Planungsprozesse. Einige Mitglieder der Bürgerinitiative bezogen ihr Selbstverständnis jedoch aus der Identifikation mit regionalen Protesten gegen frühere Planungen.

4) Vorerfahrungen und Akteursbeziehungen der Akteure: Die Akteure brachten unterschiedliche Vorerfahrungen und Akteursbeziehungen aus früheren Planungsprozessen und Kontakten mit. In Ingelheim überwog bei den ortsansässigen Landwirten die Skepsis gegenüber staatlichen Behörden und hoheitlichen Planungen. Dagegen brachte der landwirtschaftliche Moderator aufgrund seiner vorherigen politischen Tätigkeiten gute persönliche Kontakte zu Behörden und Politik ein. Auch der Oberbürgermeister von Ingelheim, der ehemals in der Landesverwaltung tätig war, sprach von guten Kontakten zum Planungsträger und zu den übergeordneten Behörden. Naturschutz- und Landwirtschaftsakteure standen sich skeptisch gegenüber. In Breisach wurde die anfängliche Beziehung zwischen Gemeinde und Planungsträger als gut beschrieben. Die Bürgerinitiative war von Beginn an gut verankert im Gemeinderat und hielt informell Kontakte zum Forstwirtschaftsvertreter. Zwischen der Bürgerinitiative und der Stadt Breisach entstand rasch eine Art strategischer Allianz. Die Naturschutzverbände pflegten einen engen Austausch mit dem Umweltministerium. Sie arbeiteten in früheren Planungen oft mit örtlichen Bürgerinitiativen zusammen und traten gemeinsam mit diesen gegen staatliche Planungen auf. Im Fall des Kulturwehres vertraten sie die Positionen des Planungsträgers und sahen sich damit erstmals im Widerspruch zur Bürgerinitiative – ein Rollenwechsel, der ihnen Mühe bereitete. Die untenstehende Abbildung verdeutlicht die unterschiedliche Akteurskonstellation in Breisach und Ingelheim.

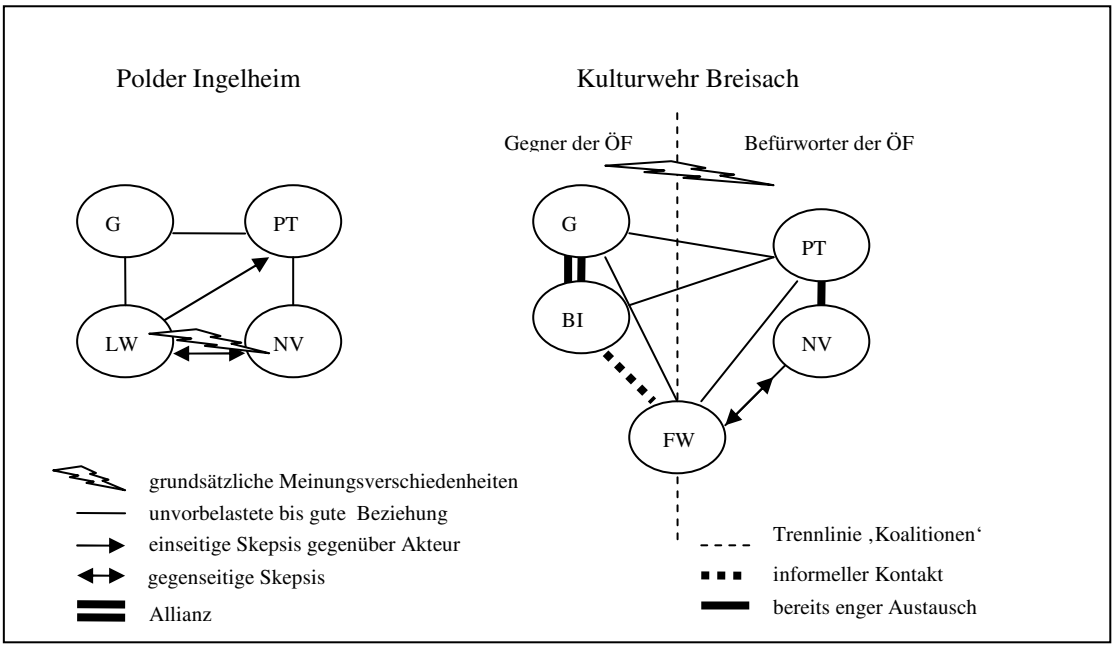


Abb.13: Beziehungen der Akteure in Breisach und Ingelheim sowie grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten BI = Bürgerinitiative, G = Gemeinde, LW = Landwirtschaft, NV = Naturschutzverband, FW = lokale Forstwirtschaft, PT = Planungsträger, ÖF = ökologische Flutungen

Während starke Interessenkonflikte in Ingelheim nur zwischen Landwirtschaft und Naturschutz auftraten, spaltete sich die Akteurslandschaft in Breisach in zwei Parteien auf: in Befürworter und Gegner der ökologischen Flutungen. Der Breisacher Planungsträger war dabei selbst Teil dieses Konflikts, während der Planungsträger in Ingelheim den Auseinandersetzungen zwischen Naturschutz und Landwirtschaft weitgehend neutral gegenüberstand. Der lokale Forstwirtschaftsvertreter in

Breisach pflegte trotz seiner Weisungsgebundenheit informelle Kontakte zur Bürgerinitiative. Im Gegensatz zu Ingelheim, wo es zunächst keine engeren Bindungen zwischen den Akteuren gab, entwickelte sich in Breisach direkt nach dem Entstehen der Bürgerinitiative eine Allianz zwischen Stadt und Bürgerinitiative. Der Breisacher Planungsträger und die ehrenamtlichen Naturschutzverbände standen bereits in vorangegangenen Planungsprozessen in einem engen Informationsaustausch.

In Bezug auf die Akteurskonstellation wirkten sich demnach folgende Faktoren positiv auf den Planungsprozess in Ingelheim aus: 1) eine überschaubare Akteursanzahl, 2) gute Handlungsressourcen auf Seiten der Akteure, die der Planung konstruktiv gegenüberstanden, 3) ein kooperatives Selbstverständnis und positive Vorerfahrungen auf Seiten wesentlicher Akteure, 4) ein flexibel agierender Planungsträger, 5) große politische Erfahrungen und eine hohe Reputation des landwirtschaftlichen Schlüsselakteurs. Sowohl in Ingelheim, als auch Breisach wirkte sich 6) die Akzeptanz der Notwendigkeit des Rückhalteraumes positiv auf die Planungen aus.

Hinsichtlich der Akteurskonstellation wirkten sich in Breisach folgende Faktoren erschwerend aus: 1) widerstreitende Meinungen von nicht direkt in die Planung involvierten Experten, 2) gute Handlungsressourcen auf Seiten der Akteure, die der Planung kritisch gegenüberstanden, 3) das Expertenselbstverständnis des Planungsträgers, 4) die Identifikation von Teilen der Bürgerinitiative mit Protesten gegen frühere Planungen. Auch die Ingelheimer Landwirte waren von negativen Erfahrungen mit anderen Planungen geprägt.

6.3.2 Prozess

Die in den beiden Fallstudien sehr unterschiedlich ablaufenden Prozesse werden einander innerhalb der Kategorien Verfahrensgestaltung, Akteurshandlungen und -interaktionen sowie Prozessdynamik gegenübergestellt. Für die Kategorie der Verfahrensgestaltung werden förderliche und hinderliche Faktoren identifiziert. Die Kategorien Akteurshandlungen und -interaktionen sowie Prozessdynamik dienen dagegen der Beschreibung des Planungsverlaufes und machen die Auswirkungen der Faktoren auf den jeweiligen Prozess deutlich.

<u>Verfahrensgestaltung</u>

Die wesentlichen Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der Verfahrensgestaltung der beiden Fallstudien beziehen sich auf die folgenden, bereits im Analyserahmen benannten Kriterien der Verfahrensgestaltung: 1) Offenheit für Akteure, 2) Handlungs- und Entscheidungsspielraum, 3) Information, 4) Moderation und Beteiligungsmethoden, 5) Regeln und Normen (Tab.17 und 18).

1) Offenheit für Akteure: Beide Planungsträger bemühten sich um einen offenen Umgang mit den betroffenen Akteuren. Dabei profitierte der Planungsträger in Ingelheim vom vorangegangenen Modellprojekt, das die potenziell betroffenen Akteure der Region und die Bevölkerung auf eine zukünftige Polderplanung einstellte. Ein späteres Hinzukommen eines weiteren, kritisch eingestellten Akteurs war daher kaum zu erwarten. In Breisach gewährte der Planungsträger der neu gegründeten Bürgerinitiative Zugang zu Informationen, integrierte diese in Gespräche und bemühte sich um ein kooperatives Verhalten. Die Offenheit für Akteure und deren Belange ging im Fall Ingelheim deutlich weiter: Durch die Bewilligung einer agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) erhielt die Landwirtschaft eine aktive Rolle in einem eigenständigen Verfahren, das großen Einfluss auf die Polderplanung ausübte.

Tab.17: Vergleich der Verfahrensgestaltung in Breisach und Ingelheim
AEP = Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung, BI = Bürgerinitiative, MP = Modellprojekt, PT = Planungsträger

Verfahrens-gestaltung	**Charakteristik der Planungsprozesse**	
Kriterien	**Kulturwehr Breisach**	**Polder Ingelheim**
1) Offenheit für Akteure	• neu gegründete BI erhielt rasch Zugang zu Informationen • Einbindung der BI in Gespräche	• betroffene Akteure bereits durch MP aktiviert und von Beginn an in Planung involviert • Landwirtschaft erhält eigenen Prozess (AEP)
2) Handlungs- / Entscheidungs-spielraum	• kein Spielraum in der zentralen Frage der ökologischen Flutungen • PT nutzt Spielräume anderer Themen zugunsten betroffener Akteure	• große Spielräume auf Seiten PT und Ministerium auch in konfliktträchtigen Fragen
3) Information	• frühzeitige direkte Gespräche mit betroffenen Akteuren • intensive und vielfältige Öffentlichkeitsarbeit • defensiver Umgang mit Presseberichten • Abbruch des Informationsflusses von PT zu Stadt und BI	• frühzeitige direkte Gespräche mit betroffenen Akteuren • kaum Öffentlichkeitsarbeit • kontinuierliche direkte Kontakte und Gremienarbeit
4) Moderation und Beteiligungs-methoden	• keine externe Moderation von Veranstaltungen • Schwerpunkt im Bereich Information und Konsultation, vereinzelt gemeinsame Entscheidungsfindung • „Konsensgespräche“ zwischen PT, Stadt und BI; abgebrochen wegen Meinungsverschiedenheiten	• während MP moderiertes Verfahren mit Planwerkstätten / Symposien • Arbeitskreise und Runder Tisch der AEP von Landwirtschaftsvertreter moderiert, der vermittelnd auftrat • PT nutzte aus MP / AEP vorhandene Arbeits-kreise, iterativer Planungsprozess • in Planungsphase keine speziellen Beteiligungsmethoden, keine Moderation
5) Regeln und Normen	• Planungsphase folgte allgemein üblichen Konventionen des Umgangs, keine expliziten Regeln und Normen, BI und Stadt kritisierten Intransparenz • Abstimmung der Pressearbeit zwischen Stadt, BI und PT scheiterte • keine klaren Absprachen zu Ergebnissen informeller Gespräch und Umfang von Fragen an PT	• Planungsphase folgte allgemein üblichen Konventionen des Umgangs; keine expliziten Regeln und Normen, wurde von Akteuren nicht als Manko empfunden • Regeln und Normen während MP und AEP von Moderation vorgegeben, Regeln des MP aus Sicht des Landwirtschaftsvertreters uneffektiv; Regeln der AEP aus Sicht des Naturschutzvertreters intransparent • klarer Umgang mit Ergebnissen informeller Gespräche

2) Handlungs- und Entscheidungsspielraum: Ein gravierender Unterschied lag in dem Handlungs- und Entscheidungsspielraum, den die beiden Planungsträger zur Verfügung hatten bzw. ausnutzten. Selbstverständlich stand für beide Planungsträger die Errichtung des Hochwasserrückhalteraumes nicht zur Disposition. In allen weiteren Aspekten zeigte sich der Ingelheimer Planungsträger jedoch ausgesprochen verhandlungsbereit. Dies betraf auch sehr konfliktträchtige Themen wie z.B. die ökologischen Flutungen. Auch der Breisacher Planungsträger nutzte Verhandlungsspielräume, um den betroffenen Akteuren entgegen zu kommen; im zentralen Konfliktpunkt jedoch, den ökologischen Flutungen, beharrte er auf seinem Standpunkt.

3) Information: Die Informationspolitik der beiden Planungsträger unterschied sich grundlegend. Während der Planungsträger in Breisach eine intensive Öffentlichkeitsarbeit mit vielfältigen Informationsmethoden (z.B. Lehrpfad, Flyer, Exkursionen) betrieb, war die Öffentlichkeitsarbeit des Ingelheimer Planungsträgers verschwindend gering. Dies beruhte vor allem auf der sehr unterschiedlichen Nachfrage nach Information durch die Öffentlichkeit und kann daher nicht eindeutig als positiv oder negativ bewertet werden. Der Breisacher Planungsträger wurde mit der auf

die Pressearbeit der Bürgerinitiative zurückgehenden negativen Darstellung seiner Planung in der lokalen Presse konfrontiert und reagierte vorwiegend defensiv darauf. Dadurch wurde die öffentliche Darstellung der Planung von der Bürgerinitiative dominiert. Beide Planungsträger nahmen frühzeitig Gespräche mit den betroffenen Akteuren auf, was von diesen positiv bewertet wurde. Der Ingelheimer Planungsträger konzentrierte sich im weiteren Planungsverlauf auf diese direkten, teils intensiven Kontakte und die Zusammenarbeit mit Gremien und konnte damit auch in strittigen Punkten eine Verständigung erzielen. In Breisach brach der Planungsträger die Konsensgespräche mit Stadt und Bürgerinitiative infolge unüberbrückbarer Meinungsverschiedenheiten ab. Dies führte zu Informations- und Kommunikationslücken, die das Misstrauen auf Seiten von Stadt und Bürgerinitiative verstärkten.

4) Moderation und Beteiligungsmethoden: Auch der Umgang mit Moderation und der Einsatz von Beteiligungsmethoden unterschieden sich in den zwei Studien. In Breisach wurde keine externe Moderation eingesetzt. Hier lag der Schwerpunkt der Methoden im Bereich Information und Konsultation; nur vereinzelt wurden kooperative Elemente vom Planungsträger angeboten. Der gemeinsamen Entscheidungsfindung sollten vor allem die „Konsensgespräche“ zwischen Stadt, Bürgerinitiative und Planungsträger dienen, die jedoch infolge von unüberbrückbaren Meinungsverschiedenheiten abgebrochen wurden.

Dagegen setzte das im Vorfeld der Ingelheimer Planung anberaumte Modellprojekt „Eine Region im Gespräch“ auf externe Moderation und den Einsatz von Planungswerkstätten und Symposien. In der von einem landwirtschaftlichen Vertreter moderierten AEP fanden Abstimmungsprozesse in Arbeitskreisen und am Runden Tisch statt. Der Moderator der AEP verstand sich dabei nicht als neutralen Moderator, sondern als Vermittler zwischen verschiedenen Interessen. Diese Herangehensweise wurde auch kritisiert, trug aber wesentlich zur Lösung von Interessenkonflikten bei. Der Planungsträger selbst setzte keine speziellen Beteiligungsmethoden bzw. externe Moderation ein. Er konnte jedoch auf die bereits etablierten Arbeitskreise zurückgreifen.

5) Regeln und Normen: Der Vereinbarung von Spielregeln wurde in den Fallstudien eine unterschiedliche Bedeutung beigemessen. Im Fall Kulturwehr Breisach strebte der Planungsträger eine Vereinbarung mit Stadt und Bürgerinitiative zur Regelung einer gemeinsamen Pressearbeit an, die jedoch scheiterte. Auch die Kontroversen über den Umgang mit den Ergebnissen der informellen Gespräche zwischen Stadt, Bürgerinitiative und Umweltminister sowie zum Umfang der Fragen der Bürgerinitiative an den Planungsträger lassen erkennen, dass es zu diesen Themen an gemeinsamen Spielregeln mangelte.

In Ingelheim wurden die Spielregeln von den Moderatoren des Modellprojektes und der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) weitgehend vorgegeben. Die Landwirtschaftsvertreter kritisierten, dass sich auch nicht direkt von Maßnahmen betroffene Gruppen in das Modellprojekt einbringen konnten. Dagegen bemängelte der Naturschutzvertreter die seiner Meinung nach fehlende Transparenz in der Moderation der AEP. Positiv hervorzuheben ist der durch den Moderator der AEP sichergestellte Eingang der Ergebnisse der informellen Gespräche in das formelle Planungsverfahren. Die Planungsphase selbst erfolgte wie in Breisach nach den allgemein üblichen Konventionen der Gesprächsführung; explizite Regeln und Normen wurden nicht vereinbart. Während Stadt und Bürgerinitiative in Breisach daher von einer intransparenten Planung sprachen, wurden von den Ingelheimer Akteuren keine Vereinbarungen zu weiteren Spielregeln vermisst.

Damit wirkten die folgenden, im Wesentlichen aus dem Ingelheimer Planungsprozess stammenden Faktoren der Verfahrensgestaltung förderlich auf den Prozessverlauf: 1) der rasche Zugang der Breisacher Bürgerinitiative zu Informationen und Gesprächen, 2) die Aktivierung wesentlicher Akteure in Ingelheim und die Schaffung einer positiven Grundstimmung in der Region durch das Modellprojekt „Eine Region im Gespräch“, 3) die aktive Rolle der Landwirtschaft in Ingelheim durch

die Initiierung einer agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP), 4) die Verhandlungsbereitschaft beider Planungsträger, 5) der große Handlungs- und Entscheidungsspielraum des Ingelheimer Planungsträgers, auch in zentralen Konfliktthemen, 6) die Vermittlung des Moderators der AEP bei Interessenkonflikten in der Ingelheimer Planung, 7) kooperative Beteiligungselemente während des Modellprojektes und der AEP, 8) Arbeitsstrukturen aus Modellprojekt und AEP, an die die Planung anknüpfen konnte, 9) frühzeitige direkte Gespräche der beiden Planungsträger mit betroffenen Akteuren und Gremienarbeit, 10) die iterative Vorgehensweise des Ingelheimer Planungsträgers, und 12) die klare Regelung des Eingang der Ergebnisse informeller Gespräche in das formale Verfahren in Ingelheim.

Tab.18: Förderliche und hinderliche Faktoren der Verfahrensgestaltung in den Fallstudien Kulturwehr Breisach und Polder Ingelheim

AEP = Agrarstrukturelle Entwicklungsplanung, BI = Bürgerinitiative, MP = Modellprojekt, PT = Planungsträger

Kulturwehr Breisach	Polder Ingelheim
Förderliche Faktoren der Verfahrensgestaltung	
• die BI erhielt in Breisach rasch Zugang zu Informationen und wurde in Gespräche eingebunden • PT nutzte Spielräume zugunsten der betroffenen Akteure • frühzeitige direkte Gespräche mit betroffenen Akteuren	• wesentliche Akteure in Ingelheim waren bereits durch MP aktiviert, damit waren alle Betroffenen von Beginn an involviert • die Landwirtschaft erhielt in Ingelheim eine aktive Rolle im Prozess • der Ingelheimer PT verfügte über einen großen Handlungs- und Entscheidungsspielraum, auch in zentralen Konfliktthemen • das moderierte MP „Eine Region im Gespräch“ aktivierte die Akteure in Ingelheim und schuf eine positive Stimmung in der Region • der Moderator der AEP griff bei Interessenkonflikten vermittelnd ein • MP und AEP boten kooperative Beteiligungselemente • MP und AEP schufen Arbeitsstrukturen, an die die Planung anknüpfen konnte • frühzeitige direkte Gespräche des PT mit betroffenen Akteuren und Gremienarbeit • iterative Vorgehensweise des Ingelheimer PT • Eingang der Ergebnisse informeller Gespräche in das formale Verfahren war in Ingelheim klar geregelt
Hinderliche Faktoren der Verfahrensgestaltung	
• kein Spielraum in der zentralen Frage der ökologischen Flutungen • defensiver Umgang mit Presseberichten • kaum kooperative Elemente in der Verfahrensgestaltung • keine klaren Absprachen zwischen PT, Stadt und BI zu Ablauf und Umgang mit den Ergebnissen informeller Gespräche • Kontaktabbrüche führten in Breisach zu Informationslücken, die Misstrauen schürten	• Rolle des Moderators war nicht für alle Teilnehmenden transparent

Die erfolgreiche Verständigung der Akteure wurde durch die folgenden Faktoren der Verfahrensgestaltung erschwert: 1) kein Handlungs- und Entscheidungsspielraum des Breisacher Planungsträgers in der zentralen Frage der ökologischen Flutungen, 2) kaum kooperative Elemente in der Breisacher Verfahrensgestaltung, 3) mangelnde Absprachen zwischen Planungsträger, Stadt und Bürgerinitiative, insbesondere zu Ergebnissen informeller Gespräche und dem Umgang mit Fragen

der Bürgerinitiative an Planungsträger, 4) aus Sicht des Naturschutzvertreters mangelnde Transparenz der AEP-Moderation in Ingelheim, 5) Abbruch von Gesprächen mit Stadt und Bürgerinitiative durch den Breisacher Planungsträger.

Prozessdynamik

Hinsichtlich der Prozessdynamik unterscheiden sich die beiden Fallstudien vor allem in 1) dem unterschiedlichen Zeitpunkt und Anlass der Konfliktaufdeckung und -bearbeitung, 2) der Komplexität der Diskussion, 3) der Sachlichkeit bzw. Emotionalität der Diskussion. Im Bereich der Akteurshandlungen und Interaktionen fallen insbesondere die folgenden Aspekte auf: 4) die Herausbildung von ‚Koalitionen', 5) die Rolle wissenschaftlicher Experten, 6) der Umgang mit Konfliktthemen, 7) die Kontinuität der Interaktion der Akteure, 8) das Auftreten der Akteure in der Öffentlichkeit.

1) Zeitpunkt und Anlass der Konfliktaufdeckung und -bearbeitung: Während die Planung des Hochwasserrückhalteraumes in Breisach trotz Raumordnungsverfahren und ersten Informationsveranstaltungen in der Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet blieb, war das Thema der Polderplanung in Ingelheim bereits durch das Modellprojekt „Eine Region im Gespräch" in der Öffentlichkeit präsent. Auslösendes Ereignis für die in Breisach beginnenden Kontroversen war das Erleben des Hochwassers 1999. Ob ein Hochwasser mit ähnlichen Auswirkungen auf die benachbarte Siedlung des Polders auch in Ingelheim ein entsprechendes Aufmerken in der Bevölkerung bzw. Skepsis gegenüber der Planung bewirkt hätte, lässt sich schwerlich beurteilen.

2) Komplexität der Diskussion: Auffallend ist die unterschiedliche Komplexität der Diskussion in beiden Planungsprozessen. Mit sechs Themenbereichen blieb die fachliche Auseinandersetzung in Ingelheim überschaubar. Dagegen verlief die Diskussion in Breisach überaus komplex. Überdies wurden in Breisach auch Vorschläge für alternative Maßnahmen von der Bürgerinitiative eingebracht. Die in der Analyse identifizierten sieben Themenkomplexe beinhalteten weit verzweigte Unterthemen und Argumentationen. Zudem war die Diskussion in Breisach in einigen Themen von ihrem Charakter her eine klare Wertedebatte. So verbarg sich hinter der Diskussion um die ökologischen Flutungen sowohl die Frage nach der Wertigkeit unterschiedlicher Waldtypen als auch die Frage, ob ökologische Belange oder die Erholungsnutzung durch den Menschen in einem Gebiet Vorrang haben sollten. Eine ähnlich gelagerte Auseinandersetzung um Werte fand sich in Ingelheim in dieser Ausschließlichkeit nur bei der Gegenüberstellung der Forderung der Landwirtschaft nach großen Flächen zur besseren Bewirtschaftung und des Anspruches der ehrenamtlichen Naturschutzvertreter, die klein parzellierte Landschaft zu erhalten.

Die höhere Komplexität der Diskussion in Breisach kann zum einen auf die von den Rahmenbedingungen her inhaltlich tatsächlich anspruchsvollere Planung hinweisen, zum anderen kann sie aber auch Indiz für die zunehmende Verhärtung und Emotionalisierung der Debatte sein, bei der die Bürgerinitiative immer wieder neue Themen und Argumente aufwarf, um ihre Vorbehalte gegen die Planung zu stützen.

3) Sachlichkeit bzw. Emotionalität der Diskussion: Die beiden Fallstudien unterscheiden sich eklatant hinsichtlich der Sachlichkeit bzw. des Emotionsgehaltes der Diskussion. Die inhaltlichen Auseinandersetzungen zum Polder Ingelheim fanden durchgehend auf der sachlichen Ebene statt. Selbst als es kurzzeitig zu Unstimmigkeiten zwischen Stadt und Planungsträger kam, konnten diese auf der sachlichen Ebene geklärt werden. Demgegenüber war in Breisach infolge der unüberbrückbaren Meinungsunterschiede bezüglich der ökologischen Flutungen eine zunehmende Verhärtung und Emotionalisierung des Konflikts zu beobachten, die Akteure waren für neue Argumente nicht mehr zugänglich, sondern nahmen den Prozess sehr vorgeprägt und selektiv wahr.

Die Verhärtung äußerte sich ebenso in den während der Interviews teils sehr emotional vorgetragenen Vorwürfen von Stadt und Bürgerinitiative an den Planungsträger und generell in persönlichen Äußerungen aller Akteure, in denen diesen anderen Akteuren negative Handlungsmotive unterstellten.

In den Gesprächen mit den Ingelheimer Akteuren war dagegen auch bei dargestellten Meinungsverschiedenheiten die persönliche Wertschätzung der Akteure füreinander zu spüren. Einzig die Kritik des Naturschutzvertreters wurde schärfer geäußert, blieb aber trotz der damit verbundenen Emotionalität respektvoll und wurde nicht konfrontativ eingesetzt. Kurzzeitige Missverständnisse zwischen den Akteuren führten nicht zu länger anhaltenden Beeinträchtigungen der Zusammenarbeit. Sicher ist für die Emotionalität des Breisacher Planungsprozesses auch entscheidend, dass mit der Bürgerinitiative in Breisach ein Akteur die Arena betrat, der sich selbst zugestand, als Bürgervertreter *„aus dem Bauch heraus“* (B BI 15) agieren zu können und damit eine höhere Emotionalität in den Prozess einbrachte als die Vertreter von Behörden und Organisationen. Diese sicher auch bei den Landwirten in Ingelheim vorhandene Emotionalität wurde dort durch den landwirtschaftlichen Moderator kanalisiert in den Prozess eingebunden.

4) Herausbildung von ‚Koalitionen‘: In Breisach sorgte das Thema der ökologischen Flutungen für eine Herausbildung von zwei ‚Koalitionen‘: Planungsträger und Naturschutz setzten sich für die ökologischen Flutungen ein; Stadt und Bürgerinitiative, inoffiziell unterstützt durch den örtlichen Forstwirtschaftsvertreter, argumentierten dagegen. Stadt und Bürgerinitiative traten bei Veranstaltungen gemeinsam auf und bildeten eine enge Allianz. Dagegen standen Planungsträger und Naturschutz im Austausch, agierten aber nach außen nicht gemeinsam. Vermutlich wurde dies bewusst vermieden, um dem Vorwurf von Stadt und Bürgerinitiative, der Naturschutz übe einen zu starken Einfluss auf die Planung aus, keine neue Nahrung zu geben. Auch in Ingelheim wurden von den Akteuren gegensätzliche Positionen vertreten. So setzte sich der Naturschutz für ökologische Flutungen ein, während die Landwirtschaft diese zu begrenzen suchte. Es entwickelte sich daraus jedoch kein zentrales Konfliktthema, ebenso wenig bildeten sich ‚Koalitionen‘ heraus. Hierzu trug neben anderen Faktoren bei, dass sich der Planungsträger selbst nicht auf eine Position festlegte.

5) Rolle wissenschaftlicher Experten: Die Debatte um die ökologischen Flutungen zwischen den Hauptakteuren wurde in Breisach überlagert von internen naturschutzfachlichen und forstwissenschaftlichen Diskussionen, in denen wissenschaftliche Experten eine exponierte Rolle spielten. Als wissenschaftliche Experten werden hier nicht mit Gutachten zu strittigen Fragen beauftragte Sachverständige bezeichnet, sondern Experten, die sich zunächst eigenständig in die Diskussion einmischten. Experten, die dabei den Auffassungen der Bürgerinitiative nahe standen, wurden im weiteren Verlauf zu Versammlungen der Bürgerinitiative eingeladen und trugen damit zu einer wissenschaftlichen Legitimierung der Positionen der Initiative bei. Umgekehrt nahmen Naturschutzakteure Einfluss auf einen Experten aus Naturschutzkreisen, der Argumente der Bürgerinitiative vertrat. Der Konflikt weitete sich damit nach außen aus. Dabei ging es eher um Fragen der Deutungshoheit von Sachverhalten und des Wahrheitsgehaltes von wissenschaftlichen Aussagen, als um die Suche nach Lösungen für die Interessenkonflikte. Ein derartiges ‚Hineinziehen‘ externer Experten gab es in Ingelheim nicht in diesem Umfang und in dieser Konfliktträchtigkeit.

6) Umgang mit Konfliktthemen: In Ingelheim gelang es durch die Vermittlung des Moderators der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP), Lösungen zu finden, die auf die Interessen vieler Akteursgruppen eingingen. Die von der Polderplanung betroffene Landwirtschaft wurde durch die Federführung der AEP zu einem zentralen Akteur und konnte den Diskussionsverlauf selbst lenken. Auch bauten Planung und AEP auf die während des Modellprojektes gebildete gute Atmosphäre und das persönliche Vertrauen zwischen den Akteuren auf. Der Planungsträger war mit den Akteuren im bilateralen Kontakt und kam diesen in strittigen Fragen sehr entgegen. Der Konflikt zwischen

Naturschutz und Landwirtschaft wurde aus Sicht des Naturschutzes nicht befriedigend geregelt. Da der Naturschutz die Chance, seine Interessen durchsetzen zu können, als gering einschätzte, entschloss er sich zum Rückzug aus dem Diskussionsprozess. Infolge dieser defensiven Strategie mündeten die weiterhin bestehenden Interessenkonflikte nicht in offene Auseinandersetzungen, sondern blieben offen bzw. wurden zugunsten der landwirtschaftlichen Interessen geregelt. Damit waren die strittigen Fragen bereits im Vorfeld des Planfeststellungsverfahrens geklärt. Die Planfeststellungsbehörde war frühzeitig in die Planungen involviert, das Verfahren konnte so rasch abgeschlossen werden.

Eine in Einzelfragen flexible Vorgehensweise verfolgte auch der Planungsträger in Breisach. Die dabei erzielten Übereinkommen und das zweifelsfrei in Detailfragen vorhandene Entgegenkommen des Planungsträgers wurden jedoch von Stadt und Bürgerinitiative angesichts des grundsätzlichen Dissenses im Bereich der ökologischen Flutungen kaum wahrgenommen. Die vom Planungsträger initiierten „Konsensgespräche“ scheiterten an unüberwindbaren Meinungsverschiedenheiten. In dieser konfliktbehafteten Konstellation gingen die Akteure in das Planfeststellungsverfahren. Nach Abschluss des Verfahrens klagte die Stadt trotz bereits erreichter Zugeständnisse gegen den Beschluss. Nach dreijährigen, für die Stadt erfolgreichen Verhandlungen mit dem Land Baden-Württemberg zog sie ihre Klage zurück.

7) Kontinuität der Interaktion der Akteure: Während in Breisach anfänglich Informationsveranstaltungen der Bürgerinitiative auch in Kooperation mit dem Planungsträger stattfanden, nahm der direkte Kontakt zwischen den beiden Akteuren nach einer Reihe von Meinungsverschiedenheiten ab und versandete nach dem Abbruch der „Konsensgespräche“ gänzlich. Der Naturschutz versuchte aufbauend auf seiner Nähe zu Bürgerinitiativen in anderen Planungsfeldern eine Vermittlungsrolle zwischen Planungsträger und Bürgerinitiative einzunehmen, was jedoch an der klaren eigenen Position des Naturschutzes scheiterte. Zu dieser Positionierung gehörte auch der vom Naturschutz gegenüber der Bürgerinitiative gemachte Vorwurf unsolidarischen Verhaltens gegenüber den Unterliegern.

Demgegenüber pflegten der Planungsträger in Ingelheim und der landwirtschaftliche Moderator direkte und kontinuierliche Kontakte zu den anderen Akteuren. Bei Unstimmigkeiten und Missverständnissen intensivierte der Planungsträger die Kontakte. Einzig der Naturschutzvertreter bekundete Unzufriedenheit und zog sich aus dem Diskussionsprozess zurück.

8) Auftreten der Akteure in der Öffentlichkeit: In Breisach wandten sich Planungsträger und Bürgerinitiative vermehrt an die allgemeine Öffentlichkeit und versuchten, diese von ihren Positionen zu überzeugen. Der Planungsträger agierte in seiner Medienarbeit jedoch defensiv, die Deutungshoheit in den Medien blieb weitgehend der Bürgerinitiative überlassen. Die Bürgerinitiative wandte sich zudem an politische Akteure der Landesebene und mobilisierte die Bevölkerung zum Einreichen von Einwendungen.

In Ingelheim erfolgten die Abstimmungen zu Fragen der Polderplanung ohne Einbeziehung der Öffentlichkeit. Der Moderator der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) machte im Interview deutlich, dass er die Besprechung heikler Themen in einem Kreis mit überschaubarer Teilnehmerzahl für Erfolg versprechender hält, als Verhandlungen unter großer öffentlicher Anteilnahme.

6.3.3 Ergebnis

Im Folgenden werden die beiden Planungs- und Beteiligungsprozesse hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Ergebnisse der Planung verglichen. Dabei wird untersucht, inwieweit die partizipativen Prozesse

zu einer besseren Input-Legitimität, Throughput-Legitimität und Output-Legitimität beigetragen haben[607].

Der Prozess in Breisach wird unterteilt in die Phase der Planerstellung und die Phase des Planfeststellungsverfahrens beurteilt; der Prozess in Ingelheim wird insgesamt betrachtet, da die Phasen des Modellprojektes, der AEP, der Planerstellung und des Planfeststellungsverfahrens eng miteinander verflochten sind. Im Gegensatz zu Breisach, wo das Planfeststellungsverfahren einen eigenständigen Charakter aufweist, bringt das Verfahren in Ingelheim keine zusätzlichen Elemente in Planung und Kommunikation, sondern markiert lediglich den formellen Abschluss der Planung. Daher wird das Planfeststellungsverfahren auch in Tab.19 nicht gesondert ausgewiesen. Der Überblick in Tab.19 zeigt auf, dass der Prozess in Ingelheim – abgesehen von Mängeln im Bereich der Bildung und Information der Öffentlichkeit – die Kriterien eines erfolgreichen Beteiligungsprozesses überwiegend erfüllt.

Tab.19: Inwieweit wurden die Ansprüche an einen partizipativen Planungsprozess in den beiden Fallstudien aus Sicht der Akteure erfüllt?

Gesamt = beinhaltet gesamte Planung von Modellprojekt bis Planfeststellungsverfahren, + = Kriterium ist voll erfüllt, (+) = Kriterium ist überwiegend erfüllt, +/- = Kriterium teilweise erfüllt, teilweise nicht erfüllt bzw. von den befragten Akteuren sehr unterschiedlich bewertet, (-) = Kriterium ist überwiegend nicht erfüllt, - = Kriterium ist nicht erfüllt

Kategorien	Breisach		Ingelheim
	Planung	PFV	Gesamt
Input-Legitimität	(-)	(+)	(+)
Throughput-Legitimität	(-)	(+)	(+)
Output-Legitimität			
Effektivität und Effizienz			
Qualität der Planung	+/-	+/-	(+)
Konfliktregelung	-	+/-	(+)
Rechtssicherheit und Umsetzung	(-)	+/-	(+)
Kosten-Nutzen-Relation	+/-	+	(+)
Demokratisierung der Gesellschaft			
Vertrauensbildung	+/-	(+)	(+)
Bildung und Information der Öffentlichkeit	(+)	(+)	-
Demokratische Qualifizierung	+/-	+/-	(+)

Dagegen werden in Breisach in der Phase der Planerstellung die Kriterien der Input- und Throughput-Legitimität überwiegend nicht erfüllt. In der Kategorie der Output-Legitimität fällt in Breisach besonders die nicht erfüllte Konfliktregelung ins Auge. In der Kategorie der Demokratisierung der Gesellschaft führte der erhöhte öffentliche Druck auf den Planungsträger in Breisach zu einer besseren Bildung und Information der Öffentlichkeit. Die Kriterien der Vertrauensbildung und demokratischen Qualifizierung der Akteure wurden in Breisach nur teilweise erfüllt. In der Gegenüberstellung von Planerstellung und Planfeststellungsverfahren wird deutlich, dass es jedoch im Planfeststellungsverfahren im Wesentlichen gelingt, die Mängel der Planerstellungsphase zu korrigieren.

[607] für Erläuterungen zu den drei Legitimitätsaspekten siehe Kap. 3.2.2

Input-Legitimität

Input-Legitimität entsteht dann, wenn die Integration unterschiedlicher Werte und Interessen in die Planung gelungen ist und die Planung daher von den beteiligten Akteuren und in der Öffentlichkeit als legitim empfunden wird.

In Ingelheim genoss die Planung des Polders bereits vor dem Planfeststellungsverfahren die Akzeptanz der Stadt Ingelheim sowie der Landwirtschaftsvertreter. Dies ist insbesondere auf die aktive Rolle der Landwirtschaft und die während der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung und der Planerstellung erfolgte konstruktive Konfliktbearbeitung zurückzuführen. Aus Sicht des ehrenamtlichen Naturschutzes ist die Input-Legitimität nicht vollständig gegeben, da sich dieser mit seinen Vorstellungen nicht in der Planung wiederfand.

In Breisach konnte die Akzeptanz der Planung bei Stadt, Bürgerinitiative und Teilen der Forstwirtschaft erst durch das Planfeststellungsverfahren und die sich daran anschließenden Verhandlungen zwischen Stadt und Land Baden-Württemberg hergestellt werden. In der Phase der Planerstellung fühlten sich die genannten Akteure nicht ausreichend berücksichtigt bzw. sogar mit ihren Ideen abgelehnt.

In beiden Fällen waren es nach Aussage der Naturschutzvertreter die naturschutzfachlichen Interessen, die durch die Integration kommunaler (in Breisach) bzw. landwirtschaftlicher (in Ingelheim) Interessen geschwächt worden. Damit fiel auch die Akzeptanz der Planung durch die Naturschutzvertreter geringer aus, als die der anderen, mit ihren Interessen stärker ‚zum Zuge gekommenen' Akteure.

Die Diskussion um das Recht zu partizipieren, d.h. um die Frage, wer legitimiert ist, sich in den Planungsprozess einzubringen, fand in beiden Fallstudien statt. In Ingelheim sahen die landwirtschaftlichen Vertreter diese Legitimation nur bei Personen bzw. Organisationen als gegeben an, wenn diese mit ihrem Eigentum bzw. Lebenserwerb von den geplanten Maßnahmen betroffen waren. Demgegenüber vertrat der befragte Ingelheimer Naturschutzvertreter eine deutlich weitere Legitimitätsdefinition, die sich – losgelöst von direktem Eigentum – auf eine generelle Betroffenheit der Region bezieht. Aus diesem Grund kritisierte er die mangelnde Einbeziehung der allgemeinen Öffentlichkeit.

In Breisach sahen Stadt und Bürgerinitiative ihre Legitimation durch ihre Ortsansässigkeit und direkte Betroffenheit von den geplanten Maßnahmen gegeben. Genau diese ausschließliche Konzentration auf die Situation vor Ort war für den ehrenamtlichen Naturschutzvertreter der Grund, die Rechtmäßigkeit der Einbeziehung von Stadt und Bürgerinitiative anzuzweifeln, da vielmehr auch die Interessen der vom Hochwasser betroffenen Unterlieger zu berücksichtigen wären. Außerdem bezweifelten Planungsträger und Naturschutzverbände, dass die Bürgerinitiative tatsächlich die Interessen der Allgemeinheit vertrat. Aber auch die Kritiker der Planung stellten die Legitimation des Vertreters des Planungsträgers sowie der ehrenamtlichen Naturschutzvertreter in Frage, da diese nicht in Breisach wohnen würden und die Planung damit keine Auswirkungen auf deren persönliches Lebensumfeld hätte.

Damit lassen sich aus den Äußerungen der Akteure der beiden Fallstudien als Maßstab der Akteure für die Zuerkennung von Legitimität der Einbeziehung von Gruppen in eine Planung die folgenden Kriterien ableiten 1) Ortsansässigkeit und persönliche Betroffenheit durch eine Maßnahme, 2) Eigentumsrechte, 3) wirtschaftliche Existenz, und 4) die Repräsentativität einer Gruppe.

Throughput-Legitimation

Throughput-Legitimität entsteht, wenn die Teilnehmenden eines Planungsprozesses das Gefühl haben, das der Planungsprozess bestimmten Regeln und Normen folgt.

Die Akteure beider Fallstudien beurteilten die Rechtmäßigkeit der Regeln und Normen des Verfahrens in Anhängigkeit davon, ob sie selbst Einfluss ausüben konnten: In Breisach bezeichneten Stadt und Bürgerinitiative die Phase der Planerstellung als intransparent und unfair, während der Naturschutzvertreter sich zufrieden äußerte. Dagegen wurde das Planfeststellungsverfahren, das die Interessen von Stadt und Bürgerinitiative stärker berücksichtigte, von den Naturschutzvertretern als zu parteiisch empfunden. In Ingelheim wurden der Prozess der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) und der Planerstellung von Planungsträger, Landwirten und Stadt als ausgesprochen transparent und fair bezeichnet. Im Gegensatz dazu kritisierte der Naturschutzvertreter die AEP als intransparentes Verfahren, in dem die landwirtschaftlichen Interessen bevorzugt worden seien. Dieser Eindruck wurde von den anderen Akteuren zurückgewiesen und auf die zu hohen Ansprüche, mit denen die ehrenamtlichen Naturschutzvertreter in das Verfahren gegangen seien, zurückgeführt.

Output-Legitimität

Unter dem Begriff der Output-Legitimität wird untersucht, inwieweit die Planungsprozesse zu Effektivität und Effizienz der Planung und zu einer Demokratisierung der Gesellschaft beitragen konnten.

Effizienz und Effektivität

Das Hauptziel der beiden Planungen – die Hochwasserwirksamkeit – konnte in beiden Fällen erreicht werden. Für den Polder Ingelheim konnte die Hochwasserwirksamkeit durch die erste Probeflutung bereits nachgewiesen werden. In Breisach wurde von betroffenen Akteuren zwar die Wirksamkeit ökologischer Flutungen, nicht aber die Hochwasserwirksamkeit des Polders in Frage gestellt. Wie bereits bei der Beurteilung der Legitimität beschrieben, gingen die Aushandlungsprozesse in beiden Planungsprozessen nach Ansicht der Naturschutzvertreter zu Lasten des Naturschutzes; durch die Berücksichtigung der kommunalen und landwirtschaftlichen Interessen sei die Qualität der Planung gesunken. Im Fall Ingelheim ist es jedoch fraglich, ob die Landwirte die ökologische Flutung von 20ha akzeptiert hätten und damit überhaupt eine Form der Vernässung möglich gewesen wäre, wenn dieser Regelung nicht ein intensiver Diskussionsprozess im Rahmen der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung vorausgegangen wäre.

Die Ergebnisse der Untersuchung zeigen, dass die direkt zu Beginn der Planung in Ingelheim durchgeführten Beteiligungsprozesse tatsächlich zu einer raschen Planerstellung führten. Durch die zügige Herausarbeitung von Interessenkonflikten und deren Bearbeitung konnte die Rechtssicherheit frühzeitig gewährleistet werden, was die weitere Umsetzung erheblich erleichterte. In Breisach dagegen führte der geringe Handlungsspielraum für kooperative Lösungen zu einer hohen Abwehrhaltung von Bürgerinitiative und Stadt und damit zu einem langwierigeren Planungsprozess. Zwar können die gesamten Planungszeiträume von Breisach und Ingelheim einander nicht direkt gegenüber gestellt werden, da sie auf ganz unterschiedliche Rahmenbedingungen zurückgehen. Bei der Gegenüberstellung der Dauer der Planfeststellungsverfahren in Breisach (3,5 Jahre) und Ingelheim (6,5 Monate) wird jedoch offensichtlich, dass die deutliche längere Zeitspanne in Breisach nicht allein auf eine größere Komplexität der Planung, sondern auch auf die hohe Zahl an Einwendungen zurückgeht. Eine solche Mobilisierung von Kritikern durch die Bürgerinitiative wäre sicher ausgeblieben, wenn es im Vorfeld gelungen wäre, einen Kompromiss zwischen dem Planungsträger auf der einen, und Stadt und Bürgerinitiative auf der anderen Seite zu finden.

Durch die frühzeitige Konfliktregelung sind die Kosten für die Beteiligungsprozesse in Ingelheim in jedem Fall gerechtfertigt. Bemängelt wurde von Naturschutzseite, dass die durch das Modellprojekt in Gang gesetzten Prozesse und dabei entwickelten Ideen nicht voll ausgeschöpft wurden, da der

Gesprächsprozess keine Fortsetzung fand. Auch in Breisach ist die vom Planungsträger in Gespräche investierte Zeit in jedem Fall gerechtfertigt. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die Ressourcen für die Öffentlichkeitsbeteiligung an der richtigen Stelle eingesetzt wurden. Während diese in Ingelheim vorwiegend in die direkte Verständigung mit den betroffenen Akteuren flossen, wurde ein Großteil des Aufwands in Breisach in die Kommunikation der Planung an die Öffentlichkeit investiert. Damit konnten die Kritiker der Planung jedoch nicht erreicht werden.

Demokratisierung der Gesellschaft

Die Kategorie der Demokratisierung der Gesellschaft beinhaltet die Frage, inwieweit durch die Planungsprozesse Vertrauen in staatliche Institutionen und zwischen den Akteuren gebildet werden konnte, Bildung und Informiertheit der Öffentlichkeit verbessert wurden und demokratische Diskussionsprozesse erprobt werden konnten.

Wie die bisher dargestellten Ergebnisse erwarten lassen, ist in Breisach in der Phase der Planerstellung das Vertrauen zwischen Planungsträger auf der einen und Stadt und Bürgerinitiative auf der anderen Seite ebenso wie auch das Vertrauen der Bürgerinitiative in staatliche Institutionen gesunken. Durch das Planfeststellungsverfahren, das stark auf die Interessen von Stadt und Bürgerinitiative einging, konnte dieses Vertrauen in staatliche Institutionen ein Stückweit zurückgewonnen werden. Demgegenüber wuchs das Vertrauen zwischen Planungsträger und Naturschutz durch die Zusammenarbeit in der Phase der Planerstellung. Dies stellte für die staatlichen Institutionen zuvor eher skeptisch gegenübertretenden Naturschutzverbände eine ungewohnte Situation dar. Einen Dämpfer erhielt dieses neu gewonnene Vertrauen der ehrenamtlichen Naturschutzverbände durch das Planfeststellungsverfahren, das die Naturschutzinteressen wieder ein stückweit beschnitt.

In Ingelheim trugen Modellprojekt, agrarstrukturelle Entwicklungsplanung (AEP) und Planerstellung zur Vertrauensbildung zwischen den Akteuren bei. So betonte auch der Naturschutzvertreter, der vielen Aspekten der Planung ansonsten eher kritisch gegenüberstand, dass es gelungen sei, ein gegenseitiges Verständnis zu entwickeln. Auch die Aussagen des befragten Landwirtes lassen auf ein neu gewonnenes Vertrauen in den Planungsträger schließen. Dennoch blieb ein latentes Misstrauen gegenüber den staatlichen Institutionen bestehen, dass vor allem auf die Frage zurückzuführen ist, ob die gemachten staatlichen Zusagen tatsächlich eingehalten werden.

Ein Manko der Ingelheimer Planung war die geringe Öffentlichkeitsarbeit des Planungsträgers. In der AEP wurde der Weg in die Öffentlichkeit vom Moderator sogar bewusst vermieden. Demzufolge ist der Grad an Bildung und Informiertheit der Öffentlichkeit über die Polderplanung als gering einzuschätzen. Dagegen hat in Breisach, ausgelöst durch den Druck der Bürgerinitiative auf den Planungsträger, eine intensive Öffentlichkeitsarbeit stattgefunden. Der Druck der Bürgerinitiative führte auch zu Anstrengungen des Planungsträgers, die Planung mittels Visualisierungen verständlicher zu machen. Infolge der defensiven Pressearbeit des Planungsträgers war in den Medien jedoch die Meinung der Bürgerinitiative dominierend. Insgesamt ist in Breisach aber dennoch von einer deutlich besser informierten Öffentlichkeit als in Ingelheim auszugehen.

Der Planungsprozess Ingelheim erfüllte das Kriterium der demokratischen Qualifizierung deutlich besser als der Planungsprozess des Kulturwehres Breisach. Die Diskussionskultur während der AEP und der eigentlichen Polderplanung wurde dabei unterschiedlich bewertet. Die während der AEP praktizierte Zusammenarbeit in Arbeitskreisen und am Runden Tisch bot tatsächlich die Möglichkeit, Interessenkonflikte zwischen Wasserwirtschaft, Landwirtschaft und Naturschutz konstruktiv zu bearbeiten. Daher wurde diese Art der Problembewältigung vom Ministerium später auf andere Polderplanungen übertragen.

Die Diskussionskultur in Breisach wurde durch den engen Handlungsspielraum des Planungsträgers und unüberwindbare Meinungsverschiedenheiten beeinträchtigt. Dadurch scheiterten auch die zur konstruktiven Konfliktbewältigung anberaumten Konsensgespräche zwischen Stadt, Bürgerinitiative und Planungsträger. Man könnte jedoch von einer Form der demokratischen Qualifizierung sprechen, wenn es um die verstärkte Zusammenarbeit innerhalb der für oder gegen ökologische Flutungen agierenden ‚Koalitionen' geht. Hier sind insbesondere die Formen, die Stadt und Bürgerinitiative fanden, um ihren Anliegen Gehör zu verschaffen, hervorzuheben. Da hierbei aber im Sinne von Geißel (2008) lediglich ein intern bindendes anstelle eines verschiedene Interessen überbrückendes Sozialkapital geschaffen wurde, wird diese Art der Qualifizierung hier nicht im Sinne einer demokratischen Qualifizierung gewertet[608]. Im Erörterungstermin des Planfeststellungsverfahrens gab die Planfeststellungsbehörde den Kritikern der Planung Raum und suchte nach Kompromisslösungen. Die Diskussionskultur einer tatsächlichen Verständigung zwischen den Kritikern und Befürwortern der Planung konnte dadurch aber nicht geschaffen werden.

6.4 Fazit

Ziel der Arbeit war es, anhand der Fallstudien Breisach und Ingelheim zu klären, inwieweit und unter welchen Bedingungen partizipative Verfahren zu einer größeren Legitimität von Planungsprozessen beitragen können. Die Ergebnisse zeigen auf, dass es in Ingelheim tatsächlich gelungen ist, durch die gewählte Form und Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem in diesem Sinn verbesserten Planungsprozess beizutragen. Das dies möglich war, geht jedoch nicht nur auf die Verfahrensgestaltung, sondern auch auf die den Beteiligungsprozess begünstigenden Kontextbedingungen und damit einen geringen Konfliktgehalt der Planung zurück. Dagegen muss der Breisacher Beteiligungsprozess – gemessen an den aufgestellten Kriterien eines erfolgreichen Prozesses – als weitgehend gescheitert bezeichnet werden. Hier verdeutlicht die Analyse, dass dieses Scheitern auf eine teilweise ungeeignete Verfahrensgestaltung, aber vor allem auf ein hohes Konfliktpotenzial zurückgeht. Dieses Konfliktpotenzial kam durch eine Fläche mit hoher Konfliktbelastung, fundamentale Meinungsverschiedenheiten, die sich in ‚Koalitionen' wieder fanden, und einzelne, sich über Protest definierende Akteure zustande. Planungsprozesse hängen demnach stark vom Konfliktpotenzial der Planung ab, d.h. bei einem hohen Konfliktpotenzial scheinen die Erfolgschancen von Öffentlichkeitsbeteiligung stark eingeschränkt.

Auch bei geringem Konfliktpotenzial können Beteiligungsprozesse nur unter ganz bestimmten Rahmenbedingungen zu einer effizienten und legitimierten Planung beitragen. Durch den Vergleich der Fallstudien kristallisierten sich die folgenden Faktoren als entscheidend heraus: 1) das Vorhandensein von kooperativen und den Prozess vorantreibenden Schlüsselpersonen, 2) der politische Wille und Handlungsspielraum, 3) eine ausreichende finanzielle Grundlage für Entschädigungen und 4) die gute Verzahnung informeller und formeller Verfahren. Dabei sind kooperative Schlüsselpersonen die Voraussetzung, um die anderen Rahmenbedingungen zu ermöglichen. Die Fallstudie Kulturwehr Breisach macht deutlich, dass Beteiligungsversuche ohne die Gewährung eines attraktiven Gestaltungs- und Verhandlungsspielraums zum Scheitern verurteilt sind. Dieser Handlungsspielraum entsteht aus den dem Planungsträger vorgegebenen oben benannten Rahmenbedingungen und aus dessen eigenen Handlungsorientierungen.

Die politischen Rahmenbedingungen wurden in den beiden Fallstudien sehr unterschiedlich gesetzt. In Ingelheim wurde die Prämisse eines baldigen Hochwasserschutzes in den Vordergrund gestellt, in Breisach wurde die Kombination aus Auenrenaturierung und Hochwasserschutz als Ziel der Planung

[608] vgl. Kap. 4.1.2.1

vorgegeben. Mit der Ermöglichung von Abbruchkriterien für die ökologischen Flutungen schaltete sich die politische Ebene ein, um entstandene Ziel- und Wertekonflikte zwischen Naturschutz und Tourismus auf dem politischen Weg zu lösen. Dies führte zu Reibungen zwischen Planung und Politik. Davon abgesehen wurde der vorgegebene enge Handlungsspielraum beibehalten.

Hinsichtlich der Verfahrensgestaltung zeigt die Fallstudie Breisach, dass professionelle Öffentlichkeitsarbeit und Angebote zur Konsultation die kooperativen Elemente nicht ersetzen können. Auch wurde im Vergleich der Fallstudien ersichtlich, dass partizipative Verfahren zur Einbindung der allgemeinen Öffentlichkeit zwar eine positive Grundstimmung schaffen können, für die Bewältigung von Konflikten aber letztlich frühzeitige direkte und kontinuierliche Kontakte mit den betroffenen Akteuren maßgeblich sind. Auffallend ist, dass die Nichteinhaltung anderer allgemein anerkannter Erfolgsfaktoren[609] der Akzeptanz des Ingelheimer Planungsprozesses nicht geschadet haben. So sprach ein Akteur von mangelnder Transparenz des Verfahrens; auch wurde die Öffentlichkeitsarbeit – teils bewusst – vernachlässigt. Der hohe Konfliktgehalt des Kontextes und die Vernachlässigung von entscheidenden Prozessfaktoren bewirkten in Breisach eine starke Emotionalisierung des Prozesses und Verhärtung der Akteurspositionen. Wie in Kap. 3.4.3 theoretisch hergeleitet, führte die Konzentration der Diskussion auf technische Sachverhalte und das Verdrängen des eigentlichen Wertekonfliktes hier tatsächlich zu Frustration, Protest und Misstrauen auf Seiten von Stadt und Bürgerinitiative. Dagegen verlief der durch einen geringeren Konfliktgehalt und eine angemessene Verfahrensgestaltung geprägte Ingelheimer Prozess emotionsloser und sachorientierter.

Insgesamt legt die Analyse der Fallstudien den Schluss nahe, dass Beteiligungsprozesse bei günstigen Rahmenbedingungen und unter Beachtung wesentlicher Prozessfaktoren tatsächlich zu einer gesteigerten Legitimität beitragen können, dabei jedoch Konflikte zwischen den verschiedenen Legitimitätsaspekten entstehen. So konnte in Ingelheim durch die Integration der Landwirtschaft eine frühzeitige Konfliktregelung und damit ein rascher und rechtssicherer Planfeststellungsbeschluss erzielt werden. Die erreichte Input-Legitimität führte demnach auch zu größerer Effizienz und Effektivität. Damit war die Relation von Kosten und Nutzen der Beteiligungsmaßnahmen eindeutig positiv. Dagegen führte neben anderen Einflussfaktoren auch die gescheiterte Beteiligung in Breisach zu einem sich hinziehenden Planungsprozess und zur Klage der Stadt Breisach gegen den Planfeststellungsbeschluss. Den in Öffentlichkeitsarbeit und partizipative Ansätze investierten Kosten stand damit ein nur geringer Nutzen gegenüber. In beiden Fallstudien wurde die Input-Legitimität aber durch Zugeständnisse in der Qualität der Planung erreicht, z.B. durch Abstriche an den ökologischen Ansprüchen. Damit standen Input-Legitimität und Output-Legitimität sowohl in Konkurrenz, als auch in Abhängigkeit voneinander. Ob die betroffenen Akteure Planungsprozess und -ergebnis als legitim betrachteten, hing in beiden Fällen weniger von der Gestaltung und Qualität der Prozesse ab, als von dem Maß, in dem ihre eigenen Interessen berücksichtigt wurden. Vorhandene intransparente Strukturen wurden nicht angezweifelt, solange diese sich nicht auf die eigenen Interessen auswirkten.

Das Beispiel Ingelheim zeigt zudem, dass gut verlaufende partizipative Verfahren tatsächlich zur Vertrauensbildung zwischen einander bislang skeptisch gegenüber stehenden Akteuren beitragen können. Interessant war die Tatsache, dass im Fall Ingelheim die Herstellung von Öffentlichkeit dazu nicht erforderlich war. Die anschließende Übertragung des Moderationsmodells der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung auf andere Planungen zeigt einen über die Planung hinausgehenden Lernprozess im Sinne einer demokratischen Qualifizierung. Aufgrund zahlreicher, bereits geschilderter Faktoren gelang es während der Planerstellung in Breisach nicht, zur

[609] vgl. Kap. 4.2.2

Vertrauensbildung zwischen den sich mit gegensätzlicher Meinung gegenüberstehenden Akteuren herzustellen; Ansätze konstruktiver Diskussionskultur versandeten. Die Polarisierung der Positionen führte jedoch zu einer deutlich intensiveren Öffentlichkeitsarbeit des Planungsträgers, als dies in Ingelheim der Fall war.

Das Verhältnis der Planerstellungsphasen und der Planfeststellungsverfahren beider Fallstudien legt – neben der formal-rechtlichen Funktion des Abschlusses der Planung – auch eine kompensatorische Rolle des Planfeststellungsverfahrens nahe. In Breisach konnte die Planerstellungsphase grundlegende Ansprüche an Beteiligungsverfahren nicht erfüllen. Dies konnte durch das Planfeststellungsverfahren teilweise kompensiert werden, das überhaupt erst eine Konfliktregelung möglich machte. Im Anschluss daran wurde von der Gemeinde das Instrument der Klage genutzt, um den eigenen Interessen noch mehr Gewicht zu verleihen. Demgegenüber diente das Planfeststellungsverfahren in Ingelheim hauptsächlich der juristischen Absicherung bereits getroffener Absprachen und wies kaum eigene Beteiligungsqualitäten auf.

Anhand der Fallstudien wird sichtbar, dass es letztlich eine Vielzahl von Kontext- und Prozessfaktoren ist, die gemeinsam und einander verstärkend oder abschwächend bewirken, ob ein Planungsprozess im Sinne dieser Arbeit erfolgreich ist.

7 Diskussion

Die nachfolgende Diskussion der Ergebnisse widmet sich zum einen der kritischen Betrachtung der in dieser Arbeit verwandten Methoden, zum anderen der vertiefenden Auseinandersetzung mit den inhaltlichen Ergebnissen der Fallstudien. Abschließend werden Schlussfolgerungen für die Beteiligungspraxis sowie die weitere Partizipationsforschung gezogen.

7.1 Methodische Diskussion

Die methodische Diskussion geht auf drei verschiedene Aspekte ein. Zunächst wird betrachtet, ob das ausgewählte Forschungsdesign dem Forschungsinteresse angemessen war. Daran anknüpfend wird die Qualität der Datenerhebung überprüft. Abschließend wird die Eignung des Analyserahmens zur Evaluierung partizipativer Verfahren diskutiert.

7.1.1 Diskussion des Forschungsansatzes

Die Entscheidung, für diese Untersuchung ein qualitatives Forschungsdesign zu wählen, leitete sich aus dem zugrundeliegenden Forschungsinteresse und den Forschungsfragen ab[610]. Diese zielten vor allem auf ein differenziertes Verständnis der komplexen Vorgänge in partizipativen Prozessen. Die Komplexität dieser Prozesse lässt sich nur anhand von Aussagen der an ihnen beteiligten Akteure rekonstruieren. Aussagen zu Kommunikations- und Konfliktverläufen, gruppendynamischen Prozessen und Interaktionen werden einem Gegenüber jedoch meist nur im direkten Gespräch geschildert. Die Dichte der dazu aus den Fallstudien Kulturwehr Breisach und Polder Ingelheim vorliegenden Ergebnisse bestätigt diese Aussage und damit die Entscheidung für ein qualitatives Forschungsdesign und die Durchführung problemzentrierter Experteninterviews. Aufgrund der Interviewaussagen konnten Rahmenbedingungen und Prozessfaktoren identifiziert werden, die das komplexe Ursache-Wirkungs-Gefüge partizipativer Prozesse verständlicher machen.

Genau dieses tiefe Durchdringen komplexer Sachverhalte ist das Anliegen qualitativer Sozialforschung. Was mit qualitativen Fallstudien jedoch nicht erreicht werden kann, ist die Repräsentativität der Ergebnisse. So können die Fallstudien Polder Ingelheim und Kulturwehr Breisach beispielsweise nicht als repräsentativ für die Politik der Bundesländer Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg im Bereich der Hochwasserschutzplanung angesehen werden. Repräsentative Aussagen könnten durch eine auf den Ergebnissen der Fallstudien aufbauende quantitative Studie erreicht werden. Damit fände eine sinnvolle Aufeinanderfolge qualitativer und quantitativer Methoden statt[611]. Wie der in dieser Untersuchung erarbeitete Analyserahmen dabei zur Anwendung kommen könnte, wird in Kap. 7.1.3 erörtert.

Die Unterteilung der Untersuchung in zwei Untersuchungsphasen ermöglichte es, sich dem Thema auf unterschiedliche Weise anzunähern. Dies diente – ebenso wie die Kombination von problemzentrierten Interviews mit einer kommunikativen Validierung – im Sinne der Triangulation dazu, die Qualität der Forschung durch die Verbindung unterschiedlicher Perspektiven zu erhöhen[612]. Zu Beginn der explorativen Phase lag kaum Vorwissen zu Fragen der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen vor. Gleichzeitig war durch die Einbindung in das Verbundprojekt FOWARA[613] jedoch ein klarer Fokus vorgegeben. Im Sinne der Politikberatung sollte

[610] vgl. Lamnek (2005: 5)
[611] vgl. Kap. 5.1, Mayring (2002), Read & Marsh (2002)
[612] vgl. Mayring (2002: 147f.)
[613] vgl. Kap. 1.1

gezielt nach Erfolgsfaktoren der Öffentlichkeitsbeteiligung gesucht werden, um diese dann den Entscheidungsträgern der Hochwasserschutzplanung an die Hand geben zu können. In der zweiten Phase lag der Schwerpunkt auf einem tiefer gehenden, vom Hintergrund der Hochwasserschutzplanung losgelösten Verständnis partizipativer Prozesse. Damit legte die erste Untersuchungsphase eine große Offenheit im Sinne des Verzichts auf eine Hypothesenbildung an den Tag[614], war dafür aber inhaltlich stärker fokussiert als die zweite Untersuchungsphase. Die zweite Phase öffnete sich stärker der Komplexität der Fallstudien und ging mit dem vorab erarbeiteten Analyseraster deutlich theorie- und regelgeleiteter an die Auswertung der Daten, als dies in der ersten Phase der Fall war. Da dieses Analyseraster im Verlauf der Auswertung stetig überarbeitet und angepasst wurde, war jedoch auch in dieser Phase eine ausreichende Offenheit gewährleistet.

7.1.2 Qualität der Datenerhebung

Mit der Entscheidung für ein qualitatives Forschungsdesign gilt auch die Verpflichtung, die in Kap. 5.1.1 und Kap. 5.1.2 erläuterten Prinzipien und Gütekriterien qualitativer Sozialforschung anzuwenden. Dazu gehört im Sinne der Explikation auch, Lücken und Schwierigkeiten des Forschungsprozesses anzusprechen[615]. Diesem sollen die folgenden Ausführungen dienen. Sie beleuchten die Aspekte der Durchführung und Auswertung der problemzentrierten Experteninterviews sowie der Durchführung und Auswertung der kommunikativen Validierung.

Qualität der problemzentrierten Experteninterviews

Mit Hilfe der Durchführung problemzentrierter Experteninterviews gelang es, einen tiefen Einblick in den Verlauf und die Hintergründe der Planungsprozesse zu gewinnen. Das Format halbstrukturierter Interviews erlaubte ein systematisches Erkunden von Themenbereichen bei gleichzeitiger Offenheit für spontane Gesprächsverläufe[616].

Gerade Informationen zu Interaktionen zwischen Personen und zu den Hintergründen von Entscheidungsfindungen sind nur durch direkte Gespräche und durch eine Vertrauensbasis zwischen dem Interviewenden und dem Befragten zu erlangen. Genau dieser direkte Kontakt gilt aber wiederum als eine der wichtigsten Fehlerquellen bei der Durchführung von Interviews[617]. Interviews gehören zu den reaktiven Verfahren, d.h. die untersuchten Personen reagieren unmittelbar auf den Interviewenden. Damit besteht die Gefahr, dass die Interviewten die gestellten Fragen im Sinne der sogenannten sozialen Erwünschtheit beantworten[618]. Dies bedeutet, dass sie bewusst oder unbewusst so reagieren, wie es ihr Gegenüber ihrer Meinung nach erwartet oder es gesellschaftlichen Normen entsprechen würde. Diese Tendenz kann auch für die geführten Interviews nicht ausgeschlossen werden, wurde jedoch so gut wie möglich durch offene Fragestellungen und ein empathisches Eingehen auf die Äußerungen der Befragten eingeschränkt. Eben diese Empathie wiederum hat sicher mitunter zu einer Vermeidung von konfrontierenden Fragestellungen auf Seiten der Interviewenden geführt. Teils bewusst, um das für ein Gespräch nötige Vertrauensverhältnis nicht zu gefährden, teils auch unbewusst durch ein ‚Mitgehen' mit dem Gesprächspartner. Das Phänomen der sozialen Erwünschtheit ist demzufolge nicht nur auf Seiten der Befragten, sondern auch der Befragenden anzutreffen.

---

[614] Dieser Verzicht entspricht dem von Lamnek (2005: 20ff.) geforderten Forschungsprinzip der Offenheit.
[615] vgl. Atteslander (1995: 71f.)
[616] vgl. Kap. 5.4.1
[617] vgl. Lamnek (2005: 146ff.), Mayring (2002)
[618] vgl. Schnell et al. (2011: 302 und 363)

Eine weitere Quelle der Verzerrung kann die missverständliche Formulierung der Fragestellungen sein. Auch dies kann für die vorliegende Untersuchung nicht ausgeschlossen werden. Jedoch erfolgte im Vorfeld der Interviews eine Prüfung der Forschungsfragen im Kollegenkreis. Auch ließen die Gesprächsverläufe erkennen, dass die Verständigung erfolgreich verlief.

Die erhobenen Interviewdaten der Fallstudien Kulturwehr Breisach und Polder Ingelheim wurden sowohl im Rahmen der ersten, als auch der zweiten Untersuchungsphase verwendet. Vorab erfolgte eine Prüfung des vorliegenden Materials[619]. Diese zeigte, dass die Interviewfragen breit genug gefächert waren, um eine ausreichende Tiefe der Aussagen zu den Evaluierungskriterien des Analyserahmens zu gewährleisten.

Qualität der kommunikativen Validierung

Die kommunikative Validierung stellt eine der sechs von Mayring (2002: 142ff.) postulierten Gütekriterien qualitativer Forschung dar. Sie dient dazu, bereits gewonnene Ergebnisse mit den ‚Beforschten' zu diskutieren. In der vorliegenden Arbeit diente die kommunikative Validierung vor allem dazu, die Verallgemeinerbarkeit der Ergebnisse zu überprüfen. Dies war ein wichtiger Zwischenschritt zur Verwertung der Ergebnisse in einem Leitfaden, der sich der Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen widmete[620].

So wurde im November 2005 ein Diskussionsforum mit Teilnehmenden der Konferenz „Wald im Fluss" in Kehl durchgeführt. Im März 2006 fand ein Fachgespräch mit geladenen Vertretern von Planungsträgern statt. Wie bereits in Kap. 5.5.1 deutlich gemacht, wich die Vorgehensweise der beiden Diskussionsrunden von der klassischen Gruppendiskussionsmethode ab. So überstieg die Anzahl der Teilnehmenden in Kehl infolge der Anbindung der Diskussion an die Konferenz die übliche Größe von acht bis zwölf Teilnehmenden[621]. Auch fand in beiden Gruppengesprächen keine Tonbandaufzeichnung statt, um einen geschützten Rahmen der Gespräche zu gewährleisten. Deshalb flossen die Ergebnisse der kommunikativen Validierung nur indirekt in die vorliegende Arbeit ein. Sie bildeten neben den Interviewergebnissen die Grundlage der in Kap. 4.2.2 vorgestellten Ergebnisse des Leitfadens und gingen auf diesem Weg mit in die Ausarbeitung des Analyserahmens zur Evaluierung partizipativer Verfahren ein. Eine eigenständige Auswertung im Ergebnis- und Diskussionskapital dieser Arbeit erfolgte aufgrund des beschriebenen methodischen Vorgehens nicht.

7.1.3 Eignung des gewählten Analyserahmens

Ziel des aufgestellten Analyserahmens zur Evaluierung partizipativer Verfahren war es, die komplexen partizipativen Prozesse möglichst vollständig abbilden zu können. Die differenzierten Ergebnisse der Fallstudien Kulturwehr Breisach und Polder Ingelheim zeigen, dass dies gelungen ist. Zugleich offenbaren sie aber auch die Kehrseite eines solch komplexen Abbildes. Denn die einzelnen Kriterien überlappen sich teilweise bzw. werden von ähnlichen Vorgängen geprägt, so dass es in der Ergebnisschilderung zu zahlreichen Dopplungen kommt. Die Vielzahl der Kriterien erforderte zudem eine sehr zeitintensive Aufbereitung der Ergebnisse. Auf der anderen Seite erlaubt die Breite des Analyserahmens auch tiefergehende Einblicke in Konfliktverläufe und gruppendynamische Prozesse. Insgesamt ist der Analyserahmen für die Bearbeitung von Einzelfällen gut geeignet. Für vergleichende Fallanalysen mit mehreren Fallstudien erscheint eine Vereinfachung des Analyserahmens sinnvoll.

[619] vgl. Kap. 5.2.1
[620] Rhodius (2006)
[621] vgl. Stewart et al. (2006)

Denkbar ist hier z.B., die Analyse der Kontext- und Prozessbereiche auf die als wesentlich erkannten vier Rahmenbedingungen und drei Prozessfaktoren zu konzentrieren.

Eine entsprechende Vereinfachung wäre auch Voraussetzung, um den Analyserahmen zukünftig in quantitativen Studien einsetzen zu können. Hilfreich wäre dann auch eine Skalierung der einzelnen Kriterien, um eine standardisierte Einschätzung zu ermöglichen[622]. Ein gewinnbringender quantitativer Vergleich setzt jedoch voraus, dass die Aufnahme der einfließenden Einzelfallstudien standardisiert und sorgfältig erfolgt. Meta-Analysen der letzten Jahre griffen auf bereits publizierte Fallstudien zurück und mussten sich daher mit einem sehr unterschiedlichen Niveau der Daten arrangieren[623]. In eine neue Richtung geht das Projekt EDGE, das die Wirksamkeit von Beteiligungsverfahren mit einem meta-analytischen und experimentellen Ansatz untersuchen will[624]. Hierzu werden umweltpolitische Entscheidungsprozesse, die vergleichbaren Rahmenbedingungen unterliegen, herangezogen. Diese werden zufallsbasiert in eine Gruppe mit verstärktem Einsatz partizipativer Verfahren und eine Kontrollgruppe mit den üblichen Entscheidungsverfahren unterteilt.

Ein quantitativer Ansatz könnte zudem im Umgang mit der Vielzahl der Kriterien und der daraus resultierenden Komplexität des Analyserahmens weiterhelfen. Aussagen zur gegenseitigen Beeinflussung von Kriterien und zur Gewichtung sind in der qualitativen Analyse stark von der subjektiven Forscherperspektive abhängig. So betont Scharpf (2006: 41) die hohe Komplexität der Einflussfaktoren, die sich auf politische Interaktionen auswirken. Damit verbunden sei auch die „Zahl der möglichen Konstellationen situativer und institutioneller Faktoren extrem hoch“[625]. Daher müsse das Augenmerk der Forschung auf der theoretischen Qualität der Arbeitshypothesen liegen. Häufig lasse eine zu kleine Fallzahl eine angesichts der Vielzahl möglicher relevanter unabhängiger Variablen keine statistischen Tests zu. Scharpf (ebd.: 52ff.) empfiehlt, nicht nach den Ursachen eines gegebenen Ereignisses, sondern nach der Wirkung einzelner erklärender Variablen zu fragen. In diesem Sinn könnte eine Vereinfachung des Analyserahmens die Grundlage für dessen Verwendung in quantitativen Meta-Analysen zur Wirksamkeit partizipativer Verfahren schaffen.

7.2 Diskussion der inhaltlichen Ergebnisse

Ziel der vorliegenden Untersuchung war es zu ergründen, ob und inwieweit partizipative Prozesse zu legitimierten Planungsprozessen beitragen können. Im Folgenden wird zunächst die Frage der generellen Wirksamkeit von Partizipation erörtert. Daran anknüpfend werden die in den Fallstudien identifizierten Rahmenbedingungen und Prozessfaktoren vor dem Hintergrund anderer Forschungsergebnisse und theoretischer Konzepte diskutiert. Abschließend werden die in den Fallstudien deutlich gewordenen besonderen Aspekte von Partizipation in der Hochwasserschutzplanung betrachtet.

---

[622] So könnte im Bereich des Kontextes z.B. der Konfliktgehalt einer Planung in die Bereiche ‚hoch‘, ‚mittel‘ oder ‚gering‘ eingestuft werden. Aussagen zu den Anforderungen an die Prozessgestaltung, wie z.B. frühzeitiges Informieren, könnten in die Rubriken ‚erfolgt‘, ‚teilweise erfolgt‘, ‚nicht erfolgt‘ unterteilt werden.

[623] Der Ansatz von Beierle & Cayford (2002) wurde in Kap. 4.2.1 ausführlich dargestellt. Als wegweisend für die deutsche Partizipationsforschung sind die Studien von Newig & Fritsch (2009) hervorzuheben.

[624] EDGE - Evaluating the Delivery of Participatory Environmental Governance using an Evidence-Based Research Design [http://www.leuphana.de/institute/infu/forschung/governance-nachhaltige-entwicklung/details-des-forschungsprojektes.html?p_id=88]

[625] Scharpf (2006: 53f.)

7.2.1 Zur Wirksamkeit von Partizipation in Planungsprozessen

Die Ergebnisse der Fallstudien Kulturwehr Breisach und Polder Ingelheim lassen den Schluss zu, dass partizipative Prozesse – bei günstigen Rahmenbedingungen und unter Beachtung wesentlicher Prozessfaktoren – tatsächlich zu einer Verbesserung von Planungsprozessen beitragen können. Es stellt sich jedoch die Frage, wie allgemeingültig diese auf lediglich zwei Fallstudien basierenden Aussagen sind. Auch finden sich in den Ergebnissen der Fallstudien ebenso kritische Aspekte zur Wirksamkeit von Partizipation – z.B. in Bezug auf Nachhaltigkeit – wieder.

Im Folgenden werden die Ergebnisse der Fallstudien daher in einen größeren Kontext eingebettet und vor dem Hintergrund der theoretischen Grundlagen dieser Arbeit und anderer Forschungsarbeiten diskutiert. Die Diskussion greift einige zentrale Ergebnisse der Fallstudien heraus. Die Gliederung orientiert sich dabei an den in Kap.3.2 definierten drei Zielbereichen von Partizipation:

- Partizipation und Input-Legitimität: Wer ist wodurch zur Partizipation legitimiert, wann ist Input-Legitimität hergestellt?
- Partizipation und Throughput-Legitimität: Wie wichtig ist den Teilnehmenden partizipativer Verfahren die Einhaltung von Regeln und Normen?
- Partizipation und Output-Legitimität: Wie wirkt sich Partizipation auf Nachhaltigkeit aus? Was kann Partizipation angesichts von Unsicherheit und Komplexität bewirken? Trägt Partizipation zu Demokratisierungsprozessen bei?

<u>Partizipation und Input-Legitimität</u>

In beiden Fallstudien findet sich die Diskussion um das Recht zu partizipieren, d.h. um die Frage, wer legitimiert ist, sich in den Planungsprozess einzubringen, wieder[626]. Die Akteure legen der Beurteilung dabei unterschiedliche Kriterien zugrunde. Diese Kriterien sind bewusst oder unbewusst so gewählt, dass sie das eigene Recht auf Teilhabe an Entscheidungen stützen, während sie die Legitimation der inhaltlichen Kontrahenten schwächen. So setzten die landwirtschaftlichen Vertreter in Ingelheim die Betroffenheit von Eigentumsrechten und der wirtschaftlichen Existenz für ein Mitspracherecht voraus – und sprachen der allgemeinen Öffentlichkeit und dem Naturschutz das Mitspracherecht ab. Für die Bürgerinitiative Breisach waren die Ortsansässigkeit und die daraus resultierende persönliche Betroffenheit durch eine Maßnahme ausschlaggebend – Kriterien, die die nicht ortsansässigen Planer und Naturschutzvertreter nicht erfüllten. Dagegen nahm der Planungsträger in Breisach für sich in Anspruch, im Namen des Gemeinwohls zu handeln – was die Bürgerinitiative aus seiner Sicht nicht tat.

Einen Ansatz zur Erklärung dieser bewussten Polarisierung findet sich in der Theorie sozialer Identität[627]. Diese geht nach Tajfel & Turner (1986) davon aus, dass Individuen eine positive soziale Identität anstreben. Diese Identität resultiert aus der Zugehörigkeit zu einer bestimmten sozialen Gruppe. Eine positive soziale Identität entsteht dann, wenn die eigene Gruppe im Vergleich zu einer fremden Vergleichsgruppe positiv abschneidet. Ist dies nicht der Fall, neigen Individuen dazu, ihre eigene Gruppe kognitiv aufzuwerten. Die Aussagen der Akteure der beiden Fallstudien zur

[626] Kap. 6.3.3.1

[627] Unter sozialer Identität versteht Tajfel (1982: 102) dabei das Wissen des Individuums „um seine Mitgliedschaft in sozialen Gruppen". Aus diesem Wissen und „aus dem Wert und der emotionalen Bedeutung […], mit der diese Mitgliedschaft besetzt ist", speist sich ein Teil des Selbstkonzeptes des Individuums. Als soziale Gruppen bezeichnen Tajfel & Turner (1986: 15) eine Ansammlung von Individuen, die sich einer ähnlichen sozialen Kategorie zuordnen und emotional verhaftet fühlen.

Legitimierung ihrer eigenen Rolle im Prozess lassen darauf schließen, dass hier eine Aufwertung der eigenen Gruppe durch die Herabsetzung anderer Gruppen erfolgte.

Der Kreis der Beteiligten und zu Beteiligenden eines Planungsprozesses ist (z.B. als Träger öffentlicher Belange) in den entsprechenden Fachgesetzen definiert und dient als Minimumstandard. Nach den obigen Ausführungen ist es zu vermuten, dass es darüber hinaus keine allgemeingültige, von allen Akteuren geteilte Auffassung davon gibt, wer legitimiert ist, an einer planerischen Entscheidung mitzuwirken. Die Tendenz, anderen die Legitimität abzuerkennen, an einem Entscheidungsprozess teilzuhaben, stellt das von Habermas postulierte Gleichheitsgebot in Frage. Würde die von ihm angestrebte herrschaftsfreie Gesellschaft, „in der jede und jeder das gleiche Recht hat, zu befehlen und sich zu widersetzen, zu erlauben und zu verbieten, Rechenschaft abzulegen und zu verlangen“[628], überhaupt auf die Akzeptanz der Mehrzahl der Akteure treffen? Da ein gleiches Recht für alle auch mit der Abgabe von Macht durch bislang begünstigte Akteure verbunden ist, scheint dies fraglich.

Das Modell von Rasche et al. (2007)[629] geht davon aus, dass es nicht die Breite der Einbeziehung und die gleichberechtigte Behandlung aller ist, die die Qualität eines partizipativen Prozesses ausmacht. So gäbe es Fälle, in denen eine hohe Intensität der Beteiligung nicht möglich bzw. gar kontraproduktiv sei. Unterschiedliche Rahmenbedingungen und Anforderungen an eine Planung würden unterschiedliche Beteiligungstypen erfordern. Das Beispiel des Polders Ingelheim zeigt, dass nicht der Grad an Öffentlichkeit und die Zahl der Beteiligten darüber entscheiden, ob eine planerische Entscheidung im Endeffekt als legitimiert angesehen wird. Der Kreis der Beteiligten war während der Polderplanung und der vorangegangenen agrarstrukturellen Entwicklungsplanung (AEP) klein; der Moderator der AEP gab an, die Öffentlichkeit bewusst außen vor gelassen zu haben. Dennoch wurden die Qualität der Planung und ihre Legitimität von den betroffenen Landwirten und der Stadt Ingelheim überwiegend positiv beurteilt. Dagegen wurde die Öffentlichkeit in Breisach einbezogen, die Legitimität der Planung wurde von mehreren Akteuren dennoch als eher gering beurteilt. Diese Beurteilung resultierte vor allem aus dem Gefühl, dass die eigenen Vorschläge und Anmerkungen kaum oder nur begrenzt in die Planung Eingang gefunden haben. In Ingelheim wurde dieses Gefühl, das zu einem Absprechen der Legitimität der gesamten Planung führte, nur vom ehrenamtlichen Naturschutz geäußert. In Breisach sprachen die Vertreter der Stadt, der Bürgerinitiative und der Forstwirtschaft dem Prozess der Planerstellung die Legitimität ab, bescheinigten dagegen dem Planfeststellungsverfahren Legitimität. Während ihre Interessen in der Planerstellung aus ihrer Sicht wenig berücksichtigt wurden, ging das Planfeststellungsverfahren auf ihre Belange ein. Hier zeigt sich die ausgleichende und korrigierende Funktion, die ein solches Verfahren übernehmen kann, in dem es bislang nicht berücksichtigte Interessen aufgreift und so zu einer Befriedung von Interessenkonflikten beiträgt. Die nachträgliche Berücksichtigung der eigenen Interessen im Planfeststellungsverfahren wurde von den betroffenen Akteuren als persönliche Genugtuung erlebt. Die Berücksichtigung eigener Interessen wird demnach als Aufwertung der eigenen sozialen Identität, eine Nichtbeachtung als Abwertung erlebt.

Partizipation und Throughput-Legitimität

So wie die Input-Legitimität der Planung von den Akteuren je nach Berücksichtigung der eigenen Interessen beurteilt wurde, wurde auch die Throughput-Legitimität sehr unterschiedlich wahrgenommen. Wie die Ergebnisdarstellung zeigte, beurteilten die Akteure beider Fallstudien die Rechtmäßigkeit der Regeln und Normen des Verfahrens in Abhängigkeit davon, ob sie selbst Einfluss

[628] Horster (1999: 15)
[629] vgl. Kap. 4.2.2

ausüben konnten. Wurden die eigenen Interessen berücksichtigt, so empfanden sie auch die Regeln des jeweiligen Verfahrens als transparent und fair und akzeptierten die Planung. Entsprechend wurden die Regeln des Planungsprozesses als intransparent und unfair beurteilt, wenn die eigenen Belange keinen Eingang in die Planung fanden. Dies widerspricht den Ergebnissen der Arbeit von Hillier (1998: 17). In den dort untersuchten Fallstudien akzeptierten die Betroffenen, die ihre Belange nicht durchsetzen konnten, die Entscheidungen dennoch. Wesentlich dafür war das Gefühl, dass die Entscheidungen in einem fairen Verfahren zustande gekommen waren.

Sicher ist an dieser Stelle zu hinterfragen, wie aussagekräftig die beiden Fallstudien in dieser Hinsicht sind. Denn weder in Ingelheim, noch in Breisach fand eine für alle beteiligten Akteure offene Verständigung über die Regeln des Planungsprozesses statt. Die Regeln wurden mehr oder weniger bewusst und transparent von den Verfahrensträgern vorgegeben, sie wurden teilweise abgewandelt, standen in ihrem Kern jedoch nicht zur Debatte.

Partizipation und Output-Legitimation

Im Folgenden werden die zwei Aspekte der Output-Legitimität diskutiert: Effizienz und Effektivität und Demokratisierung der Gesellschaft.

Effizienz und Effektivität

Die Ergebnisdarstellung zeigte, dass in beiden Fallstudien letztlich eine wirksame Hochwasserschutzplanung erstellt werden konnte. Dank der frühzeitigen Verständigung und des Eingehens auf die betroffenen Akteure geschah dies in Ingelheim jedoch deutlich effizienter als in Breisach. Demgegenüber führte die in ihrem Handlungsspielraum stark eingeschränkte Öffentlichkeitsbeteiligung in Breisach zu Konflikten, die den Planungsprozess erheblich verzögerten. Eine frühzeitige und ergebnisoffene Partizipation lohnt sich demnach tatsächlich. Die Studie unterstützt damit die zahlreichen Plädoyers, frühzeitig in partizipative Bemühungen zu investieren[630].

Auch das bereits vor der Auseinandersetzung mit den empirischen Daten angesprochene Spannungsverhältnis zwischen Input- und Output-Legitimität wurde in den beiden Fallstudien deutlich[631]. So bekundeten die ehrenamtlichen Naturschutzvertreter beider Fallstudien, die planerischen Entscheidungen seien zulasten ökologischer Belange getroffen worden, um so die Akzeptanz der Landnutzer bzw. der Ortsansässigen zu gewinnen. Dies würde die These von einer gesteigerten Input-Legitimität auf Kosten nachhaltiger, dem Gemeinwohl dienender Entscheidungen stärken[632]. Betrachtet man die Argumentationslinien der Akteure der Fallstudien genauer, so stellt sich der Sachverhalt komplexer dar. So wie die Naturschutzakteure in Breisach ökologische Belange hintenangestellt sahen, äußerten die Stadt Breisach und die Bürgerinitiative die Vermutung, die ökologischen Flutungen seien lediglich konzipiert worden, um den Naturschutz zufrieden zu stellen. Sie sahen eher die Gefahr, dass die Planung die menschlichen Nutzungsansprüche – und damit eine andere Säule des Nachhaltigkeitskonzeptes – vernachlässigen würde.

Im Fall Breisach und der Debatte um die ökologischen Flutungen kam erschwerend hinzu, dass die Wissensgrundlage um Notwendigkeit, Auswirkungen und Realisierbarkeit ökologischer Flutungen recht unsicher wirkte. Auch lagen stark differierende Expertenmeinungen vor[633]. Die Diskussion fand weniger auf der Basis sachlicher Argumente, denn als Aushandlung von Werten (z.B. Wert der Erholung des Menschen versus Wert bestimmter Käferpopulationen) statt. Dieser nicht bewusst

[630] BBR (2003: 35), Baranek & Günther (2005), Lange (2008) und Uhlendahl (2008), vgl. Kap. 4.4
[631] vgl. Kap. 3.2.2
[632] z.B. IFOK (2004: 81) und Geißel (2008: 31)
[633] vgl. Kap. 6.1.2

gemachte Wechsel zwischen unterschiedlichen Diskurstypen mag den Konflikt weiter verschärft haben. Hier könnten die von Renn et al. (2007: 215ff.) entwickelten Strategien zum Umgang mit Konflikten, die auf Unsicherheit bzw. divergierenden Werte basieren, Abhilfe leisten.[634]

Die starke Enttäuschung des Naturschutzvertreters im Fall Ingelheim ist dadurch zu erklären, dass die ökologische Bedeutung des Naturraumes für ihn einen nicht verhandelbaren Wert darstellte. Demgegenüber war es für den stärker in politischen Auseinandersetzungen verwurzelten Moderator der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung ein normaler Prozess, dass jeder Akteur bereit sein muss, von seinen Maximalforderungen zugunsten einer Kompromisslösung zurückzutreten. Dennoch entstand der Eindruck, dass in den endgültigen Entscheidungen beider Fallstudien sozioökonomische Kriterien Vorrang vor ökologischen Belangen hatten. Dies ist sicher auch auf die geringeren Machtressourcen des ehrenamtlichen Naturschutzes zurückzuführen. Damit zeigt sich, dass verhandlungsoffene Prozesse „de facto im Sinne der gesellschaftlichen Hierarchien entschieden“[635] werden. Beide Fallstudien machen deutlich, dass die jeweiligen Akteure unterschiedliche Nachhaltigkeitskonzepte verfolgen und die Debatte um das ‚richtige‘ Nachhaltigkeitskonzept eine Wertedebatte ist.

In einem Diskussionspapier zum Thema Partizipation und Nachhaltigkeit hat die Querschnittsarbeitsgruppe Partizipation des sozial-ökologischen Forschungsprogramms verschiedene Konzeptionen der beiden Begriffe verglichen. Die Autorengruppe kam zu dem Schluss, dass „in einer komplexen Gesellschaft und angesichts eines unscharfen Leitbildes wie ‚Nachhaltigkeit‘ nur partizipative Prozesse zur Generierung verbindlicher, gesellschaftlich geteilter Werte und Zielvorstellungen beitragen können“[636]. In einem solchen partizipativen Diskurs stünde nicht nur die inhaltliche Auslegung des Nachhaltigkeitsbegriffs zur Debatte, auch die Art der Aushandlung müsse diskutiert werden[637]. Innerhalb der Autorengruppe entstand dabei eine Kontroverse bezüglich des Ausmaßes einer partizipativen Aushandlung. Dabei blieb die Frage nach dem ‚richtigen‘ Diskurs letztlich ungelöst im Raum: Braucht ein partizipativer Diskurs zum Thema Nachhaltigkeit vorab festgesetzte ökologische Normen und Richtlinien, oder sollte er vielmehr auf Offenheit und Lernprozesse setzen? Eine „ökologische Nachhaltigkeit“ wird damit einer „verhandlungsoffenen Nachhaltigkeit“ gegenübergestellt[638].

Demokratisierung der Gesellschaft

Mit partizipativen Verfahren wird vielfach die Hoffnung verbunden, eine langfristige Demokratisierung von Entscheidungsprozessen zu erreichen[639]. Die beiden Fallstudien liefern Anhaltspunkte, dass konstruktiv verlaufende Prozesse tatsächlich eine entsprechende Wirkung entfalten können. So zeigte das zunehmende Misstrauen zwischen Stadt, Bürgerinitiative und Planungsträger im Fall der Breisacher Planung, dass negativ erlebte Prozesse in der Tat ein hohes Frustrationspotenzial in sich tragen. Dagegen wurde der Planungsprozess in Ingelheim von allen Akteuren als förderlich für die Ausbildung gegenseitigen Vertrauens bezeichnet. Die Form der Verständigung wurde vom zuständigen Ministerium später auf andere Prozesse übertragen – ein Zeichen dafür, dass hier ein tatsächlicher Lernprozess stattgefunden hat.

Dagegen führt ein effizienter und die Interessen der betroffenen Akteure erfolgreich einbeziehender Prozess nicht automatisch zu einer entsprechenden Bildung und Information der Öffentlichkeit.

---

[634] vgl. Kap. 3.4.3
[635] QAG (2005: 40)
[636] Ebd.: 24
[637] ebd.: 38ff.
[638] ebd.: 40
[639] vgl. Kap. 3.2.2

Wenn – wie in Ingelheim – Entscheidungen nur im kleinen Kreis getroffen und kommuniziert werden, bleibt die Öffentlichkeit außen vor. Inwieweit ein Beteiligungsprozess zur Bildung und Information der Öffentlichkeit beiträgt, hängt demnach zum einen von den gewählten Beteiligungsmethoden ab. In diesem Zusammenhang weisen Rasche et al. (2007: 13) darauf hin, dass die intensive Information und Beteiligung zahlreicher Akteure nicht immer möglich bzw. zuweilen gar kontraproduktiv sei. Zum anderen verdeutlicht der Fall Breisach, dass gerade der Widerstand betroffener Akteure gegen eine Planung den Druck auf den Planungsträger erhöhen und diesen zu einer intensiveren Öffentlichkeitsarbeit zwingen kann. Durch diesen Druck und mit ihrer eigenen Öffentlichkeitsarbeit sorgen letztlich die Gegner einer Planung für eine größere Information der Öffentlichkeit.

Im Vordergrund stand in beiden Fallstudien die möglichst reibungslose Erarbeitung von Sachlösungen, nicht die Entwicklung eines möglichst demokratischen Verfahrens. Den Vorrang der Erreichung eines bestimmten umweltpolitischen Ziels vor dem Anspruch eines demokratischen Verfahrens beschreiben auch Bäckstrand et al. (2010: 225) auf der Grundlage der in ihrem Sammelband resümierten Fallbeispiele aus unterschiedlichen Feldern der Umweltpolitik. Dieser Vorrang sei auch nicht verwunderlich, da die jeweiligen Planungen und Entscheidungen ihre Legitimation vor allem aus dem erfolgreichen Management von Umweltherausforderungen bezögen, so die Autorinnen. Ein solcher Vorrang ist auch im Bereich des Hochwasserschutzmanagements anzutreffen. Demgegenüber gibt es auch Verfahren, die gezielt dazu gedacht sind, verlorenes Vertrauen wieder herzustellen und dafür umso mehr auf prozedurale Gerechtigkeit abheben. Die Aussagen des Ingelheimer Planungsträgers lassen darauf schließen, dass dieser Aspekt auch eine wesentliche Motivation für die Art der Planung in Ingelheim war. Polder Ingelheim sollte einen Ausweg aus den stark konfliktbehafteten Planungen der anderen Rückhalteräume des Landes Rheinland-Pfalz aufzeigen. Damit wurde hier der Aspekt der Demokratisierung gezielt genutzt, um eine bessere Effektivität zu erreichen. Beide Bereiche der Output-Legitimität können sich demnach auch bedingen.

7.2.2 Zentrale Rahmenbedingungen partizipativer Prozesse

Die Ergebnisse der beiden Fallstudien zeigen die Bedeutung bestimmter Rahmenbedingungen für den Erfolg bzw. Misserfolg des jeweiligen Beteiligungsprozesses auf[640]. Inwieweit haben nun diese identifizierten Rahmenbedingungen über die beiden Fallstudien hinaus Gültigkeit? Welche Möglichkeiten haben Planungsträger und Akteure, um günstige Rahmenbedingungen zu schaffen?

Die folgende Diskussion befasst sich mit den Rahmenbedingungen, die sich in den Fallstudien als wesentlich für Verlauf und Ergebnis von Beteiligungsprozessen herauskristallisiert haben: 1) dem Konfliktpotenzial einer Planung, 2) dem Vorhandensein von kooperativen Schlüsselpersonen, 3) dem politischen Willen und Handlungsspielraum und 4) der ausreichenden finanziellen Grundlage für Entschädigungen. Dabei sind kooperative Schlüsselpersonen eine wesentliche Voraussetzung, um die anderen drei Rahmenbedingungen zu ermöglichen. Abschließend wird die Oberlieger-Unterlieger-Problematik – eine besondere Rahmenbedingung im Bereich der Hochwasserschutzplanung – dargestellt.

[640] vgl. Kap. 6.4

Konfliktgehalt einer Planung[641]

In den beiden Fallstudien hatte der jeweilige Konfliktgehalt der Planung einen entscheidenden Einfluss auf das Gelingen bzw. Scheitern des Beteiligungsprozesses. Zudem haben die Ergebnisse gezeigt, dass die Konflikte um die Planung der Hochwasserrückhalteräume sehr verschiedene Dimensionen (z.B. Ressourcenverteilung, Regeln und Rangordnungen) ansprechen und damit sowohl auf der sachlichen Ebene, als auch auf Beziehungs- und Werteebenen angesiedelt sein können. Dies entspricht der allgemeinen Charakteristik von Landnutzungskonflikten[642]. Der hohe Konfliktgehalt der Breisacher Planung resultierte aus einem Planungsraum mit hohem Nutzungsdruck, fundamentalen Meinungsverschiedenheiten und der Bildung von ‚Koalitionen' mit sich teilweise über Protest definierenden Akteuren. Verallgemeinert man die Erfahrung dieser zwei Fallstudien, so bedeutet dies, dass bei einem hohen Konfliktpotenzial die Erfolgschancen von Öffentlichkeitsbeteiligung stark eingeschränkt sind. Vorliegende Arbeiten zu Fragen der Konfliktintervention durch Partizipation lassen zwei Schlussfolgerungen zu den Chancen erfolgreicher Beteiligung in einem absehbaren Konfliktfall zu: 1) Konfliktbehaftete Planungen erfordern bereits im Vorfeld ein entsprechendes Knowhow auf Seiten der Projektsteuerung bzw. des Planungsträgers. Der Planungsträger muss in der Lage sein, eine entsprechende Konfliktdiagnose zu betreiben und darauf aufbauend die passenden Strategien auszuwählen. Diese Strategien können jedoch keine Gewähr für den Erfolg des Prozesses bieten.[643] Darüber hinaus müssen 2) partizipative Verfahren in eine allgemeine politische Strategie eingebunden werden. Dies beinhaltet auch, dass ausreichend finanzielle Mittel für eine Kompensation von Benachteiligungen bereitgestellt werden müssen[644].

Kooperative Schlüsselpersonen

Bereits die Ergebnisse der explorativ angelegten ersten Phase der Untersuchung zeigten, dass die Verständigung von Akteuren in Planungsprozessen maßgeblich erleichtert wird, wenn Planungsträger und betroffene Akteure ein kooperatives Selbstverständnis mitbringen[645]. Die Bedeutung dieses Selbstverständnisses wurde durch die Ergebnisse der intensiveren Betrachtung der beiden Fallstudien untermauert. Zahlreiche Studien aus dem Bereich des partizipativen (Hoch-) Wassermanagements sowie anderen Planungsbereichen belegen die zentrale Rolle von Schlüsselpersonen ebenfalls[646]. Auch in der betriebswirtschaftlichen Literatur zu Fragen des Change-Managements werden Schlüsselpersonen – dort häufig als Promotoren bezeichnet – als Haupttriebkräfte von Veränderungen angesehen[647].

Selbstverständlich ist es nur bedingt möglich, die Kooperationsfähigkeit und den Kooperationswillen der beteiligten Akteure einer Planung zu beeinflussen. Allerdings kann ein Planungsträger an seinem Selbstverständnis im Umgang mit betroffenen Akteuren arbeiten, und durch sein eigenes Auftreten bewusst zum Aufbau kooperativer Beziehungen beitragen. Hierzu muss dem Planer auch die politische Dimension einer Planung bewusst sein. Nach Forester (1985: 216) verhindert ein Planer mit einem technokratischen Auftreten die konstruktive Kommunikation mit den beteiligten Akteuren

[641] An dieser Stelle werden nur die vor Beginn einer Planung absehbaren Konflikte behandelt. Aussagen zu den im Verlauf des Planungsprozesses entstehenden Konflikten werden in Kap. 7.2.3 gemacht.
[642] vgl. Kap. 3.4.3, Knierim (2001: 26) und Uhlendahl (2008: 33ff.)
[643] Uhlendahl (2008: 479), vgl. Glasl (2004: 313ff.) und Renn et al. (2007: 215ff.)
[644] vgl. Kap. 7.2.1
[645] Rhodius (2006)
[646] z.B. Uhlendahl (2008), HarmoniCOP (2005), Kruse (2010) und Liebmann & Robischon (2003)
[647] Hauschildt & Salomo (2011: 119ff.)

und agiert vielmehr als „disabling planer“[648]. Ansätze eines solchen eher technokratischen Expertenverständnisses waren im Fallbeispiel Breisach zu beobachten.

Langfristig gesehen stellen sich damit Fragen nach der Positionierung der öffentlichen Verwaltung in der Gesellschaft und der Ausbildung von Angestellten der Verwaltung bzw. Planern. Möllenkamp et al. (2008: 162,165) diskutieren in diesem Zusammenhang die notwendigen Kompetenzen von ‚leadership‘ im Bereich des Wassermanagements. Sie berühren dabei ausbildungsrelevante Themen, gehen aber auch weit darüber hinaus. So sollen führende Schlüsselpersonen sich in technische, soziale und politische Perspektiven gleichermaßen hineindenken und diese kommunizieren können. Auch sollen sie in der Lage sein, verschiedene Arenen und informelle Netzwerke zu integrieren. Um diese Ansprüche bedienen zu können, bedarf es nicht nur einer adäquaten Ausbildung und Schulung der Mitarbeiter, sondern auch einer Personalauswahl auf Seiten der Planungsträger, die kommunikative Aspekte verstärkt berücksichtigt.[649]

Inwieweit die von einer Planung betroffenen Akteure Interesse an kooperativem Verhalten haben, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Dabei ist zu berücksichtigen, dass im Fall von Protesten wie in Breisach nicht nur individuelle Interessen bzw. Neigungen handlungsleitend sind, sondern auch gruppendynamische Mobilisierungsprozesse stattfinden[650]. Kooperative Auseinandersetzungen und die damit verbundene Kompromissfindung werden auch erschwert, wenn die eigene Identität einer Organisation an Protest geknüpft ist[651]. Dies ist bei Bürgerinitiativen, die sich mit dem Ziel des Protestes gegen eine Planung gründen, oder auch bei Naturschutzverbänden, die auf bestimmte Ziele fixiert sind, stark zu vermuten – Ansätze dafür fanden sich in den beiden Fallstudien wieder. Eine Erklärung für dieses Verhalten liefern auch Opp & Roehl (1990: 14) mit ihrem Modell zur Erklärung politischen Protestes[652]. Sie weisen darauf hin, dass kooperatives Verhalten dann zu erwarten sei, wenn Kooperativität in den sozialen Milieus der Akteure über einen hohen Prestigewert verfüge. Umgekehrt sei ein kooperatives Verhalten kaum zu erwarten, wenn Protestverhalten gesellschaftlich höher anerkannt werde. Auch für diese Erklärung fanden sich in den Aussagen der Akteure des Fallbeispiels Breisach viele Ansatzpunkte. Umgekehrt waren in Ingelheim mehrere Schlüsselakteure aktiv, für die kooperative Lösungsfindung einen Wert an sich darstellte.

Da die persönlichen Neigungen sowie gesellschaftlichen Anreize von den Planungsträgern nur bedingt beeinflussbar sind, bleibt diesen im Fall des Aufeinandertreffens mit konfrontativ agierenden Akteuren letztlich nur der Weg in das Planfeststellungsverfahren.

Politischer Wille und Handlungsspielraum

Die Gegensätzlichkeit der beiden Fallstudien hat eindrucksvoll gezeigt, wie wichtig eine konstruktive Unterstützung des Planungsprozesses durch politische Repräsentanten ist. Dabei ist zum einen wichtig, dass ein politischer Druck auf die betroffenen Akteure erzeugt wird, der zeigt, dass die Maßnahme in jedem Fall umgesetzt wird. Gleichzeitig bedarf es politischer Fürsprecher, die um Akzeptanz werben. Solche politischen Fürsprecher, wie z.B. die auch vor Ort präsente Umweltministerin im Fall Ingelheim, gelten allgemein als ein Erfolgsfaktor der

[648] „If the planner […] takes the role of the ‘informed technocrat’ and chooses to emphasize the technical aspects while ignoring its political dimensions, the planners own understanding of his or her appropriate role may lead to a serious misrepresentation of that problem” (Forester 1985: 216).
[649] Zu diesem Themenbereich sei auf die allgemeine Literatur zur Neuausrichtung des Verwaltungshandelns hingewiesen (z.B. Bogumil & Jann 2009; Grunow 2003; Wendland 2004)
[650] vgl. Kaase (2003: 495)
[651] vgl. Scharpf (2006: 117)
[652] vgl. Kap. 4.3.2

Öffentlichkeitsbeteiligung[653]. Zugleich zeigte das Beispiel Ingelheim, dass Druck allein nicht ausreicht, sondern auch ein ausreichender Handlungsspielraum für lokale Entscheidungen gegeben sein muss. Dies ist auch vor dem Hintergrund geboten, dass bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen Spannungen zwischen der landes-, regional- und lokalpolitischen Ebene entstehen, bei der auch um den Zugang zu Herrschaftsrechten gestritten wird[654]. Anhaltspunkte für diese These liefern die Äußerungen der Akteure der Fallstudie Breisach. Die übergeordnete politische Ebene muss sich demnach nicht nur um die Bewältigung des Verteilungskonfliktes kümmern. Sie muss darüber hinaus auch Bewältigungsmechanismen für die Regelung der oft unausgesprochenen Rangordnungskonflikte entwickeln.

Finanzielle Grundlagen für Entschädigungen

Die Nutzung von Flächen für Hochwasserrückhalteräume greift in bestehende Nutzungsansprüche und Eigentumsrechte ein. Sie bedarf deshalb auch einer entsprechenden finanziellen Kompensation, die in beiden Fallstudien angeboten wurde. Zudem boten spezielle Steuerungsmechanismen den betroffenen Akteuren Anreize zur Zusammenarbeit. Positiv wirkte sich in Ingelheim der flexible Umgang mit zusätzlichen Steuerungsmechanismen, wie z.B. der kostenlosen Verpachtung von Polderflächen aus. Eine solche flexible Herangehensweise muss durch einen entsprechenden politischen Handlungsspielraum und die nötigen finanziellen Ressourcen gestützt werden[655]. Nach Aussage des Ingelheimer Planungsträgers war die gute Finanzausstattung entscheidend für den Erfolg der Verständigung mit den Landnutzern, demgegenüber betonten diese die Bedeutung ihrer aktiven Rolle im Planungsprozess. Auch in Breisach spielte die Frage der Kompensation eine große Rolle. Die vor Beginn des Planfeststellungsverfahrens aus Sicht der Bürgerinitiative noch unklaren Regelungen zur Entschädigung betroffener Vereinshäuser waren ein wesentlicher Kritikpunkt der Initiative. Insgesamt betonen Stadt und Bürgerinitiative jedoch, dass finanzielle Entschädigungen für sie nicht im Vordergrund gestanden hätten, sondern der Erhalt der Flächenfunktion. Beide Akteure vermittelten im Gespräch den Eindruck, nicht ‚käuflich' sein zu wollen. Hier zeigte sich wiederum, dass ein Steuerungsinstrument allein rasch an seine Grenzen kommt. Lösungsangebote, die auf der Sachebene angesiedelt sind, haben nur Erfolg, wenn sie auch die Beziehungsebene ansprechen. Entschädigungsangebote, die nicht in eine insgesamt kooperative Zusammenarbeit eingebunden sind, können also auf Ablehnung stoßen. Dennoch ist eine ausreichende finanzielle Ressourcenausstattung bzw. die unkomplizierte und umfangreiche Finanzierung ein entscheidender Faktor für die erfolgreiche Implementierung der Maßnahmen[656].

Berücksichtigung der Oberlieger-Unterlieger-Problematik

Die oben aufgeführten Rahmenbedingungen wurden im Bereich der Planung von Hochwasserrückhalteräumen als wesentlich für den Erfolg oder Misserfolg partizipativer Prozesse identifiziert. Wie der Vergleich mit anderen Studien gezeigt hat, finden sich diese Rahmenbedingungen auch in anderen Planungsbereichen wieder.

Dagegen ist die in Kap. 2 erläuterte Oberlieger-Unterlieger-Problematik eine ureigene Herausforderung der Hochwasserschutzplanung, bei der die Frage der Verteilung der entstehenden Kosten zwischen Ober- und Unterliegern zur Debatte steht. Dies führt nicht nur zu einem Bedarf an

[653] Lange (2008), Hahne (2004) und Uhlendahl (2008)
[654] Giesen (1993: 102f.), vgl. Kap. 3.4.3
[655] vgl. Kap. 7.2.1
[656] Uhlendahl (2008: 443) und Kruse (2008: 17ff.)

finanziellen Ausgleichsmodellen und Modellen interkommunaler Kooperation, sondern wirkt sich auch emotional in den Diskussionen vor Ort aus[657].

Letztlich sind die Unterlieger abhängig von der Bereitschaft der Oberlieger, Retentionsräume einzurichten. Daher schwingt in den Auseinandersetzungen um Retentionsräume auch immer die Frage der Solidarität und Gerechtigkeit mit. Solidarität zwischen Ober- und Unterliegern wird von übergeordneten politischen Ebenen eingefordert[658]. Lokale Akteure können sich dieser Forderung infolge des hohen Prestigewerts solidarischen Handelns kaum entziehen. Dies kam in beiden Fallstudien zum Ausdruck[659]. Alle betroffenen Akteure, egal ob Landnutzer, Kommunen oder Bürgerinitiative, beteuerten ihre grundsätzliche Unterstützung der Hochwasserschutzplanung und die Notwendigkeit, Flächen der eigenen Gemarkung für den Schutz der Unterlieger zur Verfügung zu stellen. Diese grundsätzliche Solidarität darf aus ihrer Sicht aber nicht zu einem *„Totschlagargument“* (Br FW 10) in der Diskussion der Ausgestaltung der Retentionsräume werden. So will die Kommune in Breisach *„ Solidarität […] beweisen“,* fordert aber: *„Geht mit uns anders um“* (Br RA 10). In der Tat unterstellte der Breisacher Planungsträger den betroffenen Gemeinden mangelnde Solidarität und eine falsche Prioritätensetzung – die Oberlieger kämpften gegen Einschränkungen beim Spazierengehen, während *“die da unten im Hochwasser absaufen“* (Br PT 41). Der Vorwurf unsolidarischen Verhaltens erwies sich im Fall Breisach als kontraproduktiv. Planungsträger und Naturschutz agierten als ‚Ankläger‘, so dass sich Gemeinde und Bürgerinitiative auf der ‚Anklagebank‘ wiederfanden. Diese Polarisierung emotionalisierte die Diskussion unnötig.

Von der Stadt Breisach wurde auch die Frage der gerechten Verteilung der Belastungen unter den vom Integrierten Rheinprogramm betroffenen Gemeinden aufgeworfen. Breisach forderte in diesem Zusammenhang ein Gesamtkonzept, das aufzeigt, wie sich die Flutungen im Hochwasserfall auf die einzelnen Gemeinden verteilen[660]. Auch die Ergebnisse der explorativen Untersuchung wiesen darauf hin, dass die Debatte um Solidarität an eine Debatte um Gerechtigkeit geknüpft ist. So lehnte die Gemeinde Trebur die Einrichtung eines Polderraumes auf ihrer Gemarkung ab, da sie sich nicht verantwortlich für die Hochwassergefährdung der Unterlieger fühlte. Trebur habe die eigenen Auen bewusst frei von Bebauung gehalten, während die hochwassergefährdete Stadt Köln potenzielle Retentionsflächen bebauen würden, so der Vorwurf des Bürgermeisters von Trebur[661].

Häufig wird angenommen, dass eine größere räumliche Nähe des geplanten Retentionsraumes zu hochwasserbetroffenen Gemeinden auch zu einer verstärkten Solidarität und damit Akzeptanz der Planung in der von der Planung betroffenen Gemeinde führe[662]. Die Ergebnisse dieser Arbeit sind in diesem Punkt widersprüchlich. Im Fachgespräch in Mainz[663] nannten mehrere Planungsträger die Nähe zu hochwasserbetroffenen Gemeinden als förderliche Rahmenbedingung einer Planung. Dagegen war im Fall des Polders Köln-Porz-Langel/Niederkassel der Widerstand der unmittelbaren Anwohner gegen die Planung trotz der Hochwassergefährdung der eigenen Region zunächst groß; die Argumente der dortigen Bürgerinitiative ähnelten den Aussagen der Breisacher Bürgerinitiative[664].

---

[657] vgl. Kap. 7.2.1.6 und Kap. 2

[658] So wendete sich z.B. die damalige Umweltministerin von Baden-Württemberg Tanja Gönner in einem Artikel der Badischen Neuesten Nachrichten vom 12.12.2005 anlässlich der Einweihung des Polders Söllingen-Greffern mit den Worten „mehr Solidarität wäre wünschenswert, bei allem Verständnis für die Eingriffe“ an die Oberlieger in Südbaden.

[659] vgl. Opp & Roehl (1990), Kap. 4.3.2 und Kap. 5.4.1.2

[660] Kap. 6.1.2.2, Abschnitt 3

[661] Rhodius (2005: 23)

[662] z.B. Winkel (2000)

[663] vgl. Kap. 5.5.3

[664] Rhodius (2005)

Das Gefühl der Anwohner eines Rückhalteraumes, in ihrem unmittelbaren Lebensumfeld und Eigentum eingeschränkt zu werden, darf gegenüber Fragen der Solidarität nicht zurückgestellt werden. Eine solche Instrumentalisierung von Werten für die Planung wird von den betroffenen Akteuren als diskriminierend erlebt.

Stattdessen sollte nach Ansätzen gesucht werden, um zwischen den unterschiedlichen Interessen von Ober- und Unterliegern zu vermitteln. Mittels interkommunaler Kooperation können die Kosten und Nutzen eines Polders für die Ober- und Unterlieger transparent gemacht werden und Räume der Verständigung entstehen. Geeignete Formate hierfür können z.B. Begegnungen im Rahmen von Hochwasserpartnerschaften sein. Derartige kooperative Elemente müssen jedoch in ein Konzept für einen finanziellen Ausgleich zwischen Ober- und Unterliegern eingebettet sein.

7.2.3 Entscheidende Prozessfaktoren

Die Analyse der Fallstudien und Auswertung der Expertenworkshops brachte eine breite Palette an Prozessfaktoren zu Tage. Die identifizierten Faktoren bestätigen die Erkenntnisse anderer Studien[665]. So kristallisierten sich z.B. klare Verfahrensregeln und eine vermittelnde Moderation auch in den Fallstudien als einflussreiche Faktoren heraus. In der Literatur zur Wirksamkeit von Öffentlichkeitsbeteiligung wird die Konzentration auf einzelne, leicht umsetzbare Projekte zur Schaffung einer positiven Grundstimmung als ein Erfolgsfaktor gesehen[666]. Dagegen kritisierten Ingelheimer Akteure das genau diesem Zweck dienende Modellprojekt „Eine Region im Gespräch“ als *„Zeitverschwendung“* (I LWM 12) bzw. *„Nebelbombe“* (I NV 16), da es konfliktbehaftete Themen ausgespart hätte[667].

Die folgende Diskussion gliedert die wesentlichen Faktoren in drei Themenkomplexe. Zunächst werden die Möglichkeiten ausgelotet, betroffenen Akteuren Kooperationsräume anzubieten. Im anschließenden Abschnitt steht im Mittelpunkt, wie Information an die von einer Planung betroffenen Akteure vermittelt wird. Abschließend wird die Verzahnung informeller und formeller Verfahren diskutiert. Eine ausführliche Darstellung der Prozessfaktoren mit Hinweisen für die Gestaltung eines Beteiligungsprozesses findet sich im Leitfaden, der als Resultat der ersten Phase der Untersuchung entstand[668].

<u>Offenheit zeigen, Raum für Kooperationen anbieten</u>

Bei der Analyse der Fallstudien sowie des Fachgesprächs kristallisierte sich die Frage des vom Planungsträger zur Verfügung gestellten Raums für Kooperation als Dreh- und Angelpunkt der Prozessgestaltung heraus. Betroffene Akteure wollen nicht nur informiert werden, sie wollen Zugang zu Entscheidungsprozessen erhalten[669]. Diese Zugänge sind für die Vertreter anderer Fachbehörden klar geregelt bzw. in der behördlichen Zusammenarbeit erprobt. Schwierigkeiten ergeben sich eher in der Begegnung der Planungsträger mit einzelnen Bürgern, Bürgerinitiativen, ehrenamtlichen Verbänden bzw. Landnutzern. Das Beispiel der Bürgerinitiative in Breisach zeigte, dass Akteure fordernd und aggressiv reagieren, wenn sie ihre Interessen nicht adäquat einbringen können[670]. Da sich die Interessen dieser Gruppen mitunter erst im Lauf eines Planungsprozesses organisieren, muss der Planungsträger immer wieder Offenheit auch für neu hinzukommende Akteure aufbringen.

---

[665] vgl. Kap. 6.3.2, Kap. 4.2.2 und Kap. 4.4
[666] z.B. Hahne (2004) und Uhlendahl (2008)
[667] vgl. Kap. 6.2.2
[668] Rhodius (2006)
[669] vgl. Bischoff et al. (1996)
[670] vgl. Rhodius (2006: 70)

Eine solche Offenheit kann entstehende Konflikte abmildern. In Ingelheim wurde den Landwirten eine aktive Rolle im Planungsprozess eingeräumt. Im Rahmen der agrarstrukturellen Entwicklungsplanung wurden für alle Akteure attraktive Lösungen (‚Win-win-Lösungen') gesucht. Die Planung dockte damit erfolgreich an die Probleme und Strukturen der Regionen an. Eine solche Vorgehensweise lässt sich dem EDD-Modell (‚Engage – Deliberate – Decide') zuordnen[671]. Den Gegenentwurf hierzu stellt das DAD-Modell (‚Decide – Announce- Defend') dar. Hier werden Entscheidungen im kleinen Kreis gefällt und gegen auftretende Widerstände verteidigt. Es wäre nun ungerecht gegenüber den Bestrebungen des Breisacher Planungsträgers, die Akteure in die Planung einzubeziehen, das Fallbeispiel Breisach vollständig dieser Variante zuzuordnen. Hinsichtlich des grundsätzlichen Kritikpunktes der Breisacher Bürgerinitiative, den Ökologischen Flutungen, entsprach die Breisacher Planung jedoch dem DAD-Modell.

Dies führt zu der Frage, welchen Spielraum ein Planungsträger hat, um Kooperation anzubieten. Für den Breisacher Planungsträger waren die ökologischen Flutungen infolge naturschutzrechtlicher Anforderungen an die Planung nicht verhandelbar, für die Stadt Breisach und die Bürgerinitiative wurde gerade zu diesem Thema eine kooperative Entscheidung erwartet. Dieses Dilemma kann durch Beteiligung nur bedingt aufgelöst werden. Wichtig ist jedoch aus Sicht eines Planungsträgers, sich frühzeitig über die eigenen Gestaltungsspielräume klar zu werden und bewusst Kooperationsangebote zu unterbreiten.

Gut informieren – frühzeitig, kontinuierlich, transparent und direkt

Im Rahmen der Experteninterviews wurden die Akteure gezielt danach befragt, was in ihren Augen für einen erfolgreichen Beteiligungsprozess nötig ist. Die überwiegende Mehrheit der Akteure betonte übereinstimmend, dass die Information der von einer Planung betroffenen Akteure 1) frühzeitig, 2) kontinuierlich und 3) transparent erfolgen muss. Als entscheidend für einen guten Informationsfluss erwiesen sich zudem 4) direkte Kontakte zwischen Planungsträger und betroffenen Akteuren.

1) Frühzeitige Information: Der Planungsträger in Breisach trat frühzeitig in Kontakt mit der Stadt Breisach und erläuterte sein Vorhaben in den entsprechenden Gremien sowie auf einer öffentlichen Bürgerversammlung. Das Interesse an der Planung war jedoch gering. Nach einem Hochwasserereignis in Breisach war die öffentliche Aufmerksamkeit geweckt – die Planung war dann jedoch schon weit fortgeschritten[672]. Innerhalb der ersten Phase der Untersuchung wurde auch der Kölner Planungsträger des Polders Köln-Porz-Langel/Niederkassel befragt. Er gab an, zu Beginn einer Planung bewusst auf potenziell Betroffene zuzutreten und diese mit möglichen Auswirkungen der Planung zu konfrontieren. Mit dieser Vorgehensweise bezweckt er, Konflikte frühzeitig aufzudecken[673].

2) Kontinuierliche Information: Im Fallbeispiel Breisach wurde sichtbar, wie negativ sich Kontaktabbrüche zwischen Akteuren auf den Beteiligungsprozess auswirken. Der Planungsträger führte sogenannte Konsensgespräche mit der Stadt Breisach und der Bürgerinitiative. Ziel dieser Verhandlungen war es, bereits vor dem Planfeststellungsverfahren zu vertraglichen Vereinbarungen zu kommen. Nach Ansicht von Stadt und Bürgerinitiative wurden diese Verhandlungen ohne Angabe von Gründen vom Planungsträger abgebrochen. Erst im Lauf des Planfeststellungsverfahrens wurde bekannt, dass der andauernde Widerstand von Bürgerinitiative und Stadt gegen die ökologischen

[671] Selle (2011: 128) unterteilt Beteiligungsprozesse sehr vereinfachend in zwei Grundtypen: DAD- (Decide-Announce-Defend) und EDD- (Engage-Deliberate-Decide) Modelle.
[672] vgl. Kap. 6.1.2.2, Abschnitt 1)
[673] Rhodius (2005, 2006)

Flutungen für den Planungsträger den Anlass zum Abbruch der Gespräche gab. Der Kontaktabbruch führte zu Informationslücken und zu einem massiven Vertrauensverlust auf Seiten von Stadt und Bürgerinitiative. Daher sollte wenn möglich auch im Fall unüberwindbar erscheinender Meinungsverschiedenheiten an einem Kontakt fest gehalten werden. Es empfiehlt sich, die Meinungsverschiedenheiten festzuhalten und in dieser Form in das Planfeststellungsverfahren zu gehen, andere noch anstehende Themen jedoch gemeinsam weiter zu verfolgen. Im besten Fall kann ein solches ‚Im-Gespräch-bleiben' ein weiteres Entgleiten des Konfliktes verhindern[674].

3) Transparente Information: Unter dem Begriff der Transparenz werden sowohl Fragen der Verständlichkeit, als auch der Vollständigkeit der Informationen zusammengefasst. Hinsichtlich der Verständlichkeit herrschte Einigkeit zwischen den Planungsträgern und den von der Planung betroffenen Akteuren, dass die sehr umfangreichen und komplexen Planunterlagen eine besondere Vermittlung brauchen[675]. In Köln wurden bei der Aufbereitung von Informationen gute Erfahrungen in der Zusammenarbeit mit Bürgerinitiativen gemacht[676]. Was den Umgang mit transparenten Informationen angeht, so zeigt die Untersuchung, dass es hierzu nicht nur die Bereitschaft der Planungsträger braucht, ihre Arbeitsprozesse mit allen Irrtümern und Unsicherheiten offenzulegen. Auch die betroffenen Akteure müssen die Fähigkeit und Bereitschaft mitbringen, sich auf ergebnisoffene Denkprozesse einzulassen. Sowohl in Breisach, als auch zu Beginn des Ingelheimer Planungsprozesses taten sich die betroffenen Gemeinden sowie die Breisacher Bürgerinitiative schwer, adäquat mit vorläufigen Ergebnissen umzugehen[677]. Hier bedarf es über einzelne Planungsfälle hinaus gesellschaftlicher Anstrengungen, um die in der Planungsliteratur oft beschworene neue Planungskultur tatsächlich in der Gesellschaft zu verankern[678].

4) Direkte Kontakte: Das Beispiel Ingelheim zeigte eindrücklich, dass die Information betroffener Akteure durch direkte Kontakte effektiver ist als eine breite Öffentlichkeitsarbeit mit indirekt übermittelten Informationen. Im Fall Ingelheim wog dieser direkte Kontakt anscheinend sogar die Nichteinhaltung anderer allgemein anerkannter Erfolgsfaktoren wie z.B. die Notwendigkeit transparenter Verfahrensregeln auf[679]. Der Landwirtschaftsvertreter, der Moderator des Runden Tisches sowie der Oberbürgermeister der Stadt Ingelheim bezeichneten die direkten Kontakte in Verbindung mit dem dabei gewährten Handlungs- und Entscheidungsspielraum als wichtigste Voraussetzung für die Akzeptanz der Planung. Dagegen wurde dem der Planung vorangegangenen, die breite Öffentlichkeit ansprechenden Modellprojekt „Eine Region im Gespräch" eine untergeordnete Bedeutung beigemessen. Damit wurde ersichtlich, dass partizipative Verfahren zur Einbindung der allgemeinen Öffentlichkeit zwar eine positive Grundstimmung schaffen können, für die Bewältigung von Konflikten aber letztlich frühzeitige, direkte und kontinuierliche Kontakte mit den betroffenen Akteuren maßgeblich sind. Die Bedeutung direkter Kommunikation wird von einer Studie von Newig & Fritsch (2009) gestützt. In einer Meta-Analyse mit 47 Fallstudien aus den USA und Westeuropa untersuchten sie den Zusammenhang zwischen Partizipation in Mehrebenen-Systemen und einer effektiven und nachhaltigen Umweltpolitik. Direkte Kommunikation wurde als einer der entscheidenden Faktoren identifiziert, um ökologische Standards zu verbessern[680].

---

[674] vgl. Kap. 3.4.3
[675] vgl. Newig (2005: 108f.), Baranek & Günther (2005: 315f.) und Uhlendahl (2008: 446)
[676] Rhodius (2006)
[677] vgl. Kap. 6.1.2 und 6.2.2
[678] Selle (2011: 128)
[679] vgl. Kap. 6.2.2
[680] Newig & Fritsch (2009: 197)

Formelle und informelle Verfahren verzahnen

Die Fallstudien belegen die Notwendigkeit einer engen Verzahnung zwischen formellen und informellen Verfahren. Dies wurde besonders deutlich angesichts des unterschiedlichen Umgangs mit der Schnittstelle beider Verfahren: In Ingelheim erfolgte eine ausgeprägte Sicherung der Ergebnisse des informellen Verfahrens, in Breisach gab es dagegen gravierende Unstimmigkeiten, da keine Klarheit über die Art des Eingangs der Ergebnisse informeller Absprachen bestand. Einzelne Studien[681] gehen davon aus, dass sich der Übergang zwischen formellen und informellen Verfahren leichter gestalten lässt, wenn die planende Institution insgesamt ausreichend in informelle Netzwerke eingebettet ist. Ein solches Eingebettetsein würde eine kohärentere und konsistentere Politik erlauben, da die anderen Institutionen des Netzwerks den Planungsträger auf Themen und Schwachpunkte aufmerksam machen würden.

Das Verhältnis zwischen den jeweiligen Planerstellungsphasen und Planfeststellungsverfahren legt neben der formal-rechtlichen Funktion des Abschlusses der Planung auch eine kompensatorische Rolle des Planfeststellungsverfahrens nahe. In Breisach konnte die Planerstellungsphase grundlegende Ansprüche an Beteiligungsverfahren nicht erfüllen. Dieser Mangel konnte durch das Planfeststellungsverfahren teilweise kompensiert werden. Das Verfahren öffnete den Weg für eine Konfliktregelung und erfüllte damit die mit einem solchen Verfahren angestrebte Befriedungsfunktion[682].

Das Verhältnis zwischen Planerstellung und Planfeststellungsverfahren wurde in Breisach und Ingelheim sehr unterschiedlich gehandhabt. In Breisach hielt sich die Planfeststellungsbehörde aus der Phase der Planerstellung heraus. In Ingelheim nahm der Vertreter der Planfeststellungsbehörde an Planungssitzungen teil und brachte sich in diese ein. Die Vorgehensweise in Ingelheim führte zu einem effizienteren Verfahren. Die frühe Einbeziehung der Planfeststellungsbehörde birgt jedoch auch Risiken, wie aus den Äußerungen des Ingelheimer Naturschutzvertreters deutlich wurde. Aus Sicht des Naturschutzvertreters wurden alle Absprachen schon im Vorfeld des Planfeststellungsverfahrens getroffen. Die Planung sei im Verfahren nur noch ‚durchgewunken' worden; Einsprüche hätten keinen Erfolg mehr gehabt. Der Gewinn an Effizienz durch die Beteiligung der Planfeststellungsbehörde an der Phase der Planerstellung, kann demnach auch einen Verlust der Unabhängigkeit dieser Behörde bedeuten. Hier bedarf es einer transparenten Auslotung der Rolle der Planfeststellungsbehörde. Ein flexibles Rollenverständnis und eine entsprechende Amtsausübung, die kooperative Verständigungen unterstützt, sind aus partizipativer Perspektive zunächst zu begrüßen. Zu berücksichtigen ist aber, dass auch ein flexibles Verwaltungshandeln rechtlichen Grenzen wie dem verfahrensrechtlichen Transparenzgebot und dem Grundsatz der Verfahrensfairness unterliegt[683].

Neben der Verzahnung der Phase der Planerstellung und des Planfeststellungsverfahrens ist auch die Verzahnung unterschiedlicher Planungsprozesse von Belang. Hier zeigte das Beispiel Ingelheim, das Planungsprozesse stark profitieren, wenn sie an die Strukturen und Ergebnisse vorangegangener und parallel laufender Abstimmungsprozesse anknüpfen können.

[681] Möllenkamp et al. (2008: 162)
[682] vgl. BDVR (2011)
[683] Walkling (2005: 28ff.)

7.3 Fazit: Schlussfolgerungen für Beteiligungspraxis und Partizipationsforschung

Die zentrale Frage dieser Arbeit, ob und inwieweit partizipative Prozesse zu einer größeren Legitimität von räumlichen Planungsprozessen beitragen können, kann nicht mit einem eindeutigen ‚Ja' oder ‚Nein' beantwortet werden. Sie bedarf stattdessen einer differenzierten Betrachtung.

Dies liegt zum einen darin begründet, dass sich unter dem Dachbegriff der Legitimität die drei verschiedenen Legitimitätsaspekte Input-, Throughput- und Output-Legitimität verbergen. Diese drei Aspekte bauen aufeinander auf, stehen aber auch in einem Spannungsverhältnis zueinander. So führte die Integration der verschiedenen Akteursinteressen in beiden Fallstudien dazu, dass die naturschutzfachliche Qualität der Planung aus Sicht der Naturschutzvertreter deutlich sank. Dies scheint zunächst die in der jüngeren Partizipationsforschung häufig diskutierte These zu untermauern, dass partizipative Verfahren die Nachhaltigkeit von Entscheidungen mindern. Auf den zweiten Blick wird jedoch deutlich, dass in partizipativen Verfahren Nachhaltigkeit nicht ‚abgewählt' wird, sondern vielmehr die unterschiedlichen Auffassungen von Nachhaltigkeit aufeinander treffen und einer Verhandlung bedürfen. Hier bedarf es einer Offenlegung der zugrundeliegenden Nachhaltigkeitsauffassungen, die dann eine bewusste Gewichtung der unterschiedlichen Aspekte im Verlauf des Partizipationsprozesses erlaubt. Dies gilt ebenso für Zielkonflikte hinsichtlich der drei verschiedenen Legitimitätsaspekte. Je nach Situation und Planungsanforderungen sollte eine bewusste Diskussion und eine Entscheidung für eine bestimmte legitimatorische Ausrichtung des partizipativen Prozesses getroffen werden. Dies umso mehr, als die Fallstudien deutlich machen, dass es keine allgemeingültige, übergeordnete Definition von Legitimität und kein gesamtgesellschaftliches Verständnis von einem ‚guten' Verfahren gibt, dem sich alle Akteure automatisch anschließen. Die Akteure der Fallstudien betonten zwar die hohe Bedeutung, die Werte wie Fairness und Transparenz für sie hätten. Letztlich neigten sie dennoch dazu, das konkrete Planungsverfahren nur dann als legitim zu betrachten, wenn es ihnen zur Durchsetzung der eigenen Interessen verhalf. Hatten die Akteure dagegen das Gefühl, dass sie ihre Interessen nicht ausreichend in die Planung einbringen konnten, dann zweifelten sie die Legitimität des Verfahrens an. Auch stellten sie dann die Legitimität der anderen Akteure, die sich im Planungsprozess mit ihren gegensätzlichen Auffassungen durchsetzen konnten, in Frage.

Diese Ergebnisse werfen ein kritisches Licht auf die Machbarkeit der von Habermas angestrebten deliberativen Diskurse. Denn es scheint fraglich, inwieweit die Akteure diskursiver Verfahren tatsächlich ein Interesse daran haben und dazu in der Lage sind, über ihre unmittelbaren Interessen hinauszuschauen und gleichberechtigt miteinander zu debattieren. Auch machen die Ergebnisse der Fallstudie Breisach deutlich, dass in Interessenkonflikten oft schwer verhandelbare Werte aufeinander treffen. Solche Wertekonflikte sind häufig von starken Emotionen und gruppendynamischen Prozessen begleitet, die schwer steuerbar und kaum durch partizipative Verfahren zu lösen sind. Partizipative Verfahren können hier in erster Linie helfen, die der Diskussion zugrundeliegenden Werte offen zu legen. Wie der gegenseitige Umgang der Akteure im Fall Ingelheim zeigt, ermöglicht eine solche Offenlegung eine Atmosphäre der gegenseitigen Wertschätzung trotz unterschiedlicher Werte. So kann verhindert werden, dass unausgesprochene Wertekonflikte zu einer unnötigen Emotionalisierung und – wie in Breisach geschehen – zu einer kaum mehr überschaubaren thematischen Verästelung der sachlichen Debatte führen.

Damit Beteiligungsprozesse in diesem Sinn zu einer größeren Legitimität von Planungsprozessen beitragen können, müssen günstige Rahmenbedingungen vorliegen und bestimmte Prozessfaktoren beachtet werden. Diese Bedingungen und Faktoren können nur bedingt von den Ausrichtern partizipativer Verfahren geschaffen bzw. gesteuert werden. Das Wissen um diese Bedingungen und Faktoren hilft jedoch in jedem Fall, die Erfolgschancen eines konkreten Verfahrens abzuschätzen und den Prozess adäquat zu gestalten.

Die Auseinandersetzung mit den Fallstudien führte zur Identifizierung von vier zentralen Rahmenbedingungen. So wirkt sich 1) der Konfliktgehalt einer Planung auf die Erfolgsaussichten von Partizipation aus. Ein hoher Konfliktgehalt erschwert Verständigungsprozesse. Im Fall Breisach ergab sich der Konfliktgehalt aus konkurrierenden Nutzungsansprüchen und sich über Protest definierenden Akteuren. Demgegenüber ist 2) das Vorhandensein kooperativer Schlüsselpersonen eine entscheidende Voraussetzung für das Gelingen eines partizipativen Prozesses. Die Planung muss zudem 3) politische Unterstützung erfahren und mit einem ausreichenden politischen Handlungsspielraum ausgestattet sein. Gleichzeitig benötigt der Planungsträger 4) entsprechende finanzielle Grundlagen für Entschädigungen, um flexibel auf die Anforderungen betroffener Akteure reagieren zu können. Partizipative Verfahren müssen demnach in einen Mix geeigneter politischer Steuerungsinstrumente eingebunden sein. Im Kontext der Hochwasserschutzplanung bedeutet dies auch, einen Ausgleich zwischen Ober- und Unterliegern herzustellen.

Neben diesen generellen Rahmenbedingungen stellten sich drei Faktoren der Prozessgestaltung als entscheidend heraus. Diese stechen im Vergleich der beiden Fallstudien aus der Vielzahl allgemein bekannter Erfolgsfaktoren partizipativer Verfahren heraus. 1) Die Initiierung eines informellen Partizipationsprozesses ist nur dann sinnvoll, wenn eine ausreichende Ergebnisoffenheit gegeben ist. Angesichts der engen technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen der (Hochwasserschutz-) Planung ist es wichtig, dass Planungsträger bewusst nach Handlungsspielräumen suchen, in denen sie den betroffenen Akteuren eine Kooperation und ‚Win-win-Lösungen' anbieten können. Großes Augenmerk sollte 2) auf eine frühzeitige, kontinuierliche und transparente Information gelegt werden. Zudem zeigt das Beispiel Ingelheim eindrücklich, dass die Information mittels direkter Kontakte zu betroffenen Akteuren wesentlich effektiver ist, als eine unspezifische, wenn auch professionelle Öffentlichkeitsarbeit. Als dritten Bereich kristallisierte sich 3) die Verzahnung zwischen formellen und informellen Verfahren heraus. Hier zeigte sich zum einen, dass informelle und formelle Verfahren bereits kompensatorisch wirken. So glich das Planfeststellungsverfahren im Fall Breisach Schwächen des informellen Prozesses aus, während die informellen Verfahren im Fall Ingelheim bereits Entscheidungen des Planfeststellungsverfahrens vorweg nahmen. Es wurde deutlich, dass der Übergang von informellen zu formellen Verfahren viele Stolpersteine in sich birgt und bewusst gestaltet werden muss. Die Suche nach geeigneten Wegen zur Gestaltung dieses Übergangs sollte sowohl in der Partizipationsforschung, als auch der Beteiligungspraxis mehr Beachtung finden.

Die Fokussierung auf die genannten zentralen Rahmenbedingungen und entscheidenden Prozessfaktoren soll Planungsträgern eine effizientere Öffentlichkeitsbeteiligung ermöglichen. Wie eingangs geschildert, ist Beteiligung jedoch kein technisch steuerbarer Prozess, sondern mit gruppendynamischen Prozessen und Emotionen verbunden. Partizipation setzt daher auf Seiten der ‚Anbieter' partizipativer Verfahren ein hohes Maß an Kompetenzen im Bereich des Prozess- und Konfliktmanagements voraus. Hier muss das Augenmerk in Praxis und Forschung auf der Verankerung dieser Themenbereiche in verwaltungs- und planungsrelevanten Ausbildungen und Studiengängen liegen. Zugleich ist aber auch Partizipationskompetenz auf Seiten der partizipierenden Akteure notwendig. Dies umfasst nicht nur kognitive Kompetenzen zur Erfassung von komplexen Planungszusammenhängen, sondern auch die Fähigkeit und den Mut, eigene Belange ausdrücken und in größeren Gruppen kommunizieren zu können. Gefragt ist auch die Fähigkeit, sich in andere Interessenlagen hineinzuversetzen und über die eigene Betroffenheit hinauszuschauen. Diese Fähigkeiten zu entwickeln, geht weit über die Möglichkeiten partizipativer Verfahren hinaus und greift auf Bereiche der Entwicklung eines demokratischen Bewusstseins in Erziehung und Schule über. Das Beispiel Ingelheim zeigt, dass erfolgreich durchgeführte partizipative Verfahren Lernprozesse in diese Richtung anstoßen können. Partizipationsforschung sollte eine solche Entwicklung im Sinne der Tradition einer normativen Wissenschaft unterstützen, dabei aber gleichzeitig von einem realistischen Menschenbild ausgehen. Dies bedeutet konkret, stärker als

bisher Wissenschaftsbereiche in die Partizipationsforschung zu integrieren, die helfen, menschliche Verhaltensmuster und gruppendynamische Prozesse zu verstehen. Ein solches Verständnis würde es dann erlauben, adäquatere Hilfestellungen für die Gestaltung partizipativer Prozesse ableiten und auf die eingangs gestellte Frage nach der Wirksamkeit partizipativer Verfahren differenzierte und praxistaugliche ‚Ja, wenn'-Antworten liefern zu können.

8 Zusammenfassung

Wenn räumliche Planungen in Angriff genommen werden, sind Konflikte meist vorprogrammiert, denn die neu angedachten Maßnahmen treffen auf eine Vielzahl bereits bestehender Nutzungsansprüche. Weiten sich diese Konflikte über das konkrete Planungsprojekt aus, führt dies oft zu grundsätzlichen Debatten um das Ausmaß und die Art und Weise, in der die von einer Planung Betroffenen in diese einbezogen werden. Eine verstärkte Öffentlichkeitsbeteiligung wird dann als Ausweg aus einer solchen ‚planerischen Legitimitätskrise' angesehen. Doch wie berechtigt ist die mit partizipativen Verfahren verbundene Hoffnung auf einen Ausgleich der widerstreitenden Interessen? Autoren der jüngeren Partizipationsforschung konstatieren übereinstimmend, dass es an Wissen darüber mangelt, wie wirksam partizipative Verfahren tatsächlich sind.

Die vorliegende Arbeit möchte mit der Untersuchung konkreter räumlicher Planungsprozesse zur Verkleinerung dieser Wissenslücke beitragen und befasst sich hierzu mit der Planung von Hochwasserrückhalteräumen am Rhein in Deutschland. Obwohl es einen breiten gesellschaftlichen Konsens über die generelle Notwendigkeit dieser Rückhalteräume gibt, verläuft die Umsetzung der Maßnahmen infolge mangelnder Akzeptanz vor Ort oft schleppend. Um dem abzuhelfen, setzen Vertreter aus Politik und Wissenschaft gleichermaßen auf eine verstärkte Öffentlichkeitsbeteiligung. Ziel der vorliegenden Untersuchung war es, anhand der Planungsprozesse ausgewählter Hochwasserrückhalteräume zu klären, inwieweit und unter welchen Bedingungen partizipative Verfahren tatsächlich zur Verbesserung von räumlichen Planungsprozessen beitragen können. Hierzu wurden drei Forschungsfragen aufgestellt:

1. Wie können partizipative Prozesse evaluiert werden?
2. Wie wirken sich partizipative Prozesse auf die Ergebnisse räumlicher Planungen aus?
3. Welche Rahmenbedingungen und Prozessfaktoren müssen für eine erfolgreiche Öffentlichkeitsbeteiligung gegeben sein?

Mit ihrem Fokus auf einer partizipativen Entscheidungsfindung lässt sich die Arbeit in das Feld der interaktionsorientierten Policy-Forschung einordnen, die davon ausgeht, dass politische Entscheidungen durch die Interaktion zwischen Akteuren entstehen. Zur Untersuchung der partizipativen Prozesse wurden Methoden der qualitativen empirischen Sozialforschung angewandt. Der Forschungsprozess unterteilte sich dabei in zwei Untersuchungsphasen: 1) In einer explorativen Studie wurden 25 problemzentrierte Experteninterviews in vier Fallstudien der Planung von Hochwasserrückhalteräumen entlang des deutschen Rheins durchgeführt. Ausgewählt wurden Beispiele, die in Experteninterviews hinsichtlich einer hohen Akzeptanz bzw. eines großen Widerstandes von Interessengruppen Erwähnung fanden. Die Auswahl je eines Beispiels der vier am Rhein anliegenden Bundesländer Baden-Württemberg (Kulturwehr Breisach), Rheinland-Pfalz (Ingelheim), Hessen (Trebur) und Nordrhein-Westfalen (Köln-Porz-Langel/Niederkassel) ermöglichte es, Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern sowie die unterschiedliche Betroffenheit der Regionen durch Hochwasser in die Analyse einzubeziehen. 2) Aufbauend auf den Ergebnissen der explorativen Studie wurde in der zweiten Untersuchungsphase eine Modellstruktur zur Bewertung partizipativer Prozesse erarbeitet. Hierzu wurden zunächst die vielfältigen Ziele partizipativer Verfahren den drei Komponenten des Legitimitätsbegriffes (Input-Legitimität, Throughput-Legitimität, Output-Legitimität) zugeordnet. Basierend auf der Analyse bestehender Ansätze zur Evaluierung partizipativer Verfahren und den Ergebnisse der explorativen Studie entstand eine Grobstruktur, die neun Kategorien in den drei Bereichen Kontext, Prozess und Ergebnis bündelt. Die Modellstruktur diente als Codierungssystem bei der qualitativen Inhaltsanalyse der bereits vorliegenden Experteninterviews und wurde gleichzeitig im Verlauf der Analyse überarbeitet. Die

Inhaltsanalyse wurde auf zwei Fallstudien begrenzt: 1) Kulturwehr Breisach als Beispiel einer stark konfliktbelasteten Planung, und 2) Polder Ingelheim als Beispiel eines weitgehend reibungslos verlaufenen Planungsprozesses.

Die Ergebnisse zeigen, dass es in Ingelheim gelungen ist, durch die gewählte Form und Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung im Vorfeld des Planfeststellungsverfahrens zu einer größeren Legitimität des Planungsprozesses beizutragen. Dagegen muss der dem Breisacher Planfeststellungsverfahren vorgeschaltete Beteiligungsprozess – gemessen an den aufgestellten Kriterien eines erfolgreichen Prozesses – als weitgehend gescheitert bezeichnet werden. Bei der Betrachtung der beiden Fallstudien kristallisierten sich vier zentrale Rahmenbedingungen als entscheidend für den Erfolg partizipativer Verfahren heraus: 1) ein möglichst geringer Konfliktgehalt der Planung, 2) das Vorhandensein kooperativer Schlüsselpersonen, 3) politische Unterstützung und ein ausreichender politischer Handlungsspielraum des Planungsträgers, und 4) entsprechende finanzielle Grundlagen für den Ausgleich von Beeinträchtigungen. Als zentrale Prozessfaktoren, die aus der Vielzahl der analysierten und allgemein bekannten Erfolgsfaktoren partizipativer Verfahren herausstachen, wurden die folgenden drei Aspekte identifiziert: 1) eine ausreichende Ergebnisoffenheit auf Seiten des Planungsträgers sowie echte Kooperationsangebote an die betroffenen Akteure, 2) eine frühzeitige, kontinuierliche, transparente Information und direkte Kontakte zu den betroffenen Akteuren, und 3) eine bewusst gestaltete Verzahnung zwischen formellen und informellen Verfahren. Insgesamt wurde deutlich, dass partizipative Verfahren immer in ein Gesamtkonzept politischer Steuerungsinstrumente eingebunden sein müssen.

Die zentrale Frage dieser Arbeit, ob und inwieweit partizipative Prozesse zu einer größeren Legitimität von räumlichen Planungsprozessen beitragen können, kann nicht mit einem eindeutigen ‚Ja' oder ‚Nein' beantwortet werden. Sie bedarf stattdessen einer differenzierten Betrachtung. Dies liegt zum einen darin begründet, dass sich unter dem Dachbegriff der Legitimität die drei verschiedenen Legitimitätsaspekte Input-, Throughput- und Output-Legitimität verbergen. Die drei Aspekte bauen aufeinander auf, stehen aber auch in einem Spannungsverhältnis zueinander. So führte die Integration der verschiedenen Akteursinteressen in beiden Fallstudien dazu, dass die naturschutzfachliche Qualität der Planung aus Sicht der Naturschutzvertreter deutlich sank. Dies schien zunächst die in der jüngeren Partizipationsforschung häufig diskutierte These zu untermauern, dass partizipative Verfahren die Nachhaltigkeit von Entscheidungen mindern. Auf den zweiten Blick wurde jedoch deutlich, dass in partizipativen Verfahren Nachhaltigkeit nicht ‚abgewählt' wird, sondern vielmehr die unterschiedlichen Auffassungen von Nachhaltigkeit aufeinander treffen und einer Verhandlung bedürfen. Hier bedarf es einer Offenlegung der zugrundeliegenden Nachhaltigkeitsauffassungen, die dann eine bewusste Gewichtung der unterschiedlichen Aspekte im Verlauf des Partizipationsprozesses erlaubt. Dies gilt ebenso für Zielkonflikte hinsichtlich der drei verschiedenen Legitimitätsaspekte. Je nach Situation und Planungsanforderungen sollte eine bewusste Diskussion und eine Entscheidung für eine bestimmte legitimatorische Ausrichtung des partizipativen Prozesses getroffen werden. Dies umso mehr, als die Fallstudien deutlich machten, dass es kein gesamtgesellschaftliches Verständnis von Legitimität und einem ‚guten' Verfahren gibt, dem sich alle Akteure automatisch anschließen. Die Akteure der Fallstudien betonten zwar die hohe Bedeutung, die Werte wie Fairness und Transparenz für sie hätten. Letztlich neigten sie aber dazu, das konkrete Planungsverfahren und dessen Regeln nur dann als legitim zu betrachten, wenn es ihnen zur Durchsetzung der eigenen Interessen verhalf. Hatten die Akteure das Gefühl, dass sie ihre Interessen nicht ausreichend in die Planung einbringen konnten, dann zweifelten sie die Legitimität des Verfahrens an. Sie stellten dann die Legitimität der anderen Akteure, die sich im Planungsprozess mit ihren gegensätzlichen Auffassungen durchsetzen konnten, in Frage.

Diese Ergebnisse werfen ein kritisches Licht auf die Machbarkeit der von Habermas angestrebten deliberativen Diskurse. Denn es scheint fraglich, inwieweit die Akteure diskursiver Verfahren tatsächlich ein Interesse daran haben und dazu in der Lage sind, über ihre unmittelbaren Interessen hinauszuschauen und gleichberechtigt miteinander zu debattieren. Auch machen die Ergebnisse der Fallstudie Breisach deutlich, dass in Interessenkonflikten oft schwer verhandelbare Werte aufeinander treffen. Solche Wertekonflikte sind häufig von starken Emotionen und gruppendynamischen Prozesse begleitet, die schwer steuerbar und kaum durch partizipative Verfahren zu lösen sind. Partizipative Verfahren können hier in erster Linie helfen, die der Diskussion zugrundeliegenden unterschiedlichen Werte offen zu legen. Wie der gegenseitige Umgang der Akteure im Fall Ingelheim zeigt, ermöglicht eine solche Offenlegung eine Atmosphäre der gegenseitigen Wertschätzung und verhindert eine Emotionalisierung der Debatte.

Das Wissen um die genannten Rahmenbedingungen und Prozessfaktoren kann Planungsträgern helfen, die Erfolgschancen eines konkreten Verfahrens realistisch abzuschätzen und den Beteiligungsprozess adäquat zu gestalten. Dieser ist natürlich nur bedingt steuerbar und mit gruppendynamischen Prozessen und Emotionen verbunden. Partizipation setzt daher auf Seiten der ‚Anbieter' partizipativer Verfahren ein hohes Maß an Kompetenzen im Bereich des Prozess- und Konfliktmanagements voraus. Zugleich ist aber auch Partizipationskompetenz auf Seiten der partizipierenden Akteure notwendig. Diese Kompetenzen auf beiden Seiten zu entwickeln, geht weit über die Möglichkeiten partizipativer Verfahren hinaus und greift auf Bereiche der Entwicklung eines demokratischen Bewusstseins über. Das Beispiel Ingelheim zeigt, dass erfolgreich durchgeführte partizipative Verfahren jedoch durchaus Lernprozesse dieser Art anstoßen können. Partizipationsforschung sollte eine solche Entwicklung im Sinne der Tradition einer normativen Wissenschaft unterstützen. Dies bedeutet auch, stärker als bisher Wissenschaftsbereiche in die Partizipationsforschung zu integrieren, die helfen, menschliche Verhaltensmuster und gruppendynamische Prozesse zu verstehen. Ein solches Verständnis würde es erlauben, adäquatere Hilfestellungen für die Gestaltung partizipativer Prozesse abzuleiten und auf die eingangs gestellte Frage nach der Wirksamkeit partizipativer Verfahren differenzierte und praxistaugliche ‚Ja, wenn' – Antworten zu liefern.

9 Summary

Conflicts are, in most cases, inherent to spatial planning processes. This is because the new plans face existing claims of interest which compete with the future plans of other actors. When these conflicts heat up and spread beyond the specific scope of the project, fundamental debates about the method to integrate concerned actors in the planning process are common. Intensified public participation is seen in these cases as a solution for such planning-related legitimacy crises. However, the question arises as to whether expectations of public participation in relation to the balance of interests, authorized planning processes and technically sound decisions in environmental planning are justified. Authors of the younger participation science agree unanimously, that there is a knowledge gap concerning the actual effectiveness of participatory processes.

This thesis will contribute to filling this knowledge gap by investigating planning processes in the field of flood protection. It was the main objective of this research to clarify in how far and under which conditions participatory processes can indeed improve spatial planning processes. Three research questions were derived:

1. How can participatory processes be evaluated?
2. How do participatory processes affect the progress and result of a planning process?
3. Which framework conditions and process factors need to be given for a successful public participation?

Case studies concerning the planning of flood retention areas along the German Rhine served as background for the analysis. The planning of these retention areas became necessary to ensure the flood protection of downstream communities, which was affected by human-induced changes to the river system. Although there is broad consensus on the necessity of these retention areas, they have limited local acceptance. In order to address this situation and to balance different interests, policy makers and scientists focus on public participation. The insight gained from concrete examples of the planning of flood retention areas thus allows further exploration of general questions about the effectiveness of participatory processes.

With its focus on the evaluation of participatory processes related to the planning of flood retention areas, this study places key emphasis on decision-making between actors. Hence, it belongs to the field of interaction-oriented policy research, which assumes that political decisions are made through the interaction of actors. The investigation is thereby based on the constructivist presumption that actors can only perceive a subjective reality and that their point of view is hence self-constructed. Furthermore, the study draws on the rational choice theory, which emanates from the idea that actors choose the course of action that guarantees the maximum personal benefit. Within the scope of the literature review, an intense examination of participation research was conducted, drawing on both political-scientific and planning-theoretical knowledge.

For the investigation of participatory processes, qualitative methods of empirical social research were applied. The research process was thereby divided into two investigation phases:

1) Within four case studies concerning the planning of flood retention areas along the German Rhine in Baden-Württemberg (Kulturwehr Breisach), Rhineland-Palatinate (Ingelheim), Hessen (Trebur) and North Rhine - Westphalia (Köln-Porz-Langel/Niederkassel), 25 problem-centered expert interviews were conducted. The selection of cases was based on explorative interviews. Given that case studies covered each of the four federal states it was possible to include legal and structural differences between them in the analysis. At the same time, it was also possible to analyze whether the various river locations – and associated differences in the degree to which communities were affected by

flooding – had an influence on the level of acceptance of measures to address floodwaters. Results were reviewed by communicative validation in two expert workshops.

2) Based on the results of the explorative study and on existing evaluation approaches, a model structure for the evaluation of participatory processes was developed during the second investigation phase. In order to define targets for participatory processes, different targets related to them were bundled in the field of legitimacy which includes three different components: input legitimacy, throughput legitimacy and output legitimacy. By doing so, an evaluation structure for participatory processes was developed, which bundles nine categories with 12 criteria in the three dimensions: context, process and result. The model structure served as coding system for the qualitative analysis of expert interview contents. Given that the evaluation of all four case studies according to this model would have exceeded the scope of the study, two case studies were selected for in-depth analysis: Kulturwehr Breisach, a conflict ridden case, and Polder Ingelheim, a case with a relatively smooth planning process.

The results show that in Ingelheim the early implementation of the participatory process contributed to its legitimacy. In contrast, the participatory process in Breisach can be seen as having failed according to the criteria for a successful process. The investigation of the case studies has shown that participatory processes can only succeed if the framework conditions allow for it and if specific process factors are considered. Four central framework conditions were identified within the case studies, which have an influence on the success of the participatory process: 1) a low conflict potential of the planning process, 2) existence of cooperative key stakeholders, 3) political support and scope of political action, 4) financial means of the planning agency to provide compensation. Hence, participatory processes need to be included in a mix of appropriate political instruments. In additional to these general framework conditions, three crucial factors for the process design were identified: 1) openness towards unexpected results, especially on behalf of planning agencies, 2) early, continuous and transparent information flow through direct contact with concerned actors, 3) conscious interlocking of formal and informal processes. As a result of the second investigation phase, the analysis structure for the evaluation of participatory processes is now available and provides a basis for further research.

The central question of this study regarding the extent to which participatory processes can add to broader legitimacy of planning processes cannot be answered with a straight ‘yes’ or ‘no’ – a differentiated reflection is required. This is because of the complexity of the different spheres of legitimacy and the fact that they not only build on each other but that there is also tensions between them: The integration of different interests leads, in the opinion of nature conservation stakeholders, to decreasing environmental quality of the planning process, which seems to confirm the common hypothesis that participatory processes lessen the sustainability of decisions. However, sustainability is not necessarily decreased by these processes, but rather considered alongside the social component, which leads to a conscious weighting of different sustainability perceptions. This is furthermore valid for conflicting goals related to the three legitimacy aspects: The decision for a specific orientation should be discussed and selected according to the situation and the requirements of the planning process. The case studies underpin this because they show that there is no universal definition of legitimacy and no commonly held understanding of a ‘good’ process. Though emphasizing the importance of fairness and transparency, most actors saw the process as legitimate only if it facilitated the implementation of their own interests. If their interests were not sufficiently integrated in the planning process, they questioned its legitimacy, as well as the legitimacy of those other actors who were able to assert their claims.

These results place the deliberative discourses to which Habermas aspires in a critical light, as it is questionable in how far actors want to and are able to debate equally and to see beyond their own

interests. Conflicts of interest often lead to clashes of values that are difficult to handle. Emotions and group-dynamic processes also play an important role and cannot always be addressed through participatory processes. However, participatory processes can help to bring to light existing values and to allow for an atmosphere of mutual understanding.

The focus on the identified framework conditions and process factors should allow planning agencies to facilitate improved public participation. Although they cannot necessarily be regulated, knowledge of these conditions and factors adds to the successful planning of the process. In order to handle emotions and group-dynamic processes, competencies in conflict and process management are crucial on the supply side. On the side of the participating actors, courage to express their own interests is important as well as the skills to understand complex planning processes and to act emphatically. The development of these skills goes beyond the possibilities of participatory processes. However, successfully implemented cases can act as learning processes. Participation research should add to these developments as a normative science and be oriented on a realistic picture of humans. Research areas that assist in understanding behavioral patterns and group-dynamic processes should therefore be more intensely included in participation research. This understanding would allow for appropriate assistance concerning the design of participatory processes and for the answer ‘yes, if…’ to the question of whether participatory processes can assist in the improvement of planning processes.

Literatur

Armbruster, J.; Muley-Fritze, A.; Pfarr, U.; Rhodius, R.; Siepmann-Schinker, D.; Sittler, B.; Späth; V.; Trémolières, M.; Rennenberg, H.; Kreuzwieser, J. (2006): *Forested Water Retention Areas - Guideline for decision makers, forest managers and land owners.* Freiburg: The FOWARA-Project

Arnstein, S. R. (1969): A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners* 35(4): 216-224

Atteslander, P. (1995): *Methoden der empirischen Sozialforschung*. Berlin: Verlag Walter de Gryuter.

Baranek, E. & Günther, B. (2005): Erfolgsfaktoren von Partizipation in Naturschutzgroßprojekten. In *Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit - Perspektiven der politischen Ökonomie,* Hrsg. P. H. Feindt & J. Newig, S. 299-319. Metropolis-Verlag: Marburg

Baranek, E. & Walk, H. (2005): Partizipation und Nachhaltigkeit – zwei Seiten ein und derselben Medaille. In *Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit - Perspektiven der politischen Ökonomie,* Hrsg. P. H. Feindt & J. Newig, S. 65-86. Metropolis-Verlag: Marburg

Barber, B.R. (1984): *Strong democracy – participatory policy for a new age.* University of California Press: Berkeley, Angeles

Barnes, S.M. & Kaase, M. (1979): *Political action – mass participation in five western democracies.* Sage: Beverly Hills u.a.

BBR (Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) (2003): *Öffentlichkeitsbeteiligung bei Programmen und Plänen der Raumordnung*. Forschungen (113). Bonn

BDLA (Bund Deutscher Landschaftsarchitekten) (2006): Schneller planen mit dem Planungsbeschleunigungsgesetz? - Die Position des Bundes Deutscher Landschaftsarchitekten. Internet-Dokument (Abfrage vom 12.1.2012). URL http://www.bdla.de/pdf/bdla_ position_planungsbeschleunigungsgesetz_23.02.2006.pdf

BDVR (Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen) (2011): Entwurf eines Gesetzes zur Vereinheitlichung und Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren (Planungsvereinheitlichungsgesetz - PlVereinhG) – Stellungnahme zum Referentenentwurf. Internet-Dokument (Abfrage vom 12.1.2012). URL http://www.bdvr.de/aaa_Dateien/planungs vereinheitlichungsgesetz_februar2011.pdf

Beierle, T. & Cayford, J. (2002): *Democracy in practice - public participation in environmental decisions.* Resources for the Future: Washington D.C.

Bengs, C. (2005): Planning Theory for the naive? European Journal of Spatial Development. Internet-Dokument (Abfrage vom 12.1.2012) URL http://www.nordregio.se/EJSD/-ISSN 1650-9544

Bischoff, A.; Selle, K. & Sinning, H. (1996): *Informieren, Beteiligen, Kooperieren - Kommunikation in Planungsprozessen – eine Übersicht zu Formen, Verfahren, Methoden und Techniken.* Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur: Dortmund

Bizer, K. (2008): *Steuervereinfachung und Steuerhinterziehung – Einen experimentelle Analyse zur Begründung von Steuereinfachheit.* Finanzwissenschaftliche Forschungsarbeiten (4). Duncker & Humlot GmbH: Berlin.

Bogumil, J. & Jann, W. (2009): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft.* VS Verl. für Sozialwissenschaften: Wiesbaden

Bohnsack, R. (2003): *Rekonstruktive Sozialforschung: Einführung in qualitative Methoden.* Leske + Budrich: Opladen u.a.

Bonacker, T. (2008): *Sozialwissenschaftliche Konflikttheorien - eine Einführung.* VS Verl. für Sozialwissenschaften: Wiesbaden

Bonacker, T. & Imbusch, P. (1999): Zentrale Begriffe der Friedens- und Konfliktforschung - Konflikt, Gewalt, Krieg, Frieden. In *Friedens- und Konfliktforschung - Eine Einführung*, Hrsg. P. Imbusch & R. Zoll, S. 67-142. VS Verl. für Sozialwissenschaften: Wiesbaden

Brodocz, A. (2005): Behaupten und Bestreiten - Genese, Verstetigung und Verlust von Macht in institutionellen Ordnungen. In *Institutionelle Macht - Genese – Verstetigung – Verlust,* Hrsg. A. Brodocz; C.O. Mayer, R. Pfeilschifter, R. & B. Weber, S. 13-36. Böhlau Verlag: Köln u.a.

Budäus, D. (2004): Public Private Partnership – Ansätze, Funktionen, Gestaltungsbedarfe. In *Public Private Partnership - Formen Risiken – Chancen*, Hrsg. Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft, S. 9-22. Berlin

Bude, H. (2011): Fallrekonstruktion. In *Hauptbegriffe qualitativer Sozialforschung*, Hrsg. R. Bohnsack; W. Marotzki & M. Meuser, S. 60-61. Leske + Budrich: Opladen u.a.

Bussmann, W.; Klöti, U. & Knoepfel, P. (1997): *Einführung in die Politikevaluation*. Helbing und Lichterhahn: Basel, Frankfurt am Main

Claus, F. & Gans, B. (1994): Konfliktmittlung statt Beschleunigung? In *Umweltkonflikte - Vermittlungsverfahren zu ihrer Lösung*, Hrsg. F. Claus & P. M. Wiedemann, S. 15-24. Blottner: Taunusstein

COM (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES) (2004): Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Flood risk management - Flood prevention, protection and mitigation. COM/2004/0472 final. Brussels

Corbin, J. & Strauss, A. (2008): *Basics of qualitative research*. Sage: Los Angeles

Derlien, H. U. (1997): Die Entwicklung von Evaluationen im internationalen Kontext. In *Einführung in die Politikevaluation*, Hrsg. W. Bussmann; U. Klöti & P. Knoepfel, S. 4-35. Helbing und Lichterhahn: Basel, Frankfurt am Main

Deutsch, M. (1976): *Konfliktregelung - konstruktive und destruktive Prozesse*. Reinhardt: München u.a.

Deutscher Bundestag (2006): Plenarprotokoll 16/51 - Stenografischer Bericht 51. Sitzung: Berlin, Donnerstag, den 21. September 2006. 4899 – 5052

Deutscher Bundestag (2010): Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Herbert Behrens, Eva Bulling-Schröter, Sabine Leidig, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. Drucksache 17/3098 - Durchführung von Erörterungsterminen bei Planfeststellungsverfahren von Bundesverkehrswegen. Internet-Dokument (Abfrage vom 12.01.2012). URL http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/17/033/1703331.pdf

Dister, E. (1991): Situation der Flussauen in der Bundesrepublik Deutschland. *Laufener Seminarbeiträge* 91(4): 8-16

Ellebracht, H.; Lenz, G. & Osterhold, G. (2009): *Systemische Organisations- und Unternehmensberatung - Praxishandbuch für Berater und Führungskräfte*. Gabler - GWV Fachverlage GmbH: Wiesbaden

Esser, H. (1991): *Alltagshandeln und Verstehen – zum Verhältnis von erklärender und verstehender Soziologie am Beispiel von Alfred Schütz und "Rational Choice"*. Mohr: Tübingen

Esser, H. (2002): *Situationslogik und Handeln*. Campus-Verlag: Frankfurt u.a.

Europäische Kommission (2001): Europäisches Regieren - Ein Weißbuch. KOM (2001) 248 endgültig. 25.07.2001. Brüssel

EU (Europäische Union) (2002): Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie - Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen (Übersetzung der englischen Originalfassung). Guidance Document No. 8. Internet-Dokument (Abfrage vom 12.01.2012) URL http://www.wrrl-info.de/docs/Leitfaden_Partizipation.pdf

Feindt, P.H. & Kleinschmit, D. (2005): Medienöffentlichkeit und Partizipation - Politische Akteure in der Zeitungsberichterstattung über BSE 2000/2001. In *Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit - Perspektiven der politischen Ökonomie*, Hrsg. P. H. Feindt & J. Newig, S. 135-160. Metropolis-Verlag: Marburg

Feindt. P.H. & Newig, J. (2005): Politische Ökonomie von Partizipation und Öffentlichkeitsbeteiligung im Nachhaltigkeitskontext - Probleme und Forschungsperspektiven. In *Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit - Perspektiven der politischen Ökonomie*, Hrsg. P. H. Feindt & J. Newig, S. 9-40. Metropolis-Verlag: Marburg

Ferree, M. M.; Gamson, W. A.; Gerhards, J. & Rucht, D.(2002): *Shaping abortion discourse – democracy and the public sphere in Germany and the United States*. Cambridge University Press: Cambridge u.a.

Fischer, L. & Wiswede, G. (2002): *Grundlagen der Sozialpsychologie*. Oldenbourg: München, Wien

Forester, J. (1985): Critical Theory and Planning Practice. In *Critical Theory and Public Life*, ed. J. Forester, 202-227. MIT Press: Cambridge u.a.

Fürst, D. (2001): Planungstheorie. In *Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung*, Hrsg. D. Fürst & F. Scholles, S. 9-36. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur: Dortmund

Fürst, D.; Scholles, F. & Sinning, H. (2001): Gründe für die Partizipationsdiskussion. In *Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung,* Hrsg. D. Fürst & F. Scholles, S. 356-358. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur: Dortmund

Garrelts, H.; Lange, H.; Flitner, M. (2008): Anpassung an den Klimawandel. Wandel und Herausforderungen im Politikfeld Hochwasserschutz. *RaumPlanung* 137: 72-76

Geißel, B. (2008): Wozu Demokratisierung der Demokratie? - Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements. In *Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung – Städte und Regionen in Europa*, Hrsg. A. Vetter, S. 29-48. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden

GWD SOR/HR (Gewässerdirektion Südlicher Oberrhein/Hochrhein) (2003): Einsatz des Kulturwehres Breisach zum Hochwasserrückhalt - Erläuterungsbericht zum Antrag vom 22.Januar 2003 gehörend. Breisach

Giddens, A. (1988): *Die Konstitution der Gesellschaft – Grundzüge einer Theorie der Strukturierung*. Campus-Verlag: Frankfurt u.a.

Giesen, B. (1993): Die Konflikttheorie. In *Moderne Theorien der Soziologie – Strukturell-funktionale Theorie, Konflikttheorie, Verhaltenstheorie – Ein Lehrbuch*, Hrsg. G. Endruweit, S. 87-123. Ferdinand Enke Verlag: Stuttgart

Glasl, F. (2004): *Konfliktmanagement – ein Handbuch für Führungskräfte, Beraterinnen und Berater*. Verl. Freies Geistesleben: Stuttgart

Golsch, M. (2009): Wenn der Buchhändler katalogisiert - Ergebnisse einer Public Private Partnership. *BIS - Das Magazin der Bibliotheken in Sachsen* 2(3): 149 - 151

Gothe, S. (2006): *Regionale Prozesse gestalten – Ein Handbuch für Regionalmanagement und Regionalberatung*. Schriftenreihe des Fachbereichs Architektur, Stadtplanung, Landschaftsplanung der Universität Kassel (28). Kassel

Grünewald, U. & Merz, B. (2003): Hintergrund, Zielsetzung und Vorgehensweise. In *Hochwasservorsorge in Deutschland - Lernen aus der Katastrophe 2002 im Elbegebiet,* Hrsg. Deutsches Komitee für Katastrophenvorsorge e.V. (DKKV), S. 8-25. Bonn

Grunow, D. (2003): *Politikfeldbezogene Verwaltungsanalyse - ein Studienbuch*. Leske + Budrich: Opladen u.a.

Gundersen, A.G. (1995): *The Environmental Promise of Democratic Deliberation*. The University of Wisconsin Press: Madison

Habermas, J. (1973): *Kultur und Kritik – Verstreute Aufsätze*. Suhrkamp: Frankfurt am Main

Habermas, J. (1984): *Theory of Communicative Action (Vol. I).* Beacon Press: London

Habermas, J. (1996): *Between Facts and Norms*. Polity Press: Cambridge, Malden

Hahne, U. (2004): Endogene Erfolgsfaktoren in der Regionalentwicklung – Neue Impulse für die ländliche Regionalentwicklung. *Ecovast- Schriftenreihe (4)*: 12-29.

Hardin, G. J. (1968): The tragedy of the commons. *Science* (162): 1243-1248

HarmoniCOP (2005): Gemeinsam lernen, um gemeinsam zu handeln – die Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung in der Wasserwirtschaft. Osnabrück. Internet-Dokument (Abfrage vom 12.01.2012). URL http://www.harmonicop.info/handbook.php

Hauschildt, J. & Salomo, S. (2011): *Innovationsmanagement*. Vahlen: München

Heidland, F. (2003): Die Leistungsfähigkeit raumordnerischer Instrumente zur Steuerung von Katastrophenrisiken. In *Raumorientiertes Risikomanagement in Technik und Umwelt – Katastrophenvorsorge durch Raumplanung*, Hrsg. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), S. 102-113. Hannover

Heinrichs, H. (2005): Herausforderung Nachhaltigkeit - Transformation durch Partizipation? In *Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit - Perspektiven der politischen Ökonomie*, Hrsg. P. H. Feindt & J. Newig, S. 43-63. Metropolis-Verlag: Marburg

Heinze, T. & Klusemann, H. W. (1979): Ein biographisches Interview als Zugang zu einer Bildungsgeschichte. In *Aus Geschichten lernen,* Hrsg. D. Baacke & T. Schulze, S. 182-225. Juventa: München

Hellmann, E. & Rhodius, R. (2005): Analyse von Zeitungsartikeln zum Kulturwehr Breisach – Zeitraum Januar 2001 bis November 2005. unveröffentlichtes Arbeitspapier.

Hillier, J. (1998): Beyond Confused Noise – Ideas Toward Communicative Procedural Justice. *Journal of Planning Education and Research* (18): 14-24

Hischemöller, M. & Hoppe, R. (1996): Coping with Intractable Controversies - The Case for Problem Structuring in Policy Design and Analysis. In: *Knowledge and Policy - The International Journal of Knowledge Transfer*, 8 (4). 41-60.

Hoch, C.J. (2007): Pragmatic Communicative Action Theory. *Journal of Planning Education and Research* (26): 272-283

Höhmann, M. (1999): *Flächenrecycling als raumwirksame Interaktion - eine politisch-geographische Untersuchung über Entscheidungsstrukturen und Konfliktpotentiale räumlicher Veränderungen am Beispiel von Köln*. Kölner geographische Arbeiten (71). Geograph. Inst.: Köln

Hollihn, F. (1978): *Partizipation und Demokratie - Bürgerbeteiligung am kommunalen Planungsprozess?* Planen: Studien und Materialien zur wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Beratung (12). Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden

Horster, D. (1999): *Jürgen Habermas zur Einführung*. Junius Verlag: Hamburg

Hostmann M., Buchecker M., Ejderyan O., Geiser U., Junker B., Schweizer S., Truffer B. & Zaugg, Stern M. (2005): Wasserbauprojekte gemeinsam planen - Handbuch für die Partizipation und Entscheidungsfindung bei Wasserbauprojekten. Eawag, WSL, LCH-EPFL, VAW-ETHZ

Huget, H. (2007): *Demokratisierung der EU - Normative Demokratietheorie und Governance - Praxis im europäischen Mehrebenensystem*. Forschungen zur europäischen Integration (20). VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden

Huxley, M. & Yiftachel, O. (2000): New paradigm or old myopia? Unsettling the communicative turn in planning theory. *Journal of Planning Education and Research* (19): 333-342

IFOK (Institut für Organisationskommunikation) (2004): Möglichkeiten und Grenzen partizipativer Verfahren zur Überwindung asymmetrischer Konflikte. Internet-Dokument (Abfrage vom 12.01.2012) URL http://www.ufz.de/data/ufzbericht-10-042149.pdf

IKSR (Internationale Kommission zum Schutz des Rheins) (1998): Aktionsplan Hochwasser. Internet-Dokument (Abfrage vom 12.01.2012) URL http://www.iksr.org/index.php?id=81

IKSR (Internationale Kommission zum Schutz des Rheins) (2006): Umsetzung des Aktionsplans Hochwasser. Bericht 2005 Internet-Dokument (Abfrage vom 12.01.2012) URL http://www.iksr.org/uploads/media/IKSR-Bericht_Nr._156d.pdf>.

IKSR (Internationale Kommission zum Schutz des Rheins) (2008): Internationale Kommission zum Schutz des Rheins Internet-Dokument (Abfrage vom 12.01.2012) URL http://www.iksr.org

Irazábal, C. (2009): Realizing planning's emancipatory promise – learning from regime theory to strengthen communicative action. *Planning Theory* 8(2): 115-139

Jänicke, M. & Jörgens, H. (2004): Neue Steuerungskonzepte in der Umweltpolitik. *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* (3): 297-348

Jänicke, M., Kunig, P. & Stitzel, M. (2003): *Lern- und Arbeitsbuch Umweltpolitik - Politik, Recht und Management des Umweltschutzes in Staat und Unternehmen*. Dietz: Bonn

Jänicke, M. & Weidner, H. (1995): *Successful environmental policy - a critical evaluation of 24 cases*. edition sigma: Berlin

Jekel, H. (2005): Das Gesetz zur Verbesserung des vorbeugenden Hochwasserschutzes. *Zeitschrift für Umweltrecht* (9): 393-399

Kaase, M. (2003): Politische Beteiligung / Politische Partizipation. In *Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, Hrsg. U. Andersen & W. Woyke, Schriftenreihe der Bundeszentrale für politische Bildung (406), S. 495-500. Leske + Budrich: Opladen u.a.

Kardorff, v. E. (2008): Qualitative Sozialforschung - Versuch einer Standortbestimmung. In *Handbuch qualitativer Sozialforschung*, Hrsg. U. Flick, S. 3-8. Beltz: Weinheim, Basel

Kelle, U. & Kluge, S. (2010): *Vom Einzelfall zum Typus – Fallvergleich und Fallkontrastierung in der qualitativen Sozialforschung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden

Kemp, R. (1985): Planning, Public Hearings, and the Politics of Discourse. In *Critical Theory and Public Life*, ed. J. Forester, 177-201. MIT Press: Cambridge u.a.

Kessler, P. (2004): Wassernutzung und Gewässerschutz - Steuerungsmechanismen der Politik. In *Wasserressourcen – Nutzung und Schutz – Beiträge zum Internationalen Jahr des Süßwassers 2003*, Hrsg. C. Opp, Marburger Geographische Schriften (140), S. 134-141. Marburger Geographische Ges.: Marburg

Kirsch, W. & Mayer, G. (1976): Die Handhabung komplexer Probleme in Organisationen. In *Entscheidungsverhalten und Handhabung von Problemen*, Hrsg. W. Kirsch, Planungs- und Organisationswissenschaftliche Schriften (13), S. 99-219. Universität München: München

Kleinschmit, D. (2012): Confronting the demands of a deliberative public sphere with media constraints. *Forest Policy and Economics* (16): 71-81

Klüppel, U. & Nobelmann, M. (1995): Politikberatung im ländlichen Raum - Ansätze zu einer partizipatorischen Politikberatung am Beispiel der Dorfentwicklung in Brandenburg. unveröffentlichte Diplomarbeit. FU Berlin

Klöti, U. (1997): Inhaltliche und Methodische Anforderungen an wissenschaftliche Politikevaluationen. In *Einführung in die Politikevaluation*, Hrsg. W. Bussmann, U. Klöti & P. Knoepfel, S. 39-57. Helbing und Lichterhahn: Basel, Frankfurt am Main

Klüver, J. (1979): Kommunikative Validierung - einige vorbereitende Bemerkungen zum Projekt "Lebensweltanalyse von Fernstudenten". In *Lebensweltanalyse von Fernstudenten - Theoretische und methodologische Überlegungen zum Typus hermeneutisch-lebensgeschichtlicher Forschung,* Hrsg. T. Heinze, S. 68-84. Fernuniversität Hagen: Hagen

Knierim, A. (2001): *Konflikte erkennen und bearbeiten - aktionsorientierte Forschung zwischen Landwirtschaft und Naturschutz in Brandenburg*. Kommunikation und Beratung – Sozialwissenschaftliche Schriften zur Landnutzung und ländlichen Entwicklung (45). Margraf: Weikersheim

Konold, W. (1996): Gewässerauen - Bedeutung und Funktion. *Zeitschrift für Kulturtechnik und Landentwicklung* (37): 146 - 153

Konold, W. (1998): Landnutzung und Naturschutz in Auen - Gegensatz oder sinnvolle Kombination. *Wasser & Boden* 50(4): 50-54

Konold, W. (2005): Mensch und Fließgewässer - Frühe Nutzungen. In *Fließgewässer und Auenentwicklung - Grundlagen und Erfahrungen*, Hrsg. P. Jürging & H. Patt, S.47-62. Springer: Berlin u.a.

Kostka, D. (2001): Kooperationsmanagement. In *Handbuch Theorien + Methoden der Raum- und Umweltplanung*, Hrsg. D. Fürst & F. Scholles, S. 334-355. Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur: Dortmund

Kruse, S. (2008): The restoration of a floodplain in the Upper Rhine Area – Managing the interface of large-scale policy and small-scale implementation. In *Restoring floodplains in Europe: Policy contexts and Project Experiences*, eds. T. Moss & J. Monstadt, 151-176. IWA publishing: London

Kruse, S. (2010): *Vorsorgendes Hochwassermanagement im Wandel – ein sozial-ökologisches Raumkonzept für den Umgang mit Hochwasser*. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden

Lamnek, S. (2005): *Qualitative Sozialforschung - Lehrbuch*. Beltz: Weinheim, Basel

LWK RLP (Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz) (2007): Abschlussbericht zum Moderationsverfahren „Hochwasserschutzkonzept Hördter Rheinniederung“ unter Leitung von Ökonomierat Gerhard Kneib in Zusammenarbeit mit der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd und der Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz.

Lange, H. & Garrelts, H. (2007): Risk management at the science-policy interface - two contrasting cases in the field of flood protection in Germany. *Journal of Environmental Policy and Planning* 9(3/4): 236-279

Lange, J. (2008): Leitfaden Bürgerbeteiligung gemäß Artikel 14 der EG Wasserrahmenrichtlinie – Erfahrungsbericht des Rheinnetzprojektes. LAVORI Druck & Verlag: Freiburg

Lauritzen, L. (1972): Planung und Planungskontrolle in der Demokratie. In *Mehr Demokratie im Städtebau - Beiträge zur Beteiligung der Bürger an Planungsentscheidungen*, Hrsg. L. Lauritzen, L. S. 9-34. Fackelträger-Verlag: Hannover

Leene, T. (2002): Deciding about safety - decision-making processes about high water protection measures in Germany on a regional scale. STORM Report Series (10). Storm-Rhine: Wageningen, Delft

Lehmann, B. (2010): Konzepte zum naturverträglichen Hochwasser- und Auenschutz - Aktuelle Situation, Handlungsoptionen und Restriktionen aus technischer Sicht. Vortrag auf der Fachtagung: "Ökologischer Hochwasserschutz und Auenschutz" am 21. April 2010 in Bonn.

Ley, A. & Weitz, L. (Hrsg.; 2003): *Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch*. Stiftung Mitarbeit: Bonn

LfU (Landesanstalt für Umweltschutz Baden-Württemberg) (1993): *Grundsatzpapier Auenschutz und Auenrenaturierung*. Materialien zum Integrierten Rheinprogramm (4). LfU: Karlsruhe

Liebmann, H. & Robischon (2003): Was ist städtische Kreativität? - Zehn Thesen Städtische. In *Kreativität - Potenzial für den Stadtumbau*, Hrsg. H. Liebmann & T. Robischon, S. 51-59. Institut für Regionalentwicklung und Strukturplanung (IRS) und Schader-Stiftung: Erkner

Lijphardt, A. (1999): *Patterns of democracy - government forms and performance in thirty-six countries*. Yale University Press: New Haven u.a.

LRA (Landratsamt Breisgau-Hochschwarzwald) (2006): Planfeststellungsbeschluss Kulturwehr Breisach vom 24. August 2006. Freiburg.

Mannberg, M. & Wihlborg, E. (2006): Communicative planning – friend or foe? Obstacles and opportunities for implementing sustainable development locally. *Sustainable Development* 12 (6): 361-387

Mansbridge, (1999): The Holding Pattern. *Political Theory* 27 (5): 706-715

Manstetten, R. (2002): *Das Menschenbild der Ökonomie – der homo oeconomicus und die Anthropologie von Adam Smith*. Alber-Reihe Thesen (7). Alber: Freiburg, München

Mayring, R. (2002): *Qualitative Inhaltsanalyse – Grundlagen und Techniken*. Beltz Verlag: Weinheim, Basel

Mayntz, R. (2009): *Sozialwissenschaftliches Erklären - Probleme der Theoriebildung und Methodologie*. Campus-Verlag: Frankfurt u.a.

Meister, H.P. (2004): Diskursive Politikgestaltung - Von der „Beraterrepublik“ zum organisierten Dialog. *Aus Politik und Zeitgeschichte* (14): 31-38.

Meuser, M. & Nagel, U. (1991): ExpertInneninterviews - vielfach erprobt, wenig bedacht - Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion. In *Qualitativ-empirische Sozialforschung - Konzepte, Methoden, Analysen*, Hrsg. D. Garz & K. Kraimer, S. 441-471. Leske + Budrich: Opladen u.a.

Möllenkamp, S.; Lamers, M. & Ebenhöh, E. (2008): Institutional elements for adaptive water management regimes - Comparing two regional water management regimes in the Rhine basin. In *Adaptive and Integrated Water Management - Coping with Complexity and Uncertainty*, eds. C. Pahl-Wostl, P. Kabat & J. Möltgen, 147-166. Springer: Berlin u.a.

Monstadt, J. (2008a): Den Fließgewässern mehr Raum geben? - Politikinnovationen und Reformblockaden einer nachhaltigen Bewirtschaftung von Überschwemmungsflächen. In *Wasser - Konfliktstoff des 21.Jahrhunderts,*

Hrsg. C. Bastian, A. Gunkel, H. Leistert, T. Menniken, R. Rhodius, & B. Schlipphak, S. 171-194. Universitätsverlag Winter: Heidelberg

Monstadt, J. (2008b): The relocation of a dyke on the River Elbe - floodplain management as a challenge for a intersectoral and multilevel coordination. In *Restoring floodplains in Europe: Policy contexts and Project Experiences*, eds. T. Moss & J. Monstadt, 229-260. IWA publishing: London

Monstadt, J. & Moss, T. (2008): Policy innovations in the aftermath of a disaster - contexts of floodplain restoration in Germany. In *Restoring floodplains in Europe: Policy contexts and Project Experiences*, eds. T. Moss & J. Monstadt, 63-87. IWA publishing: London

Moss, T. & Monstadt, J. (2008a): *Restoring Floodplains in Europe - Policy Contexts and Project Experiences*. IWA publishing: London

Moss, T. & Monstadt, J. (2008b): Coping with Complexity - Lessons for Policy Development, Project Management and Research. In *Restoring floodplains in Europe: Policy contexts and Project Experiences*, eds. T. Moss & J. Monstadt, 317-337. IWA publishing: London

MUF (2001) Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz: Eine Region im Gespräch. Mainz: Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz.

MUF (2011) Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz: Hochwasserschutz in Rheinland-Pfalz - Hochwasserrisikomanagement nach Wasserhaushaltsgesetz und europäischen Vorgaben – Bestandsaufnahme und Ausblick. Mainz. Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz Rheinland-Pfalz.

Neumann, L. (2005): INFO-Tafeln der GWD Rückhalteraum Kulturwehr Breisach. Tabellarische Übersicht der Texte der Gewässerdirektion und der Argumente der Bürgerinitiative.

Newig, J. (2005): Erleichtert Öffentlichkeitsbeteiligung die Umsetzung (umwelt-)politischer Maßnahmen? - Ein Modellansatz zur Erklärung der Implementationseffektivität. In *Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit - Perspektiven der politischen Ökonomie*, Hrsg. P. H. Feindt & J. Newig, S. 89-116. Metropolis-Verlag: Marburg

Newig, J. & Fritsch, O. (2009): Environmental Governance - Participatory, Multi-Level – and Effective? In: *Environmental Policy and Governance* (19): 197–214

Oberrheinagentur (1996): Rahmenkonzept des Landes Baden-Württemberg zur Umsetzung des Integrierten Rheinprogrammes. Materialien zum Integrierten Rheinprogramm (7). Oberrheinagentur: Lahr

ÖGUT (2005) Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik: Checklisten für Rahmenbedingungen und Qualitätskriterien partizipativer Verfahren im öffentlichen Bereich. Arbeitsblätter zur Partizipation (1). ÖGUT: Wien

ÖGUT & Lebensministerium (Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik & Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt- und Wasserwirtschaft) (2005): Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung – die Zukunft gemeinsam gestalten. Wien.

Oels, A. (2007): Nachhaltigkeit, Partizipation und Macht – oder: Warum Partizipation nicht unbedingt zu Nachhaltigkeit führt. In *Partizipation und Nachhaltigkeit - Vom Leitbild zur Umsetzung*, Ergebnisse sozialökologischer Forschung (7), Hrsg. H. Jonuschat. E. Baranek, M. Behrendt, K. Dietz, B. Schlußmeier, H. Walk, A. Zehm, S. 28-43. Oekom: München

Opp, K.-D. & Roehl, W. (1990): *Der Tschernobyl-Effekt. Eine Untersuchung über die Ursachen politischen Protests*. Westdeutscher Verlag: Opladen

Oßenbrügge, J. (1983): *Politische Geographie als räumliche Konfliktforschung - Konzepte zur Analyse der politischen und sozialen Organisation des Raumes auf der Grundlage angloamerikanischer Forschungsansätze*. Hamburger Geographische Studien (40). Inst. für Geographie u. Wirtschaftsgeographie d. Univ. Hamburg: Hamburg

Ostrom, E. (1990): *Governing the commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge Univ. Press: Cambridge u.a.

Ostrom, E. (2005): *Understanding Institutional Diversity*. Princeton University Press: Princeton and Oxford

Overwien, P. (2003): *Planungsbezogenes Konfliktmanagement unter Transformationsbedingungen: ein empirischer Beitrag zur Erklärung von Suburbanisierungstendenzen in der Stadtregion Berlin*. Dietrich Reimer Verlag: Berlin

Pahl-Wostl, C. (2004): Processes of social learning in integrated resources management. *Journal of Applied and Community Psychology* (14): 193-206

Pahl-Wostl, C.; Kabat, P.; Möltgen, J. (2008): *Adaptive and Integrated Water Management – Coping with Complexity and Uncertainty*. Springer: Berlin u.a.

Papadopoulos, Y. (2004): Governance und Demokratie. In *Governance - Regieren in komplexen Regelsystemen - Eine Einführung,* Hrsg. A. Benz, S.215-238. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden

Partzsch, L. (2007): *Global Governance in Partnerschaft - Die EU-Initiative „Water for Life“*. Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden

Pateman, C. (1970): *Participation and democratic theory*. Cambridge University Press: Cambridge u.a.

Patzelt, W. J. (1992): *Einführung in die Politikwissenschaft – Grundriß des Faches und studiumbegleitende Orientierung*. Wiss.-Verl. Rothe: Passau

Peters, B. (1993): *Die Integration moderner Gesellschaften*. Suhrkamp: Frankfurt am Main

Petersen, N. (2009): *Demokratie als teleologisches Prinzip - Zur Legitimität von Staatsgewalt im Völkerrecht*. Springer: Berlin u.a.

Petrow, T.; Thieken, A.H.; Kreibich, H.; Bahlburg, C.H. & Merz, B. (2006): Improvements on Flood Alleviation in Germany: Lessons Learned from the Elbe Flood in August 2002. *Environmental Management* (38): 717-732

Pettigrew (1990): Longitudinal Field Research on Change - Theory and Practice. *Organizational Science* 1(3): 267-292

Pfarr, U.; Kreuzwieser, J.; Njihof, B.; Rennenberg, H.; Rhodius, R.; Siepmann-Schinker, D.; Sittler, B. & Trémolières, Michèle (2006): Why do we need water retention areas? In *Forested Water Retention Areas - Guideline for decision makers, forest managers and land owners,* eds. J. Armbruster, A. Muley-Fritze, U. Pfarr, R. Rhodius, D. Siepmann-Schinker, B. Sittler, V. Späth, M. Trémolières, H. Rennenberg, J. Kreuzwieser, 12-25. The FOWARA-Project: Freiburg

Pretty, J.N. (2003): Social Capital and the Collective Management of Resources. *Science* 302 (5652): 1912-1914

Pretty, J.N. & Smith, D. (2004): Social capital in biodiversity conservation and management. *Conservation Biology* 18(3): 631–638

Prittwitz, V.v. (1994): *Politikanalyse*. Leske + Budrich: Opladen u.a.

Putnam, R.D. (1995): Tuning In, Tuning Out - The Strange Disappearance of Social Capital in America. *Political Science and Politics* 28(4): 664-683.

Rasche, K.; Krywkow, J.; Newig, J. & Hare, M. (2007): Assessing the intensity of participation along six dimensions. Paper presented at the conference CAIWA. 12 – 15.11.2007. Basel.

Rapoport, A. (1974): *Conflict in man-made environment*. Penguin books: Harmondsworth

Read, M. & Marsh, D. (2002): Combining qualitative and quantitative Methods. In *Theory and Methods in Political Science*, eds. D. Marsh & G. Stoker, 231-248. Palgravie Macmillan: Basingstoke

Reif, A. (1997): Zielkonflikte im Naturschutz – Kontroversen und ihre Ursachen am Beispiel der Diskussion um die oberrheinische Trockenaue bei Breisach. *Naturschutz und Landschaftsplanung* 29: 101-107

Reinert, A. (2003): Bürger(innen)beteiligung als Teil der lokalen Demokratie. In *Praxis Bürgerbeteiligung – ein Methodenhandbuch*, Hrsg. A. Ley & L. Weitz, 33-40. Stiftung Mitarbeit: Bonn

Renn, O. (2004): The Challenge of Integrating Deliberation and Expertise. In *Risk Analysis and Society. An interdisciplinary Characterization of the Field*, eds. T. McDaniels & M. Small, 289-366. Cambridge University Press: Cambridge u.a.

Renn, O. (2008): *Risk Governance – Coping with Uncertainty in a Complex World*. Earthscan: London

Renn, O.; Schrimpf, M.; Büttner, T.; Carius, R.; Köberle, S.; Oppermann, B.; Schneider, E. & Zöller, K. (1999): Bürger planen ein regionales Abfallkonzept. Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg: Stuttgart

Renn, O.; Schweizer, P.-J.; Dreyer, M.; Klinke, A. (2007): *Risiko – Über den gesellschaftlichen Umgang mit Unsicherheit*. Oekom Verlag: München

Renn, O.; Webler, T. & Wiedemann, P. (1995): *Fairness and competence in citizen participation - Evaluating models for environmental discourse*. Kluwer: Dortrecht u.a.

Reuber, P. (1999): *Raumbezogene politische Konflikte - Geographische Konfliktforschung am Beispiel von Gemeindegebiets-reformen*. Erdkundliches Wissen (131). Steiner: Stuttgart

Reuber, P. (2001): Möglichkeiten und Grenzen einer Handlungsorientierten Politischen Geographie. In *Politische Geographie*, Hrsg. P. Reuber & G. Wolkersdorfer, S. 77-92. Selbstverlag des Geographischen Instituts der Universität Heidelberg: Heidelberg

Rhodius, R. (2000): Dorfentwicklungskonzeption Senftenhütte unter besonderer Betrachtung von Bürgerbeteiligung und Kommunikation. unveröffentlichte Diplomarbeit. FH Eberswalde

Rhodius, R. (2005): Success factors in participation: an investigation into the planning processes of flood retention areas along the German Rhine. In *Flood risk management and multifunctional land use in river catchments,* eds. H. Nijland, H. & U. Menke, 359-366. Almere

Rhodius, R. (2006): Recommendations for public participation in the planning of retention areas. In *Forested Water Retention Areas - Guideline for decision makers, forest managers and land owners,* eds. J. Armbruster, A. Muley-Fritze, U. Pfarr, R. Rhodius, D. Siepmann-Schinker, B. Sittler, V. Späth, M. Trémolières, H. Rennenberg, J. Kreuzwieser, 64-78. The FOWARA-Project: Freiburg

Rittel, H.W. & Webber, M.M. (1973): Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences* (4): 155-169

Rösener, B. & Selle, K. (2003): Erfolg! Erfolg? Kriterien für „gute“ und „schlechte“ Kommunikation bei Planung und Projektentwicklung. Internet-Dokument (Abfrage vom 12.01.2012) URL http://www.pt.rwth-aachen.de/forschung/projekte/kopland/kopland1.php

Rösener, B. & Selle, K. (Hrsg.; 2005): *Kommunikation gestalten – Beispiele und Erfahrungen aus der Praxis für die Praxis.* Kommunikation im Planungsprozess (3), Dortmunder Vertrieb für Bau- und Planungsliteratur: Dortmund

Rosenau, J.N. (1992): Governance, Order and Change in World Politics. In *Governance without Government - Order and Change in World Politics,* eds. E. O. Czempiel & J N. Rosenau, 1-29. Cambridge University Press: Cambridge u.a.

Sabatier, P.A. (1993): Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen: eine Alternative zur Phasenheuristik. In *Policy-Analyse – Kritik und Neuorientierung*, Hrsg. A. Héritier, S. 116-148. Westdeutscher Verlag: Opladen

Scharpf, F.W. (1999). *Regieren in Europa : effektiv und demokratisch?* Campus-Verlag: Frankfurt u.a.

Scharpf, F.W. (2006): *Interaktionsformen - Akteurzentrierter Institutionalismus in der Politikforschung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden

Schnell, R.; Hill, P. B. & Esser, E. (2011): *Methoden der empirischen Sozialforschung*. Oldenbourg: München, Wien

Schubert, K. & Klein, M. (2006): *Das Politiklexikon*. Dietz: Bonn

Schumpeter, J. A. (1950): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. Lehnen: München

Selle, K. (1995): Phasen oder Stufen? *RaumPlanung* (71): 237-242

Selle, K. (1996): Von der Bürgerbeteiligung zur Kooperation und zurück. In *Planung und Kommunikation*, Hrsg. K. Selle, S. 61-78. Bauverlag GmbH: Wiesbaden, Berlin

Selle, K. (2011): Große Projekte – nach Stuttgart – Herausforderungen der politischen Kultur. *RaumPlanung* (156/157): 126 132

Shapiro, I. (1999): Enough of Deliberation - Politics Is about Interests and Power. In *Deliberative Politics - essays on "democracy and +disagreement"*, eds. S. Macedo, 28-38. Oxford University Press: New York u.a.

Siepe, A. (2005): Hochwasserschutz als Chance für Mensch und Aue. *Fachdienst Naturschutz – Naturschutzinfo* (2): 28-29

Simon, H. A. (1981): *Entscheidungsverhalten in Organisationen – Eine Untersuchung von Entscheidungsprozessen in Management und Verwaltung*. Verlag für moderne Industrie: Landsberg am Lech

Sinning, H. (2003): *Kommunikative Planung - Leistungsfähigkeit und Grenzen am Beispiel nachhaltiger Freiraumpolitik in Stadtregionen*. Stadtforschung aktuell (95). Leske + Budrich: Opladen u.a.

Smith, K. & Ward, R. (1998): *Floods – Physical Processes and Human Impacts*. Wiley & Sons: Chichester

Stewart, D.W.; Shamdasani, P.N. & Rook, D. (2006): *Focus Groups – Theory and Practice*. Sage: Thousand Oaks

SGD Süd (2003a) Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd: Antrag auf Planfeststellung Polder Ingelheim. Mainz.

SGD Süd (2003b) Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd: Planfeststellungsbeschluss Polder Ingelheim. Neustadt.

SGD Süd (2006) Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd: Hochwasserschutz am rheinlandpfälzischen Oberrhein - Hochwasserrückhaltung Polder Ingelheim.

Sünderhauf, H. (1997): *Mediation bei der aussergerichtlichen Lösung von Umweltkonflikten in Deutschland*. Rhombos-Verlag: Berlin

Tajfel, H. (1982): *Gruppenkonflikt und Vorurteil*. Huber: Bern u.a.

Tajfel, H. & Turner, J. C. (1986): The social identity theory of intergroup behavior. In *Psychology of Intergroup Relations*, eds. S. Worchel & W. G. Austin, 7-24. Nelson-Hall: Chicago

Thurich, E. (2006): *Pocket Politik - Demokratie in Deutschland*. Bundeszentrale für politische Bildung: Bonn

Tittizer, T. & Krebs, F. (1996): *Ökosystemforschung – Der Rhein und seine Auen – Eine Bilanz*. Springer: Berlin u.a.

Tockner, K. & Stanford, J. A. (2002): Riverine flood plains – present state and future trends. *Environmental Conservation* (29): 308–330

TRUST (2007): Public and Stakeholder Participation: Experiences, Applied Methods and Lessons Learned. TRUST: Rotterdam

Uhlendahl, T. C. (2008): Partizipative Gewässerbewirtschaftung auf lokaler Ebene im Kontext der Wasserrahmenrichtlinie. Internet-Dokument (Abfrage vom 12.01.2012) URL http://www.freidok.uni-freiburg.de/volltexte/6263/

Umweltdachverband (2004): Wege zum Wasser, Impulse für Bildung und Beteiligung. Wien.

UM (1988) Ministerium für Umwelt und Verkehr, Baden-Württemberg: Hochwasserschutz und Ökologie – Ein „Integriertes Rheinprogramm“ schützt vor Hochwasser und erhält naturnahe Flußauen. UM: Stuttgart.

UM (2011) Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft: Das Integrierte Rheinprogramm - Hochwasserschutz und Auenrenaturierung am Oberrhein. UM: Stuttgart

Verba, S. & Nie, N.H. (1972): *Participation in America*. Harper & Row: New York

Voigt, R. (1995): *Der kooperative Staat - Krisenbewältigung durch Verhandlungen?* Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden

Volk, H. (2000): Die Auewälder am Rhein im Spannungsfeld von Naturbeobachtung, Nutzung, Renaturierung und Hochwasserschutz. Tagungspublikation des Internationalen Symposion Interpraevent 2000 – Villach/Österreich. Bd. 2: 361-370

Walkling, J. (2005): *Informelles Verwaltungshandeln in Deutschland und Japan – (Re-)Formalisierung des Informellen? – Rechtsvergleichende Untersuchung am Beispiel der Verwaltungspraxis bei der Genehmigung von Abfallbeseitigungsanlagen.* Peter Lang – Europäischer Verlag der Wissenschaften: Frankfurt am Main u.a.

Weber, M. & Weber, M. (2001): *Max Weber - Gesammelte Werke*. Mit dem Lebensbild von Marianne Weber. Mohr Siebeck: Tübingen

Webler, T. (1995): „Right“ - Discourse in Citizen Participation - An Evaluative Yardstick. In *Fairness and competence in citizen participation - Evaluating models for environmental discourse*, eds. O. Renn, T. Webler & P. Wiedemann, 35-86. Kluwer: Dortrecht u.a.

Webler, T.; Tuler, S. & Krueger, R. (2001): What Is a Good Public Participation Process? Five Perspectives from the Public. *Environmental Management* 27 (3): 435-450

Wellenreuther, H. (1982): *Die Wirkungen öffentlicher Güter - untersucht am Beispiel von Fußgängerbereichen*. Duncker & Humlot: Berlin

Wendland, D. (2004): *Soziale Kompetenzen – Sozialwissenschaftliche Grundlagen des Verwaltungshandelns – Arbeits- und Selbstorganisation sowie Verwaltungsmanagement*. Schäffer-Poeschel: Stuttgart

Weßels, B. (1997): Politisierung entlang neuer Konfliktlinien? In *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland: Möglichkeiten und Grenzen*, Hrsg. A. Klein & R. Schmalz-Bruns, S. 205-230. Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden

Winkel, G. (2000): Wald – Wasser – oder Wildnis? Die Implementationsproblematik des „Integrierten Rheinprogramms“ auf der kommunalen Ebene - Eine vergleichende Untersuchung am baden-württembergischen Oberrhein. unveröffentlichte Diplomarbeit. Albert-Ludwig-Universität Freiburg

Winter, Gerd (Hg., 1990): *Öffentlichkeit von Umweltinformationen – Europäische und nordamerikanische Rechte und Erfahrungen*. Schriftenreihe des Zentrums für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen (12). Nomos Verlagsgesellschaft: Baden-Baden

Witzel, A. (1982): *Verfahren der qualitativen Sozialforschung - Überblick und Alternativen*. Campus-Verlag: Frankfurt u.a.

Witzel, A. (1989): Das problemzentrierte Interview. In *Qualitative Forschung in der Psychologie - Grundfragen, Verfahrensweisen, Anwendungsfelder,* Hrsg. G. Jüttemann, S. 227-256. Asanger: Heidelberg

Witzel, A. (2000): Das problemzentrierte Interview. *Qualitative Social Research 1(1)*: Art. 22. Internet-Dokument (Abfrage vom 12.01.2012) URL http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0001228

Wiswede, G. (1998): *Soziologie – Grundlagen und Perspektiven für den wirtschafts- und sozialwissenschaftlichen Bereich*. Verlag für moderne Industrie: Landsberg am Lech

Zammit, A. (2004): Die Vereinten Nationen und die Wirtschaft. In *Unternehmen in der Weltpolitik - Politiknetzwerke, Unternehmensregeln und die Zukunft des Multilateralismus*, Reihe EINE Welt (19), Hrsg. T. Brühl, H. Feldt & B. Hamm, S. 44-72. Bonn: Dietz

Zaugg, M. (2003): Mehr Raum den Fließgewässern – Der Weg zu einem nachhaltigen Hochwasserschutz. *GAIA – Ecological Perspectives for Science and Society* 12 (3): 201-207

Zürn, M. (1998): *Regieren jenseits des Nationalstaats - Globalisierung und Denationalisierung als Chance*. Suhrkamp: Frankfurt am Main

ANHANG

1 Interviewleitfaden zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen am Rhein

2 Einladung zum Fachgespräch am 2.März 2006 in Mainz

INTERVIEWLEITFADEN ZUM THEMA

ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG BEI DER PLANUNG VON HOCHWASSERRÜCKHALTERÄUMEN AM RHEIN

1) GESPRÄCHSEINSTIEG

Einführung:

- Dankeschön für Ihre Bereitschaft zum Interview
- Einverständnis zu Tonbandaufzeichnung, Hinweis auf Anonymisierung
- meiner Arbeit ist eingebunden in das EU-Projekt FOWARA
- bearbeite dort Fragen der Beteiligung von Gemeinden an der Planung von Hochwasserrückhalteräumen
- vier Fallbeispiele entlang des Rheins
- was mich an den unterschiedlichen Fallstudien interessiert mich: warum verlaufen die Abstimmungen in einem Fall so schwierig, in einem anderen recht unproblematisch? Welche Rahmenbedingungen liegen jeweils vor?
- Ziel: Erfolgsfaktoren zusammentragen und für die Öffentlichkeitsarbeit von Verwaltungen aufarbeiten
- warum ich auf Sie zugetreten bin
- die Ergebnisse gehen im Anschluss an die Untersuchung an Sie

Zur Person:

- Können Sie bitte kurz schildern, **seit wann Sie** die Planungen zum Polder ... verfolgen.
- In welcher **Funktion / Organisation** haben Sie sich mit dem Polder beschäftigt?
- Haben Sie **andere Funktionen**, die einen Einfluss auf das hier besprochene Thema haben?

Einleitende Fragen:

- Wenn Sie auf Ihre Erfahrungen mit dem Planungsprozess zurückschauen, wie würden Sie das **Verhältnis zwischen dem Planungsträger und den von der Planung betroffenen Akteuren** beschreiben?
- Was denken Sie, was die **Ursachen** für dieses Verhältnis waren/sind?

2) ALLGEMEINE SONDIERUNG

Planungsprozess:

Ich möchte jetzt gern mit Ihnen **schrittweise den gesamten Planungsprozess** vom Beginn bis zum jetzigen Stand beleuchten. Ich bitte Sie dabei, mir zu beschreiben, wie die **Sie** an den wesentlichen Etappen beteiligt wurden bzw. [an den Planungsträger gerichtet] wie Sie die betroffenen Akteure beteiligt haben.

Beginnen wir bei den **ersten Überlegungen** zu dem Polder

- **Wann** tauchten die auf?
- **Von wem** ist das in die Diskussion gebracht wurden? Wie? Gab es konkrete Auslöser?
- Wie war damals die **Situation in der Gemeinde**? Welche sonstigen Themen waren da gerade aktuell?
- Wie war das **Verhältnis der Akteure zueinander** zum damaligen Zeitpunkt?
- Wer waren die entscheidenden **Akteure**?
- Wie waren die **Reaktionen der betroffenen Akteure**?
- Welche **Möglichkeiten** hatten die verschiedenen Akteure, sich in die Diskussion **einzubringen**?

(hier evt. konkrete Etappen benennen: politische Beschlüsse, Vorstudien, Raumordnungsverfahren, Planfeststellungsverfahren)

RÜCKFRAGEN, NACHVOLLZIEHEN, VERSTEHEN…..

3) AD-HOC-FRAGEN

a) Konfliktentstehung und –management

- Welche **Meinungsverschiedenheiten** traten im Lauf der Planung zwischen den Akteuren auf?
- Wie waren die **inhaltlichen Positionen** der verschiedenen Akteure?
- Gab es neben den sachlichen Differenzen **andere Konflikte** zwischen Akteuren und Planungsträger? Worin sehen Sie die Ursachen dafür?
- Es gibt ja die unterschiedlichsten **Instrumente**, sowohl finanzieller als auch juristischer Art, um zu einer Einigung zu kommen. Welche wurden/werden eingesetzt? (Ggf. nachfragen nach Entschädigungen, Maßnahmen im landschaftspflegerischen Begleitplan, oder technischen Plan, Naherholungskonzepten, Klagen
- Wir haben jetzt über die unterschiedlichen Instrumente gesprochen, die es zur Lösungsfindung gibt. Wie schätzen Sie deren **Reichweite** im Vergleich zueinander ein?

b) Kommunikations- und Beteiligungsstrategien der Akteure

<u>Fragen an Planungsträger:</u>

- Welches **Ziel** verfolgt(e) Ihre Einrichtung mit der Öffentlichkeitsarbeit/Beteiligung der betroffenen Akteure?
- Wie erfolgte die **Planung der Öffentlichkeitsarbeit**/Beteiligung?
- Wie sah die **Strategie** der Öffentlichkeitsarbeit aus?
- Gab es eine **Zielgruppenanalyse**?
- Wie erfolgte die **Auswahl der Mitarbeiter**, die die Planung vor Ort präsentieren?

- Gab es ein **Kommunikationstraining** für die Mitarbeiter, die in der Öffentlichkeit agieren? In welcher Form? Erfolgten Beratung und Training durch externe oder interne Berater?
- Welche **Unterstützung** haben Sie erhalten im Hinblick auf Beratung, Freistellung von anderen Aufgaben, Teamarbeit?
- Welche **Ressourcen** (Zeit/Finanzen) standen Ihnen zur Verfügung?
- Wurde Engagement in der Zusammenarbeit **honoriert**, oder war das eher zweitrangig?
- Welche **Kommunikationsformen** haben Sie bei der Planung genutzt: gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit / gegenüber den verschiedenen Akteuren? (hier wurden ggf. unterschiedliche Beteiligungskategorien und Methoden abgefragt)
- Wie sehen Sie das in der **Rückbetrachtung**? Was war gut? Was würden Sie heute anders machen?
- Wie haben Sie die jeweiligen **Akteure** in ihrer Positionierung zum Polder erlebt?
- Wie sind die Akteure vorgegangen? Welche **Kommunikationsformen** wurden eingesetzt (Presse, Informationsveranstaltungen, Einwendungen, in Gesprächen)? Wie beurteilen Sie das?

<u>Fragen an die von der Planung betroffenen Akteure:</u>

- **Wann** sind Sie in die Planungen / Abstimmungen einbezogen wurden?
- Auf welche **Art** erfolgte das? Welche Veranstaltungsformen bzw. Informationsmedien hat der Planungsträger genutzt? Wie **beurteilen** Sie diese?
- Hatten Sie auch Kontakte mit der **Planfeststellungsbehörde**? Wenn ja, wie sahen diese aus? Welche Rolle hatte die Planfeststellungsbehörde?
- Wie haben Sie die **Öffentlichkeitsarbeit**/Beteiligungsarbeit des Planungsträgers gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit erlebt?
- Welches **Ziel** verfolgt(e) Ihre Organisation mit ihrer Öffentlichkeitsarbeit / Beteiligung? Welche Strategien haben Sie eingesetzt?
- Wie sehen Sie das in der **Rückbetrachtung**? Was war gut? Was würden Sie heute anders machen?

c) Faktoren und Rahmenbedingungen eines erfolgreichen Partizipationsprozesses

<u>Fragen nach den Rahmenbedingungen:</u>

- **Problemstruktur:** Wenn Sie die **Ausgangslage** betrachten, waren die **Interessen** von Verwaltung, Gemeinde, BI sehr verschieden oder gab es Übereinstimmungen in den Zielen? Konnte mit den Polderplanungen an andere Projekte/Planungen in der Gemeinde angeknüpft werden? Wie?
- **Öffentlichkeit:** Wie war die **öffentliche Meinung** gegenüber der Polderplanung? Gab es Veränderungen im Zeitverlauf? Mit welcher **Aufmerksamkeit** wurde der Prozess durch die Öffentlichkeit (z.B. Medieninteresse) verfolgt?
- **politischer Wille:** Wie war die **Positionierung politischer Akteure** zum Polder? Welchen Einfluss hatte das auf den Planungsprozess? Wie war die politische Einstellung/die Einstellung des Ministeriums gegenüber dem Planungsprozess als solchem und dem

Ausmaß der Beteiligung von Gemeinden? War das immer so, hat es sich im Planungsverlauf verändert?

- **Strukturen:** Wie würden Sie die **Verhandlungspositionen** von Verwaltung und Gemeinden beurteilen, waren die sozusagen auf einer Augenhöhe oder hatte einer mehr **Macht** als der andere? Welche **Ressourcen** (Zeit/Finanzen) standen Ihnen zur Verfügung?
- **Akteure:** Was war das **Ziel Ihrer Gemeinde/BI** in den Verhandlungen und Absprachen? Waren für sie in den kritischen Fragen **mehrere Lösungen** möglich? Welche? Was haben Sie vor der Planung dieses Polders für **Erfahrungen** in der **Zusammenarbeit** mit den anderen Akteuren gemacht?

Fragen nach dem Prozess:

- **Akteursauswahl:** Gab es einen kontinuierlichen Kreis von Vertretern der Verwaltung, Gemeinde, BI, mit denen Sie in den Absprachen zu tun hatten? Klare Ansprechpartner? Waren alle entscheidenden Personen vorhanden? Waren die jeweiligen Vertreter legitimiert, in den Treffen Entscheidungen zu treffen? Waren diese sachlich kompetent? Waren diese für Sie glaubwürdig?
- **Lösungsvarianten:** Waren die Vorschläge, die von den Gemeinden, BI, Verwaltung gemacht wurden, Ihrer Meinung nach realisierbar? Wurde nach verschiedenen Lösungsvarianten gesucht? Von den anderen Akteuren, von Ihnen?
- **Atmosphärisches:** Wie war die Atmosphäre bei den Gesprächen?
- **Handlungsspielraum**: Wie waren die Verhandlungsspielräume zu Beginn der Verhandlungen? Was stand schon fest, was war „Verhandlungsmasse"? Wie war der Spielraum, auf aktuelle Entwicklungen einzugehen?
- **Spielregeln:** Wurden die Spielregeln der Verhandlungen gemeinsam festgelegt bzw. von wem wurden sie festgelegt? Wurden die Ergebnisse protokolliert? Wie wurde die Öffentlichkeit über Etappenergebnisse informiert? Wie war der zeitliche Rahmen für die Abstimmungen angesetzt?
- **Prozessverlauf:** Wie wurde in den ersten Sitzungen diskutiert: prallten die Interessensgegensätze aufeinander oder fand man gemeinsame Zielsetzungen, Vorteile für beide Seiten? Es gab ja auch einige fachlich begründete Veränderungen in der Planung (z.B. Dauer und Höhe der ökologischen Flutungen): Wie wurden diese kommuniziert und aufgenommen?
- **Moderation:** Wer hatte bei den Treffen die Moderation (extern/intern)? Wurden spezielle Moderationsmethoden eingesetzt? Wie beurteilen Sie die Moderation?
- **Informationen:** Hatten Sie ausreichend Zugang zu Informationen?

(wenn nein: Aus welchem Grund nicht? Hatten Sie das Gefühl, dass Ihnen da etwas vorenthalten wird oder dass die Verwaltung selbst noch nicht so weit ist?) Sind die Informationen verständlich gewesen?

Fragen nach den Ergebnissen

- Wie sind die Ihre **Anregungen** / die Anregungen anderer Akteure in die Planungen eingeflossen (Beispiele)?
- Hat es durch die Beteiligung Ihrer Meinung nach eine **Veränderung zum positiven oder negativen** bezüglich der **sachlichen Qualität** der Entscheidung gegeben?
- Ist die **Akzeptanz** der Gemeinden/BI gegenüber der Planung im Lauf der Abstimmungen eher **gestiegen/gesunken**?

- Wenn Sie die eingegangenen **Einwendungen**/Klagen betrachten: hätten diese durch eine Einbindung in den vorgelagerten Beteiligungsprozess Ihrer Meinung nach verhindern können oder sind solche Einwendungen zwangsläufig zu erwarten?
- Für wie **rechtssicher** halten Sie die vorliegende Planung?
- Ist Ihr **Vertrauen** in die Verwaltung/andere Akteure/ Planungsprozesse allgemein durch den erlebten Prozess eher gesunken oder gestiegen?

d) Grundsätzliche Spannungsfelder in der Beteiligung, ggf. ansprechen

- **Zeitpunkt der Beteiligung**: frühzeitige Beteiligung vs. schon wissen, worüber geredet wird
- Notwendigkeit **vertraulichen Verhandelns** vs. Information der Öffentlichkeit
- **Aufwand und Nutzen** von Beteiligung?

4) ABSCHLIEßENDE FRAGEN

- Inwieweit gab es einen Austausch mit den **Unterliegern** am Rhein, spielte das eine Rolle?
- Was wäre für Sie ein **erfolgreicher Planungsprozess**? Was ist Ihre Zielstellung in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung? Was ist Ihrer Meinung zu beachten, um dieses Ziel zu erreichen?
- Habe ich einen wichtigen Punkt **vergessen**?
- **Mit wem** sollte ich Ihrer Meinung nach noch **sprechen**, um einen möglichst umfassenden Eindruck vom Ablauf der Planung zu erhalten?

Herzlichen Dank ☺!

ALBERT-LUDWIGS-
UNIVERSITÄT FREIBURG

INSTITUT FÜR FORST- UND UMWELTPOLITIK
Direktor: Prof. Dr. Karl-Reinhard Volz

INSTITUT FÜR FORST-UND UMWELTPOLITIK
Tennenbacher Str. 4, D - 79106 FREIBURG I. BR.

TELEFON + 49 - 761/203-3709 Sekretariat -3713
TELEFAX + 49 - 761/203-3705
e-mail: Regina.Rhodius@ifp.uni-freiburg.de

an Planungsträger
von Hochwasserrückhalteräumen
in Deutschland

Freiburg, den 25. Januar 2006

Einladung zum Fachgespräch am 2. März 2006 in Mainz

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit möchten wir Sie zu einem Fachgespräch zu Fragen der Beteiligung von Gemeinden bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen nach Mainz einladen.

„Den Flüssen mehr Raum geben" – diese Forderung hat durch die Hochwasserereignisse der letzten Jahrzehnte zunehmend an Bedeutung und gesellschaftlicher Akzeptanz gewonnen. Dennoch kommt es auf der lokalen Ebene häufig zu Konflikten, wenn konkrete Flächen für die Hochwasserrückhaltung bereitgestellt werden sollen. Eine konstruktive Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinden ist jedoch entscheidend für eine sachlich fundierte, zügige Planung und Umsetzung der Maßnahmen.

Doch wie kann eine gute Zusammenarbeit zwischen Planungsträgern und betroffenen Gemeinden erreicht werden? Welche strukturellen Rahmenbedingungen müssen gegeben sein? Welche Beteiligungsformen sind geeignet und was sind die entscheidenden Kommunikationsfaktoren, die zu einer erfolgreichen Beteiligung beitragen? Diese Fragen sind Thema eines Leitfadens, den wir derzeit am Institut für Forst- und Umweltpolitik innerhalb des europäischen Verbundprojektes FOWARA (forested water retention areas, www.fowara.org) erarbeiten. Wir möchten Sie sehr herzlich einladen, Ihre Erfahrungen und Sichtweisen aus Ihrer Arbeit vor Ort im Rahmen eines Fachgesprächs in diesen Leitfaden einzubringen. Die Veranstaltung

„Was? Wann? Wer? Wie? – Eckpunkte erfolgreicher Beteiligung von Gemeinden bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen"

findet am 02. März 2006, von 10.30 bis 16.00 Uhr
in der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd, Mainz
Kleine Langgasse 3, 55116 Mainz statt (Anreise siehe Anhang).

Das Treffen bietet Raum für einen intensiven Austausch mit Kollegen, die in anderen Regionen mit der Planung von Rückhalteräumen betraut sind.

Aus organisatorischen Gründen bitten wir Sie um eine Anmeldung bis zum **15. Februar 2006** (per Fax mit beiliegendem Anmeldebogen bzw. Mail an regina.rhodius@ifp.uni-freiburg.de, Tel.:0761-2033709). Die Teilnehmerzahl ist auf 15 Personen beschränkt. Die Veranstaltung ist kostenfrei und beinhaltet ein gemeinsames Mittagessen.

Wir würden uns freuen, Sie am 2. März in Mainz begrüßen zu können! Für Rückfragen stehen wir Ihnen gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Dipl.-Ing. (FH) Regina Rhodius
- Projektbearbeitung –

Anlage:
Anreisebeschreibung
Anmeldebogen

Fachtreffen „Was? Wann? Wer? Wie? – Eckpunkte erfolgreicher Beteiligung von Gemeinden bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen“

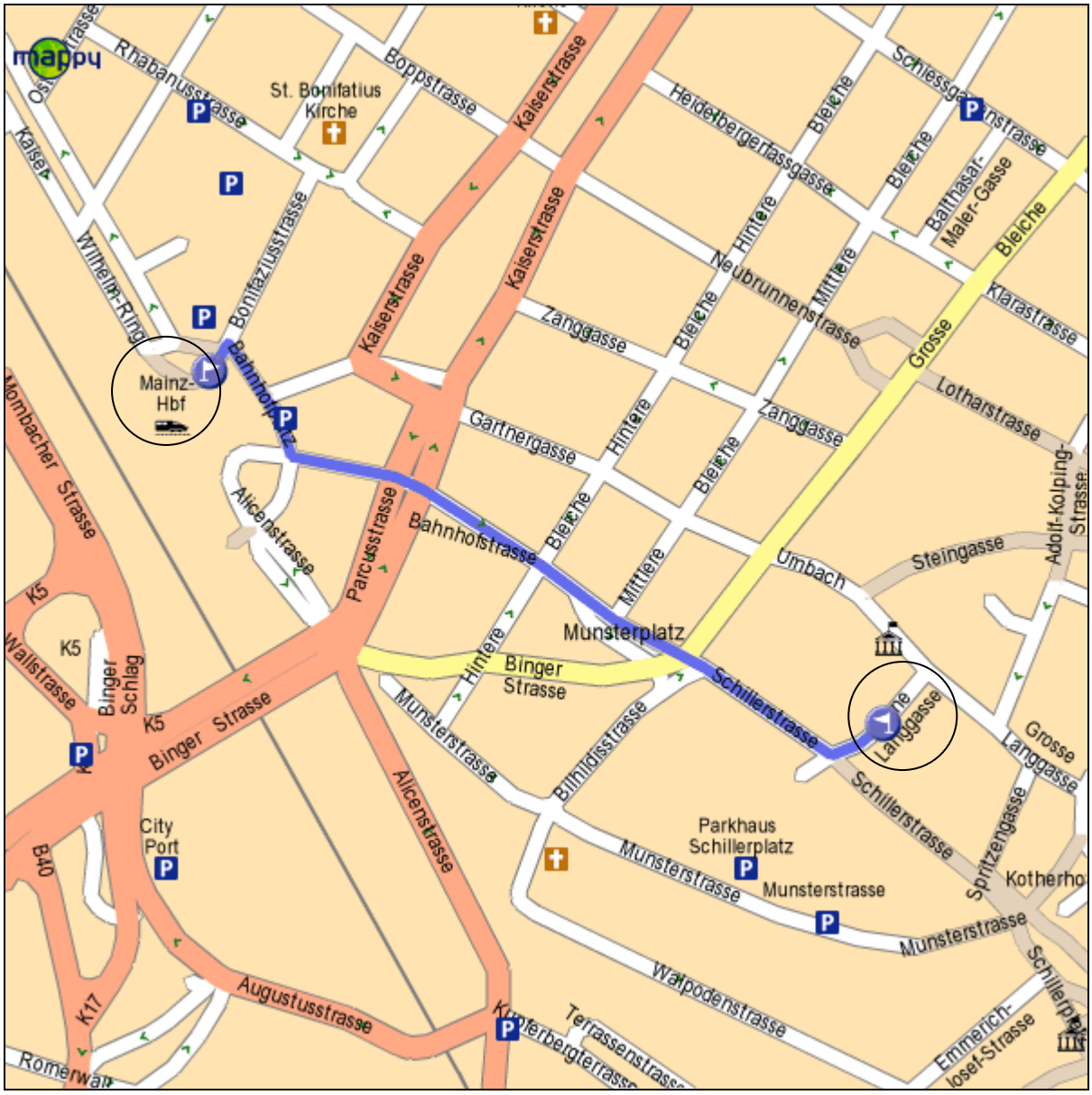
am 2. März 2006 in Mainz

Anreise:

Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd (SGD Süd)

Regionalstelle Wasserwirtschaft, Abfallwirtschaft und Bodenschutz
Projektgruppe Hochwasserschutz Rheinhessen/Nahe
Kleine Langgasse 3
55116 Mainz

Vom Mainzer Hauptbahnhof gut zu Fuß zu erreichen (500m / knappe 10 Minuten):



Fachtreffen „Was? Wann? Wer? Wie? – Eckpunkte erfolgreicher Beteiligung von Gemeinden bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen“

am 2. März 2006 in Mainz

Fachgespräch „Was? Wann? Wer? Wie? – Eckpunkte erfolgreicher Beteiligung von Gemeinden bei der Planung von Hochwasserrückhalteräumen“

am 2. März 2006, von 10.30 bis 16.00 Uhr
in der Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd, Mainz

Anmeldung (bitte bis zum **15. Februar 2006**)

per Fax an Regina Rhodius, 0761-203 3705
per Post: Institut für Forst- und Umweltpolitik
Tennenbacher Str. 4
79106 Freiburg

Ich nehme an der Veranstaltung teil:

Name: ……..

Institution: ……

Anschrift: …..……

……..

Tel.: …… email: ……

Datum, Unterschrift: ……..