**Zeitschrift:** Schweizer Ingenieur und Architekt
**Herausgeber:** Verlags-AG der akademischen technischen Vereine
**Band:** 109 (1991)
**Heft:** 39

**Artikel:** Jenseits von Expertenberichten: neue Methoden und Formen der Zusammenarbeit im Umfeld von Wissenschaft und Politik
**Autor:** Mauch, Ursula / Mauch, Samuel P.
**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-86015

**Nutzungsbedingungen**
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

**Conditions d'utilisation**
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

**Terms of use**
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

**Download PDF:** 16.07.2025

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch**

# Jenseits von Expertenberichten

## Neue Methoden und Formen der Zusammenarbeit im Umfeld von Wissenschaft und Politik

**Der heutige rasche technische Wandel ruft nach neuen, wirkungsvolleren Entscheidungsabläufen, als sie bisher üblich waren. Das Expertentum im traditionellen Sinn stösst an Grenzen. Nachfolgender Beitrag stellt neue, konsensfördernde Planungsverfahren vor, mit dem Ziel, dass Pattsituationen vermindert werden können.**

### Wissenschaft und Politik

Dieser Beitrag handelt von der Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Politik.

VON URSULA MAUCH UND SAMUEL P. MAUCH, OBERLUNKHOFEN

*Wissenschaft* umfasst hier nicht nur die Hochschulen, sondern auch angewandte Wissenschaft, das heisst Forschung und Beratung in der privaten Wirtschaft, sowohl Industrie als auch Dienstleistungen. Wichtige *Politikinhalte*, auf die hier das Augenmerk gerichtet wird, sind Infrastruktur- und Umweltpolitik, Raumplanung. Für Sozial- und Gesundheits- sowie Bildungspolitik gelten zum Teil ähnliche Überlegungen. Diese Politikinhalte weisen weitgehend schon auf die Ebenen und die Institutionen in unserem staatspolitischen Gefüge hin, die primär angesprochen sind. Dank Föderalismus sind es alle drei Ebenen, Bund, Kantone, Gemeinden/Regionen und ihre Kompetenzverflechtungen. Trotz Föderalismus – und wegen der Technologieentwicklung – fallen dem Bund zunehmend mehr Grundsatzaufgaben zu, so etwa im Schnittstellenbereich Verkehrs-, Energie-, Umwelt- und Finanzpolitik. Europäische Fragen kommen neuerdings noch dazu.

Technische Planung von Infrastrukturanlagen wird zunehmend durch Forderungen oder gar durch Ablehnung von Betroffenen «behindert». Experten stossen an die Grenzen des politisch Machbaren. Ein neues Verständnis von konsensbildenden Expertenbeiträgen könnte Wege aus der planerischen Sackgasse weisen. Neue Methoden und Formen der Zusammenarbeit zwischen Wissenschaft und Politik sind gefragt. Vordergründig erscheint diese Zusammenarbeit mit einem grösseren Aufwand verbunden zu sein. Wenn aber durch die etwas aufwendigere Konsensfindung ausweglose und teure (!) Pattsituationen vermieden werden, macht sich der Verhandlungsaufwand mehr als bezahlt.

Der Expertenbericht oder das «Gutachten» ist das herkömmliche Instrument für die Unterstützung der Politik durch wissenschaftliche Berater. Dieses Instrument hat während zweieinhalb Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg ziemlich gut funktioniert. Dass dies so war, hat wesentlich mit dem hohen gesellschaftlichen Konsens zu tun, der in jener Zeit über die technisch-wirtschaftliche Entwicklung vorherrschte, das heisst mit den wahrgenommenen positiven Seiten des anhaltenden technischen Fortschritts und wirtschaftlichen Wachstums.

### Verändertes Umfeld: zerfallende Konsensbilder

Dieses konsensbetonte, mit der «einfach so ablaufenden» technisch-wirtschaftlichen Entwicklung im Einklang stehende gesellschaftliche Umfeld hat sich in den siebziger und achtziger Jahren grundlegend verändert, ja aufgelöst. Das hat mit den ökologischen und sozialen Konfliktlinien zu tun, an die uns die technisch-wirtschaftliche Entwicklung heranführt, und mit der damit verbundenen Emanzipation der «Betroffenen». Zunehmende Enge im dichten Siedlungsraum und der schleichende Verlust von Naturräumen sind weitere Ursachen. Globale Umweltprobleme und damit verbundene neue Dimensionen im Nord-Süd-Konflikt kommen dazu.

Es ist nicht zufällig, dass diese Vorgänge vor allem dort ausgeprägt sind, wo sich zum Beispiel Infrastrukturpolitik oder Industrie mit Umweltschutz und Raumplanung berühren – also Energie, Verkehr mit Luftreinhaltung, Abfallwirtschaft, Gewässerschutz, Lärmschutz, Landschaftsschutz, Raumplanung. Lokale und globale Umweltprobleme und eine systematisch anmutende Reihe von Unfällen und Katastrophen mit Chemieanlagen, Öltankern und Atomkraftwerken. Aber auch boden- und wohnungspolitische, sogar Nord-Süd- und entsprechende asylpolitische Stressprobleme haben zu dieser Umfeldveränderung wesentlich beigetragen.

Diese Veränderungen haben einerseits den Einfluss betroffener Bürgergruppen bei der Planung neuer Infrastrukturprojekte spürbar erhöht. Gleichzeitig – und damit verbunden – haben sich aber Planungsprozesse polarisiert oder gar blokkiert; das herkömmliche Instrument der Politikberatung, der Expertenbericht oder das Expertengutachten verloren zunehmend an Wirksamkeit. Dauernd lauert die Gefahr von Gegengutachten zum Gutachten, von fruchtlosen Expertenstreiten. Die Politik wird hilflos, wie paralysiert. In solchen Fällen sind es häufig fremde Faktoren, die dann den Verlauf der Dinge bestimmen, unsere Politik für uns «machen». Die Pattsituationen in der Energiepolitik und der Verkehrspolitik illustrieren die Situation. Nicht nur für Standorte von Kernkraftwerken, sondern auch für konkrete Projekte der Neubaustrecken von Bahn 2000 finden wir keinen Konsens. Dies, obwohl ein nationaler Konsens für Bahn + Bus 2000 besteht. Nun kann man nicht davon ausgehen, dass eine von oben verordnete Straffung der Einsprachemöglichkeiten und Verfahren allein zum Ziel führt. Die Partizipation in den Verfahren muss nicht primär quantitativ gestrafft, sondern qualitativ neu gestaltet werden.

### Expertentum stösst an Grenzen

Probleme mit dem Ansatz Expertenberichte oder «Gutachten» stellen sich konkret in mehrerlei Hinsicht:

#### Informationsflüsse

Technischer und institutioneller Wandel passieren heute so rasch, dass Information über Probleme und für die Lösung öffentlicher Aufgaben häufig häppchenweise wie in einer Insellandschaft herumliegt und viel zu langsam zusammenfliesst. Einer macht einen Versuch hier, andere entwickeln eine Idee oder eine Institution dort. Die herkömmlichen Publikationskanäle sind zu langsam und die Akteurfelder zu vielfältig geworden.

#### Konfliktverarbeitungs- und Konsensfindungsprozesse

Die politische Konsensbildung ist schwieriger geworden, ganz besonders für Probleme im Umweltbereich. Vordergründig klagen wir darüber, dass sich das Sankt-Florians-Prinzip immer mehr verbreite. Näher betrachtet, ist feststellbar, dass wir mit den herkömmlichen

Planungsmethoden keine Lösung finden, ökologische Lasten – oder dann die Kosten für deren Vermeidung – konsensfähig zu verteilen [1, 10]. Das hat viel mit den Vorgängen zu tun, die U. Beck in seinem Buch «Risikogesellschaft» beschrieben hat: Nämlich, dass heute die verteilungspolitischen Hauptkonflikte nicht mehr (nur) mit der Verteilung des aus der Technik entstehenden Reichtums zu tun haben, sondern vermehrt mit der gesellschaftlichen Verteilung der damit einhergehenden negativen Effekte der technischen Risiken und Umweltbelastungen [10]. Die Unmöglichkeit, die konzeptionell beschlossene Bahn 2000, Reststoffdeponien und Kehrichtverbrennungsanlagen für die möglichst umweltschonende Entsorgung von Siedlungsabfällen zu realisieren, sind Illustrationsbeispiele für das Problem, vor dem wir stehen.

Wichtige Mängel liegen bei der Kommunikation mit Betroffenen und deren Einbezug in die Planungsprozesse in einem frühen Stadium. Einbezug heisst dann auch Einbinden in die Mitverantwortung beim Suchen und Durchsetzen von Strategien und Lösungen. Wenn sich in weitreichenden sachpolitischen Entscheiden die Fronten verhärtet haben, helfen weitere Gutachten der einen Seite und Gegengutachten der anderen nicht mehr weiter.

Bei wichtigen Infrastrukturvorhaben und bei Umweltschutzfragen taugt das Modell: *«Hier Exekutive»* (die plant, informiert und handelt), *«dort Betroffene und Opposition»* (die nur ja oder nein sagen kann) nicht mehr. Konsens muss vermehrt im gemeinsamen, für jeden auch verbindlichen Planen und Mittragen gesucht werden. Eben diese Erfahrungen konnte man auch beim Vollzug des Art. 8 des Umweltschutzgesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung von baulichen Vorhaben schon sehr früh beobachten [11]. Zwar schreibt das Gesetz keine partizipativen Verfahren zwingend vor. Weitsichtige Gesuchsteller wichtiger Vorhaben erkennen aber in der Regel, dass es in ihrem eigenen wie auch im allgemeinen Interesse sein kann, schon früh die betroffene Bevölkerung und andere Akteure in geeigneter Form zu informieren und gegebenenfalls in die Planungsprozesse einzubeziehen. Entsprechende Empfehlungen hat das BUWAL auch schon in die erste Ausgabe des «Handbuches Umweltverträglichkeitsprüfung» aufgenommen [6].

## Expertokratismus

Vielerorts herrschen Vorstellungen über die Rolle eines Expertenberichts, welche den Expertokratismus fördern; dann nämlich, wenn die unterschiedliche Rolle der sachberatenden Expert(inn)en einerseits und der politischen Entscheidungsinstanzen anderseits zu wenig beachtet, deutlich gemacht und offengelegt werden. Dieses Problem besteht allerdings unabhängig davon, ob wir uns in einer Epoche mit hoher oder geringer gesellschaftlicher Konsensneigung befinden. Bei allen sachpolitischen Themen, die hier von Interesse sind, geht es darum:

- Die Experten haben den politischen Gehalt eines Entscheids und die dazu notwendigen sachpolitischen Abwägungen überblickbar als Entscheidungshilfe darzustellen. Dazu müssen sie die Auswirkungen der zur Diskussion stehenden Lösungen auf Wirtschaft, Umwelt und auf verschiedene Gruppen von Betroffenen, usw., klar herausarbeiten und verständlich darstellen. Der Experte darf die politischen Entscheide nicht vorwegnehmen. Sie müssen aber klar sagen, an welche Annahmen und Voraussetzungen ihre Folgerungen gebunden sind.
- Die politischen Entscheidungsträger haben diese Entscheidungsgrundlagen mit den jeweiligen politischen Wertungen zu würdigen, um zu einer informierten Meinung, beziehungsweise einem fundierten Entscheid zu gelangen, zum Beispiel für die Wahl einer Lösung aus mehreren untersuchten Varianten.

Zwar ist keine wissenschaftliche Analyse völlig wertfrei. Allzuleicht geschieht es aber, dass in den Folgerungen oder Empfehlungen der Experten grundlegende Wertungen versteckt sind (oder versteckt werden). Damit werden die Entscheidungen der politischen Instanzen unbemerkt vorweggenommen: Es wird zum Beispiel empfohlen, dass «Variante 2 die beste unter den vier untersuchten sei», ohne dass deutlich gemacht wird, unter welchen politischen Prämissen dies gilt und bei welchen anderen Prioritäten die Politik gegebenenfalls zu anderen Bewertungen kommen könnte.

Die Technokratiegefahr ist in den letzten 10 bis 15 Jahren dadurch noch akuter geworden, indem die Wissenschafter neue mathematische Bewertungsverfahren wie etwa die Nutzwertanalyse auch für öffentliche Vorhaben und sachpolitische Entscheide eingeführt haben [4, 5]. Diese Methoden sind zwar bestechend systematisch und logisch, und sie trennen (scheinbar) wertfreie Analyse sehr systematisch von Bewertung/Gewichtung: Trotzdem zeigt die Praxis, dass diese Analyse- und Bewertungsvorgänge so kompliziert sind, dass in aller Regel die sachbearbeitenden Spezialisten die einzigen sind, die wissen, was sie (oder ihre Computer) wirklich gerechnet haben. Für die zuständigen politischen Entscheidungsträger nimmt alles die Form eines schwarzen (Computer-)Kastens an, dem man ein paar Bewertungszahlen eingibt und der dann ausrechnet, welches die beste Variante ist. Es ist ziemlich problematisch, wenn nur einigen Experten, nicht aber denjenigen, die politisch entscheiden, klar ist, aufgrund welcher Annahmen und Wertsetzungen die beste Lösung die beste geworden ist.

Erfahrungen in der Praxis zeigen, dass eine Vielfalt solcher Mehoden zwar in die tägliche Werkzeugkiste der wissenschaftlichen Berater gehört, dass zu komplizierte Rechnereien aber häufig die Kommunikationsaufgabe zwischen Experten und Entscheidungsträgern infolge Vernebelung erschweren und in keinem Fall lösen.

## Neue, konsensfördernde Planungsverfahren gesucht

Es mangelt also immer häufiger an tauglichen, konstruktiven Methoden, Verfahren und Formen der Zusammenarbeit zwischen Experten und Politik und weniger an Inhalten. Diese neuen Methoden müssen vermehrt Kommunikationsfragen, das heisst die Prozesse der politischen Meinungsbildung, die Gründe für Konsens und Widerstreit, die Prozesse der politischen Ausmarchung und Konsensfindung ins Zentrum rücken; und sie müssen diese Prozesse direkt mit Sachinhalten verknüpfen.

Diese letzte Forderung bedeutet unter anderem: Es nützte wenig, wenn versucht würde, die technisch-ökonomischen Inhalte, die Fachspezialisten wie Ingenieure und Naturwissenschafter oder Ökonomen zwar brillant erfinden und verstehen, aber dem politischen Publikum nicht erklären oder kommunizieren können, wenn diese Inhalte von anderen Spezialisten – zum Beispiel der Werbebranche – ohne volles eigenes Verständnis der Inhalte den politischen Zielgruppen «verkauft» würden. Luftqualität lässt sich nicht mit den gleichen Methoden verkaufen wie Staubsauger oder Autos, jedenfalls nicht mit bleibendem Erfolg.

Vielmehr ist die primäre Forderung die, dass echte Partizipation im Planungs- und Meinungsbildungsprozess früher und konsenswirksamer möglich gemacht wird. Dazu müssen Sachverstand und Kommunikationsfähigkeit zusammengelegt werden. Die dazu nötigen Verfahren werden zwar aufwendiger sein. Im Endeffekt sind sie aber in aller Regel effizienter und wirksamer. Denn es kommt weniger vor, dass mit viel Eifer fertig erarbeitete Eintopflösungen

mit einem Nein beim Volk zum Scherbenhaufen deklariert werden oder am Widerstand von Referendumsdrohungen oder Bürgergruppen scheitern.

Es gibt eine Reihe von Methoden, die bereits heute da und dort in der einen oder anderen Form angewendet werden. Zwar unterscheiden sie sich zum Teil deutlich und haben eigene Namen erhalten. Trotzdem darf nicht erstaunen, wenn sie sich in gewissen Grundelementen gleichen – so etwa bei der Partizipation. Wir beschränken uns hier darauf, zwei Ansätze kurz zu erläutern:

- *das Anwaltsmodell* (bei diesem Ansatz fehlt das partizipative Element)
- *die zielorientierte Projektplanung* (ZOPP) [7]
- und einen dritten, den *Forumansatz*, etwas näher darzustellen.

Wir umreissen das Wesentliche dieser Verfahren, nicht in der Meinung, genau eines dieser Vorgehen solle unmodifiziert auf Planungen im Umweltbereich, in der Abfallwirtschaft, in der Verkehrs- oder Energiepolitik oder im Risikomanagement übertragen werden. Vielmehr können daraus Anregungen entstehen, wie partizipative Verfahren der jeweiligen Situation und Problemlage angepasst werden könnten. Wichtig und allgemeingültig ist lediglich, dass (beim Forumansatz und bei ZOPP) der Prozess der Meinungs- und Konsensfindung weitgehend in den Planungsprozess eingelagert wird und nicht nachgelagert bleibt. Weiter haben die Experten ganz ausdrücklich nur mehr die Funktion, diese Prozesse fachlich zu unterstützen und konstruktiv zu moderieren.

## Anwaltsmodelle

Hier geht es eigentlich nicht um einen partizipativen Kommunikationsansatz, sondern lediglich um eine zwar bescheidene, aber doch innovative Verbesserung des traditionellen Modells mit dem Expertenbericht.

Die Idee ist die folgende: Bei wichtigen Entscheiden über politisch kontroverse Themen ist es häufig kaum möglich, Experten zu finden, die einerseits die Thematik sachlich fundiert und in Zusammenhängen kennen und gleichzeitig von «beiden Parteien» als «neutral» anerkannt werden. Die Befürchtung ist die, dass je nach Experte die Vorteile oder die Nachteile einer Option zu ausführlich und profiliert dargestellt oder eben vernachlässigt würden. Um sicherzustellen, dass alle Aspekte und Konsequenzen der debattierten Lösungen fundiert und gegebenenfalls bewusst mit unterschiedlichen Wahrnehmungen beleuchtet werden, gibt es folgende Verfahrensmöglichkeiten; beide sind schon angewandt worden [8, 9]:

Die zuständigen politischen Organe beauftragen ein Konsortium von zwei Experten(-Institutionen), einen Expertenbericht über die diskutierten Lösungen zu erstellen. Dabei ist es wichtig, dass beide Experten fachlich anerkannt, in der Grundtendenz ihrer normativen Wahrnehmungen aber den wichtigsten einander gegenüberstehenden sachpolitischen Positionen gerecht werden. (Dabei ist es durchaus natürlich, dass unterschiedliche Positionen am sachpolitischen Entscheid auch mit unterschiedlichen Wahrnehmungen der gesellschafts- und entwicklungspolitischen Entwicklung verknüpft sind.) Durch diese institutionelle Konstruktion wird erreicht, dass jeder Experte primär der Anwalt seiner eigenen analytischen und normativen Wahrnehmungen sein darf und soll. Die Balance entsteht dadurch, dass er sich im Stadium der Expertenanalysen mit fachlich fundierten Gegenpositionen auseinandersetzen muss.

In der Praxis kann das dann so aussehen: Das Expertenteam ist zwar verpflichtet, einen gemeinsam verfassten Bericht zu erstellen, der die Analysen und Synthese mit Folgerungen enthält. Entscheidend ist nun dieses:

Um zu vermeiden, dass dieser Hauptbericht nicht in einer Pattsituation oder inhaltslosen Wischiwaschi-Aussagen steckenbleibt, wird im voraus ausdrücklich folgende Vereinbarung getroffen: Jedem Experten wird die Möglichkeit eingeräumt, in einem Anhang oder Ergänzungskapitel des Berichts aus seiner eigenen Sicht und unter seinem eigenen Namen – zum Beispiel auf höchstens 10 Seiten – abweichende Analysen, Überlegungen und Folgerungen zu beliebigen Aussagen des Hauptberichts zu begründen – nun ganz im Sinne eines Plädoyers seiner Wahrnehmungen über Sachzusammenhänge und gegebenenfalls seiner normativen gesellschaftlichen und entwicklungspolitischen Werthaltungen. Diese soll der Experte aber sichtbar machen.

Damit ist nun der Ausdruck «Anwaltsmodell» erläutert: Ähnlich wie in einem Gerichtsverfahren wird es den Richtern (hier den politischen Meinungsträgern) überlassen, ein Urteil aufgrund des Vergleichs bewusst profilierter Gegenpositionen zu fällen. Im Gegensatz zum Expertenbericht mit Gutachten und Gegengutachten wird hier die Entscheidungsbasis bewusst konstruktiver aufgebaut. Die Grenzen zwischen und die Gründe für Konsens und Dissens werden klarer sichtbar.

Eine Variante zu diesem Anwaltsmodell wurde – vor fast 20 Jahren – auf prominente Weise in einer wichtigen amerikanischen Studie über energiepolitische Optionen angewandt [8]. Dort hat eine politisch breit gefächerte, alle energiepolitischen Positionen und Partikulärinteressen umfassende Kommission die Arbeiten eines eher homogenen Expertenteams begleitet. (In der Begleitgruppe waren Vertreter der verschiedenen Energiewirtschaftsbranchen – Ölgesellschaften, Gas, Kohle, Elektrizitätswirtschaft –, aber auch Vertreter von Umweltorganisationen.) Die Experten haben den Bericht in eigener Kompetenz und Verantwortung verfasst, ohne die Vielfalt von abweichenden Meinungen und Einschätzungen voll darzustellen, die in der politischen Begleitgruppe herrschte. Dieses Anliegen wurde aber so sichergestellt: Jedes Mitglied der Begleitgruppe konnte unter seinem Namen und Angabe der von ihm vertretenen Institutionen und Interessen im Anhang seine abweichende Meinung zum Expertenbericht darlegen. Dieses erweiterte Anwaltsverfahren sorgt für ein gutes Stück Transparenz der jeweiligen Interesselagen, was mit Sicherheit positiv auf die Fähigkeit der politischen Meinungsträger – einschliesslich der interessierten Bevölkerung – wirkt, ein informierteres Urteil bilden zu können.

*Projektplanungsübersicht* (PPÜ)

Die PPÜ gibt auf einer Seite eine Zusammenfassung über:

| | |
|---|---|
| *Worin* | das Kernproblem besteht. |
| *Warum* | das Projektziel ausgeführt wird. |
| *Was* | das Projektziel erreichen will. |
| *Wie* | das Projekt die Ergebnisse erzielen will (Massnahmen). |
| *Welche* | externen Faktoren den Projekterfolg auch beeinflussen. |
| *Wodurch* | man den Projekterfolg messen kann. |
| *Wo* | man die Daten findet, um das Projekt zu evaluieren. |

*Bild 1. Übersicht über den systematischen Planungsablauf nach der zielorientierten Projektplanung (ZOPP)*

## Zielorientierte Projektplanung (ZOPP) [7]

Dieser Ansatz wurde von der deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) für Projekte in der Entwicklungszusammenarbeit entwikkelt. Bei solchen Projekten stehen sich häufig die Regierung oder Verwaltung eines Drittweltlandes, die Experten oder Regierungsvertreter des kooperierenden Industriestaates sowie Vertreter der lokalen Dorfbevölkerung und Distriktbehörden usw. gegenüber.

ZOPP besteht im Kern aus einem *mehrtägigen* Planungsseminar, an dem die erwähnten Akteure als Teilnehmer und Meinungsbildner unter der Leitung

eines speziell ausgebildeten *Moderators* ein Projekt planen: Zum Beispiel eine ländliche Wasserversorgung, ein Gesundheits- oder Ausbildungsprogramm usw. oder ein ganzes Programmpaket. Das Verfahren eignete sich prinzipiell auch für Planungsprozesse im schweizerischen Kontext, zum Beispiel für ein regionales Abfallbewirtschaftungskonzept oder eine Standortplanung für Entsorgungsanlagen. Voraussetzung ist nur, dass jene Aspekte der Planungsmethode als wichtig betrachtet werden, welche sich mit ZOPP besonders sorgfältig pflegen lassen. Es sind dies zwei ganz unterschiedliche Merkmale: ein eher technokratisch angelegter, sehr streng systematischer Denkraster einerseits, und ein intensives, partizipatives Element in der Form des ZOPP-Seminars anderseits (Details sind beispielsweise in [7] beschrieben).

*Ein übersichtlich organisierter Denk- und Entscheidungsraster* zwingt die Beteiligten, systemanalytisch vorzugehen und Wichtiges von Unwichtigem zu trennen. Was wichtig und was unwichtig ist, wird im Diskurs unter den Akteuren diskutiert. Die Tabelle zeigt die ZOPP-Projektplanungsübersicht. Die Massnahmen werden stufenweise aus einem gemeinsam formulierten Problemverständnis und Zielen abgeleitet. Besonders lehrreich scheint uns, dass ausdrücklich nach den kritischen Annahmen («killer assumptions») gefragt wird, welche den Erfolg eines Projekts in Frage stellen könnten.

Dieser streng systematische Raster hat seine grossen potentiellen Vorteile darin, dass er logisch Widersprüchliches aufdeckt und eliminiert, dass er zwingt, Wichtiges von weniger Wichtigem zu trennen. (Dabei wird durchaus eingeräumt, dass nicht alle Beteiligten das gleiche als wichtig anschauen; es wird nur vorausgesetzt, dass es für alle Beteiligten Wichtiges und weniger Wichtiges gibt.) Gleichzeitig birgt er aber die Gefahr, in die Technokratie abzugleiten. Man kann dann leicht an der Systematik «zugrunde gehen», wenn sie zum Selbstzweck gemacht wird. Es wäre unseres Erachtens aber auch verfehlt, den Ansatz als Ganzes a priori und dogmatisch deshalb abzulehnen, weil er – unter anderem – auch streng rationale (männliche) Denkmuster einbezieht. Das schiene uns ebenso intolerant wie das rein analytisch-rationale Denkmuster, das die gefühlsbetonten kategorisch ablehnt. Es hängt sehr davon ab, wie stur oder flexibel das Instrument gehandhabt wird. Der Moderator spielt dabei eine zentrale Rolle.

*Die tragfähige Konsensfindung:* Sie wird dadurch erreicht, dass – mit dem Seminarverfahren – der Konsensfindungsprozess sehr direkt in die Planungsarbeiten hinein verlagert wird. Der Seminarmoderator hat dafür zu sorgen, dass die Meinungen, Wahrnehmungen, Erfahrungen aller am Prozess Beteiligten zum Tragen kommen.

## Forumansatz, Erfahrungen

Auch bei diesem Ansatz geht es – ähnlich wie bei ZOPP – vorerst darum, den Monolog zwischen Experten und Entscheidungsträgern in einen fachlich unterstützten, konstruktiven Dialog unter allen vom Problem betroffenen Akteuren umzuwandeln. Akteure sind Schlüsselpersonen oder Vertreter von Organisationen, die sich aus verschiedener Warte mit dem Problem beschäftigen oder davon betroffen sind: aus Politik, Wissenschaft, Kultur, Wirtschaft, öffentlichen und privaten gemeinnützigen Organisationen (Konsumenten, Umwelt), betroffene Bürgergruppen usw.

Das bedeutet auch hier ein grundlegend neues Verständnis der Expertenrolle gegenüber dem Herkömmlichen.

Nach wie vor werden zwar Kenntnis der Spezialdisziplinen und Fähigkeiten für systematisches, interdisziplinäres Denken in Zusammenhängen als selbstverständlich vorausgesetzt. Neu ist aber, dass die Hauptrolle der sachbearbeitenden Experten darin besteht, ihre Fähigkeiten dafür zu verwenden, den Prozess der Meinungs- und Entscheidbildung (aber auch der politischen Ausmarchung) der zuständigen Akteure konstruktiv zu unterstützen und schliesslich zur Konsensbildung unter möglichst gut informierten Entscheidungsträgern beizutragen.

Beim Forumansatz wird der Weg dazu dadurch gesucht, dass die sachverständigen Experten primär die unterschiedlichen Wahrnehmungen, Meinungen und Interessen der Akteure anhören, aufnehmen und vergleichen: Die Meinungen der Akteure über Ursachen, Wesen und Zusammenhänge des kontroversen Problems sowie über Ziele und ihre Lösungsansätze für dessen Bewältigung.

Dies steht sehr im Gegensatz zur herkömmlichen Expertenrolle. Die bestand ja primär darin, dass die Experten ihr Wissen und ihre Wahrnehmungen über die Zusammenhänge, das heisst ihre Wahrheiten, darstellen und diese dann den Entscheidungsträgern (oder Auftraggebern) als Entscheidungsgrundlage unterbreiten. Häufig geschieht dies sogar als direkte Empfehlung für diesen oder jenen Entscheid, diese oder jene Variante. Wir sind zwar durchaus der Meinung, dass Expertenberichte Empfehlungen formulieren sollen. Diese müssen aber ausdrücklich an die entscheidenden Annahmen und normativen Werte geknüpft werden, auf denen sie gründen, etwa in der Form: «Die Lösung A ist dann die beste, wenn Annahme B zutrifft und wenn dem Beurteilungskriterium X zentrales Gewicht beigemessen wird» [2].

Das partizipative Verfahren im Forumansatz besteht aus zwei Elementen: einerseits aus individuellen Interviewgesprächen der Sachbearbeiter («Experten») mit jedem einzelnen Forumsmitglied und anderseits aus Gesprächen an Forumtagungen, wo alle Forumteilnehmer gemeinsam teilnehmen. Der Ablauf kann dabei etwa wie folgt aussehen: Es wird ein Forum gebildet, an dem die beteiligten (betroffenen) Akteure vertreten sind. Je nach Problem kann dieses Forum 10 bis 25 Personen umfassen und aus Bauherren, Behörden, betroffener Bevölkerung oder Gemeinden, Nachbarkantonen, Wissenschaft, Konsumenten- oder Umweltorganisationen, betroffener Wirtschaft, Branchen usw. zusammengesetzt sein.

In einer einleitenden Phase besteht die Aufgabe der Experten darin, mit jedem Forumteilnehmer ein bilaterales Interview durchzuführen. Zweck dieser Interviews ist es, dass die Experten anhören, welches die Meinung der interviewten Forummitglieder zum diskutierten Problemkreis und zu den Lösungsansätzen sind, welche Argumente vorgebracht werden, welche Problemsicht das Forummitglied hat. Die Fachkenntnisse der Experten werden zum Ordnen dieser geäusserten Ansichten und zum gezielten Nachfragen benötigt, nicht aber, um die (wertende) Meinung der Experten selber darzustellen. In Absprache und im Einverständnis mit der befragten Person erstellen die Experten ein Gesprächsprotokoll, das dem Gesprächspartner zur Kontrolle unterbreitet wird, ob die geäusserten Gedanken und Argumente richtig kapiert wurden.

Anschliessend werten die Experten die Interviewprotokolle vergleichend aus. Die unterschiedlichen Problemwahrnehmungen, Lösungsbewertungen, Konflikte und Gemeinsamkeiten der geäusserten Meinungen werden herausgearbeitet. Wo möglich sind auch neue Zusammenhänge darzustellen, die sich aus der Kombination der Interviews – und gegebenenfalls ergänzend der Sachliteratur – ergeben.

In dieser Rolle sind also die sachverständigen Experten darin gefordert, die von den Akteuren oft nur vage formulierten gedanklichen Vorstellungen (Gedankenmodelle) über die direkten und indirekten Konsequenzen – zum Beispiel einer neuen Kehrichtverbrennungsanlage

(oder des Verzichts darauf) – klar darzustellen. Dadurch werden unterschiedliche Vorstellungen erst sinnvoll und konstruktiv diskutierbar gemacht.

Diese Auswertungen werden anschliessend in einem Synthesepapier zusammengefasst, das allen Forummitgliedern als Diskussionsgrundlage zur Verfügung gestellt wird. Diese Synthese bildet die Grundlage für die Diskussion an einem (ersten) gemeinsamen Forumseminar aller Akteure. Diese Diskussion stellt den Kern des Forumprozesses dar. Das Seminar muss von einem allseits als integer, souverän und unparteiisch anerkannten Moderator (oder einer Moderatorin) geleitet werden. Dieser Moderator soll kein technischer Fachspezialist, sondern ein Spezialist im Moderieren von solchen Diskussionsprozessen sein.

Die am Forumseminar erreichten Konsenspunkte, die neuen Erkenntnisse, aber auch noch zu überwindende Probleme und Konflikte werden von den sachbearbeitenden Experten in einem Ergebnisbericht zusammengefasst und allen Teilnehmern zur Kritik zur Verfügung gestellt. Gegebenenfalls wird eine zweite ergänzende Runde von Interviews und Forumdiskussion durchgeführt. Das Bild 2 zeigt den Ablauf nach dem Forumansatz schematisch. Dabei kann natürlich nicht der Anspruch bestehen, in allen Punkten Einigkeit erreichen zu wollen. Vielmehr müssen kollektive Entscheide eben auch möglich sein und akzeptiert werden, ohne dass einzelne Akteure ihre Werte zu verleugnen bräuchten, auch wenn diese Entscheide nicht in jedem Punkt der eigenen Vorstellung entsprechen.

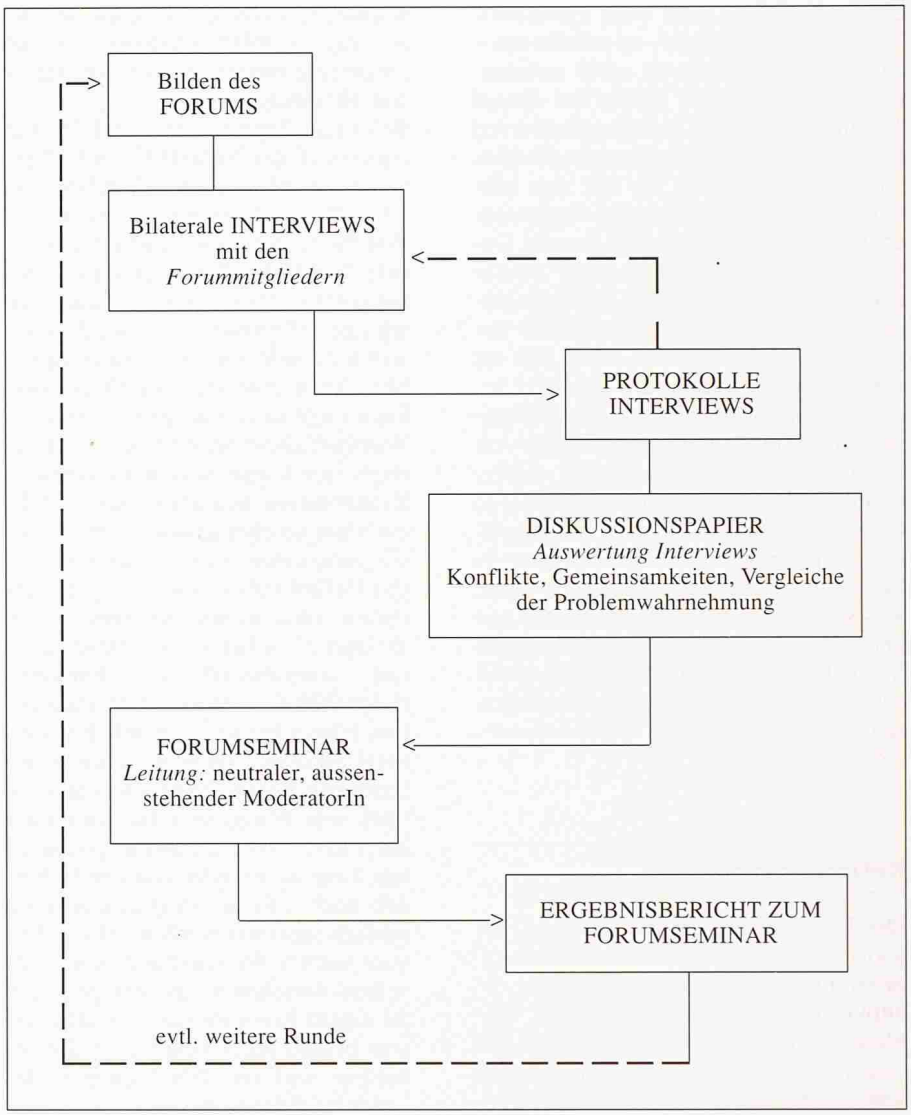


*Bild 2. Schema zum Prozessablauf nach dem Forumansatz. Kleinere oder grössere Modifikationen am Vorgehen sind immer möglich*

## Erfahrungen, Folgerungen

Man darf natürlich nicht erwarten, neue Planungsverfahren, etwa Forumansätze, würden nun alle Probleme lösen und die abhanden gekommene gesellschaftliche Konsensfähigkeit würde über Nacht mit der Einführung partizipativer Methoden wieder einkehren.

Die Erfahrungen mit verschiedenen, in ihrer Art auch sehr unterschiedlichen, prozessorientierten Projekten zeigen eher folgendes: Die neuen Methoden eröffnen zwar *neue Chancen,* um Sackgassen und Schiffbrüche bei schwierigen Planungsprozessen und politischen Ausmarchungen zu vermindern oder zu vermeiden. Gratis und ohne Anstrengung lassen sich diese Chancen aber nicht nutzen. Es braucht *Anstrengungen,* guten Willen aller Akteure, und es braucht nach wie vor interdisziplinär-fachliches Können, sowohl sachlich-inhaltlich als auch bei der Gestaltung und der Moderation der politischen und der Kommunikationsprozesse.

Ein Forumprozess kann einerseits zum Ziel haben, sich mit genereller Bewusstseinsbildung über ein wichtiges Zukunftsthema zu befassen, ohne dass konkrete Entscheide ausgehandelt werden müssten. Ergebnisse sind in solchen Fällen auch möglich, ohne dass die Feuerprobe erbracht werden muss, dass konkrete Interessenausgleiche erfolgreich zustande kommen.

Demgegenüber ist es anspruchsvoller, einen Forumprozess zu sichtbaren Erfolgen zu führen, wenn es um umstrittene konkrete Projekte und Entscheide geht, bei denen handfeste wirtschaftliche Interessen einerseits und spürbare Umweltbelastungen Betroffener anderseits im Spiel sind. Da kann es sich etwa um den Bau neuer Infrastrukturanlagen wie Autobahnen, neue Bahnstrecken, Kraftwerke, Kehrichtverbrennungsanlagen oder Deponien handeln. Aber auch konkrete gesetzliche Erlasse können handfeste wirtschaftliche Interessen tangieren oder von den potentiell Betroffenen entsprechend wahrgenommen werden. Beispiele dafür sind die Einführung tieferer Emissionsgrenzwerte, Tempolimiten auf Autobahnen, Vorschriften oder verursachergerechte Abgaben im Umweltschutz, die letztlich zu gewissen Technologie- und Strukturanpassungen führen sollen. Gerade in solchen Fällen besteht ein möglicher Konsensfindungspfad, der in einem Forum gemeinsam ausgeleuchtet werden kann, darin, dass Übergangsbestimmungen und gegebenenfalls Übergangsmassnahmen ausgehandelt werden. Beispiele zeigen, wie die Diskussion weiterkommen kann, wenn die Forderer konkret mit den Anpassungsproblemen der betroffenen Unternehmen konfrontiert werden. Wenn sich umgekehrt diese Unternehmen konkret mit Übergangsstrategien befassen oder sehen, wie sich andere Betriebe bereits umstrukturieren, öffnen sich Ansätze, die aus der – kommunikationslosen – Konfrontation herausführen können.

Am schwierigsten ist die Aufgabe – auch für ein Forum – dann, wenn ein kontroverses Thema das Grabenkriegstadium erreicht hat. Themen wie Kernenergie

oder «das Auto» sind wohl Paradebeispiele dafür. Trotzdem – so scheint uns – darf diese Feststellung nicht automatisch bedeuten, man könne bei diesen Themen auch mit kommunikativeren Planungs- und Verhandlungsmethoden nicht weiterkommen als mit den herkömmlichen Gutachten und Gegengutachten. Immerhin bieten sie bessere Gewähr, dass erste, notwendige (wenn auch nicht hinreichende) Schritte neu ermöglicht werden: dass nämlich bewusster wahrgenommen wird, bis zu welcher Abstraktionsstufe Konsens besteht und auf welcher Konkretisierungsstufe Dissens beginnt und warum. Am Beispiel Energiepolitik ist es relativ einfach, für den Slogan der damaligen GEK – «Forschen, Sparen, Substituieren» – den Konsens zu finden. Wenn es hingegen darum geht, zu konkretisieren, was womit zu substituieren sei und wie und wieviel gespart werden soll, ist die Schwelle der Uneinigkeit bald überschritten. Also liegen die Kommunikationsprobleme auf den Stufen dazwischen.

## Kritische Würdigung

Der Forumansatz ist der Versuch, Projekte der öffentlichen Hand lösungsorientiert mit Projektbetroffenen so zu entwickeln, dass ein anstehendes Problem tatsächlich einer von Konsens getragenen Lösung zugeführt werden kann. Dabei müssen ein paar Bedingungen dringend beachtet werden:

- Zu Beginn eines Forumprozesses muss für alle Beteiligten klar sein, dass das Resultat des Prozesses nicht feststeht. Zu welcher Lösung die Verhandlungen führen und inwiefern diese dann für alle akzeptabel ist, das ist am Anfang völlig offen. Nur Unvoreingenommenheit von allen Seiten lässt die Überzeugung aufkommen, dass es sich nicht um eine Alibiübung handelt, dass nicht mit gezinkten Karten gespielt wird. Der Anspruch der absoluten Offenheit richtet sich an sämtliche Forumteilnehmerinnen und -teilnehmer. Niemand darf den Forumprozess dazu missbrauchen, seine im Prinzip bereits «beschlossene» Lösung den anderen durch «Aufklärung» aufzustülpen. Das ist wohl der wichtigste Unterschied zu einem PR-Ansatz: Es sollen Dialoge sein, bei denen echt zuhören ebenso wichtig ist wie überzeugen.
- Beteiligte Expertinnen und Experten haben sich der Neutralität zu befleissigen – wohl wissend, wie relativ das ist. «Ihre» Wahrheit ist nicht die Wahrheit schlechthin. Ebenso müssen beteiligte Behörden bereit sein, gegebenenfalls über ihren Schatten zu springen. Es könnte ja sein, dass sie wirklich nicht «an alles» gedacht haben. Auch eine radikale Opposition kann nicht davon ausgehen, dass die Wahrheit allein bei ihr liege. Auch sie muss sich konstruktiv um tragfähige Kompromisse bemühen. Das wird ihr auch um so eher gelingen, je ernster sie genommen wird, je weniger sie das Gefühl haben muss, es gehe nur darum, dass technische Spezialisten sie über nicht Erfasstes aufklären.
- Die formalrechtlichen Entscheidungsabläufe werden nicht tangiert. Das Forum hat keine rechtlich verankerte Stellung. Seine Wirkung ist informeller Natur. Trotzdem kann sie stark sein. Einigt sich das Forum auf ein Paket von Verhandlungsresultaten, kann dies weder von den Behörden noch von der Projektopposition einfach ignoriert werden: Alle gehen vom selben Wissensstand, von denselben Annahmen aus und gelangen zu einem Kompromiss, der allen etwas bringt. Jeder kennt auch die Situation und die Überlegungen der «anderen Seiten» besser.
- Forumprozesse sind selbstverständlich niemals eine Garantie dafür, dass in Zukunft Infrastrukturprojekte schlank und rank von der Bevölkerung «geschluckt» werden. Dies zu erwarten wäre nicht nur blauäugig, sondern auch nicht im Sinne des Anliegens. Sie können aber dazu führen, dass alle Beteiligten, Sachverständige und Laien – namentlich auch die von umweltproblematischen Vorhaben Betroffenen – ihre Entscheide auf Grund eines wesentlich verbesserten Wissensstandes fällen. Die Hoffnung ist zudem nicht unberechtigt, dass bessere Projekte konsensfähiger realisiert werden oder auch dass wirklich unzweckmässige Vorhaben nicht von uns gebaut werden müssen. Unsere Kinder haben dereinst vielleicht bessere Ideen und Technologien.

### Literatur


[1] *Hoffmann-Riem W., Schmid-Assmann E.* (Hrsg.), «Konfliktbewältigung durch Verhandlungen; informelle und mittlerunterstützte Verhandlungen in Verwaltungsverfahren», Nomes Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, Band 1, 1990

[2] *Mauch S., Maibach M.*, «Zweckmässigkeitsprüfung für die NEAT, Umsetzung der Expertenarbeit in Instrumente der politischen Entscheidfindung», «Schweizer Ingenieur und Architekt – SIA», Heft 44/89, S. 1192, 2. November 1989

[3] *Furrer M.*, «Bahn 2000 oder Wahn 2000?», BAZ, 12.2.1991

[4] Kommission NUP, «Überprüfung von Nationalstrassenstrecken (NUP)», Dezember 1981

[5] *Bechmann A.*, «Nutzwertanalyse, Bewertungstheorie und Planung», Haupt-Verlag, Bern, 1978

[6] BUWAL, «Handbuch Umweltverträglichkeitsprüfung, UVP», Kapitel 2, Vorgehen und Methodik, EDMZ, 1990

[7] Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), «ZOPP-Leitfaden», Eschborn, 1984

[8] *Friedmann D. et al.*, «A Time to Choose, America's Energy Future», Advisory Board Comment p. 349–412, Ballinger Publ. Co., Cambridge, Mass., 1974

[9] INFRAS/Motor Columbus, «Reservehaltung in der Elektrizitätserzeugung», Studie im Auftrag der Eidg. Energiekommission, Zürich/Baden, August 1980

[10] *Beck U.*, «Risikogesellschaft», Frankfurt, 1986

[11] *Mauch U. und Mauch S.*, «Bisherige Erfahrungen in der Umweltschutz-Vollzugspraxis und Lehren für die UVP-Zukunft», Publikation der Schweizerischen Naturforschenden Gesellschaft, Verlag Paul Haupt, Bern und Stuttgart, 1987



Adresse der Verfasser: *Ursula Mauch*, Chemikerin HTL, Nationalrätin; Dr. *Samuel P. Mauch*, dipl. Ing. ETH, Langfristplaner, beide INFRAS, Umwelt- und Wirtschaftsfragen, Rieterstrasse 18, 8002 Zürich.