

**Beiträge des Instituts für Umweltsystemforschung
der Universität Osnabrück**

Herausgeber: Prof. Dr. Michael Matthies

Beitrag Nr. 34

Effektivität von Beteiligungsprozessen

Jens Newig / Oliver Fritsch (Hrsg.)

Mai 2006



**Institut für
Umweltsystemforschung
Universität Osnabrück**

ISSN-Nr. 1433-3805

**Beiträge des Instituts für Umweltsystemforschung
der Universität Osnabrück**

ISSN 1433-3805

Herausgeber:

Prof. Dr. Michael Matthies
Universität Osnabrück
Institut für Umweltsystemforschung
Barbarastr. 12

D-49069 Osnabrück

Tel. 0541/969-2575

Fax. 0541/969-2599

E-Mail: matthies@uos.de

<http://www.usf.uni-osnabrueck.de>

© USF – Institut für Umweltsystemforschung, Universität Osnabrück

Herausgeber dieses Beitrags:

Dr. Jens Newig / Oliver Fritsch
Universität Osnabrück
Institut für Umweltsystemforschung
Barbarastr. 12

D-49069 Osnabrück

Tel. 0541/969-2315

Fax. 0541/969-2368

E-Mail: jens.newig@uos.de

Dieser Band enthält die schriftlichen Ausarbeitungen der Studierenden
zum Seminar „Effektivität von Beteiligungsprozessen“ im Wintersemester 2005/06.

Inhaltsverzeichnis

I. Administratives Management, Pluralismus, Basisdemokratie – zur Geschichte der Öffentlichkeitsbeteiligung	6
1. Einleitung.....	6
2. Die Öffentlichkeitsbeteiligung.....	7
3. Begriffsdefinitionen	7
3.1 Pluralismus	7
3.2 Basisdemokratie	8
3.3 Mediation	8
4. Mediation als Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung	9
5. Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung	10
6. Die Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland.....	11
6.1 Kooperationen mit der Verwaltung.....	12
6.2 Umweltpolitik und Öffentlichkeitsbeteiligung.....	13
7. Die Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung in den USA	15
8. Zusammenfassung	17
Literatur	18
II. Policy-Making in der EU: Bürgerbeteiligung im politischen Mehrebenensystem und ihre rechtlichen Rahmenbedingungen	20
1. Einleitung.....	20
2. Die EU als politisches Mehrebenensystem.....	20
2.1 Was ist ein Mehrebenensystem?	20
2.2 Organe der EU und ihre Aufgaben.....	22
3. Bürgerbeteiligung des „alten Stils“	25
3.1 Grundzüge der Bürgerbeteiligung.....	25
3.2 Welche Möglichkeiten bietet die Verfassung?.....	27
4. Bürgerbeteiligung des „neuen Stils“	29
4.1 Das Weißbuch „Europäisches Regieren“ und die Wasserrahmenrichtlinie.....	30
4.2 Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie – ein Beispiel	32
5. Zusammenfassung	32
Literatur	33

III. Unter welchen Bedingungen ist Öffentlichkeitsbeteiligung effektiv? Gesellschaftlicher Kontext, soziale Normen und politische Kultur	35
1. Einleitung.....	35
2. Was versteht man unter Effektivität, und wie wird sie bewertet?	35
3. Die Kontextvariablen der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	36
3.1 Die Informiertheit der Bevölkerung.....	36
3.2 Öffentliche Aufmerksamkeit des Themas.....	37
3.3 Interesse und Betroffenheit der Bevölkerung.....	38
3.4 Macht und Ressourcen	38
3.5 Welche Rolle spielt die politische Kultur?.....	39
4. Die Energiekonsensgespräche	40
4.1 Wer war an den Gesprächen beteiligt?.....	40
4.2 Wie war der Verlauf der Gespräche, und wie verlief die Beteiligung?	41
4.3 Kritik an der Beteiligung im Verlauf der Gespräche	43
5. Zusammenfassung	44
Literatur	45
IV. Nach dem Partizipationsprozess: Normumsetzung und Öffentlichkeitsbeteiligung im Lichte verschiedener Implementationstheorien.....	46
1. Einleitung.....	46
2. Nach dem Partizipationsprozess	46
2.1 Die „erste Phase“ oder: Wie bindend ist das Ergebnis eines Partizipationsprozesses?.....	47
2.2 Die „zweite Phase“ oder: Nach dem politischen Entschluss.....	49
3. Implementation und Implementationsforschung	49
4. Zwei Beispiele für Beteiligungsverfahren	51
5. Fazit	52
Literatur	53
V. „When the dog doesn’t bark“ – Warum können Partizipationsprozesse scheitern?	54
1. Einleitung.....	54
2. Was bedeutet „Scheitern“?	54
3. Welche Verfahrenstypen werden betrachtet?	55
4. Vorgehensweise	55
5. Probleme und Schwierigkeiten	56
5.1 Probleme der ersten Phase (vor dem Beteiligungsverfahren)	56

5.2	Probleme der zweiten Phase (während des Beteiligungsverfahrens).....	58
5.3	Probleme der dritten Phase (nach dem Beteiligungsverfahren).....	61
5.4	Allgemeine Probleme.....	62
6.	Fallbeispiel: Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens	63
6.1	Das Mediationsverfahren	63
6.2	Nach dem Mediationsverfahren	65
7.	Zusammenfassung	66
8.	Literatur	67

VI.	Formen und Instrumente partizipativer Verfahren – Evaluation ihrer Effektivität und methodologische Fragen.....	68
1.	Einleitung.....	68
2.	Thematische Einführung.....	69
2.1	Formen der Beteiligung.....	69
2.2	Evaluierungs-/ Implementationsforschung	70
3.	Forschungsbeispiel: Untersuchung des Erfolges von Effektivität von Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Verfahren (Beierle / Cayford 2002).....	73
3.1	Einführung.....	73
3.2	Methodisches Vorgehen – „case survey methodology“	74
3.3	Kritische Auseinandersetzung mit der methodologischen Vorgehensweise von Beierle & Cayford (2002).....	79
	Literatur	82

I. Administratives Management, Pluralismus, Basisdemokratie – zur Geschichte der Öffentlichkeitsbeteiligung

Ann-Gritt Neuse

1. Einleitung

Der Stellenwert der Begriffe Kooperation und Partizipation ist in den letzten Jahren gestiegen. Im Bereich der Verwaltung nimmt die Kooperationen schon seit langer Zeit eine wichtige Rolle ein. Bereits im 19. Jahrhundert wurde versucht, die Entscheidungen der Behörden durch Verhandlungen mit den Betroffenen vorzubereiten und Eingriffe erst vorzunehmen, wenn eine einvernehmliche Lösung nicht erzielt werden konnte. Diesen Kooperationen zwischen der Verwaltung und anderen Parteien wurde lange der Ruf einer „Kumpanei“ zugeschrieben. Heute hingegen wird Kooperation als Hinweis auf eine leistungsfähige Verwaltung wahrgenommen (Benz 1994, S. 13 u. 23).

In den 1970er Jahren hat die „Vermittlung zwischen Entscheidungsträgern im politischen administrativen System und entscheidungsbetroffenen Bürgern“ (Zilleßen 1998, S. 8) einen Bedeutungszuwachs erfahren. Seit der gleichen Zeit nimmt die Umweltpolitik in Bereichen der Öffentlichkeitsbeteiligung eine Sonderstellung ein. Sie war ein Bestandteil der Entwicklung, der dazu beigetragen hat, die „Konzepte des staatlichen Handelns, politischer Steuerung oder regulativer Politik in Frage zu stellen“ (Zilleßen 1998, S. 8), wodurch die Diskussion über diesen Sachverhalt belebt wurde.

Ziel dieser Ausarbeitung ist es, einen Einblick in die geschichtliche Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung zu geben. Das Thema Mediation soll hierbei beispielhaft als ein mögliches Instrument des Verfahrens vorgestellt werden, um die Umsetzungsmöglichkeiten zu verdeutlichen. In dem Abschnitt darauf soll die Verbindung zwischen Demokratie und Öffentlichkeitsarbeit aufgezeigt werden, um die Bedeutung dieser Methode innerhalb unseres Gesellschaftssystems darzustellen. Anschließend wird die Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland aufgezeigt, wobei die besondere Bedeutung der Umweltpolitik hervorgehoben werden soll. Als Beispiel für die geschichtliche Entwicklung in anderen Ländern wird die USA herangezogen.

2. Die Öffentlichkeitsbeteiligung

Seit den 1970er Jahren ist der Begriff der Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland in der Diskussion. Anwendung fand diese Form der Beteiligung schon früher, aber erst zu dieser Zeit ist sie Gegenstand von Verfahren, Diskussionen und Forschungen geworden.

Im rechtlichen Sinn ist hierunter die Einbeziehung der Öffentlichkeit, bzw. die Einbindung von interessierten Individuen oder Gruppen an Entscheidungsprozessen der Verwaltung in Einwendungs- und Erörterungsverfahren zu verstehen. Hierbei werden der Beteiligung verschiedene Funktionen zugeschrieben (Fisahn 2002, S. 1):

- Information der Behörde und des Bürgers,
- Interessenvertretung und -ausgleich,
- Effektivitätssteigerung der Verwaltung,
- Beschaffung von Akzeptanz für Entscheidungen,
- vorgelagerter (Grund-) Rechtsschutz und Gewährung rechtlichen Gehörs.

Die Teilnahme der Öffentlichkeit etwa an Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahren dient dem Rechtsschutz, während das Verwaltungsverfahren noch läuft. Allerdings hängt der Erfolg von Öffentlichkeitsbeteiligungen von vielen verschiedenen Faktoren ab. Negativ wirken sich in diesem Zusammenhang unter anderem Vorurteile gegenüber anderen Akteuren oder Restriktionen rechtlich-politischer sowie intraorganisatorischer Art aus. Bei letzterem werden beispielsweise die Ermessensspielräume der Akteure durch Gesetze und Hierarchieregelungen begrenzt (Weidner 1996, S. 209).

3. Begriffsdefinitionen

Um die verschiedenen Einflussgrößen und Zusammenhänge der Öffentlichkeitsbeteiligung besser verdeutlichen zu können, werden im Folgenden einige wichtige Begriffe näher erläutert.

3.1 Pluralismus

Der Pluralismus beschreibt eine Gesellschaftsform, in der die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen in Bezug auf den sozialen und politischen Einfluss in Wettbewerb stehen. Diese Gesellschaftsform kann Einfluss auf Werte, Interessen, Verhaltensnormen, Weltanschauungen oder Religionen nehmen. Sie zeichnet sich durch ihre Vielfältigkeit aus, die sich in einer differenzierten Sozial- und Herrschaftsstruktur manifestiert. Diese Vielfältigkeit führt dazu, dass ein hoher Grad an Planung und Organisation notwendig ist, um diese Gesellschaftsform aufrechterhalten zu können. Es wird davon ausgegangen, dass dies zu einer er-

höhten Bürokratisierung innerhalb der Gesellschaft oder in Teilbereichen dieser, wie Wirtschaft, Politik oder Wissenschaft, führen kann (Hasebrook 2003).

Ein Ziel des Pluralismus ist es, das Individuum vor der Willkür des Systems zu schützen, indem die Herrschaft einer Gruppe ausgeschlossen wird. Allerdings kann auch im Pluralismus die Freiheit Einzelner durch die Bildung von Organisationen, Institutionen oder gesellschaftlichen Gruppen eingeschränkt werden. Die Einschränkung der persönlichen Freiheit kann sich auch aus der genannten ausgeprägten Bürokratisierung ergeben (Hasebrook 2003).

Alle Parteien, die heute im Deutschen Bundestag vertreten sind, bekennen sich zur pluralistischen Gesellschaft und zur pluralistischen Demokratie. Innerhalb des Pluralismus werden Auseinandersetzungen, Konsens- und Koalitionsmöglichkeiten zwischen den Akteuren als ein entscheidender Teil der politischen Willensbildung angesehen (Schubert/Klein 2003).

3.2 Basisdemokratie

Hierbei handelt es sich um ein Organisationsprinzip politischer Parteien. Die Leitidee besteht darin, dass die Partei sich nach dem uneingeschränkten Willen und der Entscheidungskompetenz ihrer Mitglieder richtet, wobei eine Unterwerfung einer elitären Parteiführung ausgeschlossen werden soll.

Durch die radikaldemokratischen Bewegungen in den 1970er Jahren hat die Idee der Basisdemokratie einen Aufschwung erlebt. Ergebnisse hiervon waren Umstrukturierungen innerhalb von Bürgerinitiativen, Organisationen und Parteien (Microsoft Encarta Enzyklopädie 2003).

3.3 Mediation

Mediation ist mit dem Wort Vermittlung gleichzusetzen. Sie wird angewendet, um einen Ausgleich zwischen mehreren Konfliktparteien zu erreichen (Zilleßen 1998, S. 8). Die Hauptaufgabe des Mediators liegt in der Gestaltung und Durchführung eines fairen Verfahrens. Hierbei sollen alle für den Konfliktfall relevanten Gruppen teilnehmen – auch die, die in den förmlichen Verfahren nur schwache Beteiligungsrechte gehabt hätten. Diese Gruppen sollen durch Personen mit Verhandlungskompetenzen repräsentiert werden.

Als wesentlich für den Erfolg von Mediationsverfahren wird ein stummes Einverständnis der Teilnehmenden über die Verfahrensregeln angesehen. Basis der Verhandlungen sollte die Übereinkunft sein, dass es eine „pluralistische Sicht der Dinge geben kann. Es werden also unterschiedliche Rationalitäten, Wertesysteme etc. als prinzipiell legitim anerkannt, deren Überzeugungskraft sich allerdings in einem geregelten Wettstreit der Argumente erweisen muss“ (Weidner 1996, S. 211). Aufgrund der Komplexität des Kommunikationsverfahrens reagiert Mediation stark auf gesellschaftliche und politische Veränderungen. Trotz der gewissen Unvorhersehbarkeit des Verlaufes, versprechen sich die Befürworter hiervon im Idealfall

ein effektiveres, flexibleres, faires, schnelleres und effizienteres Verfahren. Bisher konnten diese Vorteile allerdings nicht eindeutig in der Praxis nachgewiesen werden (Weidner 1996, S. 215 u. 217).

4. Mediation als Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung

In den letzten Jahren hat das Verfahren der Mediation durch die Anwendungsmöglichkeiten des Verhandeln bei innen- und umweltpolitischen Konflikten besondere Aufmerksamkeit gewonnen. Um Mediation sinnvoll einzusetzen, musste eine Veränderung des traditionellen Staats- und Verwaltungsverständnisses einhergehen, wodurch dieses Thema in den letzten Jahren einen innovativen Charakter gewonnen hat. Auch der Verfahrensansatz wird als neuartig angesehen, insofern Problemlösungen nicht von der Politik vorgegeben, sondern von den Betroffenen gemeinsam erarbeitet werden, unter der Leitung eines neutralen Dritten. Ziel hierbei ist es, eine Lösung für ein Problem zu finden, die für alle Betroffenen Vorteile bietet oder zumindest akzeptabel ist. Der Mediationsprozess ist hierbei gekennzeichnet durch die Suche nach Verhandlungsspielräumen und der Suche nach Lösungsalternativen. Es ist hierbei allerdings zu beachten, dass die Verhandlungsverfahren des Mediationsprozesses die bestehenden Entscheidungsstrukturen ergänzen, aber nicht ersetzen sollen. Die Entscheidungsvorbereitung soll mit Hilfe des Verfahrens verbessert werden, und im Idealfall wird das von allen Beteiligten akzeptierte Ergebnis von den politisch oder administrativ Zuständigen übernommen (Zilleßen 1998, S. 17 f.). In Deutschland wird die Mediation seit den 1980er Jahren angewandt und hat daher noch keine lange Geschichte, in den USA hingegen wird diese bereits seit einem wesentlich längerem Zeitraum von der Politik unterstützt und eingesetzt.

Die klassischen Konfliktregelungsverfahren mit Mediator weisen in der Regel ein multilaterales Beziehungsmuster auf. Dies bedeutet, dass mehr als drei Akteursgruppen an den Verhandlungen teilnehmen. In vielen Fällen haben Vertreter von Gewerkschaften, Kommunen, Kirchen, Umweltbürgerinitiativen und sonstigen gesellschaftlichen Institutionen und Organisationen etc. gleichzeitig ein legitimes Interesse an einem Themenbereich. Aufgrund der großen Anzahl an Teilnehmern besteht ein hoher Anspruch an die Konsens- und Kooperationsfähigkeit aller Akteure (Weidner 1996, S. 203).

Um Mediation überhaupt zu ermöglichen, müssen zu Beginn der Verhandlungen wesentliche Inhalte und Teilergebnisse der anstehenden Entscheidungen noch verhandelbar sein, damit für die Beteiligten ein Anreiz für die Teilnahme an den Verhandlungen besteht. Außerdem sollten die Verhandlungspartner gleichberechtigt sein, damit kein Druck auf eine Gruppe der Beteiligten ausgeübt werden kann. Machtunterschiede sind nicht gänzlich aufzuheben, durch den Austausch von Informationen können sie allerdings gemindert werden. Weitere wichtige Punkte sind die Bereitschaft zur Problemlösung und das Vertrauen der Beteiligten, ein Problem gemeinsam lösen zu können. Schließlich ist entscheidend, ob die Repräsentanten der

Konfliktparteien in der Lage sind, die Personengruppen, die sie vertreten, auf die Ergebnisse der Verhandlungen festzulegen (Zilleßen 1998, S. 31 f.). Die Repräsentanten müssen sich bei jedem Schritt der Rückendeckung durch ihre Gruppen sicher sein können. Im Weiteren ist neben dem hohem Arbeits- und Zeitaufwand die Finanzierung als Problem zu nennen, da bei der Verwaltung keine Rücklagen für diese Verfahren gebildet werden. Hieraus ergibt sich, dass die Kosten häufig aus den Mitteln für die Öffentlichkeitsarbeit finanziert werden (Zilleßen 1998, S. 35).

In der Umweltpolitik wird der Mediation eine große Bedeutung zugemessen, da es einen plausiblen Ansatz zur Verringerung der Komplexitäts- und Akzeptanzprobleme bietet. Den Beteiligten wird frühzeitig und weitgehend ein Zugang zu den entscheidungserheblichen Daten und Fakten ermöglicht, wodurch das Akzeptanzproblem gemindert wird. Beispielfähig können hier umweltrelevante Standortentscheidungen in den Bereichen Abfall oder Altlasten angeführt werden. Weitere Anwendung findet die Mediation neben gesetzlichen Regelungen des Umweltschutzes auch in dem Bereich der allgemeinen Umweltpolitik, wobei Politikansätze zum Beispiel im Bereich der Luftverschmutzung oder Altlastensanierung entwickelt werden. Politikforen stellen grundlegende umweltpolitische Fragen zur öffentlichen Diskussion, wodurch die Öffentlichkeit auf wichtige Probleme aufmerksam gemacht werden kann. Außerdem kann Mediation auch angewendet werden, um Abstimmungsprobleme und Kompetenzstreitigkeiten zwischen einzelnen Behörden im Umweltbereich zu klären (Zilleßen 1998, S. 21 f.).

5. Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung

Aufgrund des Wunsches nach kollektiver Selbstbestimmung besteht der Wunsch nach Öffentlichkeitsbeteiligung von Seiten der Bevölkerung, (Scharpf 1993, 26). Diese Selbstbestimmung ist ein fundamentaler Teil der Demokratie, die es dem Einzelnen ermöglicht, sein Schicksal durch gemeinsames Handeln zu beeinflussen. Nach Scharpf geht es demnach um Demokratie, wenn eine effektive Schicksalsbeeinflussung die Inanspruchnahme oder die Beschränkung von Handlungsmöglichkeiten oder Ressourcen erfordert. Dies gilt insbesondere für Situationen, in denen nicht alle Betroffenen Vorteile für sich selbst erwarten können. Wichtig erscheint es hierbei, dass der Einzelne sich mit einem Kollektiv identifiziert. Durch diese Identifikation werden der Gemeinschaft dienliche Leistungen freiwillig erbracht und Entscheidungen auch dann akzeptiert, wenn sie dem eigenen Interesse entgegenstehen. Dies bedeutet aber auch, dass „politische Einheiten mit schwacher Identitätsbindung nur eine begrenzte Fähigkeit zur kollektiven Selbstbestimmung entwickeln können“ (Scharpf 1993, 27). Bei der Basisdemokratie muss der Vertreter des Kollektivs in der Lage sein die Gemeinschaftsinteressen zu fördern, und er muss gewährleisten, „dass die dafür notwendige Herrschaftsgewalt im Sinne der Mitglieder [...] eingesetzt wird“ (Scharpf 1993, S. 27). Zur Aufrechterhaltung der Demokratie ist es entscheidend, dass es alternative Wahlmöglichkeiten für die Bevölkerung gibt.

Wenn dies nicht gegeben ist, dann bricht das System zusammen, da über lange Zeit die Herstellung von Akzeptanz für das Unvermeidliche den „demokratischen Verantwortungszirkel außer Kraft setzt“ (Scharpf 1993, S. 29).

Innerhalb der Verhandlungen zwischen Staat und Verbänden kommt in Deutschland den pluralistischen Politiknetzwerken eine besondere Bedeutung zu. Diese Netzwerke werden charakterisiert durch die Repräsentation der unterschiedlichen Interessen und Akteure in eigenem Politiksektor, wie Wirtschaft, Gewerkschaften, Umweltverbände etc. und der Beteiligung von verschiedenen administrativen Akteuren wie zum Beispiel Parteigremien oder Parlamentsausschüssen. Die Beziehungen sind hierbei nur wenig formalisiert, und die Beteiligung kann von Fall zu Fall sehr unterschiedlich sein. Die Entscheidungen des Gesetzgebers oder der Exekutive sind allerdings immer noch entscheidend, so dass die formelle Zuständigkeit der demokratischen Verantwortlichen Instanzen auch in diesem Fall nicht eingeschränkt ist. Die Entscheidungen sollen materiell allerdings aus Verhandlungen und nicht aus Prozessen hervorgehen (Scharpf 1993, S. 40 f.).

6. Die Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Deutschland

Die Beteiligung der Öffentlichkeit an Verfahren ist seit mehr als 30 Jahren Gegenstand von Diskussionen und findet seither auch Anwendung. Allerdings liegt der Ursprung dieser Methode in der Zeit der demokratischen Revolutionen in Kontinentaleuropa, eng verknüpft also mit der Durchsetzung der Demokratie. Der Schwerpunkt der Auseinandersetzung lag anfänglich eindeutig in der Begrenzung der staatlichen Macht und der gesellschaftlichen Einflussnahme auf diese Macht (Fisahn 2002, S. 7). Ein Beispiel für Deutschland stellt hier die Regelung des Allgemeinen Landrechts am Ende des 18. Jahrhunderts zum Wasserstauen dar, das als ein erster Vorläufer der heutigen Beteiligungsrechte angesehen werden kann. Hierdurch fand eine Regelung der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse statt, die in diesem Bereich durch die Benachteiligung der Allgemeinheit oder privater Dritter, dringend erforderlich war. Den betroffenen Personen wurde durch die Gesetzgebung ermöglicht, ihre Rechte geltend zu machen (Fisahn 2002, S. 7 u.10).

In Deutschland hat der Staat politisch immer eine wichtige Rolle eingenommen, allerdings wurde die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des 20. Jahrhunderts in Frage gestellt. Dies führte dazu, dass in den letzten Jahrzehnten die Forderung nach institutioneller Modernisierung aufgrund der steigenden Ansprüche an Staats- und Verwaltungshandeln aufkam, hierbei wurden gleichzeitig die Grenzen der institutionellen Reform mit in die Diskussion eingebracht. Dies hat neben einer veränderten Wahrnehmung des Staates von Seiten der Bürger auch einen anderen Umgang mit diesem herbeigeführt. Die Bürger fingen Anfang der 1970er Jahre an, sich in Bürgerinitiativen zu organisieren, die sich zu regionalen Umweltorganisationen entwickelten. Nach anfänglichen Zweifeln von Seiten der Politik gegenüber diesen neu

gegründeten Organisationen, wurden diese bald als Interessenvertretungen beispielsweise für betroffene Bürger anerkannt. Das Recht des Bürgers, die eigenen Interessen gegen politische Entscheidungen durchzusetzen, bildet somit den elementaren Bestandteil der heutigen Bürgerbeteiligung. Heute erwartet der Bürger in die Entscheidungsprozesse durch Berücksichtigung oder Mitsprache mit einbezogen zu werden. Es wird als positiv bewertet, dass Risiken und Belastungen, die von politischen Entscheidungen ausgehen können, von dem Bürger durch seine erhöhte Aufmerksamkeit eher wahrgenommen und angegangen werden können. Durch diese Entwicklung erscheint der Herrschaftscharakter des Staates allerdings eingeschränkt, da durch Partizipation bzw. Kooperation sich die Gesellschaft der pluralistischen Idee weiter angenähert hat (Zilleßen 1998, S. 10 f.).

Das Ausmaß, in dem die Bürger in Entscheidungsprozesse mit einbezogen werden, hängt allerdings immer noch von dem Themengebiet und der Einstellung der Verwaltung zu dem Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung ab. Die Politik wird durch den bürokratischen Apparat ausgeführt, dabei wird angenommen, dass der sozioökonomische und kulturelle Hintergrund von Behörden einen starken Einfluss auf ihr Verhalten hat (Aberbach et al. 1981, zit. in: Page, Jenkins 2005, S. 4). Somit kann davon ausgegangen werden, dass innerhalb der Behörden sehr unterschiedlich mit dem Thema Öffentlichkeitsbeteiligung umgegangen wird.

Im Jahr 1987 wurde erstmals von Ellwein und Hesse deutlich darauf hingewiesen, dass „die Aufgabe des Staates [...] sich danach auf die Wahrnehmung von Führungsfunktionen...“ (Ellwein/Hesse 1987, S. 53 u. 55, zit., in: Zilleßen 1998, S. 9) wie Kooperation, Koordination und Moderation konzentrierte. Hierbei wird dem Staat weiterhin die Rolle des Verhandlungsführers zugesprochen, er tritt als Organisationsform des Staates auf. Seine Ziele liegen in der Vermeidung von Legitimationsverlusten und der Verbesserung der Vollzugseffizienz. Auch wenn der Staat nicht mehr als alleiniger Akteur auftritt, hat er in diesem Konzept immer noch die Macht, Entscheidungen nach seinem Willen durchzusetzen (Zilleßen 1998, S. 8-10).

Im Umweltbereich wird die Öffentlichkeitsbeteiligung durch das Instrument der Mediation in den letzten Jahren immer häufiger angewendet, insbesondere auf der dezentralen Verwaltungsebene. Kennzeichnend ist allerdings die Tatsache, dass in den meisten Fällen nur Teilkonsense erzielt wurden (Weidner 1996, S. 212). Auch heute noch wird die Notwendigkeit von einer stärkeren Partizipation auf den unterschiedlichen Politikebenen, der Partizipationspraxis und ihrer wissenschaftlichen Reflexion proklamiert (Heinrichs 2005, S.44). Trotz allem liegt Deutschland innerhalb einer Mehrländeruntersuchung, in Bezug auf die Verbreitung alternativer Konfliktregelungsverfahren, in Europa an erster Stelle. Weltweit nimmt Deutschland nach den USA, Kanada und Japan den vierten Platz ein (Weidner 1996, S. 212 u. 214).

6.1 Kooperationen mit der Verwaltung

Die Akteure, die in staatliche Entscheidungs- und Vollzugsprozesse eingebunden sind, haben die Wahl zwischen zwei Vorgehensweisen. Sie können sich entweder kooperativ verhalten oder ihre eigene Machtstrategie verfolgen. Staatliche Entscheidungsträger handeln aufgrund von Macht, und ein kooperatives Verhalten erscheint als eine Strategie mit geringem Nutzen-

gewinn. Trotz allem wird Kooperation von Seiten des Staates heute angewendet, um langfristige zukunftsorientierte Lösungen zu erarbeiten (Benz 1994, S. 81 ff). Die angesprochenen Kooperationen können finanzieller, aber auch sachlicher Art sein. Sie können durch einen Informationsaustausch, Dienstleistungen oder durch die gemeinsame Entwicklung und Durchführung von zum Beispiel Umweltprojekten, Umweltagungen, Workshops oder anderen öffentlichen Veranstaltungen zustande kommen (Weidner 1996, S. 204).

Der starke Kooperationsdruck von Seiten der Regierung und der Bürger auf die Verwaltung führt dazu, dass Konflikte, die ursprünglich durch die Politik gelöst werden sollten, auf die Verwaltungsebene verschoben werden. Hier wird die Gefahr von Legitimations- und Effektivitätsdefiziten im Bereich der repräsentativen Demokratie gesehen. Innerhalb der Verwaltung vermehren sich hierdurch Unsicherheiten und Konflikte. Das Legitimationsproblem stellt sich durch die in Frage zu stellende Akzeptanz der Repräsentanten der staatlichen Herrschaft. Das Effektivitätsdefizit zeigt sich bei den Steuerungsmöglichkeiten des Verwaltungshandelns. Dieses wird allerdings durch Gesetze und Pläne der politischen Parteien bestimmt (Benz 1994, S. 50).

Viele Probleme werden heute immer stärker politisiert, hierdurch steigt auch der Entscheidungsbedarf, wodurch der Bedarf an einem effektiven Regierungs- und Verwaltungshandeln immer weiter zunimmt. Die derzeitige Vorgehensweise der Entscheidungsprozesse senkt allerdings die Effektivität des Regierungs- und Verwaltungshandelns, da, um eine große Anzahl an Wählern anzusprechen, Konflikte möglichst vermieden werden. Das Ziel vieler Politiker liegt darin, kurzfristige sichtbare Erfolge zu erzielen, dies führt dazu, dass langfristige Konfliktlösungen und wichtige Verteilungsentscheidungen erschwert werden (Benz 1994, S. 49 ff.).

6.2 Umweltpolitik und Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Umweltpolitik nimmt in dieser Diskussion eine besondere Rolle ein. Die große Anzahl an umweltpolitischen Ge- und Verboten führt Zilleßen zu der Vermutung, dass der Staat sich mit diesem Aufgabenbereich möglicherweise übernehme. Es ist und war hingegen in Deutschland allgemein anerkannt, dass der Staat in Hinblick auf die Gefahrenabwehr im Umweltbereich nicht gänzlich auf Steuerungen verzichten kann (Zilleßen 1998, S. 8-9).

Ende der sechziger Jahre wurde die Bevölkerung durch veränderte Rahmenbedingungen staatskritischer und umweltbewusster. Dies wurde unter anderem hervorgerufen durch einen veränderten Wertewandel, die erfolgreiche politische Thematisierung gesellschaftlicher Umweltansprüche durch die Umweltbewegung, den steigenden Einfluss grün-alternativer Parteien, eine kritische und extensive Medienberichterstattung, einen neuen Umweltpolitikansatz sowie die Erkenntnis der Grenzen der Problemlösungsfähigkeit. Hierdurch stieg der Kooperationsbedarf auf Seiten des Staates (Weidner 1996, S. 200).

Als Faktoren für den Sonderstatus der Umweltpolitik können folgende Punkte genannt werden:

- es bestehen unterschiedliche Vorstellungen über die Nutzung von natürlichen Ressourcen, wie beispielsweise Luft und Wasser. Ihnen kommen aufgrund ihrer Lebensnotwendigkeit für den Menschen ein hohes Interesse und ein hoher Grad an Emotionen von Seiten der Bevölkerung zu,
- Entscheidungen in diesem Feld betreffen das Allgemeinwohl,
- die Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems ist aufgrund der hohen Komplexität einiger umweltpolitischer Fragestellungen fraglich,
- Wirkungen von Entscheidungen sind aufgrund hoher Komplexität nur schwer abzuschätzen,
- durch das Zusammentreffen vieler unterschiedlicher Interessenvertreter erscheint es schwierig, Konflikte durch rein politische Entscheidungen zu regeln,
- negative Folgen durch falsche Entscheidungen können irreversibel sein.

Von der Bevölkerung wurde erwartet, dass der Staat sich über die Komplexität und Langfristigkeit der Verhältnisse bewusst ist und durch Strategien Steuerungsmöglichkeiten entwickelt, um diese Komplexität zu bewältigen. Es wurde die These aufgestellt, dass hierzu „ein sensibles, differenziertes, anpassungsfähiges, für Konsensbildungsprozesse offenes Instrumentarium“ benötigt wird, bei dem der Staat auf die „aktive Mitarbeit der gesellschaftlichen Kräfte“ (Ritter 1987, S. 936, in: Weidner 1996, S. 196) angewiesen ist. Als notwendig wurden hierzu im Weiteren flexible Instrumente angesehen, die in der Lage sein sollen, Vernetzungen sowohl zwischen Sachbereichen wie auch Akteuren zu erstellen (Weidner 1996, S. 196).

Mit dem Ende des kalten Krieges waren internationale Umbrüche verbunden, in dieser Zeit gewannen die Themen „globale Umwelt- und Entwicklungsprobleme“ stark an Bedeutung. In der Folge wurde die Agenda 21 entwickelt, nach der „[e]ine Grundvoraussetzung für die Erzielung einer nachhaltigen Entwicklung [...] die umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit an den Entscheidungsprozessen“ (BMU 1992, Kap. 23, Präambel, in: Heinrichs 2005, S.44) ist. Die Öffentlichkeit erscheint bis heute allerdings nur wenig eingebunden. Festzuhalten ist, dass seitdem Partizipation als ein zentrales „Instrument“ zur Förderung nachhaltiger Entwicklung angesehen wird (nach: Heinrichs 2005, S.44). Durch die Ausweitung der globalen Umweltpolitik haben sich Kooperationsbeziehungen verstärkt durchgesetzt, insbesondere auch auf der kommunalen Ebene. Hierbei handelt es sich zum größten Teil um lockere und informelle Kooperationen. Engere Kooperationsbeziehungen durch gemeinsame Organisationsgründungen sind hingegen selten (Weidner 1996, S. 205 u. 208).

Seit den achtziger Jahren ist der Umweltschutz somit in den entscheidenden politischen Parteien zu einem Schwerpunktthema geworden. Auch innerhalb der Wirtschaft und wichtiger Verbände hat ein Paradigmenwandel stattgefunden, durch den der Umweltschutz in diesen Feldern nicht mehr grundsätzlich als eine Last empfunden wird (Weidner 1996, S. 198). Ende der achtziger Jahre wurde dann das zuvor über Jahre entwickelte Konzept einer „dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung“ zum Leitbild der Umweltorganisationen. Dieses Leitbild diente seitdem als Legitimation für die veranstalteten Protestaktionen von Seiten der Organisationen gegen den Staat und die Wirtschaft, aber gleichzeitig auch für Kooperationen mit ihnen (Weidner 1996, S. 200). Die Entradikalisierung der Umweltorganisationen wird heute

als ein entscheidender Faktor für die veränderte Kooperationsfähigkeit der Politik verstanden. Die Akteure haben sich auf eine gemeinsame Basis einigen können. Diese prinzipielle Übereinstimmung eröffnet Kooperationsmöglichkeiten (Weidner 1996, S. 200 u. 201).

Der Mediation wird auch im Umweltbereich eine entscheidende Rolle zugeschrieben. Obwohl Umweltmediation für Deutschland ein relativ neues Aufgabenfeld darstellt, gibt es seit 1988 erste Erfahrungen. Von 64 dokumentierten Verfahren befassten sich 40% mit abfallwirtschaftlichen Problemen (Zilleßen 1998, S. 34 f). Diese Verfahren reichten von Abfallwirtschaftskonzepten bis zur Standortsuche und Planung von Deponien oder Müllverbrennungsanlagen. Es wurden auch Programme, Konzepte und Strategien mit Hilfe des Mediationsverfahrens erstellt, zum Beispiel zur langfristigen Abfallvermeidung oder der Entwicklung eines Verkehrsleitbildes für eine Großstadt. Allerdings ist hier zu beachten, dass sich die Verfahren erheblich in Bezug auf den zeitlichen und finanziellen Aufwand unterscheiden (Zilleßen 1998, S. 35).

Heute müssen viele Amts- und Mandatsträger noch lernen, dass diese Verfahren aus ihrer Perspektive eine Hilfe bei der Entscheidungsvorbereitung darstellen sollen und ihnen keine Zuständigkeiten entziehen. In den letzten Jahren haben aber in zunehmendem Maße professionelle Mediatoren oder Konfliktmanager aus privaten Beratungs- und Planungsbüros die Organisation und Durchführung übernommen, wodurch dieses Problem gemindert wird. Im Jahr 1996 hat sich eine Gruppe professioneller Mediatoren in einer Interessengemeinschaft zusammengefunden, um den Erfahrungsaustausch zu fördern und die Idee der Mediation gesellschaftlich und politisch auf breiter Ebene bekannt zu machen (Zilleßen 1998, S. 35 ff).

Im gleichen Jahr stellte Weidner fest, dass es gegenläufige Entwicklungen gibt. Es wird demnach versucht, in besonders konflikthafteren Bereichen vermehrt Partizipationsrechte abzubauen, mit der Begründung der Effizienzsteigerung und Verfahrensbeschleunigung (Weidner 1996, S. 202).

7. Die Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung in den USA

Im späten 19. Jahrhundert bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts war die öffentliche Administration in den USA durch das „managerial“, also ein betriebswirtschaftliches, Modell bestimmt. In diesem Modell hatten die Beamten die Aufgabe, die Güter der Allgemeinheit zu identifizieren und sie zu schützen. Als diese Aufgabe immer weiter an Umfang und Komplexität zunahm, wuchs ein großer Beamtenapparat, um sie zu verwalten. Das „managerial“ Konzept basiert auf dem Gedanken der Maximierung des sozialen Wohlergehens. Im Jahr 1946 wurde der „Administrative Procedure Act“ (APA) erlassen. Dieser systematisierte zum ersten Mal den Prozess der Bundesanstalten bei der Gesetzeserlassung durch Anordnungen. Es wurde hierdurch verfügt, dass die Behörden die Öffentlichkeit über die Regeln, die sie aufstellen, aufklären, Informationen über die Entscheidungsgrundlage darstellen, der Öffentlichkeit die

Möglichkeit zur Stellungnahme geben und für eine juristische Überprüfung des Gesetzerlassungsprozesses sorgen.

In den Jahrzehnten nach der Einführung der APA-Verfahren ersetzte das pluralistische Konzept das managerialism-Modell als Vorbild der administrativen Entscheidung. Hiernach war die Regierung keine Instanz der objektiven Entscheidungsfindung für die öffentlichen Interessen, sondern Schiedsrichter zwischen den unterschiedlichen Interessen der Öffentlichkeit. Das Konzept des Pluralismus blühte in den 1960er Jahren auf, dies äußerte sich durch die starke Zunahme der Gesetzgebung mit Öffentlichkeitsbeteiligung. Es wurden Gesetze erlassen, die der Öffentlichkeit einen größeren Zugang zu Regierungsinformationen und deren Entscheidungsprozessen ermöglichte. Auch die Umweltsatzungen, die in den siebziger Jahren erlassen wurden, basierten auf dem pluralistischen Konzept, da hierdurch den Interessengruppen Verhandlungsmöglichkeiten mit der Industrie eröffnet wurden.

In den letzten Jahren geriet das pluralistische Konzept durch die „popular democratic theory“ unter Druck. Der Partizipation wird hier eine noch größere Bedeutung zugemessen als bei dem pluralistischem Konzept. Auch in diesem Fall steht die Vermittlung zwischen unterschiedlichen Interessengruppen im Mittelpunkt. Das Ziel liegt allerdings in der Erzeugung von Verständnis für den gemeinschaftlichen Nutzen von kommunalen Zielen. Dieser Theorie nach sorgt Partizipation dafür, dass die Bevölkerung auf die Verknüpfungen zwischen privaten und öffentlichen Interessen aufmerksam gemacht wird (vgl.: Beierle/Cayford 2002, S. 2 ff).

In den USA hat die Mediation bereits eine Tradition von fast 100 Jahren. Schon im Jahr 1913 wurde das „Board of Mediation and Conciliation“ ins Leben gerufen, um die Arbeitskonflikte bei den Eisenbahnen zu bewältigen. Es wurde zu dieser Zeit gesetzlich festgehalten, dass die Regelung von sozialen Konflikten in Industrie und Wirtschaft durch die Verfahren der Mediation und Schlichtung verbessert werden kann. Das Verständnis der Mediation beruhte darauf, dass es eine Alternative zu Streiks und wirtschaftlichen Problemen stellte. Somit wurden bereits am Anfang des 20. Jahrhunderts in besonderen Fällen professionelle Mediatoren eingesetzt, im breiten Umfang wurde dies aber erst ab den vierziger Jahren verfolgt (Zilleßen 1998, S. 39).

Die Mediation zählt in den USA zu der Gruppe der „Alternative Dispute Resolution (ADR)“ Verfahren. Diese Verfahren haben gemeinsam, dass Probleme kooperativ gelöst werden. Der Unterschied besteht allerdings in dem Umfang, in dem die neutrale dritte Person hinzugezogen wird. Auch hier ist allerdings zu bedenken, dass die ADR-Verfahren die legitimen, gesetzlichen, politischen oder administrativen Verfahren nicht ersetzen sollen. In den USA werden durch diese Methoden verschiedene Ziele verfolgt:

- die Gerichte sollen von den Verfahren erleichtert werden, die mit anderen rechtlichen Mitteln besser geregelt werden können. Hierbei sollen die sozialen und finanziellen Kosten möglichst gering gehalten werden,
- die Entscheidungsvorbereitung der politisch oder administrativen Verantwortlichen und die Entscheidungsumsetzung soll verbessert werden (Zilleßen 1998, S. 19).

Die ADR-Bewegung entstand in den siebziger Jahren, da zu dieser Zeit das Interesse an alternativen Formen der Konfliktregelung anstieg. Mediation wurde in vielen Rechtsstreitigkeiten als eine sinnvolle Alternative zum Gerichtsverfahren angesehen, und im Weiteren erhielt die ADR-Bewegung starken Rückhalt durch den Kampf um Bürgerrechte in den sechziger und siebziger Jahren. Anwendung fand das Verfahren zur Lösung lokaler Bürgerrechtskonflikte, hierzu wurden Mediatoren engagiert. Eine Förderung der Projekte fand durch Befürworter des Verfahrens statt. Dieser Personenkreis der Förderer sah die Mediation als einen Weg zu einem besseren Interessenausgleich bei Nachbarschaftskonflikten an. Das Ergebnis war die Gründung von „Neighborhood Justice Centers“ Anfang der achtziger Jahre. Die Tatsache, dass sich die ADR-Verfahren in dem Bereich von Politik und Verwaltung in den USA so stark durchgesetzt haben, ist zurückzuführen auf die Schaffung von Einrichtungen auf Bundesebene und in den Einzelstaaten, die sich professionell für die ADR-Verfahren eingesetzt haben (Zilleßen 1998, S. 40-41).

In den letzten 30 Jahren hat die Öffentlichkeitsbeteiligung die zentrale Rolle in dem Machtspiel eingenommen, das bestimmt, wie die Gesellschaft mit dem Thema Umweltschutz umgeht (Beierle/Cayford 2002, S. 1). Seit 1974 hat in den USA die Zahl der Umweltmediationsverfahren stetig zugenommen. Die Hauptanzahl der Verfahren beschäftigte sich mit dem Problem von Standortkonflikten. Auch bei der Ausgestaltung gesetzlicher Regelungen des Umweltschutzes mit Einbezug der Wirtschaft und der Umweltverbände, wird das Mediationsverfahren häufig angewendet. Allerdings stellt auch in den USA die Anwendung von Mediation bei Umweltkonflikten noch nicht den Regelfall dar, allerdings ist der Stellenwert dieses Verfahrens deutlich höher als in Deutschland (Zilleßen 1998, S. 20-21).

8. Zusammenfassung

In den letzten 35 Jahren hat das Thema Öffentlichkeitsbeteiligung zunehmend an Bedeutung gewonnen. Es wurden verschiedene Verfahren, Strukturen und Netzwerke aufgebaut, um die Öffentlichkeit mit in Entscheidungsprozesse einzubinden. Es erscheint wichtig, noch einmal hervorzuheben, dass bei den alternativen Konfliktregelungsverfahren der Staat bzw. die Verwaltung letztendlich immer noch die Entscheidung trifft. Die Beteiligung der Öffentlichkeit dient hierbei als Hilfe für eine bestmögliche Entscheidungsfindung. Durch diese Tatsache wird die enge Verbindung der Themen Öffentlichkeitsbeteiligung und Demokratie deutlich. Öffentlichkeitsbeteiligung hat das demokratische System nicht erneuert, aber um einen Schritt erweitert. Auch in Zukunft besteht der Bedarf, dieses Verfahren weiter auszubauen, um dem pluralistischen Anspruch unserer Gesellschaft gerecht zu werden. Vorurteile von Seiten der Behörden gegen diese Verfahren müssen weiter abgebaut werden. Aufgrund der großen Anzahl an Akteuren erscheint es allerdings unwahrscheinlich, dass sich in nächster Zeit feste Netzwerke bilden werden, die sich für die Festsetzung von Verhandlungsergebnissen einsetzen. Somit stellen Netzwerke mit loser Bindung weiterhin den besten Lösungsweg für kooperative Verhandlungen zur Konfliktregelung dar.

Die Idee von Scharpf aufgreifend, dass die „Handlungsspielräume der nationalstaatlichen Politik die wesentlichen Wirkungszusammenhänge nicht mehr einschließt, von denen das Schicksal des Gemeinwesens abhängt“ (Scharpf 1993, S. 28), ist demnach zu fragen, ob für die Politik Beteiligungsverfahren nicht zunehmend an Bedeutung gewinnen. Der Einfluss der regionalen Politik wird durch die zunehmende Globalisierung in vielen Handlungsfeldern immer stärker außer Kraft gesetzt. Beispiele für diese Handlungsfelder stellt insbesondere die Wirtschaft, die durch die zunehmende Globalisierung den politischen Rahmenbedingungen eines einzelnen Landes nicht mehr zwingend unterworfen ist, da andere Länder alternativen bieten. Die Politik ist hingegen auf die Wirtschaft angewiesen, um das aufgebaute System in Deutschland aufrecht zu erhalten. Hiernach bilden Beteiligungsverfahren und daraus folgende Verträge der Politik die Möglichkeit, zumindest in Verhandlung mit den Akteuren zu treten, und somit Einfluss auf Entscheidungen zu nehmen.

Die Umweltbewegung in den 70er Jahren scheint eine Schlüsselrolle innerhalb der Entwicklung der Öffentlichkeitsbeteiligung gespielt zu haben. Über dieses Thema wurde eine Brücke zwischen Bürgern und Regierung geschlossen. Vor ca. 35 Jahren war die Konfliktlandschaft geprägt von fundamentalen Gegensätzen zwischen den Umweltorganisationen auf der einen und Staat und Wirtschaft auf der anderen Seite. Diese Situation hat sich in den letzten Jahren entschärft, da man sich in dem Bereich Umwelt auf eine gemeinsame Basis einigen konnte. Somit haben sich in den letzten Jahren innerhalb der Umweltpolitik vielfältige Formen der Kooperationen zwischen den Akteuren entwickelt, die sich aber in den meisten Fällen auf lose Beziehungen beschränken. Es ist zu bedenken, dass der Grund für die Teilnahme an Kooperationen der Regel nach in der Nutzenmaximierung liegt, die jeder Akteur für sich verfolgt.

Literatur

- Aberbach, Joel et al. (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*, Cambridge.
- Beierle, Thomas C. / Cayford, Jerry (2002): *Democracy in Practice - Public Participation in Environmental Decisions*, Washington, DC.
- Benz, Arthur (1994): *Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*, Baden-Baden.
- Ellwein, Thomas / Hesse, Joachim Jens (1987): *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Opladen.
- Fisahn, Andreas (2002): *Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung*, Tübingen.
- Hasebrook, Joachim (2003): *Pluralismus*. Microsoft Encarta Enzyklopädie, Microsoft.
- Heinrichs, Harald (2005): *Herausforderung Nachhaltigkeit: Transformation durch Partizipation?*, in: Peter H. Feindt / Jens Newig (Hrsg.): *Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit-Perspektiven der politischen Ökonomie*, Marburg, S. 43-63.
- Microsoft Encarta Encyclopädie (2003): *Basisdemokratie*. Microsoft.
- Page, Edward C. / Jenkins, Bill (2005): *Policy Bureaucracy – Government with a cast of thousands*, Oxford.

- Scharpf, Fritz (1993): Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat, in: Roland Czada / Manfred G. Schmidt (Hrsg.): Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit, Opladen, S. 25-50.
- Schubert, Kluas & Klein, Martina (2003): Das Politlexikon. 3, aktual. Aufl., Bonn.
- van Tatenhove, Jan / Leroy, Pieter (2003): Environment and Participation in a Context of Political Modernisation, in: Environmental Values 12(2), S. 155-174.
- Weidner, Helmut (1996): Freiwillige Kooperationen und alternative Konfliktregelungsverfahren in der Umweltpolitik. Auf dem Weg zum ökologisch erweiterten Neokorporatismus?, in: Wolfgang van den Daele / Friedhelm Neidhardt (Hrsg.): Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren. (WZB-Jahrbuch 1996), Berlin, S. 195-231.
- Zilleßen, Horst (Hrsg.) (1998): Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik, Opladen.

II. Policy-Making in der EU: Bürgerbeteiligung im politischen Mehrebenensystem und ihre rechtlichen Rahmenbedingungen

Johanna Mai

1. Einleitung

Die EU als politischer Akteur gewinnt zunehmenden Einfluss auf die politischen Bereiche ihrer Mitgliedsstaaten. „Auf dem Programm steht nicht mehr und nicht weniger als die definitive Umwandlung der Europäischen Union von einer Freihandelszone wirtschaftlicher Prägung in eine politische Föderation, die ein effizientes und demokratisches Regieren im Dienste der europäischen Bürger ermöglichen soll.“ (Trenz/Klein/Koopmans 2003, S. 7).

Dabei fungiert der europäische Staatenbund als Instrument zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Mitgliedern und soll somit eine Alternative zum Krieg sein (vgl. Martens 2004, S. 3). Nun wird nicht mehr mit Waffen gekämpft, sondern mit Worten. In Diskussionen sollen Einigungen gefunden werden und jeder Partner soll die gleichen Rechte zugesprochen bekommen. Doch wie können sich 25 Länder mit einer Bevölkerung von 450 Millionen Menschen Gehör verschaffen? Welche Möglichkeiten bietet das europäische System an Beteiligungsmaßnahmen für die Bürger?

Auf diese Fragen soll in dieser Arbeit eingegangen werden. Dazu wird zunächst die Organisation der EU als Mehrebenensystem dargestellt, bevor in den Abschnitten 3 und 4 die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung diskutiert werden. Dabei wird zunächst der „alte Stil“ beschrieben, wie er seit Jahren praktiziert wird. Der „neue Stil“ wird anhand von der Wasser-Rahmenrichtlinie, die 2000 von der EU verabschiedet wurde, aufgezeigt.

2. Die EU als politisches Mehrebenensystem

2.1 Was ist ein Mehrebenensystem?

Die Europäische Union setzt sich aus unterschiedlichen Akteuren zusammen, die auf verschiedenen Ebenen agieren. Auf der obersten Ebene, der supranationalen Ebene, sind die Organe der Europäischen Union zu finden. Darunter befindet sich die nationale Ebene, die aus den 25 Mitgliedsstaaten mit ihren nationalen Regierungen, Parlamenten, Parteien, Verbänden und der Bevölkerung besteht. Die dritte Ebene bildet die subnationale Ebene mit regionalen Einheiten innerhalb der Mitgliedsstaaten. Darunter fallen subnationale Regierungen, Verwal-

tungen, Parlamente, Parteien, Verbände etc. Das folgende Schaubild stellt die drei Ebenen und ihre Verbindungen untereinander dar.

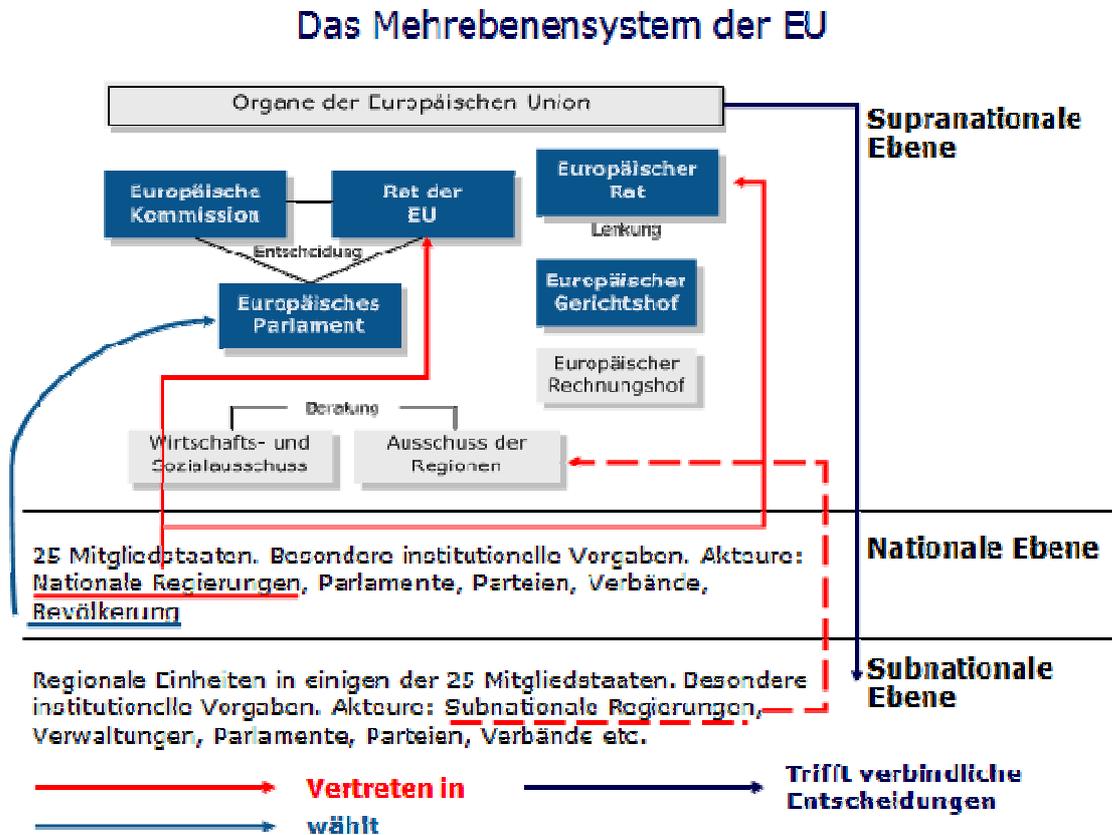


Abbildung II.1: Das Mehrebenensystem der EU (Schumann, o. J., o. S.).

Im politischen Mehrebenensystem der EU bilden Vertreter aus der subnationalen und nationalen Ebene die Organe der supranationalen Ebene. Hier lässt sich das „Bottom-up“-Prinzip erkennen. Anders herum werden nach dem „Top-down“-Prinzip verbindliche Entscheidungen für die beiden unteren Ebenen beschlossen. Die Gesetze der EU müssen jedoch jeweils auf der nationalen bzw. subnationalen Ebene umgesetzt werden.

Die drei Ebenen können nicht getrennt von einander betrachtet werden, da sie sehr stark miteinander verflochten sind (Mehrebenenverflechtung). Alleine die personelle Überschneidung, so sind beispielsweise die nationalen Regierungsoberhäupter im Rat der EU vertreten, macht eine Separierung nicht möglich. Außerdem bestehen die nationale und subnationale Ebene aus so vielen verschiedenen Systemen, dass eine hundertprozentige Abgrenzung nicht möglich ist.

Für die Fragestellung dieser Arbeit soll es jedoch genügen, zu wissen, welche Ebenen vorhanden sind und wie sie miteinander verbunden sind. Denn im Folgenden soll aufgezeigt werden, in welchen Bereichen dieses Systems eine Bürgerbeteiligung stattfindet und evt. zukünftig ausgebaut werden kann.

2.2 Organe der EU und ihre Aufgaben

In diesem Teil der Arbeit wollen wir uns im Wesentlichen auf die supranationale Ebene der EU konzentrieren. Denn dort werden die Gesetze entwickelt, vorgeschlagen, geändert, beschlossen und verabschiedet. In diesem Apparat muss es Möglichkeiten einer Bürgerbeteiligung geben. Die anderen Ebenen werden in Hinblick auf die Umsetzung von den erlassenen Partizipationsrichtlinien später betrachtet.

An dieser Stelle sollen zum besseren Verständnis kurz die verschiedenen Organe der obersten Ebene vorgestellt werden. Die Grafik fasst die Organe der Europäischen Union zusammen.

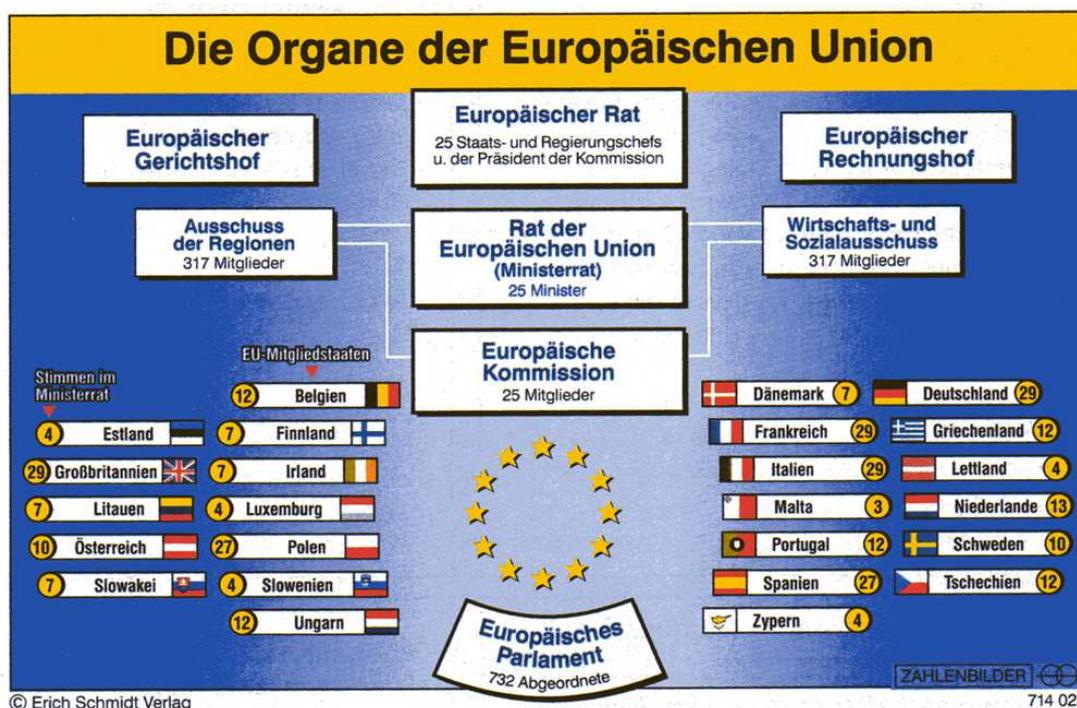


Abbildung II.2: Die Organe der Europäischen Union (Bundeszentrale für politische Bildung 2005b, S. 20).

Das Europäische Parlament (EP) setzt sich aus 732 Abgeordneten zusammen, die von den Bürgern der Union gewählt werden. Die erste Wahl fand 1979 statt und seitdem werden alle fünf Jahre die Wahlberechtigten zur Stimmabgabe aufgefordert. Die Zahl der Abgeordneten für jedes Land, ist von der Bevölkerungsgröße abhängig. Da jedoch für jeden Staat eine Mindestzahl an Abgeordneten festgelegt wurde, sind die bevölkerungsschwachen Staaten „überrepräsentiert“. Mit der Mindestzahl soll sichergestellt werden, dass die politischen Grundströmungen der Länder entsprechend im Parlament vertreten sind. Im Parlament sind über 100 Parteien vertreten, was die parlamentarische Arbeit erschwert. Daher schließen sich Fraktionen zusammen, die aus ähnlichen politischen Orientierungen hervorgehen. Das sind beispielsweise die Europäische Volkspartei (Christdemokraten), die Sozialdemokraten, die Allianz der Liberalen und Demokraten und die Grünen.

Zu den Aufgaben des Parlaments zählen:

- das EP entscheidet in der Gesetzgebung der EU in allen wichtigen Bereichen (mit Ausnahme der Agrarpolitik) gleichberechtigt mit dem Rat. Das EP hat kein Initiativrecht, kann aber die Kommission auffordern, Vorschläge für Gesetze auszuarbeiten,
- das EP kann den Haushaltsplan der Kommission in seiner Gesamtheit ablehnen. Letztlich entscheiden kann das Parlament über die nicht-obligatorischen Ausgaben (ca. ein Drittel des Etats),
- das EP hat verschiedene Kontrollrechte. Dazu gehören Fragestunden, Anfragen und die Debatten des Tätigkeitsberichts der Kommission. Außerdem kann es Untersuchungsausschüsse einsetzen und der Kommission das Misstrauen aussprechen,
- das EP muss völkerrechtlichen Verträgen (zum Beispiel einem Beitrittsbeschluss) zustimmen. (Bundeszentrale für politische Bildung 2005a, S. 34). Da das Europäische Parlament direkt vom Volk gewählt wird, ist hier ein erster Bereich für Bürgerbeteiligung zu sehen, auf den später noch einmal eingegangen wird.

Jedes Mitgliedsland entsendet einen Kommissar, so dass die Europäische Kommission zurzeit insgesamt 25 Kommissionsmitglieder hat. Die Kommission wird in einem zweistufigen Verfahren benannt. Zunächst benennt der Europäische Rat mit Zustimmung des Parlaments den Kommissionspräsidenten. Der Rat und der Kommissionspräsident stellen eine Liste mit den übrigen Kommissionsmitgliedern auf, über die das Parlament nach Anhörung der Kandidaten abstimmt. Werden Kandidaten abgelehnt, muss der Rat über neue Kandidaten abstimmen, die dem Parlament vorgeschlagen werden.

Die Kommission soll völlig unabhängig von nationalen Interessen handeln und die Interessen der EU insgesamt verfolgen. Daher sind Weisungen an die Kommission (zum Beispiel von nationalen Regierungen oder Institutionen) nicht erlaubt. Die Kommission hat unter anderem folgende Aufgaben:

- Gesetzgebung: Die Kommission verfügt alleine über das Initiativrecht, d.h. sie ist das einzige Organ, das neue EU-Gesetze vorschlagen kann (über die dann das Europäische Parlament und der Rat entscheiden). Mit ihren Gesetzesvorschlägen hat die Kommission viel zur Weiterentwicklung der Gemeinschaft beigetragen und wird deshalb häufig als „Motor der Integration“ bezeichnet. Die Kommission stellt auch den Haushaltsplan auf,
- Überwachung des Gemeinschaftsrechts: Als „Hüterin der Verträge“ sorgt die Kommission für die Umsetzung und Einhaltung des EU-Rechts in den Mitgliedsstaaten. Sie kann etwa eine Regierung, die den EU-Vertrag verletzt, vor dem Europäischen Gerichtshof verklagen oder ein Unternehmen mit Geldstrafen belegen, wenn es gegen europäisches Wettbewerbsrecht verstößt,
- Exekutive: Die Kommission sorgt für die Durchführung der Gemeinschaftspolitiken der Union (Agrarpolitik, Regionalpolitik, Entwicklungspolitik usw.) und verwaltet die dafür zur Verfügung stehenden Haushaltsgelder.“ (Bundeszentrale für politische Bildung 2005a, S. 27).

Der Rat der Europäischen Union, auch Ministerrat genannt, besteht aus den jeweils 25 Fachministern der nationalen Regierungen. So treffen sich die Außenminister, wenn Entscheidungen in deren Fachbereich anstehen oder die Umweltminister, die Landwirtschaftsminister usw. Durch diese Zusammensetzung besteht eine direkte Verbindung zwischen der supranationalen Ebene und der nationalen Ebene. Die Verhandlungen im Rat sind somit meist langwierig, da es sich um nationale Regierungsgesandte handelt, die jedoch gemeinschaftliche Ziele verfolgen sollen. Der Ministerrat ist das wichtigste gesetzgebende Organ, da es zusammen mit dem Parlament die Legislativbefugnisse und die Verantwortung für den EU-Haushalt innehat. Der Rat hat darüber hinaus über den Beitritt weiterer Staaten zu beschließen. Außerdem schließt er internationale Abkommen ab, die von der Kommission ausgehandelt wurden.

Der Ausschuss der Regionen (AdR) und der Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) sind beide ein beratendes Organ. Bei Entscheidungen, die die regionale oder kommunale Ebene betreffen müssen die Kommission und der Ministerrat eine Stellungnahme des AdR einholen.

Der EWSA vertritt unter anderem die Interessen der Arbeitgeber und -nehmer und hat drei Aufgaben:

1. er berät die Kommission, den Rat und das Europäische Parlament bei der Gesetzgebung,
2. er soll die Zivilgesellschaft stärken, d.h. die BürgerInnen und ihre Organisationen zu einer regen Beteiligung an Verwaltungsentscheidungen ermuntern und
3. er soll die Bürgergesellschaft auch in Drittstaaten stärken.“ (Bundeszentrale für politische Bildung 2005a, S. 31-32).

Der Europäische Rat ist nicht zu verwechseln mit dem Ministerrat. Hier kommen die Staats- und Regierungschefs und der Kommissionspräsident zusammen. Die Mitglieder des Europäischen Rates beraten über grundsätzliche Fragestellungen der EU und legen die allgemeinen politischen Leitlinien der Union fest. Der Europäische Rat hat somit die Richtlinienkompetenz inne.

Über all diesen Organen wachen zwei Ordnungsorgane, zum einen der Europäische Rechnungshof (EuRH) und zum anderen der Europäische Gerichtshof (EuGH). Der EuRH „überwacht die Recht- und Ordnungsmäßigkeit aller Einnahmen und Ausgaben der EU-Organe und überprüft die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung.“ (Bundeszentrale für politische Bildung 2005a, S. 31).

Der EuGH ist im Grunde für alle rechtlichen Fragestellungen zuständig. So entscheidet er über Verfassungsfragen, Verwaltungsangelegenheiten und Zivilstreitigkeiten. Außerdem ist das EuGH Schieds- und Gutachterinstanz. Die Rechtsprechung des EuGH steht dabei immer über dem nationalen Recht.

3. Bürgerbeteiligung des „alten Stils“

3.1 Grundzüge der Bürgerbeteiligung

Um Bürgerbeteiligung betreiben zu können, benötigt es banaler Weise Bürger. Die Bürgerschaft der EU ist so geregelt, dass jeder Mensch, der Bürger eines Mitgliedstaates ist, gleichzeitig auch die Unionsbürgerschaft innehat. Die Unionsbürgerschaft ist mit verschiedenen Rechten verbunden, die die Partizipation auf formaler Weise unterstützt. So hat der Unionsbürger unter anderem das Recht

- das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen und bei Europawahlen in dem Land, in dem er wohnt zu nutzen, auch wenn er nicht dessen Staatsangehörigkeit besitzt,
- sich in der Amtssprache seines Heimatlandes an alle EU-Behörden zu wenden und in dieser Sprache auch eine Antwort zu erhalten,
- sich an Europäische Bürgerbeauftragte zu wenden und das Petitionsrecht zu nutzen.

Mit diesen Rechten sind schon viele Möglichkeiten genannt, die der Bürger zur Beteiligung und zur Einflussnahme auf europäische Gesetze hat.

Zum ersten die Wahl des EU-Parlament. Wie oben beschrieben, wird dieses direkt von den Bürgern gewählt und dieser kann damit die Politikrichtung des Parlaments bestimmen. Da das Parlament seine Einflussmöglichkeiten seit seiner Einführung immer weiter ausgebaut hat, sollte es den Bürgern bewusst gemacht werden, welche Bedeutung ihr Gang zur Wahlurne hat. Jedoch nahm die Wahlbeteiligung in den letzten Jahren immer weiter ab, da eben diese Einflussmöglichkeit von vielen Unionsbürgern als zu gering eingeschätzt wird. Es herrscht zu sehr das Gefühl ‚die da oben machen eh, was sie wollen‘ (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2005b, S. 6).

Bei den letzten beiden Wahlen lag die Wahlbeteiligung nur noch knapp über 50 Prozent. Dabei ist die Beteiligung besonders in Deutschland, dem Vereinigten Königreich, Schweden und Finnland stark zurückgegangen.

Das Wahlsystem und die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments werden von vielen Seiten kritisch betrachtet. So wird zum Beispiel geäußert, dass die Partizipationsfunktion schwer zu erfüllen sein, „da die Größe des Wahlkörpers und die in Grenzen zu haltende Mitgliederzahl des EP kein günstiges Verhältnis von Abgeordneten und Zahl der Wahlberechtigten zulassen.“ (Nohlen 2004, S. 34). Jedoch muss festgehalten werden, dass das Recht zur Wahl für den Bürger eines der einfachsten Formen der Partizipation ist, die er ganz leicht nutzen kann.

Daneben gibt es für den Bürger die Möglichkeit bei Beschwerden über Missstände in der Verwaltungstätigkeit der EU den Europäischen Bürgerbeauftragten (Ombudsmann) zu kontaktieren. Dieser hat dann die Aufgabe auf eine Lösung des Problems hin zu wirken. Damit sollen nach und nach kleine Missstände in der europäischen Verwaltung ausgeräumt werden.

Durchschnittliche Wahlbeteiligung in der EU (1979-2004)

Wahlbeteiligung	1979	1984	1989	1994	1999	2004
Belgien	91,40	92,2	90,7	90,7	91	90,81
Italien	84,90	83,4	81,5	74,8	70,8	73,1
Frankreich	60,70	56,7	48,7	52,7	46,8	43,14
Deutschland	65,70	56,8	62,3	60	45,2	43
Luxemburg	88,90	88,8	87,4	88,5	87,3	90
Niederlande	57,80	50,6	47,2	35,6	30	39,1
Dänemark	47,80	52,4	46,2	52,9	50,5	47,85
Irland	63,60	47,6	68,3	44	50,2	59,7
Vereinigtes Königreich	32,20	32,6	36,2	36,4	24	38,9
Griechenland		77,2	79,9	71,2	75,3	62,78
Spanien		68,9	54,6	59,1	63	45,94
Portugal		72,4	51,2	35,5	40	38,74
Schweden				41,6	38,8	37,2
Österreich				67,7	49,4	41,8
Finnland				60,3	31,4	41,1
Tschechien						28,32
Estland						26,83
Zypern						71,19
Lettland						41,34
Litauen						48,38
Ungarn						38,5
Malta						82,37
Polen						20,87
Slowenien						28,34
Slowakei						16,96
EU-25-Durchschnitt						47,8504
EU-15-Durchschnitt	65,89	64,97	62,85	58,07	52,91	52,88

Quelle: Institute for Democracy and Electoral Studies: Europe expands, Turnout falls: The Significance of the 2004 European Parliament Election, Stockholm 2004.

Abbildung II.3: Wahlbeteiligung in der EU (1979 – 2004) (Weidenfeld und Wessels 2006, S. 246)

Darüber hinaus kann an das Europäische Parlament eine Petition gerichtet werden. Der Bürger kann damit sein Anliegen von allgemeinem Interesse oder aber auch seine individuelle Beschwerde vorbringen. Damit kann bei Wunsch ferner eine öffentliche Stellungnahme des Parlaments erlangt werden.

Bei den Beschwerdeführern kann es sich neben einzelnen Bürgern auch um Verbände und Interessengruppen handeln. Diese bilden eine weitere Gelegenheit auf die Geschehnisse in der EU Einfluss zu nehmen. Der Vorteil über diesen Weg sich einzusetzen, liegt in der größeren Macht einer Gruppe gegenüber eines einzelnen und meist verfügen die Interessengruppen über hauptamtliche Personen. Somit ist immer jemand da, der die Zeit und die Kenntnisse hat, die Interessen entsprechend einzubringen. Über 1000 Verbände, Lobbyagenturen und Unternehmensvertretungen versuchen zurzeit ihre Ziele durchzusetzen. „Die Einflussmöglichkeiten europäischer Verbände und zivilgesellschaftlicher Organisationen reichen von informellen Kontakten zu EP-Abgeordneten, Kommissions- und nationalen Regierungsmitgliedern sowie europäischen Beamten von Kommission, Rat der EU und EP (traditioneller Lobbyismus) bis

hin zu institutionalisierten Verfahren in Beratenden Ausschüssen (zum Beispiel im WSA).“ (Bundeszentrale für politische Bildung 2005b, S. 28).

Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss, der auch zum Lobbyismus gezählt wird, setzt sich aus Vertretern aller Mitgliedsländer zusammen. Dabei entsenden die jeweiligen nationalen Regierungen Vertreter aus den drei Gruppen Arbeitgeber, Arbeitnehmer und Verschiedene Interessen (beispielsweise Verbraucherverbände, Handelskammern, Bauernverbände). Mittlerweile hat sich eingebürgert, dass der EWSA schon vor dem formalen Entscheidungsverfahren in den Problemverarbeitungsprozess mit eingebunden wird. Zudem gibt der EWSA an, dass „etwa zwei Drittel seiner Empfehlungen und Vorschläge von Kommission, Parlament und Rat berücksichtigt werden.“ (Weidenfeld und Wessels 2006, S. 227). Durch diese Eingebundenheit haben die Dachverbände auf europäischer Ebene eine relativ starke Machtposition.

Die letzten beiden Möglichkeiten der Partizipation, die in diesem Abschnitt genannt werden sollen, sind stark von den Nationalstaaten abhängig. Zu verschiedenen Themenbereichen (etwa Währungsunion, EU-Beitritt) werden in einzelnen Ländern Referenden oder Umfragen durchgeführt. Damit hat der Bürger die Chance seine Stimme direkt zu einem Thema abzugeben.

3.2 Welche Möglichkeiten bietet die Verfassung?

In diesem Abschnitt soll kurz darauf eingegangen werden, ob die zur Ratifizierung vorliegende Verfassung Verbesserungen für die Bürgerbeteiligung bringen würde. Es war geplant, dass die Verfassung bis Oktober 2006 von allen 25 Mitgliedstaaten ratifiziert wird. Davon sollen in mindestens 10 Staaten Referenden darüber durchgeführt werden (vgl. Bundeszentrale für politische Bildung 2005b, S. 59). Jedoch wurde im vergangenen Jahr eine Krise ausgelöst, nachdem in Frankreich und den Niederlanden die Referenden zu Ungunsten des Entwurfs ausgefallen waren. Daher bleibt abzuwarten, wie es mit der Verfassung weitergeht. Dennoch soll ein kurzer Blick darauf geworfen werden.

Während der Erarbeitung der Verfassungsvorlage wurde auf Transparenz gesetzt. Zum einen gab die Kommission Umfragen in Auftrag, die zeigten, dass die EU-Bürger eine Verfassung unterstützen, zum anderen tagte der Konvent öffentlich und die Dokumente wurden im Internet veröffentlicht. Außerdem fungierten Mitglieder des EWSA, des AdR und Vertreter der europäischen Sozialpartner als Beobachter.

Folgendes Schaubild zeigt die Struktur der EU, wie sie nach der vorliegenden Verfassung geplant ist.

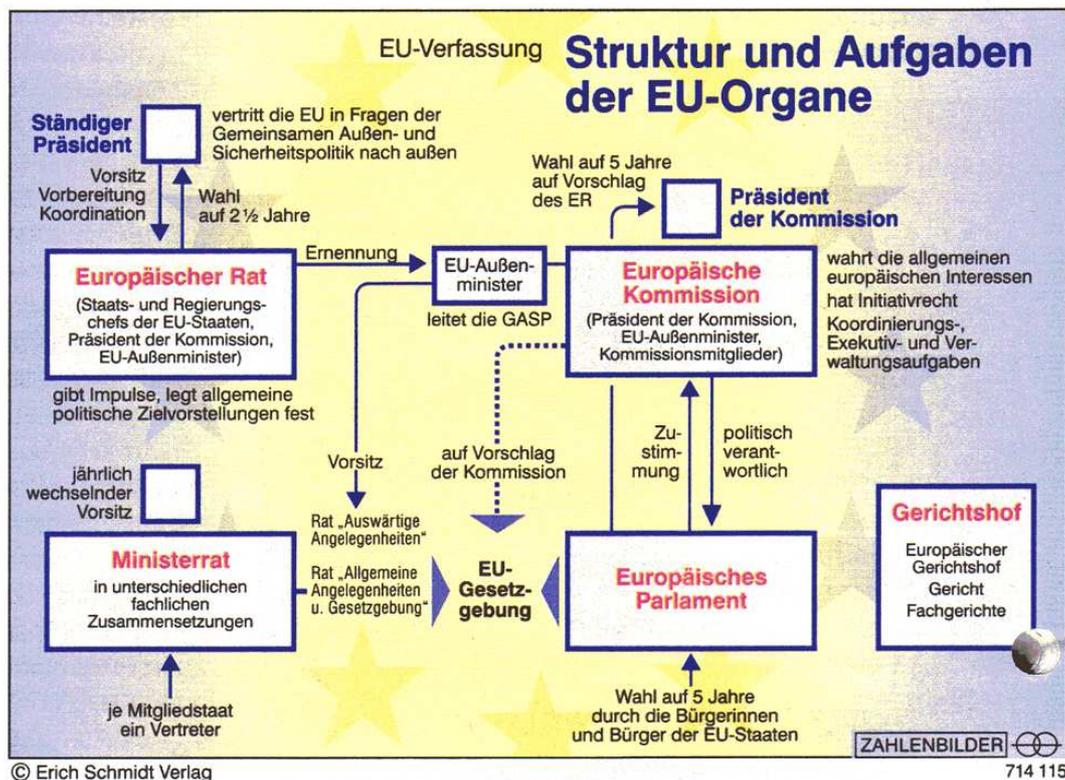


Abbildung II.4: Die Struktur der EU nach der Verfassung (Bundeszentrale für politische Bildung 2005b, S. 62)

Im Wesentlichen bliebe die alte Struktur natürlich erhalten. Der Entwurf sieht allerdings eine Stärkung des Parlaments vor. Durch die Ausweitung des Mitentscheidungsverfahrens auf weitere Anwendungsfälle würde unter anderem die demokratische Legitimation erhöht. Auch im Bereich Haushaltsrecht würde das Parlament gestärkt und könnte über alle EU-Ausgaben mitentscheiden.

Der Bürger würde eine weitere direkte Einflussmöglichkeit durch das Aufforderungsrecht erhalten. Damit könnte die Kommission aufgefordert werden, geeignete Vorschläge zu Themen vorzulegen, wenn mindestens eine Million Menschen aus mehreren EU-Ländern dieses wünschten.

Neben diesen Aufgabenerweiterungen käme eine höhere Personalisierung der EU hinzu. Zu dem Präsidenten der Europäischen Kommission, der nun auf Vorschlag des Rates vom EP gewählt würde, kämen der Europäische Außenminister und ein hauptamtlicher Präsident des Europäischen Rates hinzu. Diese drei Personen würden für den Bürger erkennbar die Europäische Union verkörpern.

Ob der Verfassungsentwurf in dieser Ausgestaltung in Kraft tritt oder welche Änderungen noch vorgenommen werden, bleibt abzuwarten. Die im letzten Jahr ausgelöste ‚Verfassungskrise‘ wird in Bezug auf die öffentliche Debatte auch positiv gesehen. So formulierte der Direktor vom Zentrum für Europäische Integrationsforschung: „Sie ist sogar eine Chance zur Stärkung der Bürgerbeteiligung im weiteren europäischen Einigungsprozess. [...] Er entwi-

ckelt sich zusehends zu einem Prozess auf der Basis einer europäischen Öffentlichkeit.“ (Kühnhardt, 2005 S. 3).

4. Bürgerbeteiligung des „neuen Stils“

Die Europäische Union hat ihre Aufgaben mit der Zeit immer weiter ausgebaut. „Von der gemeinsamen Kontrolle des Kohle- und Stahlmarktes (1952), über die Außenhandelspolitik (1970), die Garantie der Freizügigkeit von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital (1993) bis zur Innen-, Rechts- und Außenpolitik (1993) und zur Einführung eines gemeinsamen Geldes (2002) – die EU ist heute in so gut wie jedem Politikfeld aktiv, wenn auch mit unterschiedlicher Handlungskompetenz.“ (Bundeszentrale für politische Bildung 2005b, S. 4). Durch den anhaltenden größer werdenden Einfluss der EU ist die Debatte um die Legitimation, Demokratisierung und Partizipation in vollem Gang (vgl. Lemke 2003, S.103). Daher werden Partizipationsmodelle diskutiert, die über die oben beschriebenen formellen Rechte des alten Stils hinausgehen. Erste Ansätze und Anwendungen kann man in der Umweltpolitik finden. Einen grundlegenden Beitrag leistete die Kommission mit der Veröffentlichung des Weißbuches „Europäisches Regieren“ im Sommer 2001. Darin macht sie unter anderem Vorschläge, wie eine bessere Einbindung der Akteure gewährleistet werden kann. Zum einen berichtet die Kommission, welche Maßnahmen sie innerhalb ihres Kompetenzbereichs ergreifen möchte und zum anderen macht sie Vorschläge, die von den anderen Institutionen aufgenommen werden sollten. Im Folgenden sollen die wichtigsten Inhalte des Weißbuches vorgestellt werden, sowie einige Richtlinien, die in den vergangenen Jahren einen neuen Weg der Partizipation eingeschlagen haben. Dabei wird klar werden, dass die prägende Partizipation nicht auf der Supranationalen Ebene geleistet werden kann, sondern auf nationaler und da meist auf regionaler Ebene bewerkstelligt werden muss. Die Frage, die sich dabei stellt, lautet: Wie konkret kann und will die Kommission entsprechende Vorgaben für diese Form der Partizipation machen?

Die Kommission hat verschiedene Mittel, um die nationale Ebene zum Handeln zu bringen. Mit der Veröffentlichung von Grün- und Weißbüchern teilt die Kommission ihren Stand der Dinge zu einem Themenkomplex mit. Darin sind Vorschläge und Handlungsalternativen aufgezeigt, die zur Diskussion beitragen bzw. eine Diskussion in Gang setzen sollen. Daraus können sich dann Richtlinien und Verordnungen ableiten. Bei der Richtlinie sind die einzelnen Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, innerhalb einer vorgegebenen Frist die Inhalte der Richtlinie in nationales Gesetz umzusetzen. Die Verordnung gilt direkt in allen Mitgliedstaaten und benötigt keine Umsetzung mehr.

4.1 Das Weißbuch „Europäisches Regieren“ und die Wasserrahmenrichtlinie

In dem oben genannten Weißbuch macht die Kommission in Abschnitt 3 Vorschläge für einen Wandel. Dieser bezieht sich auf

1. eine bessere Einbindung der Akteure,
2. eine bessere Politik, bessere Regeln und bessere Ergebnisse,
3. einen Beitrag der EU zur Global Governance und
4. eine Neuausrichtung der Politikfelder und der Institutionen.

Die wichtigsten von der Kommission genannten Aktionspunkte in Hinsicht auf eine verbesserte Bürgerbeteiligung sind zum einen die Weiterentwicklung des EUR-LEX zu einem einzigen Online-Portal in allen Sprachen. Damit soll dem Bürger ermöglicht werden, den gesamten Entscheidungsprozess von politischen Vorschlägen verfolgen zu können. Die Mitgliedstaaten werden allgemein aufgefordert, die öffentliche Debatte über europäische Angelegenheiten voran zu treiben. Um die Bürger über die regionale und kommunale Ebene einbeziehen zu können, wird zwischen den europäischen und nationalen Verbänden der Regionalbehörden ein Dialog entwickelt, der in einem frühen Stadium der Politikgestaltung ansetzt. Dabei sollen die Mitgliedstaaten untersuchen, wie lokale Akteure verbessert in die Gestaltung der EU-Politik eingebunden werden können. Ein weiterer Schritt ist der Ausbau und die sinnvolle Nutzung von Netzwerken. Dafür will die Kommission unter anderem alle sektorspezifischen Konsultationsgremien in einem Verzeichnis zusammenfassen und veröffentlichen. Die Netzwerke sollen unter anderem den EU-Ombudsmann und den Petitionsausschuss unterstützen. Dazu sollen vergleichbare Stellen auf nationaler Ebene eingerichtet werden, die den Bürgern in EU-Angelegenheiten weiterhelfen. Für diese Umsetzung ist die Mithilfe der einzelnen Mitgliedstaaten wiederum gefragt.

Ein Hauptziel der Kommission ist: „Die Menschen müssen das politische Projekt hinter der Union besser erkennen können.“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2001a, S. 36).

Im nächsten Abschnitt möchte ich die neuen Partizipationsansätze anhand von verschiedenen Richtlinien aufzeigen, die in den Jahren 2000 bis 2003 von der Kommission entworfen und vom Rat und Parlament verabschiedet worden sind.

Die Richtlinie zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, die im Dezember 2000 in Kraft trat, ist allgemein als Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) bekannt. In ihr wird festgestellt: „Der Erfolg der vorliegenden Richtlinie hängt von einer engen Zusammenarbeit und kohärenten Maßnahmen auf gemeinschaftlicher, einzelstaatlicher und lokaler Ebene ab. Genauso wichtig sind jedoch Information, Konsultation und Einbeziehung der Öffentlichkeit, einschließlich der Nutzer.“ (Europäische Union 2000, S. 2). In Artikel 14 der Richtlinie wird die Forderung nach Partizipation ein wenig konkretisiert. Dabei sind drei wesentliche Punkte zu nennen.

- Die Mitgliedstaaten haben eine aktive Beteiligung aller interessierten Stellen zu fördern und zwar in allen Umsetzungsphasen der Richtlinie,

- das Anhörungsverfahren ist in drei Phasen gegliedert, in denen jeweils zu den veröffentlichten Plänen und Programmen Stellung genommen werden kann,
- der Zugang zu Hintergrundinformationen muss sichergestellt werden.

Was ist aber nun unter einer ‚aktiven Beteiligung‘ zu verstehen und wie kann diese gefördert werden? Aus der Richtlinie geht lediglich hervor, dass die aktive Beteiligung über die Anhörung hinausgeht.

Um eine Hilfestellung zur Umsetzung der Richtlinie zu geben, hat die Direktion für Wasser (Untergruppe der EU-Generaldirektion Umwelt) Ende 2002 einen Leitfaden herausgebracht. Dieser ist für die Mitgliedstaaten jedoch nicht rechtsverbindlich und daher bleibt ihnen selbst überlassen, wie sie die ‚aktive Beteiligung‘ definieren und umsetzen.

Der Leitfaden stellt die Anforderungen an die Mitgliedstaaten mit folgender Grafik dar.



Abbildung II.5: Partizipation nach der WRRL (Wasserdirektion der EU 2002, S. 5)

Im Falle der aktiven Beteiligung „müssen die Mitgliedstaaten deutliche Anstrengungen unternehmen, die aktive Beteiligung zu unterstützen und zu erleichtern, im zweiten Falle ist die Anhörung eine Verpflichtung, der nachgekommen werden muss.“ (Wasserdirektion der EU 2002, S. 31). Die Wasserdirektion zeigt in dem Leitfaden auf, zwischen welche Durchführungsphasen unterschieden wird und wann eine Einbeziehung der Öffentlichkeit welche Effekte haben kann. Dabei wird klargelegt, dass es in der Umsetzung nicht den einen Weg gibt, sondern es müssen die im Dokument angeregten Fragestellungen und Lösungsvorschläge von den jeweiligen Anwendern beleuchtet werden, um den entsprechenden Weg zu finden.

In den folgenden Jahren wurden weitere Richtlinien erlassen, die Einfluss auf die Wasserrahmenrichtlinie und die Bürgerbeteiligung haben. Dazu gehören die Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung, die Umweltinformationsrichtlinie und die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie.

Besonders in der letztgenannten wird die Förderung der Beteiligung von NGOs und der Umwelterziehung der Öffentlichkeit genannt. Darüber hinaus wird festgelegt, dass die Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter Pläne und Programm zu beteiligen ist. Ziel ist au-

Berdem eine verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung und der Zugang zu Gerichten. Konkrete Angaben zu der Umsetzung sind jedoch wie in der WRRL nicht wirklich zu finden.

4.2 Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie – ein Beispiel

Wie die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie aussehen kann, soll nun kurz am Beispiel der Niederlande dargestellt werden. Die nachfolgenden Ausführungen basieren auf den Forschungen von Enserink (2005) im Bereich der Wasserwirtschaft.

Wenngleich das niederländische politische System seit einigen Jahrzehnten durch eine enge Einbindung von Interessengruppen in politische Entscheidungen charakterisiert ist, zählte der Wasserwirtschaftsbereich bislang zu den Politikfeldern, in denen die Partizipation schwach vertreten war (vgl. Enserink 2005, S. 210). Eine Änderung erfolgte durch die EG-Wasserrahmenrichtlinie. Die niederländische Regierung verabschiedete im April 2004 das Dokument „Pragmatische Implementatie Europese Kaderrichtlijn Water in Nederland“ und kam damit ihrer Pflicht der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie nach. In Bezug auf Partizipation ist in dem Dokument lediglich ein Paragraph enthalten, zuzüglich einer Festlegung für die Zukunft. Enserink stellt fest, dass es den Anschein hätte, dass die Partizipation bei der Informierung von Organisationen und Interessenvertretern beendet sei (vgl. Enserink 2005, S. 210). Denn im Dokument steht geschrieben:

„The active involvement of ‚interested parties‘ will be accommodated by the Netherlands by – at the right moments – involving in the implementation process social parties at national and river basin levels“ (Enserink 2005, S. 210) und “there are websites, newsletters and e-zines to inform everyone interested, organization or stakeholder, about the WFD” (Enserink 2005, S. 210).

Im Dokument ist außerdem festgelegt, dass Organisationen vor der formalen Konsultationsrunde im Jahr 2006 in allen Phasen des Prozesses einbezogen werden sollen. Dabei wird jedoch nicht geklärt, wie diese Einbeziehung geregelt sein soll. So dass Entscheidungen darüber erstmal hinausgeschoben werden. Enserink stellt fest: „Thus, we can conclude that PP clearly is not priority.“ (Enserink 2005, S. 210).

5. Zusammenfassung

Der Beitrag dieser Arbeit sollte darin liegen, die Möglichkeiten einer Bürgerbeteiligung im europäischen Mehrebenensystem aufzuzeigen. Der Abschnitt 3 führte dabei die althergebrachten und in den Gesetzen fest verankerten Partizipationswege auf. Neue Chancen und Ansätze wurden in Abschnitt 4 dargestellt. Beide Bereiche ergänzen sich und sind für eine umfassende Bürgerbeteiligung notwendig.

Es ist klar geworden, dass der neue Weg jedoch noch in seinen Kinderschuhen steckt und besonderer Anstrengungen gebraucht. Denn hierbei spielt die Umsetzung von vorgegebenen

Richtlinien eine zentrale Rolle. Dieser Partizipationsansatz durchläuft alle drei Ebenen und kann nur erfolgreich umgesetzt werden, wenn die Ebenen sich über die Spielregeln und das Ziel einig sind.

Bei der Wasserrahmenrichtlinie ist aufgefallen, dass die Kommission einen recht großen Handlungsrahmen zur Verfügung stellt, innerhalb dessen die einzelnen Nationalstaaten tätig sein können. Dies macht es möglich die Partizipation den individuellen Gegebenheiten anzupassen und ist somit für den Bürger ggf. verständlicher. Andererseits kann ein zu großer Handlungsrahmen zu dem Prinzip ‚jeder macht, was er will‘ führen. Um dieses zu verhindern, ist es wichtig, dass die Kommission ihre Aktionspunkte aus dem Weißbuch umsetzt. Denn damit schafft sie bessere Beziehungen zu den verschiedenen Ebenen und wird auf Probleme schneller aufmerksam.

Das sich gerade jetzt ein Wandel abzeichnet, lässt sich evt. unter anderem auf die EU-Erweiterung zurückführen. Denn durch die immer größere Gruppe, fällt es schwerer sich auf einen gemeinsamen Nenner zu einigen. Daher kann der Weg, die konkrete Umsetzung auf Subnationaler Ebene stattfinden zu lassen, als eine Lösung dieses Problems angesehen werden.

Hinzu kommt, dass die Kommission erkannt hat, dass Partizipation ein wichtiges Mittel ist, um Maßnahmen erfolgreich durchzuführen. In einer Mitteilung schreibt sie: „Die Behörden spielen zwar bei der Schaffung klarer langfristiger Rahmenbedingungen eine Schlüsselrolle, schlussendlich sind es jedoch die einzelnen Bürger und Unternehmen, die die Veränderungen im Konsum- und Investitionsverhalten vornehmen können, die für die Verwirklichung der nachhaltigen Entwicklung erforderlich sind.“ (Kommission der Europäischen Gemeinschaft 2001b, S. 5).

Dass es Probleme bei der Umsetzung gibt, zeigt das Beispiel der Niederlande. Es ist daher noch ein großes Stück Arbeit, bis Partizipation in allen Bereichen im akzeptablen Umfang den Einzug erhalten wird.

Literatur

Bundeszentrale für Politische Bildung / bpb (Hrsg.) (2005a): pocket europa. EU-Begriffe und Länderdaten, Braunschweig.

Bundeszentrale für politische Bildung / bpb (Hrsg.) (2005b): Europäische Union, München.

Enserik, Bert (2005): Public Participation in Dutch Watermanagement. Pragmatism in Meeting EU Requirements, in: Peter H. Feindt / Jens Newig (Hrsg.): Öffentlichkeitsbeteiligung, Partizipation, Nachhaltigkeit. Perspektiven der politischen Ökonomie, Marburg, S. 209-233.

Europäische Union (2000): Wasserrahmenrichtlinie. RL 2000/60/EG, 23.10.2000, Brüssel. Online unter: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2000/l_327/l_32720001222de00010072.pdf (18.02.2006).

- Europäische Union (2001): Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung, RL 2001/42/EG, 27.06.2001, Brüssel. Online unter: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2001/l_197/l_19720010721de00300037.pdf (18.02.2006).
- Europäische Union (2003a): Umweltinformationsrichtlinie, RL 2003/4/EG, 28.01.2003, Brüssel. Online unter: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2003/l_041/l_04120030214de00260032.pdf (18.02.2006).
- Europäische Union (2003b): Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie, RL 2003/35/EG, 26.05.2003, Brüssel. Online unter: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/de/oj/dat/2003/l_156/l_15620030625de00170024.pdf (18.02.2006).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaft (2001a): Europäischen Regieren. Ein Weißbuch. KOM(2001)428 endgültig, 25.07.2001, Brüssel. Online unter: http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2001/com2001_0428de01.pdf (18.02.2006).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2001b): Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung, KOM(2001)264 endgültig, 15.05.2001, Brüssel. Online unter: http://europa.eu.int/eur-lex/de/com/cnc/2001/com2001_0264de01.pdf (18.02.2006).
- Kühnhardt, Ludger (2005): Quo vadis Europa?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 36/2005, S. 3-7.
- Lemke, Christiane (2003): Aktive Bürgerschaft und Demokratie in der EU, in: A. Klein / A., R. Koopmanns, / H.-J. Trenz / L. Klein / C. Lahusen / D. Rucht (Hrsg.): Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa, Opladen, S. 101–115.
- Martens, Stephan (2004): Das erweiterte Europa, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 17/2004, S. 3-5.
- Nohlen, Dieter (2004): Wie wählt Europa? Das polymorphe Wahlsystem zum Europäischen Parlament, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 17/2004, S. 29-37.
- Schumann, Wolfgang (o.J.): Grundkurs 4: Institutionen des EU-Mehrebenensystems. Online unter: http://www.dadalo-d.org/europa/grundkurs4/eu-struktur_3.htm (18.02.2006).
- Trenz, Hans-Jörg / Klein, Ansgar / Koopmanns, Ruud (2003): Demokratie-, Öffentlichkeits- und Identitätsdefizite in der EU: Diagnose und Therapiefähigkeit, in: A. Klein / R. Koopmanns / H.-J. Trenz / L. Klein / C. Lahusen / D. Rucht (Hrsg.): Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa, Opladen, S. 7–22.
- Wasserdirektion der EU (2002): Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie. Online unter: <http://www.umweltbundesamt.de/wasser/themen/Leitfadenpp.pdf> (18.02.2006).
- Weidefeld, Werner / Wessels, Wolfgang (Hrsg.) (2006): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, Baden-Baden (= Schriftenreihe, 393), 9. Auflage.

III. Unter welchen Bedingungen ist Öffentlichkeitsbeteiligung effektiv? Gesellschaftlicher Kontext, soziale Normen und politische Kultur

Heike Wessels

1. Einleitung

In dieser Ausarbeitung soll die Bedeutung des Kontextes für die Effektivität partizipativer Verfahren diskutiert werden. Daher werde ich zunächst erläutern, was in diesem Zusammenhang unter Effektivität verstanden wird bzw. wie etwas als effektiv bewertet wird. In einem zweiten Schritt werde ich auf verschiedene Kontextvariablen, wie sie Jens Newig (2004) vorstellt, eingehen und ihren Einfluss bewerten. Um die Effektivität eines solchen Prozesses an einem Beispiel zu erläutern, gehe ich in einem dritten Teil auf die Energiekonsensgespräche und besonders auf die Rolle der Öffentlichkeitsbeteiligung ein.

2. Was versteht man unter Effektivität, und wie wird sie bewertet?

Nach Newig (2004) bezieht sich Effektivität auf das materielle Ergebnis eines Entscheidungsprozesses. Es wird nur beachtet, inwieweit eine Entscheidung geeignet ist, ein vorgegebenes Politikziel zu erreichen. Dabei spielen folgende Kriterien eine zentrale Rolle:

- die Qualität der Entscheidung selbst,
- die Qualität der Umsetzung.

Auch nach Kern und Bratzel (1996) wird bei der Evaluation von Effektivität in erster Linie betrachtet, inwieweit dessen Umsetzung tatsächlich zu den beabsichtigten Wirkungen geführt hat. Hier spielt allerdings auch die Zeitdimension mit hinein, „da die Effektivität eines Programms nicht nur durch die Steigerung des Zielerreichungsgrades, sondern auch durch die Reduzierung des für die Realisierung von Programmzielen benötigten Zeitbedarfs verbessert werden kann“ (Kern / Bratzel 1996, S. 279).

Im Folgenden werde ich die einzelnen Variablen nach diesen Definitionen hinsichtlich ihrer Effektivität bewerten.

3. Die Kontextvariablen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Nach Newig wird die Partizipationsneigung von verschiedenen Variablen beeinflusst. Hierzu zählen Problemkomplexität, Informiertheit / Problemverständnis, öffentliche Aufmerksamkeit, Interesse / Betroffenheit, Macht / Ressourcen und die politische Kultur (vergl. Abbildung III.1).

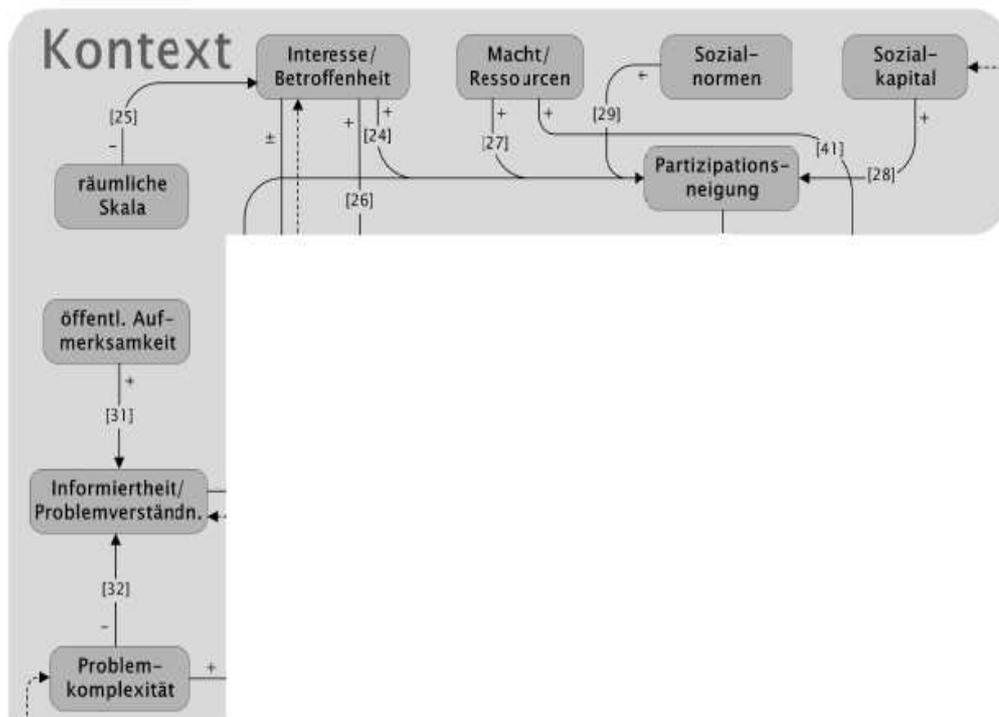


Abbildung III.1: Kontextvariablen der Öffentlichkeitsbeteiligung (Quelle: Newig 2005, S. 8).

Jede der einzelnen Kontextvariablen beeinflusst die Effektivität des gesamten Beteiligungsverfahrens. Um beurteilen zu können, wie groß der Einfluss der einzelnen Variablen und damit ihre Auswirkungen auf die Effektivität des Gesamtverfahrens ist, werde ich im folgenden auf die einzelnen Kontextvariablen eingehen und sie hinsichtlich ihrer Effektivität beurteilen.

3.1 Die Informiertheit der Bevölkerung

Grundlegend gilt, dass eine Beteiligung der Öffentlichkeit nur dann stattfinden kann, wenn diese auch über das geplante Vorhaben informiert ist. Bei einem Mangel, nicht verfügbaren oder auch zu technischen Informationen kann es zu einer Hemmung der Partizipationsneigung kommen. Wenn die Grundlagen eines Verfahrens bereits nicht verstanden werden, besteht häufig auch kein Interesse daran, sich mit dem womöglich noch komplexeren Problem auseinander zusetzen. Außerdem verfügen nicht alle Gruppen über dieselben Möglichkeiten, technische Daten und Analysen auswerten zu können. Alleine dadurch fehlen ihnen Informa-

tionen, die anderen Akteuren ohne großen Aufwand zur Verfügung stehen. Hier ist eine enge Verbindung zur Variable „Macht und Ressource“. Es ist damit zu rechnen, dass eine verbesserte finanzielle und materielle Ausstattung manche Informationsdefizite reduzieren könnte.

Die Informiertheit der Bevölkerung ist direkt verbunden mit der öffentlichen Aufmerksamkeit, die ein Thema in den Massenmedien erhält. Die öffentliche Aufmerksamkeit kann dafür sorgen, dass ein Thema so aufbereitet wird, dass die Informationen für jeden verständlich werden. Es wird versucht, Experten und die Öffentlichkeit auf einen gemeinsamen Wissensstand zu bringen.

Eine umfassende Informierung der Öffentlichkeit führt zu einer verbesserten Problemwahrnehmung und damit auch zu einem größeren Interesse der Bevölkerung. Die Öffentlichkeit nimmt unter Umständen ein Problem nicht mehr als ein solches wahr, wenn sie zusätzliche Informationen erhalten hat.

Eine gute Informiertheit der Bevölkerung bedeutet auch einen geringeren Zeitbedarf des Verfahrens, da nicht mehr so viele Informationen an die Bevölkerung übermittelt werden müssen. Das bedeutet eine erhöhte Effektivität. Ebenfalls kommt es zu einer solchen, wenn man die Qualität der Entscheidung und der Umsetzung betrachtet, da die Entscheidung bzw. Beteiligung der Bürger umso differenzierter ausfällt, je mehr Informationen vorhanden sind. Dagegen wird die Effektivität negativ beeinflusst durch einen Mangel an technischen Daten und Analysen. Die Qualität der Umsetzung findet nicht unter den besten Bedingungen statt, da Informationen fehlen.

3.2 Öffentliche Aufmerksamkeit des Themas

Es ist anzunehmen, dass die öffentliche Beteiligung größer ausfallen wird, je größer die öffentliche Aufmerksamkeit an einem Thema ist. Dies bedeutet aber nicht gleichzeitig, dass dadurch die Beteiligung effektiver wird, denn viele Meinungen bzw. Stimmen sind nicht unbedingt auch viele gute Meinungen. Sie alle zu prüfen bzw. zu berücksichtigen kann das Verfahren unnötig in die Länge ziehen und unnötig viel Zeit und Geld kosten. In meinen Augen besteht zudem die Gefahr, dass wichtige Punkte in der Vielzahl der Argumente untergehen.

Eine größere öffentliche Aufmerksamkeit führt häufig dazu, dass das Thema besser aufbereitet wird und dadurch mehr und unter Umständen auch besser aufbereitete Informationen zur Verfügung stehen. Es wird versucht, in Bezug auf den Informationsstand, alle Beteiligten auf einen Nenner zu bringen. Dies ist bei einer großen Öffentlichkeit umso notwendiger, da die Beteiligten aus einem größeren Kreis kommen und es nur sehr unwahrscheinlich ist, dass alle von vornherein die gleichen Vorkenntnisse haben.

Wie beeinflusst die öffentliche Aufmerksamkeit die Effektivität der Öffentlichkeitsbeteiligung? Eine große öffentliche Aufmerksamkeit kann den Zeitbedarf eines Verfahrens deutlich erhöhen, denn bei den Beteiligungen gilt der Grundsatz: Quantität ist nicht gleich Qualität. Die Effektivität eines Verfahrens kann hierdurch erheblich herabgesetzt werden. Allerdings kann es auch zu einer erhöhten Effektivität kommen, da die Informationen besser aufbereitet

werden und dadurch die Qualität sowohl der Entscheidung als auch der Umsetzung ansteigt (vergleiche Kapitel 3.1).

3.3 Interesse und Betroffenheit der Bevölkerung

Nur bei einem klaren erwarteten Nutzen für die Beteiligten ist eine Beteiligung wahrscheinlich. Bei vielen potentiell Beteiligten könnte sich die Frage stellen, inwiefern sie sich die Mühe machen und kostbare Zeit opfern sollten, wenn sie persönlich und direkt nicht davon profitieren? Beteiligung wird in solchen Fällen einfach häufig als reine Zeitverschwendung angesehen.

Eben diese Frage kann man sich auch stellen, wenn es um ein großräumiges Problem und einen großen Kreis der potentiell Beteiligten geht. Das Interesse wird immer geringer, je weniger die eigenen Belange berührt werden.

Allerdings kann die Betroffenheit der Öffentlichkeit und damit auch ihr Interesse durch geschickte Akteure auch für großräumige Probleme geweckt werden, indem diese die jeweilige Situation (zum Beispiel Umweltkatastrophen) so überhöhen, dass die potentiellen Beteiligten hierin schon wieder einen persönlichen Nachteil erkennen können.

Wenn Interesse und Betroffenheit nicht bei allen Bevölkerungsgruppen geweckt werden können und sich infolge dessen auch nicht alle Bevölkerungsgruppen beteiligen, leidet die Effektivität. Zu viele Beteiligte können zwar auch die Effektivität verringern, aber dennoch sollte eine gewisse Repräsentativität durch eine Beteiligung so vieler Gruppen wie möglich gegeben sein. Allerdings gilt, dass persönliche Betroffenheit die Beteiligung an einem Verfahren ineffektiv machen kann, da Betroffene Probleme häufig nicht mehr ‚objektiv‘ betrachten und bewerten. Es kann daher vorkommen, dass es sehr viele Meinungen zu bewerten gibt, was Einfluss auf den Zeitfaktor hat.

3.4 Macht und Ressourcen

Bei einer größeren Machtposition der Beteiligten wurde auch ein höherer Partizipationsgrad festgestellt (nach Newig 2005, S. 14). Vermutlich steckt hier einfach der Gedanke dahinter, dass die Beteiligten durch ihre Machtposition auch hier in der Lage sind, stärkeren Einfluss zu nehmen als andere Beteiligte.

Als eine weitere Ressource kann die Bildung angesehen werden. Es wurde festgestellt, dass Partizipation auch mit dem Bildungsgrad zusammenhängt (nach Newig 2005, S. 14). Bei einem höheren Bildungsgrad der Beteiligten ist auch ein besseres Problemverständnis vorhanden und darauf beruhend ein größeres Interesse an dem Verfahren. Bei Beteiligten mit einem niedrigeren Bildungsgrad kann folgende Meinung vorherrschend sein: „Was kann ich als kleiner Bürger schon ausrichten? Auf mich hören die Experten doch sowieso nicht.“

Des Weiteren spielen natürlich die Ressourcen Geld und Know-how eine wichtige Rolle. Die Vertreter von professionellen Gruppen haben in den meisten Fällen mehr Zeit und Geld zur

Verfügung als die Vertreter von kleinen Gruppen oder gar Privatpersonen. Dazu kommt, dass viele der betroffenen Privatpersonen nicht in Gruppen organisiert sind, die sich für ihre Interessen stark machen können. Allerdings gibt es den Fällen, wo die Beteiligten nicht durch einen Bürger vertreten werden können, immer noch die Möglichkeit, dass sich die Beteiligten durch eine öffentliche Agentur vertreten lassen (nach Bingham 1986, S. 98). Aber auch hierfür wird wieder Geld benötigt, was bei den Privatpersonen in der Regel eher knapp ist. Außerdem müssten sie alle wichtige Entscheidungen zunächst mit ihren Auftraggebern abklären, gerade wenn es um finanzielle Aspekte geht, und dadurch kann das Verfahren unnötig in die Länge gezogen werden.

Wenn eine größere Machtposition im Verfahren zum Tragen kommt, wird die Qualität der Entscheidung negativ beeinflusst. Dies führt somit zu einer herabgesetzten Effektivität. Auch bei der Betrachtung des Bildungsgrades sind nicht alle Bevölkerungsgruppen beteiligt, weshalb die Effektivität herabgesetzt wird (vergleiche Kapitel 3.3). Ebenso sieht es aus bei einer Verteilung der Ressourcen Geld und Know-how. Wenn diese ungleich verteilt sind, leidet auch die Qualität der Entscheidung und der Umsetzung und damit die Effektivität der gesamten Entscheidung.

3.5 Welche Rolle spielt die politische Kultur?

Der Begriff politische Kultur steht für „die Summe der den politischen Prozess in einem Gemeinwesen bestimmenden Überzeugung, Werte und Einstellungen“ (Encarta 2002). Auch die Bürger sind ein Träger der politischen Kultur, da sie durch ihre Partizipation die Politik und alle anderen betroffenen Themenfelder mit prägen. So hat die aktuelle politische Entwicklung oder auch die öffentliche Meinung, die sich sehr schnell verändern kann, erhebliche Auswirkungen auf den politischen Prozess und das Politikergebnis. Bei Fenner erfolgt eine Unterscheidung der politischen Kultur in rational-activist und civic-culture.

Der rational-activist ist ein „aktivierter, engagierter und informierter Bürger, der rational auf der Basis von gerechten Prinzipien und kalkulierte Selbstinteresse handelt“ (Fenner 1998, S. 567). Diese Idee wird von den Politikern verworfen, obwohl dieser Typ eigentlich alle Kriterien für eine effektive Beteiligung erfüllt.

Vertreter der civic-culture argumentieren, „dass die zum Erhalt demokratischer Stabilität förderlichen Tugenden Passivität, Traditionsbewusstsein und politische Indifferenz bei den Massen mit den aktiven Eigenschaften der politischen Eliten eine gesunde Mischung eingehen müssen“ (Fenner 1998, S. 568). Dieses wird als eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung angesehen, obwohl in einem gewissen Rahmen auch die Tugend Passivität gefordert wird.

Es entzieht sich einer exakten Analyse, den Einfluss der politischen Kultur zu bewerten. Zweifellos handelt es sich bei beiden Typen um Idealtypen. Nichtsdestotrotz ist eine Analyse lohnenswert, um zentrale Determinanten der vorherrschenden politischen Kultur in Hinblick auf zivilgesellschaftliches Engagement zu untersuchen.

4. Die Energiekonsensgespräche

Das Ziel der Energiekonsensgespräche von 1993 bestand darin, konkrete Gestaltungsmöglichkeiten für die zukünftige Planung der Energieversorgung in Deutschland zu eröffnen (Barthe 2001, S. 166). Hier waren erstmals Gespräche fest im politischen Entscheidungsprozess verankert. Entscheidungsbezogen und unter Einbezug der betroffenen gesellschaftspolitischen Akteure wurden parteiübergreifende Verständigungsprozesse und Akteurskoalitionen angestrebt. Im Verlauf der Gespräche zeigte sich, dass die Initiatoren als einziges Ziel hatten, einen Konsens im Sinne einer Nutzenoptimierungssituation für alle Beteiligten zu finden. Die wiederaufgenommenen Gespräche von 1995, 1997 und 1999 waren dagegen durch eine Hinwendung zu traditionellen, verhandlungsorientierten Systemen unter Ausschluss der Öffentlichkeit charakterisiert.

Hauptstreitpunkt während der Energiekonsensgespräche war der Kernenergiekonflikt. Der Risikocharakter mit einem Gefährdungspotential für weite Teile der Bevölkerung machte aus ihr mehr als ein Interessenproblem. Der Symbolwert erschwerte differenzierte Diskussionen, enge Verhandlungsstrategien ein und erschwerte Kompromisse zwischen verschiedenen technischen Optionen. Es wurden immer dringender erweiterte Partizipationsrechte bei der Entscheidungssuche gefordert. Bei der Entscheidungsfindung sollten Gruppen präsent sein, die sonst nicht repräsentiert sind und nun auch als kollektive Gruppe in den Entscheidungsprozess mit einbezogen werden sollten. Insgesamt wurden in diesem Konflikt mehr Akteure beteiligt, als in jedem anderen Konflikt und auch die Beteiligung der einzelnen Akteure war besonders hoch.

Im Rahmen der Energiekonsensgespräche kam es zum ersten Mal zu einer Öffentlichkeitsbeteiligung in diesem Ausmaß. Da hier weite Teile der Bevölkerung betroffen waren, kann an diesem Beispiel der Einfluss auf die Effektivität gut dargestellt werden.

4.1 Wer war an den Gesprächen beteiligt?

Zu Beginn der Gespräche war nur eine Beteiligung der SPD, der Bundesregierung und der Grünen vorgesehen. Nur auf Drängen der SPD wurden auch gesellschaftliche Gruppen mit einbezogen. Die SPD wollte mit einem gesellschaftlichen Konsens ein verbindliches Ergebnis erzielen, der Bundesregierung reichte zu diesem Zeitpunkt ein parteipolitischer Konsens.

Zum Zeitpunkt der Gespräche von 1993 nahmen dann allerdings folgende Akteure an der Debatte teil (Barthe 2001, S. 170):

- staatliche Akteure in Bund, Ländern und Kommunen, ihre Minister und Beratergremien,
- die Strom- und Kernenergieindustrie,
- die Kraftwerksbauer, Verbände als Interessenvertretung der zumeist kernenergiebefürwortenden Akteure,
- Gewerkschaften, Kirchen,

- soziale Bewegungen gegen Kernkraft, Einzelkritiker und Aktivisten,
- alternative Forschungsinstitute,
- die interessierte, allgemeine, nicht-organisierte Öffentlichkeit als Risiko-Exponierte und als Zielgruppe der kommunikativen Auseinandersetzung der Akteure.

Insgesamt belief sich die Zahl der unmittelbar oder mittelbar beteiligten Akteure auf etwa 500 (Barthe 2001, S. 205).

Bereits anhand dieser großen Zahl Beteiligter können wir davon ausgehen, dass sich dies negativ auf die Effektivität auswirkt. Zudem sind es Gruppen mit sehr gegensätzlichen Meinungen, die beteiligt werden. Es müssen somit viele (wahrscheinlich) grundverschiedene Meinungen gehört und in den Prozess mit eingebracht werden. Dies trägt zu einer verschlechterten Effektivität bei, da es einen sehr großen Zeitaufwand bedeutet, alle Einwände auf ihre Relevanz zu überprüfen.

4.2 Wie war der Verlauf der Gespräche, und wie verlief die Beteiligung?

In den Gesprächen der 1970er Jahre wurde deutlich, dass in dieser Phase kein verständigungsorientierter Konsens angestrebt wurde. Die Entscheidungen fielen in dieser Phase ohne jeglichen Einbezug der außerparlamentarischen Opposition. In der Öffentlichkeit gerieten die Gespräche durch andere Umweltereignisse (zum Beispiel Tschernobyl) in den Hintergrund des Interesses, und das Vertrauen der Bevölkerung gegenüber den Akteuren (besonders den Politikern) sank.

Mitte der 1970er Jahre gab es die ersten Versuche, die Bürger an der Technikentwicklung zu beteiligen und die Vertrauenskrise zwischen der Bevölkerung und den politischen Entscheidungsträgern zu überwinden. In dieser Phase benutzten die Politiker die Öffentlichkeit nur zur Legitimationsbeschaffung und nicht unbedingt zur direkten Beteiligung. Gespräche wurden vor allem unter Experten ausgetragen, und sie vermittelten ihr Wissen zur Vorbereitung staatlichen Handelns an die Politik und die Industrie.

Im Jahr 1980 erfolgte erstmals eine indirekte Beteiligung der Öffentlichkeit mit der Gründung der „Enquete-Kommission Kernenergie“. Hier wurden erstmals alternative Handlungsmöglichkeiten in Form von alternativen Energiepfaden entwickelt. Die erste direkte Partizipation erfolgte mit Hilfe des Planungszellenverfahrens von Dienel und Grabe. Hier wurden die Bürger mit Fragen und Problemen zur Energiepolitik vertraut gemacht und ihre Stimmen zu dem Bürgergutachten „Zukünftige Energiepolitik“ zusammengefasst. Allerdings war dieser Prozess kaum im politischen Entscheidungsprozess verankert, so dass den Ergebnissen nur wenig Gewicht zukam.

Nächster Schritt in der Öffentlichkeitsbeteiligung war die Gründung der „Initiative für die Kommission für Energiefragen“. Sie wurde geplant von Reinhard Ueberhorst, der auch der Vorsitzende war. Die Zusammensetzung aus unterschiedlichen Gesellschaftsbereichen sollte eine breite gesellschaftliche Akzeptanz sichern. Ziel dieser Kommission war es, als Helfers-helfer für gesellschaftliche Diskussionsprozesse zu dienen und energiepolitische Verständli-

gungsprozesse in gesellschaftlichen Foren und Organisationen zu fördern (Barthe 2001, S. 181). Mit der Zeit kamen allerdings Zweifel an der Unparteilichkeit des Moderators auf, da dieser nicht nur als Planungsexperte, sondern auch als Sozialdemokrat und Atomkraftkritiker bekannt war.

Dieser Kommission folgte im Januar 1993 die Initiative für die Energiekonsensgespräche, die eine Kommission für Energiefragen gründete. Die Entwicklung dieser Initiative wurde durch komplexe Akteursnetzwerke begünstigt, die geeignet waren, einen Konflikt verhandelbar zu machen. Offiziell wurde zu diesem Zeitpunkt erstmals akzeptiert, dass die Kernenergie ohne eine breite gesellschaftliche Akzeptanz keine Zukunft hat. Da sie über große massenmediale Aufmerksamkeit verfügte, bekam sie eine gewisse Eigendynamik, und es wurden der Öffentlichkeit Informationen zugänglich, die sie sonst nie erhalten hätte. Der öffentliche Druck, einen gemeinsamen Konsens zu finden, wuchs immer weiter. Allerdings sollte dieser Konsens gesellschaftlich breit abgesichert sein.

In den Energiekonsensgesprächen von 1993 kamen schließlich sowohl diskursive Verfahren wie auch Verhandlungssysteme zum Einsatz. Einen außergewöhnlich hohen Stellenwert hatten außerdem informelle Gespräche. Die Gespräche waren von Anfang an bis Herbst 1993 befristet, da sie nicht mehr in der Wahlkampfphase geführt werden sollten. Zu Beginn der Gespräche gab es weder einen Grundkonsens, wie das Verfahrensziel aussehen sollte, noch wurde gesagt, inwieweit bis zum Herbst getroffene Entscheidungen in das politische System einfließen sollten. Klar war nur, dass man von der Grundsatzdiskussion pro / contra Kernenergie wegkommen musste. Es wurde bewusst eine direkte Beteiligung der unterschiedlichen Hauptakteure angestrebt, da man über den konfrontativen öffentlichen Positionsaustausch hinausgelangen wollte. Zudem sollte die Legitimität der Entscheidungsfindung in der Öffentlichkeit abgesichert werden. Allerdings bestand keine Einigkeit darüber, welcher Stellenwert den gesellschaftlichen Gruppen insgesamt zukommen sollte.

Um einen endgültigen Abbruch der Gespräche während der Sommerpause nach dem Austritt der Grünen zu verhindern, wurden auf Drängen der gesellschaftlichen Gruppen Unterkommissionen gebildet, die sich auch während der Sommerpause in regelmäßigen Abständen trafen. Hier hatten die gesellschaftlichen Gruppen einen stärkeren Einfluss, da sie durch mehr Vertreter in den einzelnen Kommissionen vertreten waren.

Um die Öffentlichkeit mit einzubeziehen, organisierten alle Organisationen und Verbände branchen- und verbandsinterne Veranstaltungsöffentlichkeiten. Auf diese Weise wurden breitere akteursspezifische Öffentlichkeiten in den Diskussionsprozess mit einbezogen und Strategien der nachgeschalteten Legitimation und andere manipulative Strategien der Rückkopplung vermieden.

Insgesamt gab es eine außergewöhnlich hohe kontinuierliche Medienresonanz. Da das Thema der Gespräche besonders viele strategische Interessen betraf, wollten alle Akteure Einfluss nehmen. Eine Vielzahl von Debattenteilnehmern beteiligte sich an einer massenmedialen Kommunikation über den Verlauf der Gespräche. Zusätzlich sicherte ein hoher Status der teilnehmenden Akteure die Aufmerksamkeit der Beobachter. Über das Mediensystem konnten sich die Akteure selbst und auch andere Akteure beobachten und wurden dabei zugleich von

der Öffentlichkeit beachtet. Einerseits nahmen die Medien im Verlauf der Gespräche also die Rolle als Sprachrohr der Akteure wahr, andererseits nahmen sie aber auch Akteursfunktionen wahr.

Die Pressearbeit der einzelnen Akteure hatte im Rahmen der Gespräche nur die Funktion, über wahrgenommene Strukturen und Vorgänge im Verfahren zu informieren, als vielmehr inhaltliche Urteile, Einstellungen und Handlungsbereitschaften in der Öffentlichkeit zu erzeugen, die im Sinne des jeweiligen Akteurs lagen. Da es kein gemeinsames Vorgehen bei der Frage gab, wie für die internen Kommunikationsprozesse öffentliche Transparenz bzw. Nachvollziehbarkeit geschaffen werden konnten, hielten die Teilnehmer meist ihre eigenen Pressekonferenzen und gaben Interviews in den überregionalen Zeitungen, um inhaltliche Prozesse im Verfahren gemäß der eigenen Vorstellung voranzutreiben (Barthe 2001, S. 206).

4.3 Kritik an der Beteiligung im Verlauf der Gespräche

Ein Kritikpunkt an der Beteiligung im Verlauf der Gespräche ist darin zu sehen, dass die Themen der Tagesordnung nur in der Parteirunde ausgemacht wurden. Für die gesellschaftlichen Gruppen hatte dies zur Folge, dass sie ihre Interessen nur über den indirekten Weg über die Parteien einbringen konnten oder in der gemeinsamen Sitzung die Gesprächsrunde davon überzeugen mussten, im Interesse aller die Tagesordnung abzuändern. Wenn ein gefordertes Thema nicht den Vorstellungen der politischen Akteure entsprach bzw. ihren Vorschlägen und Meinungen gefährlich zu werden drohte, konnte dieser Punkt einfach aus der Tagesordnung ausgeschlossen werden. In diesem Zusammenhang wurden Positionen gezielt eingesetzt, um keine Beweglichkeit in den Verhandlungen aufkommen zu lassen.

Ein weiterer Kritikpunkt war, dass die Organisationsstruktur nicht idealtypisch war. Die Form der Problembearbeitung ermöglichte keinen Strategiewechsel und es herrschte eine hervorgehobene Stellung der Parteipolitiker (auch dadurch deutlich geworden, dass die Themen der Tagesordnung nur in der Parteirunde verabschiedet wurden). So konnten inhaltliche Bewegungen nicht in konkrete Verhandlungsergebnisse umgesetzt werden.

Weder die Transparenz noch die Repräsentation aller teilnehmenden Gruppen wurde gewährleistet. Akteure, die offiziell nicht an den Gesprächen teilnahmen, konnten durch gute informelle Kontakte zu Politikern über großen Einfluss verfügen. Es fehlte an einer neutralen Moderation im Verlauf der Gespräche. Zudem kam es durch die Zweiteilung der Gruppe zu einem Machtungleichgewicht, die Öffentlichkeit wurde in einigen Punkten konsequent ausgeschlossen, es herrschte eine thematische Überfrachtung der Gespräche und die Parteipolitiker hatten Schwierigkeiten, sich in dem diskursorientierten transparenten Verfahren inhaltlich zu bewegen.

Zudem trat die allgemeine Öffentlichkeit zu keinem Zeitpunkt der Gespräche zusammen. Sie wurde nur über die Massenmedien mit einbezogen, wo es auf Grund der unterschiedlichen Berichterstattungen besonders in den verschiedenen großen Tageszeitungen zu einer indirekten Beeinflussung der Öffentlichkeit gekommen ist.

5. Zusammenfassung

Eine wirklich effektive Öffentlichkeitsbeteiligung zu erreichen, ist in meinen Augen nicht so einfach. Sie ist von den Variablen Informiertheit der Bevölkerung, öffentliche Aufmerksamkeit, Interesse und Betroffenheit, Macht und Ressource und der politischen Kultur abhängig. Jede dieser Variablen stellt für sich alleine gesehen schon einen gewissen Unsicherheitsfaktor dar, und dass sie alle eng miteinander verbunden sind, wird schon in den einzelnen Beschreibungen und Bewertungen der Variablen deutlich.

Die Grundlage für eine effektive Beteiligung bilden sicherlich die Punkte öffentliche Aufmerksamkeit und eng damit verbunden die Informiertheit der Bevölkerung. Ich denke, wenn diese Punkte bereits als effektiv bewertet werden können, ist bereits ein guter Ausgangspunkt für eine insgesamt effektive Öffentlichkeitsbeteiligung gelegt.

Allgemein vertrete ich die Position, dass für eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung folgende Kriterien erfüllt werden müssen:

- gute Informiertheit der Bevölkerung (einschließlich Versorgung mit technischen Daten und Analysen),
- öffentliche Aufmerksamkeit in einem nicht zu großen Rahmen,
- Interesse bei möglichst vielen betroffenen Gruppen (allerdings ist auf ein „gesundes Mittelmaß“ zu achten),
- möglichst gleichmäßige Verteilung der Ressourcen Macht, Geld und Know-how.

Nun zur Bewertung der Effektivität der Beteiligung in den Energiekonsensgesprächen. Ich denke nicht, dass man die Beteiligung in diesem Fall als effektiv ansehen kann. Zunächst kann man kaum von einer direkten Beteiligung der Öffentlichkeit sprechen. Es war nicht einmal eine aktive Teilnahme von gesellschaftlichen Gruppen vorgesehen. Nachdem diese dann auf Drängen der SPD doch beteiligt wurden, konnten sie nicht einmal Einfluss auf die zu besprechenden Themen nehmen. Einfluss nehmen konnte nur, wer guten Kontakt zu einem Politiker in der Runde hatte. Auf die Effektivität wirkt sich das sehr negativ aus.

Dieselben Folgen hatte die Organisationsstruktur des Verfahrens. Den Parteipolitikern wurde eine gehobene Stellung zugewiesen, so dass auch hier in keiner Form von einem Gleichgewicht zu sprechen ist und die Effektivität auch in diesem Punkt negativ beurteilt werden muss.

Letzter wichtiger Punkt ist, dass die allgemeine Öffentlichkeit (außerhalb der gesellschaftlichen Gruppen) nie zu einem Gespräch zusammengekommen ist oder ihr auch nur die Möglichkeit dazu gegeben wurde. Sie wurde nur über die Massenmedien mit einbezogen und unterlag damit auch einer gewissen indirekten Beeinflussung. Unter Umständen können Informationen vorenthalten worden sein bzw. nach der Meinung des jeweiligen Redakteurs wiedergegeben worden sein, so dass es keine gleiche Informationsverteilung gab. Dies wirkt sich dann natürlich auf die Qualität und damit auch die Effektivität negativ aus.

Allerdings gilt ebenfalls, dass die Energiekonsensgespräche das erste Verfahren mit derart vielen potentiell Betroffenen war, in dem überhaupt eine Öffentlichkeitsbeteiligung vorgese-

hen war. Ich denke, dass viele Fehler bzw. Kritikpunkt in der Zukunft nicht mehr gemacht werden. Heute wissen sowohl die Politiker als auch die Öffentlichkeit, wie so ein Verfahren abläuft und wie sie sich in diesem zu verhalten haben.

Literatur

Barthe, Susan (2001): Die verhandelte Umwelt. Zur Institutionalisierung diskursiver Verhandlungssysteme im Umweltbereich am Beispiel der Energiekonsensgespräche von 1993, Baden-Baden.

Bingham, Gail (1986): Resolving Environmental Disputes. A Decade of Experience, Washington D.C.

Fenner, Christian (1998): Politische Kultur, in: Dieter Nohlen (Hrsg.): Wörterbuch Staat und Politik, Bonn, S. 565 – 572.

Kern, Kristine / Bratzel, Stefan (1996): Umweltpolitischer Erfolg im internationalen Vergleich, in: Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht (3), 277 - 312.

Microsoft Encarta 2002: Politische Kultur.

Newig, Jens (2005): Erleichtert Öffentlichkeitsbeteiligung die Umsetzung (umwelt)politischer Maßnahmen? Ein Modellansatz zur Implementationseffektivität, in: Peter Feindt / Jens Newig (Hrsg.): Öffentlichkeitsbeteiligung, Partizipation, Nachhaltigkeit: Perspektiven der politischen Ökonomie, Marburg, S. 89 – 116.

IV. Nach dem Partizipationsprozess: Normumsetzung und Öffentlichkeitsbeteiligung im Lichte verschiedener Implementationstheorien

Geeske Scholz

1. Einleitung

Öffentlichkeitsbeteiligung findet in der Umweltpolitik inzwischen eine immer breitere Anwendung. Doch nicht immer wird mit einem Beteiligungsverfahren das gewünschte Ergebnis erzielt. Direkt nach der Beteiligung lässt sich über das materielle Ergebnis des Verfahrens und damit über die messbare Effektivität (vgl. Newig 2005, S.4) meist wenig sagen. Vielmehr ist ausschlaggebend, ob und wie der eventuell erreichte Konsens (bzw. die Vorschläge der Öffentlichkeit) bindend ist bzw. in politische Entscheidungen einfließt. Aber selbst nachdem ein erreichter Konsens in einem Plan oder einem Gesetz verankert wurde, ist das materielle Ergebnis noch nicht gesichert. Die Umsetzung, also die Implementation, der entsprechenden Pläne ist ebenfalls entscheidend.

Die Ereignisse nach einem Partizipationsprozess kann man also in zwei Phasen teilen: Erstens die Umsetzung oder Einbeziehung von erreichten Ergebnissen in konkrete Politikinhalt und zweitens die Umsetzung der beschlossenen Politikinhalt. Diese Problematik ist Thema der vorliegenden Ausarbeitung. Darüber hinaus wird noch auf die theoretischen Aspekte von Implementation und Implementationsforschung Bezug genommen und in zwei Beispielen von Beteiligungsverfahren kurz auf die entsprechenden Phasen eingegangen.

2. Nach dem Partizipationsprozess

Nach einem Partizipationsprozess ist gewöhnlich eine Schleife zurück an die zuständige Behörde vorgesehen. Das Handeln dieser wird im Weiteren als erste Phase der Implementation von Ergebnissen, die in Partizipationsprozessen entstanden, betrachtet. Nach einem Entschluss der zuständigen Behörde beginnt anschließend die Implementation im eigentlichen Sinne, d.h. die Durchführung und Umsetzung beschlossener Politikinhalt. Diese Phase wird als zweite Phase der Implementation angesehen.

2.1 Die „erste Phase“ oder: Wie bindend ist das Ergebnis eines Partizipationsprozesses?

Partizipationsprozesse haben einen unmittelbaren Einfluss auf den Ablauf eines Verfahrens, nicht zwingend aber auf dessen Ergebnis (Bora 1999, S. 36). Die Frage, ob das Ergebnis eines Partizipationsprozesses bindend ist, umfasst zwei Perspektiven: Zum einen, inwiefern sich die zuständige Behörde an dieses halten muss; zum anderen, inwiefern dieses für die daran beteiligte Öffentlichkeit, zum Beispiel ein Wirtschaftsunternehmen oder einen Interessensverband, bindend ist.

Wenn ein Beteiligungsverfahren mit einem Konsens oder einer Handlungsempfehlung abschließt, liegt es an der zuständigen Behörde, über die weiteren Schritte zu befinden. Es besteht die Möglichkeit, dass sich diese gegen die zuvor ausgehandelte Lösung entscheidet. Das kann zum Beispiel der Fall sein, wenn der erreichte Konsens bzw. die Handlungsempfehlung nicht in das politische Konzept passt (ÖGUT 2004, S. 5-6) In diesem Fall hat zwar ein Partizipationsprozess stattgefunden, jedoch ohne das politische Ergebnis des Verfahrens wesentlich zu beeinflussen.

Der Umfang, in dem Ergebnisse aus Partizipationsprozessen in politische Entscheidungen einfließen, ist auch durch das gewählte Verfahren bestimmt. Es gibt viele mögliche Beteiligungsverfahren, so zum Beispiel die öffentliche Auslegung der Pläne, eine Bürgeranhörung, Empfehlungen an den Stadtrat, Mediationsverfahren, Runde Tische, Zukunftswerkstätten, Forummodelle und moderierte Verfahren.

Die verschiedenen Arten von Beteiligungsverfahren kann man in folgende Kategorien einteilen (Beierle/Crayford 2002, S. 38):

- öffentliche Sitzung und Anhörung,
- beratendes Gremium ohne Konsensanspruch,
- beratendes Gremium mit Konsensanspruch,
- Verhandlung und Mediation.

Während Foren und moderierte Verfahren darauf setzen, einvernehmliche Konsenslösungen zu erarbeiten, liegt bei Mediationsverfahren das Hauptinteresse darin, Verhandlungspakete zu schnüren, an die sich alle Beteiligten gebunden fühlen.

Eine andere Art der Einteilung in verschiedene Stufen der Beteiligung ist die in Information, Konsultation und Mitbestimmung (vgl. ÖGUT 2005).

Information kann dabei zum Beispiel als Aushang, Wurfsendung, Informationsveranstaltung oder öffentliche Einsichtnahme geschehen. Ziel ist es, eine Entscheidung bekannt zu machen.

Bei der Konsultation sind unter anderem öffentliche Diskussionsveranstaltungen, Befragungen, Bürgerversammlungen und Stellungnahmen praktizierte Methoden. Hierbei ist es Ziel, Rückmeldungen zu Ideen oder Entscheidungen zu bekommen sowie zu informieren. Die gewonnenen Erkenntnisse sollen bei der endgültigen Entscheidung berücksichtigt werden.

Mitbestimmung kann etwa durch Arbeitsgruppen, Runde Tische oder Mediation geschehen. Interessierte und Betroffene wirken so bei der Entwicklung, Ausführung und Umsetzung eines Vorhabens mit. Es können verschiedene Stufen von Mitbestimmung erreicht werden, von der Teilnahme an der Entwicklung von Vorschlägen bis hin zu Entscheidungsrechten der am Beteiligungsverfahren teilnehmenden Bürger.

Um festzustellen, ob die zuständige Behörde an einen getroffenen Konsens oder eine Empfehlung gebunden ist, ist eine Unterscheidung in formale und informale Verfahren sinnvoll.

Formale Verfahren sind gesetzlich geregelt. Genehmigungsverfahren wie beispielsweise Umweltverträglichkeitsprüfungen gehören dazu. Am Ende eines formalen Verfahrens steht eine behördliche bzw. politische Entscheidung (zum Beispiel als Bescheid oder Gemeinderatsbeschluss).

Informale Verfahren sind nicht gesetzlich geregelt und werden oft als Ergänzung zu formalen Verfahren genutzt. Die Ziele können vom Austausch von Informationen über das gemeinsame Finden von Lösungen bis zum gemeinschaftlichen Umsetzen der Beschlüsse reichen. Die Methoden sind flexibel. Ein Beispiel für ein informales Verfahren ist die Umweltmediation. Die Ergebnisse haben normalerweise empfehlenden Charakter (ÖGUT 2005). Die Verbindlichkeit hängt davon ab, wie beschlossen wurde, mit den Ergebnissen umzugehen. So können die Entscheidungsbefugten Ergebnisse aus dem Partizipationsverfahren zu übernehmen bzw. Abweichungen davon zu begründen. Durch einen politischen Beschluss können die Entscheidungen verbindlich werden. Ebenfalls besteht die Möglichkeit, die Ergebnisse in einem zivilrechtlichen Vertrag zu verankern. Es besteht im Normalfall kein Rechtsanspruch darauf, dass die Ergebnisse aus einem informalen Beteiligungsverfahren in die politische Entscheidung einbezogen oder übernommen werden.

Ein Problem von informalen Verfahren kann sein, dass der Staat darauf verzichtet, optimale Regelungen durchzusetzen. Dies kann zu Vollzugsdefiziten in umweltpolitischen Belangen führen. In diesem Bereich ist informales Verwaltungshandeln gängig. Auftretende Vollzugsdefizite sind aber meist auf Organisations- sowie Koordinationsprobleme der Verwaltung zurückzuführen und nicht auf die Absprachen zwischen Behörden und Teilen der Öffentlichkeit (beispielsweise einem Wirtschaftsunternehmen) (vgl. hierzu Benz 1993, S. 95). Es gibt gute Gründe für die Anwendung informaler Verfahren in der Umweltpolitik. Bei der Durchsetzung umweltpolitischer Normen ergibt sich ein Gegensatz zwischen den staatlichen Vollzugsinstanzen und den Normadressaten, meist den Unternehmen (vgl. von Wedemeyer 1991, S. 8). Im Umweltschutzrecht treten heutzutage komplexe Problemstellungen auf. Das Kooperationsprinzip erlaubt einen differenzierten und flexiblen Umgang mit diesen. Für die Verwaltung kann es von Vorteil sein, schnell durch informales Verhandeln Kompromisslösungen durchzusetzen, anstatt auf die volle Befolgung aller Richtlinien zu bestehen, da dies oft lange Rechtsstreite nach sich zieht (und damit letztendlich eher ökologisch nachteilig wirkt).

Wenn eine Behörde die Abwägung unterschiedlicher Interessen zum Gegenstand von Verhandlungen macht, spricht man vom kooperativen Verwaltungshandeln (Benz 1993, S. 98). Dabei können Kompromisse oder Tauschgeschäfte erreicht werden. Bei einem Kompromiss treffen sich die Kontrahenten nach Verhandlungen in der Mitte, bei Tauschlösungen werden

Umweltverbesserungen durch Kompensationsleistungen erreicht oder mehrere Verfahren in einer Verhandlung verbunden.

Informales Verwaltungshandeln findet sich beispielsweise bei Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren, bei Kompromissen zur Anlagensanierung und im Vorfeld von der Vergabe von Wirtschaftshilfen.

Abschließend lässt sich konstatieren, dass informales Verwaltungshandeln aufgrund fehlender spezifischer gesetzlicher Regelungen „in der Regel von den Beteiligten [...] als unverbindlich angesehen“ (von Wedemeyer 1991, S. 13) wird.

2.2 Die „zweite Phase“ oder: Nach dem politischen Entschluss

Die Maßnahmen, welche zur Umsetzung der beschlossenen Ergebnisse geplant sind, determinieren den Erfolg oder Misserfolg eines Verfahrens. „Schließlich hängt die tatsächlich erreichte materielle Wirksamkeit (aktuelle Effektivität) – gemessen am Verhältnis von erreichtem Ist zu vorgegebenem Soll – naheliegenderweise sowohl positiv von der Geeignetheit der sachbezogenen Maßnahmen als auch positiv von der Quote der Befolgung bzw. Umsetzung ab“ (Newig 2005, S. 9).

Die Implementierung der behördlichen oder politischen Entscheidung ist zu überprüfen, denn es können Beteiligte (zum Beispiel auch Wirtschaftsunternehmen) gegen die getroffene Entscheidung verstoßen. Konkrete sachbezogene Maßnahmen differieren jedoch von Fall zu Fall und bilden somit sicherlich keine Basis für allgemeingültige Aussagen.

Des Weiteren besteht keine Garantie dafür, dass die beteiligte Öffentlichkeit (beispielsweise Bürgerinitiativen) von Klagen absieht, obwohl das unter anderem gerade durch Partizipationsprozesse verhindert werden soll.

3. Implementation und Implementationsforschung

Viele Politologen verstehen Politik als einen Zyklus. Dieser beginnt mit der Problemartikulation, anschließend wird die Politik bzw. ein Programm formuliert und implementiert. Dadurch entstehen beabsichtigte oder unbeabsichtigte (Neben-) Wirkungen (Wollmann 1998, S. 268).

Implementation wird definiert als das zwischen Politikerwartungen und -ergebnissen stehende. Politikinhalt werden in Handlungen umgesetzt (Hill/Hupe 2002, S. 2).

Formulierte Politik beinhaltet normalerweise ein Ziel und Methoden, dieses zu erreichen. Es ist schwierig, zwischen Politikinhalt und der Implementation zu unterscheiden, werden dafür doch Start- und Endpunkt benötigt. Wichtige Fragen bei der Implementation von Politik sind die nach Macht und Legitimation, so etwa „wer implementiert?“ und „wer ist am mächtigsten – der Entscheidungsträger, der die Politik formuliert oder der, der sie implementiert?“

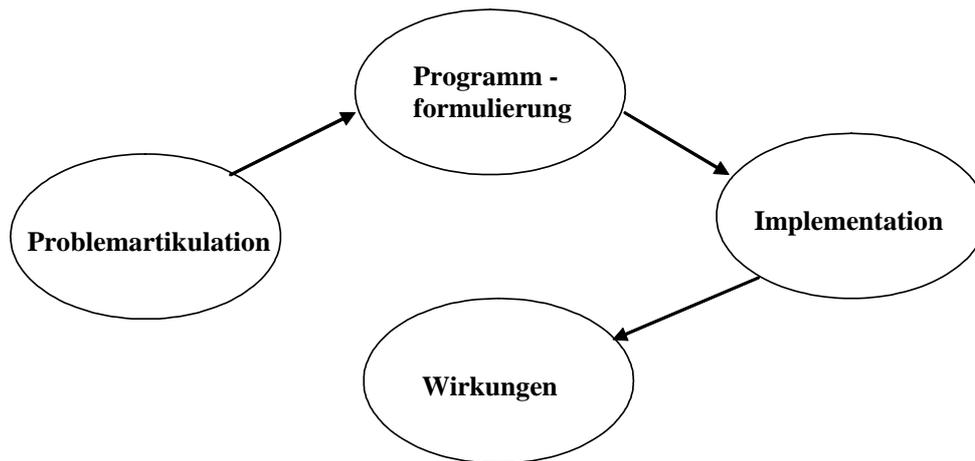


Abbildung IV.1: Politikzyklus, eigene Darstellung

Implementation steht nie alleine für sich, sondern ist immer an bestimmte Politikinhalte gebunden, die auf bestimmte gesellschaftliche Probleme gerichtet sind. Während der Implementationsphase können Inhalt und Auswirkungen von politischen Entscheidungen verändert werden (ebd., S. 7) Für politische Entscheidungen werden stets kausale Zusammenhänge angenommen bzw. die Verkettung kausaler Zusammenhänge. Umso länger die angenommenen Kausalketten sind, umso schwieriger wird die Implementation. Es ist wichtig festzustellen, inwieweit entstandene Wirkungen tatsächlich von der Implementation einer politischen Entscheidung hervorgerufen wurden.

Differieren erwartete und tatsächliche Ergebnisse, wird von Implementationsversagen gesprochen. Dafür können unterschiedliche Begründungen herangezogen werden. Strukturelle Probleme, schwierige zwischenmenschliche Beziehungen, Arbeits-/Management-Konflikte, die „Kultur“ von Organisationen, unbewusstes Gruppendenken, selbstreferentielle Systeme oder der Machtverteilung im und um den Implementationsprozess liefern jeweils Begründungen für das mögliche Scheitern eines Implementationsprozesses (ebd., S. 10).

Die Evaluation und die Implementation überschneiden sich, da während der Implementation Daten und Auswertung der Evaluation mit einbezogen werden können.

Die Implementationsforschung beschäftigt sich mit der Implementation von Politik und Problemen während der Implementation. Dabei wird der Implementationsprozess als abhängige Variable betrachtet und die Faktoren, die ihn kausal beeinflussen, als unabhängige Variablen. Hier ergibt sich eine nicht unproblematische Überschneidung mit der Evaluationsforschung, da diese das Ergebnis als von (unter anderem) der Implementation abhängige Variable betrachtet. Somit wird die Implementation in der Evaluationsforschung zur unabhängigen Variable. Implementationsforschung kann sowohl die Phase der Politikformulierung als auch die beabsichtigten sowie unbeabsichtigten Wirkungen mit einbeziehen. Oft besteht ein steuerungstheoretisches Handlungsinteresse.

Die schwierige Forschungsarbeit in diesem Gebiet, die sich hauptsächlich auf Fallstudien stützt, hat inzwischen einige Aussagen über Regelmäßigkeiten möglich gemacht. Allerdings

sind diese zeitlich, räumlich und sachlich sehr beschränkt. Erkenntnisse sind unter anderem (vgl. hierzu Wollmann 1998, S. 271):

- Eine Trennung von Politikformulierung und Vollzug erscheint ungeeignet.
- Der Implementationsprozess ist dynamisch, da sich das Anwender- und Adressatenfeld ständig verändert.
- In der Regel finden Implementationsprozesse in vertikal und horizontal verflochtenen Handlungsnetzen statt und werden nicht hierarchisch ausgehandelt.

Partizipationsverfahren könnten durch freiwilliges Mitwirken einen Handlungsgewinn erzielen, da beispielsweise Klagen verhindert werden könnten. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr einer Umkehrung des Machtverhältnisses von Staat und Öffentlichkeit zu Lasten der Umwelt.

Der letzte Punkt ist von besonderem Interesse für diese Ausarbeitung. Auf die Gefahr einer Umkehrung des Machtverhältnisses von Staat und Öffentlichkeit zu Lasten der Umwelt wurde schon in Abschnitt 2.2 im Zusammenhang mit informalen Verfahren eingegangen. Auch die Aussicht, Klagen vorzeitig abzuwenden, wurde diskutiert mit dem Ergebnis, dass es hierfür keinesfalls eine Garantie gibt. Inwiefern durch Partizipationsprozesse ein Handlungsgewinn in dem Sinne von erhöhter Bereitschaft zur Umsetzung geschaffener Normen entsteht, scheint wenig erforscht.

4. Zwei Beispiele für Beteiligungsverfahren

Die beiden angeführten Beispiele stammen aus ÖGUT 2005. Bei dem ersten handelt es sich um den Ablauf einer Strategischen Umweltprüfung (SUP) zum Wiener Abfallwirtschaftsplan. Das zweite Beispiel beschreibt den Ablauf einer Planungszelle für die Obere Neutorgasse in Graz.

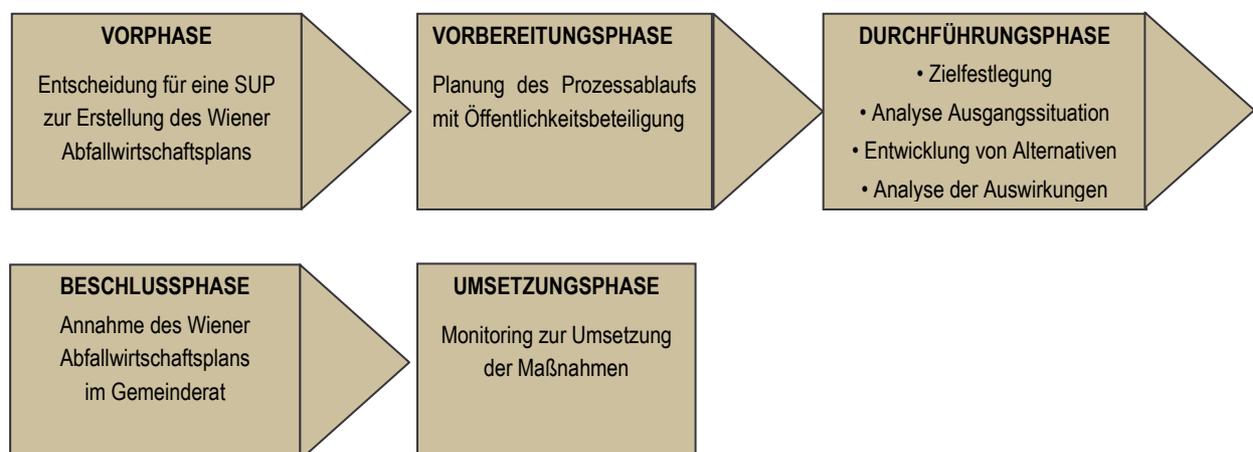


Abbildung IV.2: Ablauf einer SUP (Strategische Umweltprüfung) zum Wiener Abfallwirtschaftsplan, eigene Darstellung nach ÖGUT 2005.

Die Implementation nach dem Partizipationsprozess lässt sich auch hier in zwei Phasen aufteilen. Die „Beschlussphase“ bildet hierbei die erste. Ergebnisse aus dem Partizipationsprozess werden durch den Gemeinderat in einer politischen Entscheidung, dem Abfallwirtschaftsplan, verankert. Somit werden sie bindend. Anschließend erfolgt die Implementation im eigentlichen Sinne in der „Umsetzungsphase“.

In dem zweiten Beispiel entsteht als Ergebnis des Partizipationsprozesses ein Bürgergutachten. Diess fließt zunächst in eine politische Entscheidung ein, indem die entsprechenden finanziellen Mittel zur Verfügung gestellt werden. Anschließend erfolgt die Umsetzung.

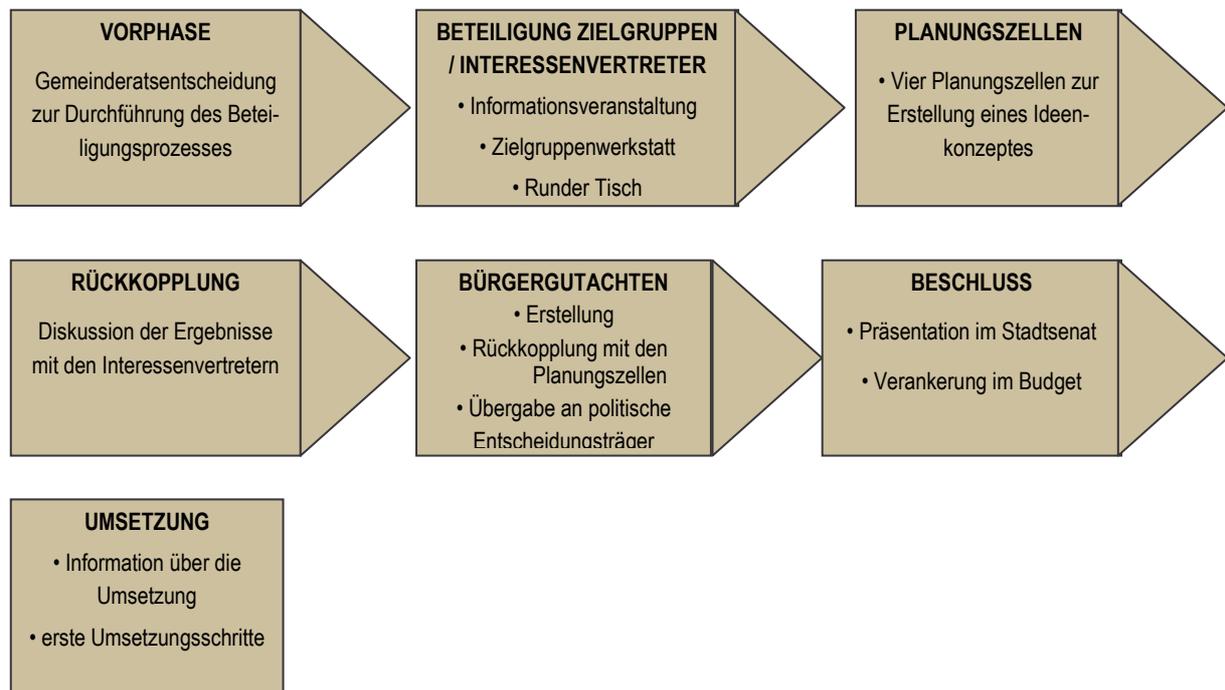


Abbildung IV.3: Ablauf der Planungszelle Obere Neutorgasse, Graz (eigene Darstellung nach OGUT 2005)

5. Fazit

Partizipationsprozesse können von Information über Konsultation bis zu Mitbestimmung reichen. Aber selbst bei der Mitbestimmung ist nicht gesichert, inwieweit beschlossene Konsensentscheidungen oder Empfehlungen in den entsprechenden politischen Entscheidungen berücksichtigt werden. Auch ist nicht sicher, dass am Partizipationsprozess beteiligte Verbände, Wirtschaftsunternehmen usw. nicht nach der Entscheidung trotz Beteiligung Klagen.

Die konkrete Implementation von Politikinhalt oder Entscheidungen, bei denen Beteiligungsverfahren eingesetzt wurden, differiert von Fall zu Fall und bildet somit sicherlich keine Basis für allgemeingültige Aussagen. In den Ergebnissen der Implementationsforschung wird

deutlich wie sehr die Implementation von Politikinhalt die (beabsichtigten oder unbeabsichtigten) Wirkungen dieser mit beeinflusst.

Während der Literaturrecherche entstand der Eindruck, dass es über die Implementation im Anschluss an Partizipationsprozesse kaum Forschungsergebnisse gibt. Vor allem die Besonderheiten der Implementation von durch partizipative Verfahren gewonnenen Konsentscheidungen näher zu betrachten wäre aber sehr interessant. So wird ja unter anderem gerade deshalb beteiligt, weil eine erleichterte Umsetzung erhofft wird. Auch in der Literatur finden sich Anmerkungen dazu, dass es auf diesem Gebiet bisher wenig dokumentierte Forschung gibt (vgl. etwa Newig 2005).

Literatur

- Beierle, Thomas C. / Crayford, Jerry (2002): *Democracy in Practice. Public Participation in Environmental Decisions*, Washington, DC.
- Benz, Arthur in *Vollzugsfragen im Umweltschutz : Symposium am 14. und 15. Juni 1993 in Münster / Zentrum für Umweltforschung (ZUFO) der Westfälischen Wilhelms-Universität*. Wolfgang Barz et al. (Hrsg.) (1994): *Vorträge und Studien / Zentrum für Umweltforschung der Westfälischen Wilhelms-Universität*.
- Bora, Alfons (1999): *Differenzierung und Inklusion: partizipative Öffentlichkeit im Rechtssystem moderner Gesellschaften*, Baden-Baden.
- Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.) (2005): *Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Zukunft gemeinsam gestalten*. Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Wien.
- Hill, Michael / Hupe, Peter (2002): *Implementing Public Policy. Governance in Theory and Practice*, London.
- Newig, Jens (2005): *Erleichtert Öffentlichkeitsbeteiligung die Umsetzung (umwelt-) politischer Maßnahmen? Ein Modellansatz zur Erklärung der Implementationseffektivität*, in: P.H. Feindt / J. Newig (Hrsg.): *Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Perspektiven der politischen Ökonomie*, Marburg.
- ÖGUT – Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (2004): *Arbeitsblätter zur Partizipation*, Nr. 3 – Grenzen, Stolpersteine und Instrumentalisierung von Öffentlichkeitsbeteiligung. Version 1.0, work in progress, Wien (http://www.partizipation.at/pdf/arbeitsblatt_3.pdf).
- von Wedemeyer, Gerd (1991): *Kooperationen beim Vollzug des Umweltrechts : eine empirische und rechtliche Untersuchung der Vollzugspraxis im Bereich der Luftreinhaltung unter besonderer Berücksichtigung informalen Verwaltungshandelns*.
- Wollmann, Hellmut (1998): *Implementationsforschung – Evaluationsforschung*, in: Dieter Nohlen (Hrsg.): *Wörterbuch Staat und Politik*, Bonn, S. 268-272.

V. „When the dog doesn't bark“ – Warum können Partizipationsprozesse scheitern?

Wibke Avenhaus

1. Einleitung

In den letzten Jahren erfahren Beteiligungsprozesse im Umweltbereich eine erhöhte Aufmerksamkeit und Anwendung. Die wichtigsten Gründe zur Durchführung eines solchen Verfahrens sind Effizienzsteigerung und eine verbesserte Legitimation und Umsetzung der getroffenen Entscheidung (Jansen 1997, S. 275; Newig 2005, S. 11). Allerdings wird nicht mit jedem Verfahren der gewünschte Erfolg erzielt. Dass nicht alle erfolgreich sein können, liegt schon in der Natur der Sache. Manche Autoren zweifeln aufgrund des von ihnen beschriebenen hohen Prozentsatzes der gescheiterten Verfahren sogar das gesamte Konzept an (Jansen 1997, S. 274). Aber wo liegen die Gründe für das Scheitern eines Beteiligungsverfahrens? Dieser Frage soll in dieser Arbeit nachgegangen werden.

2. Was bedeutet „Scheitern“?

Zunächst soll die Definition und Verwendung des Begriffs „Scheitern“ in dieser Arbeit geklärt werden. Nach Geis (2005, S. 93) sind sich die Experten weitgehend einig, „dass eine Bestimmung von Erfolg oder Scheitern *a priori* nicht möglich ist“. Je nachdem, ob das Verfahren aus Sicht der Teilnehmer oder der Nichtbeteiligten beurteilt wird, bzw. ob der Focus auf der Prozessebene oder auf dem Ergebnis liegt, können die Einschätzungen ganz unterschiedlich ausfallen (Geis 2005, S. 93). In dieser Arbeit wird dieser Aussage Rechnung getragen, und der Begriff wird situationsangepasst verwendet. D.h. ein Prozess kann beispielsweise in einem oder mehreren Bereichen scheitern, was nicht bedeutet, dass er aus einer anderen Perspektive nicht erfolgreich sein kann. Die Sichtweise, aus der ein Verfahren gescheitert ist, wird dementsprechend mit angegeben werden.

Nach Bingham (1986, S. 71) kann Partizipation auch zu einer allgemein verbesserten Kommunikation führen, selbst wenn keine Einstimmigkeit erreicht wird.

3. Welche Verfahrenstypen werden betrachtet?

Je nach Konfliktgegenstand werden unterschiedliche Verfahren der Beteiligung gewählt, die eine unterschiedliche Intensität aufweisen. Beierle & Crayford (2002, S. 38) nennen folgende Kategorien (in der Reihenfolge ihrer Nennung steigt ihre Intensität):

- öffentliche Sitzung und Anhörung,
- beratendes Gremium ohne Konsensanspruch,
- beratendes Gremium mit Konsensanspruch,
- Verhandlung und Mediation.

Je intensiver die Zusammenarbeit ist, desto größer sind die Erfolgsaussichten (Beierle / Crayford 2002, S. 47). Dies könnte dadurch bedingt sein, dass gewisse Schwierigkeiten, die im Prozess auftauchen können, durch eine engere Zusammenarbeit leichter kompensiert und dadurch getilgt werden können. Insgesamt scheinen die Mechanismen, die zu Problemen führen, jedoch ähnlich zu sein. Diese Arbeit wird sich hauptsächlich auf Mediationsverfahren beziehen.

Darüber hinaus lassen sich Verfahren in zwei Gruppen typisieren:

- standortgebundene Verfahren wie etwa Autobahnbau, Flughafenbau, Bau einer Abfallentsorgungsanlage, etc.,
- Grundsatzdiskussionen.

In dieser Arbeit liegt das Hauptaugenmerk auf standortgebundenen Verfahren, wobei sich die Erfolgsaussichten nach Beierle & Crayford (2002, S. 37) nicht grundsätzlich von denen von Grundsatzdiskussionen unterscheiden. Bingham (1986, S. 79) stellte dagegen einen deutlich höheren Erfolg bei standortgebundenen Verfahren fest, was er unter anderem darauf zurückführt, dass solche Verfahren einen kleineren Kreis von Interessenten ansprechen. Allerdings kann Bingham's Einschätzung auch dadurch bedingt sein, dass er „Erfolg“ anders definiert als Beierle & Crayford. Bei Grundsatzdiskussionen stehe häufig gar nicht die Einigung oder die Festschreibung einer Position an erster Stelle, sondern der Austausch und die Kommunikation, was dann gegebenenfalls auch schon als Erfolg gewertet werden könne (Bingham 1986, S. 79).

4. Vorgehensweise

Ein Beteiligungsverfahren lässt sich in mehrere zeitlich abgrenzbare Phasen einteilen, ebenso hat es verschiedene Ebenen. In jeder Phase und auf jeder Ebene kann es zu Problemen kommen.

Die zeitliche Einteilung sieht folgendermaßen aus:

1. vor dem Beteiligungsprozess,

2. während des Beteiligungsprozesses,
3. nachdem eine Entscheidung getroffen wurde (Umsetzung).

Newig (2005, S. 8) spricht von den drei Ebenen Kontext, Prozess und Ergebnis, welche jeweils einer zeitlichen Phase zugeordnet werden können, wobei der Kontext in jeder Phase einen Einfluss auf das Geschehen haben kann. Grundsätzlich hat jede Phase ihr spezifisches Konfliktpotential, wobei spezielle Schwierigkeiten wiederholt an unterschiedlichen Stellen auftreten können.

Jansen (1997, S. 279) analysiert partizipative Prozesse thematisch nach folgenden fünf Kriterien: Bedeutung der Konfliktstruktur, Rolle von Macht- und Verfahrensressourcen, Anreize für eine Beteiligung, Verfahrensgestaltung und Durchsetzung vereinbarter Lösungen. Dabei lassen sich die ersten drei Ebenen der ersten Phase (vor dem Beteiligungsverfahren) zuordnen, während die letzten beiden jeweils zur zweiten bzw. dritten zeitlichen Phase gehören.

Ein weiterer Ansatz zur Analyse wäre die Betrachtung der einzelnen Akteure, die in dem Prozess partizipieren.

Hier deutet sich bereits an, wie vielschichtig der gesamte Prozess ist. Eine Analyse ist auch deshalb schwierig, weil es zwar Kausalketten gibt, manchmal aber nicht klar ist, welcher Effekt zu einem Resultat geführt hat. Beispielsweise kann es mehrere Einflüsse geben, die sich gegenseitig überlagern, verstärken oder gegensätzlich wirken können (Newig 2005; Bingham 1986, S. 94).

Die hier dargestellte Analyse der Gründe für ein Scheitern partizipativer Prozesse setzt an den drei zeitlichen Phasen an und versucht, für jede Situation die entscheidenden Probleme aufzuzeigen. Darüber hinaus werden übergeordnete Schwierigkeiten aufgezeigt, die in jeder Phase eine Rolle spielen können.

5. Probleme und Schwierigkeiten

5.1 Probleme der ersten Phase (vor dem Beteiligungsverfahren)

Bevor ein Beteiligungsverfahren durchgeführt werden kann, müssen die äußeren Umstände analysiert werden. D.h. es ist auf den Kontext, in dem das Ganze stattfindet, zu achten. Dazu gehört sowohl eine Betrachtung der Beteiligten als auch von deren Umfeld und ihrer Beziehungen und Verflechtungen untereinander.

Ein erfolgreicher Start des Verfahrens wird möglicherweise unterbunden, wenn...

... eine zu hohe Komplexität abschreckend auf die potentiell Beteiligten wirkt

In unserer zunehmend komplexer werdenden Welt werden auch die auftretenden Konflikte komplexer, was unter anderem daran liegt, dass anstehende Probleme und zu lösende Aufga-

ben aufgrund der erhöhten Technisierung immer schwieriger zu durchschauen und für den Laien verständlich zu machen sind (vgl. Zilleßen 1998, S. 20; Newig 2005, S. 11). Auch undurchsichtige Machtverflechtungen der Politik und Verwaltung erschweren den Zugang und die Einsicht in Entscheidungsprozesse von außen. Eine zu hohe Komplexität des Gegenstandes wirkt demnach abschreckend und hält potentiell Beteiligte davon ab, sich eingehender damit zu beschäftigen (Newig 2003, S. 114 f., 121 ff.).

Da es bisweilen sehr schwierig sein kann, sich überhaupt über den Sachverhalt zu informieren, bietet ein Beteiligungsverfahren andererseits auch eine Chance. Eine Informationsasymmetrie, die häufig zu Gunsten der Verwaltung bzw. des Antragsstellers eines Vorhabens und zu Lasten der normalen Bürger ausfällt, stellt häufig einen Anreiz für Bürgerinitiativen, Umweltverbände oder andere ehrenamtliche Vereine dar, sich an dem Verfahren zu beteiligen und dadurch einen Informationsgewinn zu erzielen (Jansen 1997, S. 284).

... Bürgerinitiativen und Umweltverbände keinen Nutzen in der Partizipation sehen

Eine Beteiligung einer Bürgerinitiative bedeutet meistens die Schwächung ihrer eigenen Position, da diese vor allem durch die Mobilisierung der Öffentlichkeit gestützt wird (Holtkamp / Stach 1995, S. 84; Schmidt et al. 1994, zitiert in Jansen 1997, S. 283). Eine Prozessteilnahme erfordert zum Einen erhebliche Ressourcen an Geld, Zeit und Personal, die dann nicht mehr für die Öffentlichkeitsarbeit zur Verfügung stehen. Zum Anderen müssen alle Verhandlungspartner, also auch die Ehrenamtlichen, während des Prozesses in ihren Äußerungen gegenüber der Öffentlichkeit eine gewisse Neutralität bewahren, da die notwendige vertrauliche Arbeitsatmosphäre durch kritische Äußerungen gefährdet würde (Jansen 1997, S. 284; Zilleßen 1998, S. 34). Somit werden die Bürgerinitiativen eines ihrer wichtigsten Werkzeuge zur Erzeugung von Druck beraubt.

Erscheint es für eine Bürgerinitiative aussichtsreicher, mit anderen Mitteln ihr Ziel zu erreichen (ÖGUT 2005, S. 12), indem sie zum Beispiel mit Protesten auf ihre Belange aufmerksam macht oder einen Gerichtsprozess anstrebt, wird sie sich nicht auf eine Beteiligung einlassen. Verhandlungen bedeuten meist auch eine Preisgabe von Standpunkten oder Werthaltungen, „... insbesondere Vertreter von Umweltinteressen fürchten den Verlust ihrer Identität und zumindest des Rückhalts ihrer Gruppe, wenn sie sich auf Verhandlungen einlassen.“ (Zilleßen 1998, S. 33). Des Weiteren können die Akteure befürchten, dass sie durch Offenlegung ihrer Interessen angreifbarer und schwächer werden (ÖGUT 2004, S. 7).

... potenzielle Akteure dem Entscheidungsträger gegenüber voreingenommen sind

Negative Erfahrungen aus vergangenen Verfahren schüren Vorbehalte gegenüber kommenden (ÖGUT 2004, S. 5). Möglicherweise besteht auch ein generelles Misstrauen oder ein ungeklärter Konflikt zwischen den Verhandlungsparteien, was einen erfolgreichen Verfahrensverlauf behindert (Beierle & Crayford 2002, S. 39).

... die Verwaltung einen Kontrollverlust fürchtet

Unterstützt ein Entscheidungsträger einen Mediationsprozess nicht adäquat, weil er eine Einschränkung seiner Entscheidungsmacht fürchtet (ÖGUT 2005, S. 12; Zilleßen 1998, S. 36; Bingham 1986, S. 103), bzw. weil er mit dem impliziten Kontrollverlust, der durch ein Mediationsverfahren bedingt wird, nicht umgehen will oder kann (Jansen 1997, S. 285), kann dies negative Auswirkungen auf die Partizipationsfreudigkeit der Beteiligten haben.

... der Handlungs- und Gestaltungsspielraum eingeschränkt ist oder die Offenheit der Entscheidung fehlt

Haben die Beteiligten das Gefühl, der Hauptteil einer Entscheidung sei schon gefallen und lasse sich nur noch in Nuancen abwandeln, oder wenn bereits unumstößliche Fakten geschaffen wurden, dann sehen sie möglicherweise wenig Sinn darin, sich noch zu beteiligen (Jansen 1997, S. 286; Zilleßen 1998, S. 31; ÖGUT 2005, S. 12; Geis 2005, S. 83). Gleiches gilt, wenn einzelne Verhandlungsparteien erst zu einem relativ späten Zeitpunkt in das Verfahren eingebunden werden (Beierle / Crayford 2002, S. 44).

5.2 Probleme der zweiten Phase (während des Beteiligungsverfahrens)

Ist die Entscheidung, ein Beteiligungsverfahren durchzuführen, gefallen, beginnt der eigentlich schwierige Part. Die verschiedenen Parteien müssen zusammengeführt werden, und es muss eine gute Gesprächs- und Arbeitsatmosphäre etabliert werden. Es muss erreicht werden, dass gemeinsam auf ein von allen akzeptiertes Ziel hingearbeitet wird. Auch dabei können wieder diverse Probleme auftauchen.

Eine konstruktive Arbeitsweise kann gestört werden, wenn...

... Wert- und Interessengegensätze nicht ernst genommen werden

Ein Herunterspielen tiefliegender Wertgegensätze verkleinert diese nicht und kann deshalb gefährlich sein (Jansen 1997, S. 281). Möglicherweise liegen die Parteien in ihren Vorstellungen allerdings auch soweit auseinander, dass ein Konsens gar nicht möglich ist. Dies ist bei Standortproblemen meist der Fall, denn sie stellen sich als Null-Summen-Spiel dar, bei dem beispielsweise die Anwohner einer neuen Müllverbrennungsanlage auf jeden Fall verlieren werden. Durch die starke Wertgeladenheit eines Konfliktes können emotionale Auseinandersetzungen auch aus dem Ruder laufen (Zilleßen 1998, S. 22).

... das eigentlich zu verhandelnde Problem aus dem Blickfeld gerät

Wenn ein Problem sehr komplex ist, verlieren sich die Beteiligten bisweilen in (zum Beispiel technischen) Detailfragen, die für die eigentliche Problemlösung gar nicht wirklich relevant sind (Jansen 1997, S. 282). Umweltorganisationen tendieren hingegen dazu, Probleme auf einer höheren Ebene zu diskutieren und sie damit zu fundamentalisieren (Jansen 1997, S.

282). Beispielsweise kann die Diskussion über eine Müllverbrennungsanlage in einer Grundsatzdiskussion über Müllvermeidung enden. Hier offenbart sich dann ein weiteres Problem, dass nämlich z.T. über Gegenstände verhandelt werden soll, die gar nicht in den Zuständigkeitsbereich der entscheidenden Behörde fallen (Jansen 1997, S. 290).

... die Teilnehmer in ihren eigenen Interessen gefangen sind und das Allgemeinwohl nicht sehen (Zilleßen 1998, S. 22)

Es ist wohl eine der schwierigsten Aufgaben, die Beteiligten dahin zu bringen, ihren eigenen Standpunkt zu reflektieren und im Kontext der Allgemeinheit zu sehen.

... Zeit- und Personalressourcen nicht gleichmäßig verteilt sind

Besonders bei ehrenamtlichen Organisationen sind diese meist sehr knapp (Jansen 1997, S. 284; Zilleßen 1998, S. 33), wenn keine Entschädigung von Ehrenamtlichen (Zilleßen 1998, S. 33) oder ein sonstiger Ausgleich stattfindet (beispielsweise durch Bereitstellung von Ressourcen (Jansen 1997, S. 285), führt dies zu einer Chancenverzerrung (ÖGUT 2004, S. 5). Auch die Verweigerung von Gutachten und das Nichtzulassen von umfassenden Fragestellungen (Jansen 1995, S. 285) geht in diese Richtung.

... eine Informationsasymmetrie bestehen bleibt

Haben Behördenvertreter mehr Informationen als andere Prozessteilnehmer, können sie dies möglicherweise zu ihrem Vorteil ausnutzen. Eine Geheimhaltung von Informationen führt zudem zu Misstrauen (Jansen 1997, S. 284).

... der eingesetzte Mediator Schwächen hat

Diese können sich zum einen in einer mangelnden Neutralität bemerkbar machen (Jansen 1997, S. 288), zum anderen können ihm auch wichtige Kompetenzen im fairen und lösungsorientierten Umgang mit allen Konfliktparteien fehlen (Zilleßen 1998, S. 22-23, S. 36-37; Jansen 1998, S. 287). Die Fähigkeiten des Mediators spielen eine Schlüsselrolle auf dem Weg zum Erfolg eines Prozesses.

... keine gemeinsam akzeptierte Arbeitsform gefunden werden kann (Zilleßen 1998, S. 36)

Hierfür ist im Wesentlichen der Mediator verantwortlich.

Schwierig wird dies allerdings bei Bürgerinitiativen, die auf Protest getrimmt sind, weil ihrer Gründung meist eine Entscheidung bzw. eine Handlung einer Behörde vorausging, an der sie nicht beteiligt waren. Dementsprechend müssen sie ihre Interessen erst einmal ins Spiel bringen und sich Gehör verschaffen. Das funktioniert besser über lauten Protest als über friedliche Beteiligung (Zilleßen 1998, S. 60).

... Vertrauen nicht aufgebaut werden kann

Fehlendes Vertrauen (Zilleßen 1998, S. 32), zum Beispiel durch Medienkontakte – Umweltgruppen kommentieren Verfahrensverlauf in der Presse (Jansen 1997, S. 284), geheime Absprachen oder unabgesprochene Aktionen einzelner Verhandlungspartner (Gill 1993 in: Jansen 1997, S. 286; ÖGUT 2004, S. 10) –, führen häufig zu einer gestörten Kommunikation zwischen den Beteiligten (Beierle / Crayford 2002, S. 50; Bingham 1986, S. 85). Andererseits muss die Öffentlichkeit informiert werden, da sie sich sonst ausgeschlossen fühlt (Zilleßen 1998, S. 34). Dies kann zu einem schwierigen Balanceakt führen.

... Kompetenzen nicht klar sind

Eine interne Fraktionierung oder Kompetenzstreitigkeiten innerhalb einer Verhandlungspartei belasten den Prozess (Jansen 1997, S. 288). Bisweilen sind die Gruppen zu heterogen als dass sie mit einer Stimme sprechen würden (Jansen 1997, S. 290).

... eine Rückkopplung der Verhandlungspartner mit ihrer Basis fehlt

Besonders ehrenamtliche Organisationen und frisch gegründete Bürgerinitiativen haben damit Schwierigkeiten (Zilleßen 1998, S. 32), die durch den meist lockereren Zusammenhalt bedingt sind (Geis 2005, S. 87).

... die Teilnehmer nicht gleichberechtigt sind

Eine ungleiche Machtverteilung sollte eigentlich durch ein Partizipationsverfahren ausgeglichen werden können. Ist dies nicht möglich, wird Unmut unter den benachteiligten Gruppen gefördert (Zilleßen 1998, S. 32; Geis 2005, S. 81; ÖGUT 2005, S. 12, Jansen 1997, S. 287; Newig 2005, S. 14). Dies kann beispielsweise auf bestimmte soziale Randgruppen wie MigrantInnen, deren Erreichbarkeit erschwert ist, zutreffen (ÖGUT 2005, S. 12).

... die Beteiligten sich „benutzt“ fühlen

Wenn Akzeptanzbeschaffung und Verfahrensbeschleunigung „zum Selbstzweck von Mediation erhoben werden, werden sich die Konfliktparteien für einen fremden Zweck benutzt fühlen und das Verfahren scheitern lassen.“ (Zilleßen 1998, S. 32). „Mediation ist kein Verfahren zur Akzeptanzbeschaffung einmal getroffener Entscheidungen“ (Fülgraff 1995, S. 15 in Zilleßen 1998, S. 18). Die Beteiligten müssen also immer noch eine Chance sehen, das Ergebnis zu beeinflussen (Beierle / Crayford 2002, S. 51), damit sie sich aktiv beteiligen.

... bestehende Standards oder Grenzwerte unterschritten werden

Dies kann sowohl in sozialer als auch in ökologischer Hinsicht passieren. Eine Heraufsetzung von Grenzwerten ist dagegen weniger problematisch. (ÖGUT 2004, S. 6)

... sich die Rahmenbedingungen ändern

Dies kann explizit der Fall sein, indem beispielsweise die Planungsvoraussetzungen neu bestimmt werden (Zilleßen 1998, S. 36), ein Politikwechsel stattfindet, neue Gesetze beschlos-

sen werden oder nichtbeteiligte Akteure sich einmischen (Geis 2005, S. 90) oder implizit, wenn technische Probleme aufgrund ungenügender Informiertheit der Teilnehmer auftauchen (Bingham 1986, S. 71). Generell führt ein unterschiedlicher Informierungsgrad und häufig damit einhergehend eine mangelnde Kommunikation der Teilnehmer untereinander zu Verstärkung des Konflikts (Bingham 1986, S. 85 f.).

... geweckte Erwartungen nicht erfüllt werden (ÖGUT 2004, S. 11)

Beteiligte verlassen sich darauf, dass Versprochenes eingehalten wird. Ist dies nicht möglich, sind sie enttäuscht und ziehen sich möglicherweise zurück.

5.3 Probleme der dritten Phase (nach dem Beteiligungsverfahren)

Auch wenn das Beteiligungsverfahren mit einem Konsens oder zumindest einer Kompromisslösung abschließt, ist der Gesamterfolg noch nicht gesichert. Die letztendliche Entscheidung liegt immer noch bei der Behörde. Auch bei der Umsetzung kann es noch zu Problemen kommen. Selbst nach der Entscheidung der Behörde muss die Implementierung dieser Entscheidung in der Realität noch überprüft werden, denn ein Vorhabensträger kann trotzdem noch gegen Regelungen verstoßen.

Nach dem Beteiligungsprozess kann es noch zum Scheitern des Gesamtverfahrens kommen, wenn...

... der Entscheidungsträger sich ohne Begründung entgegen der vorher ausgehandelten Lösung aus dem Beteiligungsverfahren entscheiden

Der Grund dafür liegt möglicherweise darin, dass der Kompromiss nicht in das politische Konzept passt (ÖGUT 2004, S. 5-6). Mindestens muss der Entscheidungsträger dafür eine glaubhafte Begründung liefern. Möglicherweise kann eine solche den Unmut der Beteiligten abmildern.

... Beteiligte eine Klage anstreben

In einem Beteiligungsverfahren können selten verbindliche Festsetzungen bezüglich des weiteren Verhaltens der Teilnehmer gemacht werden. Besonders bei heterogenen Gruppen wie Bürgerinitiativen oder Umweltverbänden ist dies schwierig. So können Teilnehmer im Nachhinein unzufrieden mit der gefundenen Lösung sein und deshalb trotzdem eine Klage anstreben (Jansen 1997, S. 289), was eigentlich durch das Beteiligungsverfahren vermieden werden sollte.

... wenn nicht alle Betroffenen in das Beteiligungsverfahren mit einbezogen wurden

Wurden wichtige Akteure vergessen (Bingham 1986, S. 71, S. 98) oder bewusst nicht mit einbezogen, wenn also die Auswahl nicht fair erfolgte (Zilleßen 1998, S. 34, S. 62), führt dies

möglicherweise dazu, dass diese Akteure mit der getroffenen Entscheidung nicht einverstanden sind und dagegen protestieren (Bingham 1986, S. 71, S. 98), beispielsweise ebenfalls in Form einer Klage.

Eine zu große Anzahl an Beteiligten kann allerdings ebenso zu Problemen führen, da sich dann eventuell Koordinationsprobleme ergeben. Deshalb sollten geeignete Repräsentanten ausgewählt werden (Zilleßen 1998, S. 34, S. 62).

5.4 Allgemeine Probleme

Neben den Problemen, die sich explizit einer der drei Phasen zuordnen lassen, gibt es auch solche, die sozusagen übergeordnet sind und deren Effekte zu jedem Zeitpunkt sichtbar werden können.

Zilleßen (1998) beschreibt Folgendes als „**Defizit der politischen Kultur in Deutschland**“: „das Kultivieren der Privatheit, der Rückzug auf die eigenen Interessen einerseits und den Mangel an Miteinander-auskommen-wollen, an Kompromißbereitschaft und sozialer Verantwortlichkeit andererseits.“ (S. 51). Darin wird deutlich, dass viele Menschen so stark auf ihr eigene Wohl fixiert sind, dass sie ihr Handeln nur schwer im sozialen Kontext betrachten können. Gerade dies und das Nachvollziehen einer anderen Sichtweise ist aber für den Erfolg eines Beteiligungsverfahrens unabdingbar.

Die **starke Wertgeladenheit** wird von vielen Autoren als Konfliktpotenzial gesehen (Holznagel 1990b, S. 39; Treiber 1990; Steinberg 1990; Wiedemann et al. 1991, S. 31f.; Bora / Döbert 1993; Daehle 1994; Claus / Gans 1994, S. 20; allgemein Wall / Lynn 1993, S. 174f. zitiert in: Jansen 1997, S. 280). Grundsätzliche Wertunterschiede lassen sich nur schwer miteinander vereinen, sodass daraus ein erhebliches Konfliktpotenzial resultieren kann.

ÖGUT (2004, S. 9-10) schreibt: „Ein mögliches **Nicht-Einhalten von „Spielregeln“ und getroffenen Vereinbarungen**, mangelnde Transparenz und Verbindlichkeit zählen daher zu den größten Stolpersteinen von partizipativen Prozessen.“

Eine **mangelnde Vorbereitung** des Prozesses, die sich zum Beispiel auf zeitlichen Rahmen und Finanzierung bezieht (ÖGUT 2004, S. 7), kann während des gesamten Prozesses immer wieder zu Schwierigkeiten führen, da die Teilnehmer nicht genau wissen, was möglich ist, und was nicht.

Bisweilen ist ihnen der **Gegenstand, über den verhandelt wird, auch nicht klar**. D.h. Rahmen und Spielregeln sind nicht allen Beteiligten bewusst (ÖGUT 2004, S. 7). Dies kann überzogene Erwartungen bei den Teilnehmern schüren, die zur Enttäuschung führen können.

Von einem **Missbrauch von Beteiligungsprozessen** muss dann die Rede sein, wenn „sie nur auf Zeitgewinn ausgerichtet sind, um eine für eine Gruppe möglicherweise ungünstige Entscheidung möglichst lange hinauszuzögern, [oder wenn] sie als „Beschäftigungstherapie“ für Gruppen mit wenig Ressourcen eingesetzt werden, um diese dann umso effektiver aus dem „Rennen“ zu werfen.“ (ÖGUT 2004, S. 12)

6. Fallbeispiel: Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens

6.1 Das Mediationsverfahren

Nach dem von vielen Protesten begleiteten Bau der Startbahn West am Frankfurter Flughafen Anfang der 80er-Jahre, machte die Lufthansa AG im Herbst 1997 erneut Erweiterungsabsichten bekannt. Weil man aus den Erfahrungen mit der Startbahn West gelernt hatte und um nicht wieder in ein jahrelanges Verfahren mit Protesten, Polizeieinsätzen und Klagen verwickelt zu werden, wurde ein Mediationsverfahren durchgeführt. Das aufgrund der Vergangenheit hohe Konfliktpotenzial ließ dies Unterfangen von vornherein als nicht ganz einfach erscheinen. Die Tatsache, dass überhaupt wieder öffentlich über eine Flughafenerweiterung debattiert wurden, sahen viele Ausbaugegner als Vertrauensbruch seitens der Politik an, die zuvor immer wieder betont hatte, einen Ausbau „über den Zaun hinaus“ (also außerhalb der bestehenden Flughafengrenzen) werde es nicht geben (Geis 2005, S. 120, S. 129). Dadurch bestand schon von Anfang an ein Beziehungsproblem zwischen den Entscheidungsträgern und den potenziell Betroffenen, das von Misstrauen seitens der Bürgerinitiativen und Umweltverbände geprägt war (Geis 2005, S. 128 f.).

Nachfolgend einige Eckpunkte des Prozesses. Initiiert wurde das Verfahren von der Politik. Ministerpräsident Eichel rief im Februar 1998 den „Gesprächskreis Flughafen“ ins Leben (Geis 2005, S. 131). Diesem Kreis gehörten ausgewählte Mitglieder verschiedener Organisationen an, wobei nicht klar ist, wie die Auswahl getroffen wurde (Geis 2005, S. 131). Besonders Vertreter aus Wirtschaft und Politik waren zahlreich vertreten, während Bürgerinitiativen und Umweltverbände sich nicht repräsentiert und hintergangen fühlten (Geis 2005, S. 132 f.), was später zu Problemen führen sollte. In diesem Arbeitskreis wurden die Rahmenbedingungen für das Mediationsverfahren festgelegt. Besonders betont wurde dabei die Ergebnisoffenheit des Verfahrens sowie der Anspruch, einen offenen Dialog ohne Tabus führen zu wollen (Geis 2005, S. 135).

Auch die Mediatoren wurden aus diesem Kreis heraus vorgeschlagen. Mit Prof. Kurt Oeser und IHK-Präsident Dr. Frank Niethammer fiel die Wahl auf zwei Personen, die bereits in das Verfahren involviert waren und zwei gegensätzliche Positionen vertraten (Kurt Oeser zählte bereits seit Jahren zu den Ausbaugegnern, während Frank Niethammer klarer Befürworter eines Ausbaus war). Zusammen sollten sie einen Dritten wählen, denn nur im Team sei ein solch großes Verfahren zu managen (Geis 2005, S. 139).

Die Wahl der Mediatoren blieb sehr umstritten. Allerdings war es auch kaum möglich, sie abzulehnen, „da dies eine Desavouierung des Ministerpräsidenten bedeutet hätte“ (Geis 2005, S. 175). Darüber hinaus hätten externe, professionelle Mediatoren wahrscheinlich nicht die nötigen Kenntnisse der speziellen Situation und die nötige Autorität und Empathie gehabt (Geis 2005, S. 184-185). Aus Fachkreisen wurde jedoch immer wieder der Vorwurf laut, die Mediatoren seien nicht unparteiisch, nicht professionell genug und hätten die verschiedenen Parteien nicht in genügendem Maße mit einbezogen (Geis 2005, S. 170).

Weitere Festsetzungen bezogen sich auf die Finanzierung, die durch die Vertreter entsendenden Stellen zu regeln sei, darüber hinaus sollte ein Mediationsfond eingerichtet werden. Außerdem wurde der zeitliche Rahmen des Verfahrens und ein Abschluss bis Ende 1999 festgelegt. Den Mediatoren sollte die Information der Öffentlichkeit obliegen (Geis 2005, S. 140).

Die Mediation wurde als Informations- und Beratungsverfahren angesehen mit dem Ziel, am Ende ein deutliches Meinungsbild zu haben (Geis 2005, S. 136, S. 141).

Schon die Zusammensetzung der Mediationsteilnehmer brachte einige Schwierigkeiten mit sich. Die Kommunen haben eine schwierige Position, da sie einerseits wirtschaftlich von dem Flughafen profitieren, andererseits leiden ihre Bürger unter dem steigenden Fluglärm und der Schadstoffbelastung (Geis 2005, S. 125).

Die Gegner forderten ein „radikales Umdenken im Bereich der gesamten Verkehrsplanung“ (Geis 2005, S. 129) und strebten damit eine Fundamentalisierung des Themas an.

Umweltverbände und Bürgerinitiativen beschlossen nach umfassenden Überlegungen, überhaupt nicht am Mediationsverfahren teilzunehmen und gaben als Grund Verfahrensfehler an (Gründung von oben, parteiische Mediatoren, keine Ergebnisoffenheit, mangelnde Vorbereitung, Verzögerungstaktik der Politik wg. der Landtagswahlen) (Geis 2005, S. 142 ff.). Allerdings kann dieser Entschluss auch eine Art Strategie sein, „weil eine Einbindung stets große Risiken birgt.“ (Geis 2005, S. 142). Möglicherweise glaubten sie, ihre Interessen anders (etwa durch Mobilisierung der Öffentlichkeit) besser durchsetzen zu können. Andererseits verfügten die Ehrenamtlichen auch überhaupt nicht über genug Ressourcen (besonders Zeit und Know-how), um effektiv an dem Mediationsverfahren mitarbeiten zu können. Die Nichtteilnahme wurde in der Öffentlichkeit teils stark kritisiert (Geis 2005, S. 162 ff.). Das Verfahren wurde jedoch trotz der Absage durchgeführt, obwohl die Absagenden glaubten, dem Verfahren so die Legitimation entziehen zu können (Geis 2005, S. 164-165).

Mehrer Kommunen, die eigentlich nicht eingeplant waren, wollten teilnehmen, durften dies aber erst nach der Absage der Umweltverbände und Bürgerinitiativen, da nun Plätze frei geworden waren. Einige blieben jedoch weiterhin ausgeschlossen (Geis 2005, S. 156). Generell, und so war es auch in diesem Verfahren vorgesehen, ist eine Gruppengröße von nicht mehr als 20 Akteuren anzustreben (Geis 2005, S. 153).

Neben der fehlenden Unparteilichkeit wurde auch die Informationspolitik der Mediatoren bemängelt. Sie waren die einzigen, die berechtigt waren, die Öffentlichkeit über den Verlauf des Mediationsprozesses zu informieren. Dadurch fühlten Gegner sich, als würde ihnen ein „Maulkorb“ verpasst (Geis 2005, S. 147). Im Endeffekt nahmen die Mediatoren ihre Aufgabe nicht wirklich gut wahr, stattdessen trugen alle Parteien Informationen nach draußen, um sich zu präsentieren und die Öffentlichkeit für sich zu gewinnen (Geis 2005, S. 203, S. 205).

Begrifflich wurde von mehreren Seiten (besonders von den Gegnern des Flughafenausbaus) angezweifelt, dass es sich wirklich um ein Mediationsverfahren handelt, vielmehr wurde von einer „sogenannten Mediation“ oder vom „Frankfurter Verfahren“ gesprochen (Geis 2005, S. 167 ff.).

Trotz der widrigen Umstände wurde das Verfahren nicht vorzeitig abgebrochen sondern planmäßig abgeschlossen. Diese Tatsache ist bemerkenswert (Geis 2005, S. 211). Sogar der explizit festgelegte Zeithorizont wurde weitestgehend eingehalten. Am Ende wurden verschiedenen Szenarien sowie die Ergebnisse der in Auftrag gegebenen Gutachten in einem Papier zusammengestellt (Geis 2005, S. 193). Der Kompromiss sah die Optimierung des vorhandenen Bahnsystems, eine Kapazitätserweiterung durch Ausbau (Ort wurde noch nicht festgelegt), ein Nachtflugverbot, Anti-Lärm-Pakt und ein Regionales Dialogforum vor (Geis 2005, S. 208). Dieser Kompromiss kann als lose-lose-Situation bezeichnet werden, da im Endeffekt jede Partei Abstriche von ihren Forderungen hinnehmen musste (Geis 2005, S. 209).

6.2 Nach dem Mediationsverfahren

Geschmälert wurde der Erfolg der Mediation durch die Tatsache, dass „sich die maßgeblichen Teilnehmer sofort (!) vom ‚einmütig‘ getragenen Ergebnis distanzieren“ (Geis 2005, S. 217). Hier kommt die Schwierigkeit zum Tragen, dass Mediationsverfahren in Deutschland nicht rechtsverbindlich sind, sondern die Teilnehmer sich freiwillig selbst verpflichten müssen, sich an das Ergebnis zu halten (Geis 2005, S. 228). Auch Demonstrationen und Bürgerversammlungen erfuhren einen Höhepunkt, was ebenfalls auf eine gering positive Wirkung des Mediationsverfahrens hindeutet. Die Gegner sahen in dem Verfahren allerdings schon einen Nutzen, da sie so an Informationen heran gekommen waren, die sie sonst nicht bekommen hätten. Auch waren Fakten festgeschrieben worden, was zu Zeiten der Startbahn-West-Debatte nicht der Fall war und die Gegner damals mit leeren Händen dastehen ließ, sodass sie ihre Forderungen nicht genügend begründen konnten. (Geis 2005, S. 219)

Trotz der Distanzierungen der Beteiligten vom Mediationsergebnis und der gegenseitigen Verurteilung des Verhaltens der Anderen bei gleichzeitigem eigenen Verstoßen, was typisch und menschlich ist (Geis 2005, S. 231), kam es im Folgenden zu einem Parlamentsbeschluss und zur Gründung des „Regionalen Dialogforums“. Das Parlament stellte sich zwar nicht einstimmig, aber doch mit einer erheblichen Mehrheit hinter das komplette Mediationspaket. Allerdings muss dabei betont werden, dass nicht das Parlament über das Planfeststellungsverfahren entscheidet, sondern das Wirtschafts- und Verkehrsministerium als zuständige Genehmigungsbehörde (Geis 2005, S. 237). Aufgabe des Regionalen Dialogforums sollte die Ausgestaltung des beschlossenen Mediationspakets sein (Geis 2005, S. 242). Im Grunde sollte die Arbeit aus dem Mediationsverfahren in diesem Forum fortgesetzt werden, bis alle Punkte aus dem Paket abgearbeitet waren. Ein Zeithorizont wurde nicht festgelegt. Das Forum hatte ebenfalls mediativen Charakter wurde allerdings nicht so benannt (Geis 2005, S. 242). Die Umweltverbände nahmen zunächst am Forum teil, verabschiedeten sich aber z. T. schon nach kurzer Zeit wieder, weil sie die Ausrichtung als zu einseitig auf einen Flughafenausbau hin ansahen (Geis 2002, S. 245). Auch die teilnehmenden Kommunen bemängelten diese scheinbare Fokussierung. Insgesamt konzentrierten sich die Diskussionen immer mehr auf technische Details des Ausbaus. Sinn und Effekt dieser neu geschaffenen Institution war es, die Teilnehmer zu einem eher kooperativen Verhalten zu zwingen (Geis 2005, S. 254).

Parallel zum Regionalen Dialogforum wurde das formale Verwaltungsverfahren begonnen, in dem bei Erörterungsterminen, durch Einwendungen und mögliche Klagen diverse Gelegenheiten bestanden, den Konflikt wieder zu verschärfen (Geis 2005, S. 253).

Dieses Verfahren befindet sich derzeit (März 2006) und schon seit sechs Monaten in der Phase des Erörterungsverfahrens. Fraport-Chef Benders erwartet laut Frankfurter Rundschau vom 24. 3. 2006 den Planfeststellungsbeschluss für 2007. Er kritisierte in der Zeitung den Ablauf und die Dauer des Erörterungsverfahrens und bezeichnete es als einen Schlagabtausch zwischen Gutachtern und Rechtsanwälten. Für die betroffenen Bürger habe das Regionale Dialogforum seiner Ansicht nach wesentlich mehr gebracht als das Erörterungsverfahren. Eine noch nachzubessernde Bedarfsprognose könnte den Abschluss des Verfahrens allerdings auch noch erheblich verzögern (Frankfurter Rundschau online, 21. 02. 2006).

Insgesamt gab es während des gesamten Planfeststellungsverfahrens immer wieder diverse Probleme (Frankfurter Rundschau online, 28. 03. 2006). Trotzdem befürwortet laut einer Umfrage von Hitradio FFH und der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom Januar 2006 eine Mehrheit der Bevölkerung in der Region einen Ausbau des Flughafens, eine bisher unveröffentlichte Umfrage der hessischen Staatskanzlei vor sechs Monaten zeige sogar ein noch deutlicheres Ergebnis für den Ausbau (Frankfurter Rundschau online, 29. 03. 2006). Dieses Bild lässt sich zwar nicht explizit auf das Mediationsverfahren zurückführen, legt aber die Vermutung nahe, dass dieses Verfahren zur positiven Meinung der Bevölkerung beigetragen hat. Es bleibt abzuwarten, wie der Planfeststellungsbeschluss ausfällt, und wie sich die Betroffenen danach verhalten.

7. Zusammenfassung

Stolpersteine und Fallen lauern während des gesamten Beteiligungsverfahrens. Sie frühzeitig zu erkennen und gegenzusteuern ist das wichtigste Erfolgsrezept. Dabei kommt dem Mediator eine wesentliche Rolle zu.

Wie vielschichtig diese Probleme sein können, wurde deutlich. Insgesamt lassen sie sich grob in drei Kategorien einteilen:

- technische Schwierigkeiten, die aufgrund der Verfahrensgestaltung auftreten,
- solche, die durch externe Faktoren bedingt sind und
- Probleme menschlicher Natur, die durch Werte, Einstellungen und Beziehungen determiniert sind.

Die Probleme der ersten beiden Kategorien lassen sich noch relativ gut durch eine intensive Verfahrensvorbereitung eliminieren, während letztere recht unvorhersehbar auftreten können. Dadurch wird der gesamte Prozess bzw. das Ergebnis schwer voraussagbar (Geis 2005, S. 90).

Der Fall des Frankfurter Verfahrens veranschaulicht die möglichen Schwierigkeiten recht gut. Auch die Tatsache, dass eine Mediation nicht für alle Betroffenen gleichermaßen vorteilhaft ist, wird anhand der Umweltverbände und Bürgerinitiativen, die sich nicht beteiligen, deutlich. Dennoch kann von einem erfolgreichen Abschluss des Mediationsverfahrens gesprochen werden.

8. Literatur

- Beierle, Thomas C. / Crayford, Jerry (2002): *Democracy in Practice. Public Participation in Environmental Decisions*, Washington, DC.
- Bingham, Gail (1986): *Resolving Environmental Disputes – A Decade of Experience*, Washington, DC.
- Frankfurter Rundschau Online (21. 2. 2006): Erörterung zum Flughafenausbau wird wohl verlängert (http://www.fr-aktuell.de/uebersicht/dossiers_und_serien/regional/waechst_der_flughafen_weiter/?cnt=811475).
- Frankfurter Rundschau Online (24. 3. 2006): Fraport-Chef für kürzere Anhörungen beim Flughafenausbau (http://www.frankfurter-rundschau.de/uebersicht/dossiers_und_serien/regional/waechst_der_flughafen_weiter/?cnt=832749&).
- Frankfurter Rundschau Online (29. 3. 2006): Neue Umfrage zur Landebahn (http://www.fr-aktuell.de/ressorts/frankfurt_und_hessen/frankfurt_und_hessen/?cnt=836067&).
- Frankfurter Rundschau Online (28. 3. 2006): Dossier: Wächst der Flughafen weiter? (http://www.fr-aktuell.de/uebersicht/dossiers_und_serien/regional/waechst_der_flughafen_weiter/).
- Geis, Anna (2005): *Regieren mit Mediation – Das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens*, Wiesbaden.
- Jansen, Dorothea (1997): *Mediationsverfahren in der Umweltpolitik. Politische Vierteljahresschrift* (2), S. 274-297.
- Newig, Jens (2003): *Symbolische Umweltgesetzgebung. Rechtssoziologische Untersuchungen am Beispiel des Ozongesetzes, des Kreislaufwirtschaft- und Abfallgesetzes sowie der Großfeuerungsanlagenverordnung. Schriften zur Rechtssoziologie und Rechtstatsachenforschung*, Berlin.
- Newig, Jens (2005): *Erleichtert Öffentlichkeitsbeteiligung die Umsetzung (umwelt-) politischer Maßnahmen? – Ein Modellansatz zur Erklärung der Implementationseffektivität*, in: P.H. Feindt / J. Newig (Hrsg.): *Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Perspektiven der politischen Ökonomie*, Marburg.
- Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (2004): *Arbeitsblätter zur Partizipation, nr. 3 – grenzen, stolpersteine und instrumentalisierung von öffentlichkeitsbeteiligung. Version 1.0, work in progress*, Wien (http://www.partizipation.at/pdf/arbeitsblatt_3.pdf).
- Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (2005): *Das Handbuch der Öffentlichkeitsbeteiligung – Die Zukunft gemeinsam gestalten. ÖGUT News 01/2005*, Wien (http://www.partizipation.at/pdf/Handbuch_oeffentlichkeitsbeteiligung.pdf).
- Zilleßen, Horst (Hrsg.) (1998): *Mediation – Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik*, Opladen.

VI. Formen und Instrumente partizipativer Verfahren – Evaluation ihrer Effektivität und methodologische Fragen

Nina Schumann

1. Einleitung

Seit den 1960/70er Jahren entwickelte sich in allen modernen Industriestaaten der Zustand der Umwelt zu einem gewichtigen politischen Thema und nimmt seitdem einen zunehmend hohen Stellenwert in der Politik ein. In der Bundesrepublik Deutschland gibt es seit der Verabschiedung des ersten Umweltprogramms 1971 ein diesbezügliches eigenständiges Politikfeld, die „Umweltpolitik“. Kohout (2002) definiert Umweltpolitik als „die Gesamtheit aller Handlungen, die darauf abzielen, Umwelteingriffe zu vermeiden, zu vermindern und eingetretene Umweltschäden zu vermeiden“¹.

Der Zustand der Umwelt sowie ihre Probleme umfasst ein Politikfeld, das in besonderem Maße den Menschen, den Bürger eines Staates direkt betrifft. Wo das eigene Trinkwasser oder die Atemluft belastet sind oder eine Müllbeseitigungsanlage in die direkte Nachbarschaft geplant werden, liegt eine unmittelbare Betroffenheit des Bürgers vor. Die durch das neue politische Thema der Umweltpolitik hervorgehobene Dimension des Umweltproblems macht nach Zilleßen (1998, S. 10) öffentlich bewusst, dass darauf politisch reagiert werden muss. Beierle & Cayford (2002, S. 5) stellen fest, dass vormals die Beteiligung dem Zweck diene, abzusichern, dass die Verwaltung im Interesse der Öffentlichkeit handelt, während Partizipation heute eine Notwendigkeit darstellt, um zu ermitteln, was überhaupt das Interesse der Öffentlichkeit ist. Beginnend mit der Gründung zahlreicher Bürgerinitiativen Anfang der 70er Jahre erwartet der Bürger heute eine Berücksichtigung seiner Interessen und ein Mitspracherecht, wenn seine Interessen betroffen sind (vgl. Zilleßen 1998, S. 11).

Diesem Bedarf nach Partizipation wird in der aktuellen (Umwelt-) Politik auch im Interesse einer optimalen Umsetzung Rechnung getragen. Angesichts fortwährender Implementationsdefizite² hoheitlicher Umweltpolitik erhofft man sich durch den verstärkten Einsatz partizipa-

¹ Umwelt seien hierbei Lebewesen, Naturhaushalt, Klima, Landschaft und andere schutzwürdige Sachgüter.

² In Teilbereichen konnten laut Kohout (2002) zwar beachtliche Erfolge der Umweltschutzbemühungen verzeichnet werden, in anderen Bereichen wiederum sind Stagnation (zum Beispiel Reduktion von Kohlendioxid, Senkung der Schadstoffe im Grundwasser) oder die Entwicklung neuer Umweltprobleme und –risiken (Klimawandel, Freisetzung genmanipulierter Organismen in die Umwelt etc.) oder gar eine Verschlechterung des Umweltzustandes (beispielsweise die kontinuierliche Zunahme der Versiegelungsrate der Landschaft oder die steigende Zahl gefährdeter Arten) festzustellen.

tiver Elemente vor allem eine fundiertere Wissensbasis und eine verstärkte Akzeptanz von Entscheidungen, um so die Umsetzung umweltpolitischer Ziele und Maßnahmen zu verbessern (vgl. Newig 2005).

Bei dieser Betonung und Ausweitung der Beteiligung Betroffener stellt sich jedoch unwillkürlich die Frage, ob und inwieweit partizipative Verfahren tatsächlich zu einer verbesserten Umsetzung von Politik, d.h. zur Umsetzung von umweltpolitischen Zielen und Maßnahmen führen und somit zu einer nachhaltigeren Umweltnutzung beitragen.

Die Effektivität von Beteiligungsprozessen auf die Implementation von Umweltpolitiken wurde laut Newig (2005) bislang kaum differenziert erforscht. Dies soll Ziel eines geplanten Forschungsvorhabens am Institut für Umweltsystemforschung der Universität Osnabrück sein. Die Untersuchung nimmt Bezug auf ein von Newig (2005) erstelltes Kausalmodell zur Identifizierung und Systematisierung von Mechanismen, durch die Beteiligungsverfahren sich auf die Effektivität der Umsetzung politischer Maßnahmen auswirken. Auf Basis dieses konzeptionellen Modells sollen in einer Sekundäranalyse existierende Fallstudien auf Implementationseffektivität hin untersucht werden.

Wie aber kann eine der gestalte Analyse der Effektivität von Beteiligungsprozessen methodisch erfolgen? Dieser Frage soll im Folgenden nachgegangen werden. Bezogen auf die im folgenden Kapitel aufgeführten Formen und Instrumente der Partizipation, soll in dieser Arbeit ein Weg diskutiert werden, Effektivität vergleichend zu messen.

Dies erfolgt in Anlehnung an eine im Jahre 2002 veröffentlichte Studie von Beierle & Cayford, die als eine der ersten Arbeiten Öffentlichkeitsbeteiligungen in umweltrelevanten Entscheidungsverfahren auswertet. Der Hauptteil der hier vorliegenden Arbeit widmet sich einer Beschreibung der Methodik dieser Studie und der Benennung eventueller methodologischer Kritikpunkte.

Zuvor soll kurz in mögliche Beteiligungsformen und die Evaluations- und Implementationsforschung in der Politikwissenschaft eingeführt werden.

2. Thematische Einführung

2.1 Formen der Beteiligung

Die Kooperation politisch oder administrativ Zuständiger mit den betroffenen Bürgern kann auf verschiedenen Ebenen erfolgen. Sie umfasst ebenso Politikdialoge auf Bundes- und Landesebene wie eine gemeinsame Vorbereitung konkreter Maßnahmen und Planungen (Zilleßen 1998, S. 13).

Auf konkreter Anwendungsebene sind dies Wege der administrativen Entscheidungsfindung zur Umsetzung von Gesetzen, Entscheidungen und Programmen der politischen Leitungsebene. An die faktische Entscheidungsgewalt der Verwaltung richtet sich ein großer Teil der bürgerschaftlichen und verbandlichen Partizipationsanstrengungen.

Die Kompetenzen der Verwaltung reichen von Normsetzung unterhalb der Gesetzesebene über Normkonkretisierungen hin zu Plan- und Genehmigungsentscheidungen. Hierdurch ergibt sich die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtungsweise umweltpolitischer Partizipation, die sich in vielfältiger Form ausgestalten lässt. Die Formen der Partizipation sind an anderer Stelle (Einführungsvortrag „Was ist Öffentlichkeitsbeteiligung? – Formen und Instrumente partizipativer Verfahren“ von Oliver Fritsch und Jens Newig) bereits erläutert, daher an dieser Stelle nur eine kurze Auflistung möglicher Beteiligungsformen (nach De Lange 2005):

- Formal definierte Beteiligungsinstrumente:
 - Öffentliche Auslegung
 - Anhörung und Erörterung
 - Petition und Bürgerantrag
 - Bürgerbeauftragte
 - Beirat und Ausschuss
 - Bürgerbegehren und Bürgerentscheid
- Informelle Beteiligungsinstrumente:
 - Bürgernahe Beratung
 - Zukunftswerkstatt
 - Planungszelle
 - Arbeitsgruppe
 - Zielgruppenbeteiligung
 - Mediation mit oder ohne Mediator
 - Kooperativer Workshop
 - Runder Tisch.

2.2 Evaluierungs-/ Implementationsforschung

Um politische Prozesse zu analysieren³, bedient sich die Sozial-/Politikwissenschaft der Evaluations-/Implementationsforschung. Politik kann als umfassender Prozess begriffen werden, der sich von der Problemartikulation über Politik- bzw. Programmformulierung und die Durchführung (= Implementation) bis zu den sich daraus ergebenden –beabsichtigten wie unbeabsichtigten- Wirkungen (als Kriterien der Zielerreichung) erstreckt (Wollmann 1995, S. 268).

Hinsichtlich der Erforschung politischer Prozesse unterscheidet Wollmann (1995, S. 268) die Implementationsforschung und die Evaluationsforschung.

³ Anmerkung: Die prozesshafte Dimension der Politik wird in der Politikwissenschaft als „Politics“ bezeichnet.

Untersuchungsgegenstand der Implementationsforschung ist die Durchführungsphase bzw. Anwendungsphase von Gesetzen sowie die dabei entstehenden Probleme. Sie fragt nach den Faktoren (unabhängige Variablen), die kausal auf den Implementationsprozess (als abhängige Variable) einwirken. Die Forschung reicht demnach von der staatlichen Entscheidung (unter Beteiligung nichtstaatlicher Akteure) bis zur Umsetzung durch die Adressaten der getroffenen Entscheidung. Zielsetzung der Datenerhebung in der Implementationsforschung ist also vorrangig die Erfassung realer Handlungsabläufe, die für Betroffene unmittelbare Konsequenzen besitzen (zum Beispiel die Erstellung eines Bebauungsplanes).

Die Evaluierungsforschung zielt nach Wollmann (1995) vorrangig auf die Erfassung der (auch unbeabsichtigten) Ergebnisse und Wirkungen politisch-administrativen Handelns (sog. Outputs) ab⁴.

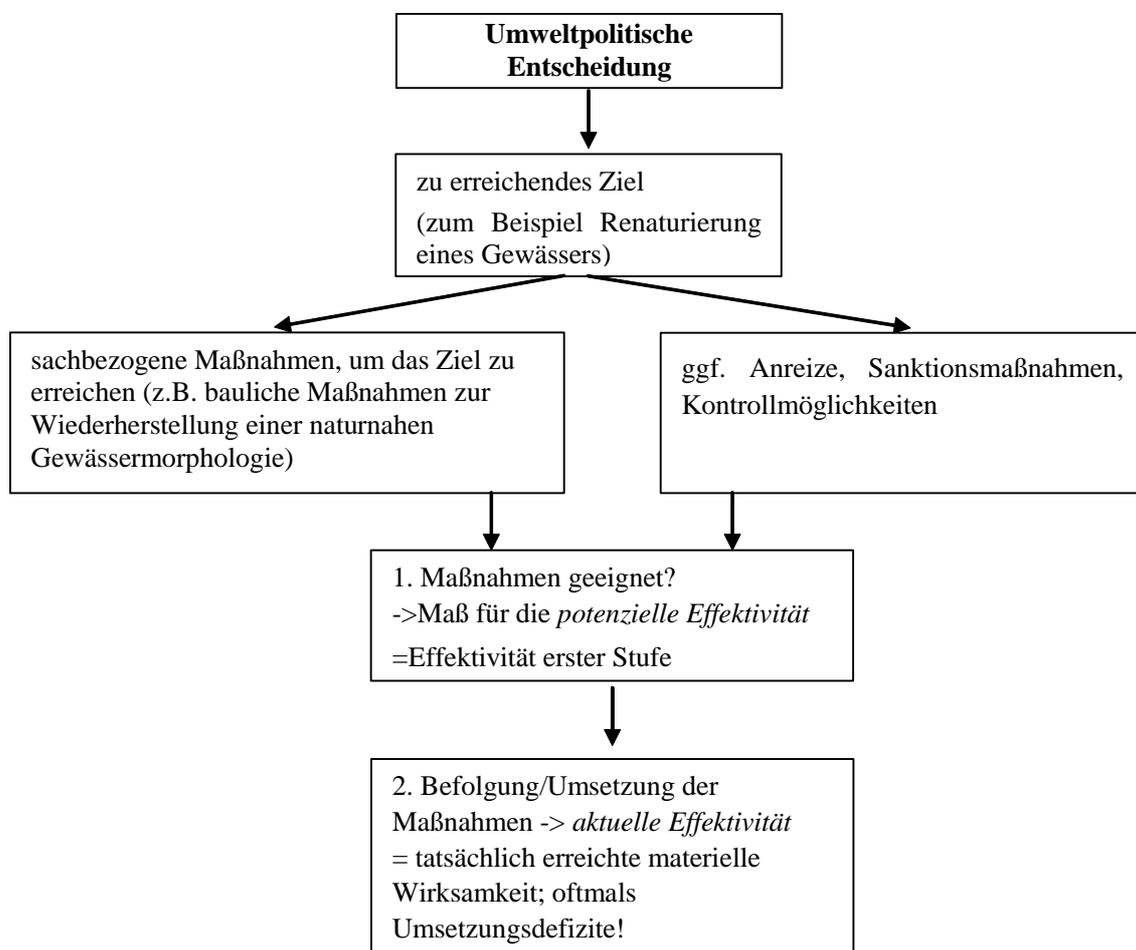


Abbildung VI.1: Bestandteile der Implementations-/Evaluierungsforschung (in Anlehnung an Newig 2005).

⁴ Andere Quellen (etwa Kromrey 2001) benennen Evaluation in der empirischen Methodologie auch Typ der Sozialforschung, der Informationen über *Verlauf und Resultate* eines (Handlungs- und Maßnahmen-) Programms mit explizit formulierten Zielen und Instrumenten beschaffen soll. Evaluationsziele sind nach Kromrey (2001) die wissenschaftliche Begleitung der Implementation und/oder die „Erfolgskontrolle“ (Effektivität!) und „Wirkungsanalyse“, also die Inhalte der Implementations- wie auch der Evaluationsforschung.

Der Anwendungsbezug der Implementations-/Evaluationsforschung ergibt sich gewöhnlich dadurch, dass in der betreffenden Untersuchung von einem konkreten politisch-administrativen Handlungsziel ausgegangen wird und die Forschungsergebnisse somit vielfach steuerungstheoretische Erkenntnisse oder gar Politikberatung ermöglichen (Hucke / Wollmann 1980).

Historisch betrachtet entsprang die Evaluations-/Implementationsforschung dem praktischen Interesse an der Verbesserung politischer Programme und Maßnahmen. Sie entstand zunächst in den USA, später auch in der BRD in einem reformpolitischen Kontext, in einer Phase also, in der die Regierung willens war, Programme mit reformpolitischen Zielsetzungen zu entwickeln und konkret zu verfolgen⁵. Mittelpunkt der Forschung waren nun nicht mehr nur *Politikhalte*, sondern auch die Frage, inwieweit die Intentionen des Gesetzgebers auch praktisch realisiert wurden (vor allem initiiert durch beobachtete oder erwartete Misserfolge von Reformprogrammen). (Mayntz 1980, S. 1) Zudem ist der Implementationsprozess der Bereich, bei dem Kontakte zwischen den Anwendern der betreffenden politischen Instrumente und den Betroffenen entstehen. Nicht schon während der Politikformulierung, sondern erst im Zusammenhang mit der Implementation zeigen sich politische Wirkungen und Konflikte (Hucke / Wollmann 1980) – und somit auch der Anwendungsbereich der Beteiligung.

Gegenstandsbereich der Evaluations-/Implementationsforschung ist nach Hucke & Wollmann (1980) „die Erfassung von Regelmäßigkeiten bei der Durchführung von Maßnahmen zur Regulierung sozialer Probleme“. In der Praxis hauptsächlich angewandte Methoden für eine solche Erfassung sind qualitativer Natur. Im Gegensatz zur (in der empirischen Sozialforschung im Allgemeinen angewandten) quantitativen Methodik sind qualitative Methoden weniger standardisiert. Dies gilt zunächst für die Datenerhebung, bei der zumeist „offene“ Verfahren wie die Beobachtung von Interaktionen zwischen Behördenpersonal und Öffentlichkeit, die Auswertung vorhandenen Aktenmaterials oder mehrstündige Intensivinterviews genutzt werden. Auch bei der abschließenden Darstellung der Ergebnisse geht es weniger darum, quantifiziertes Tabellenmaterial und Korrelationsprüfungen zu präsentieren, sondern vorwiegend darum, Befunde verstehend zu erklären.

⁵ Anmerkung: Die Ursprünge der Implementationsforschung als eigenständige Forschungsrichtung liegen in Deutschland in einer Untersuchung, die 1975 durch den Sachverständigenrat für Umweltfragen in Auftrag gegeben wurde und sich mit dem Thema „Vollzugsprobleme der Umweltpolitik. Empirische Untersuchung der Implementation von Gesetzen im Bereich der Luftreinhaltung und des Gewässerschutzes“ beschäftigte. (Wollmann 1995, S. 270)

3. Forschungsbeispiel: Untersuchung des Erfolges von Effektivität von Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Verfahren (Beierle / Cayford 2002)

3.1 Einführung

Gleich zu Beginn sei erwähnt, dass dieses Forschungsprojekt im strengen Sinne nur bedingt der Implementations-/Evaluierungsforschung, wie sie oben beschrieben wurde, zuzuordnen ist. Viele der untersuchten Fallstudien beinhalteten gar keine Ausführungen zum auf die politische Entscheidung folgenden Implementationsprozess. Daher wurde der hauptsächliche Fokus auf den Erfolg der Beteiligung hinsichtlich der Entscheidung und hinsichtlich der Beteiligung per se gelegt.

Untersuchungsziel des Forschungsvorhabens war die Überprüfung von Erfolg/Effektivität von Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Verfahren anhand der Analyse von Fallstudien. Ausgangspunkt war die Sammlung Hunderter von Dokumentationen über Fälle, in denen in den letzten drei Dekaden die Öffentlichkeit in US-amerikanische umweltpolitische Entscheidungen einbezogen wurde.

Das Forschungsprojekt widmete sich der systematischen Analyse dieser Fallstudien mit Blick darauf, wie erfolgreich eine Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltrelevanten Verfahren war. Die zwei vorrangigen Fragestellungen waren dabei:

1. Betrachten des gesellschaftlichen Wertes der Öffentlichkeitsbeteiligung. Die geschieht auf Basis von fünf „social goals“, also „gesellschaftlichen Zielen“, anhand derer die Evaluierung der Effektivität durchgeführt wurde:
 - Ziel 1: Einbeziehung öffentlicher Werte in Entscheidungen
 - Ziel 2: Verbesserung der materiellen Qualität von Entscheidungen
 - Ziel 3: Konflikte zwischen konkurrierenden Interessen lösen
 - Ziel 4: Vertrauen in Institutionen bilden
 - Ziel 5: Wissensstand und Informationsgrad der Öffentlichkeit verbessern
2. Klärung der Frage, welche Faktoren/Umstände Beteiligungsprozesse erfolgreich oder nicht erfolgreich machen.

Erfolg bzw. Effektivität werden in diesem Forschungsvorhaben definiert als „Ausmaß in dem Öffentlichkeitsbeteiligung die o.a. fünf social goals erreicht“.

In der Literatur bestanden laut Beierle & Cayford (2002) zum Zeitpunkt des Forschungsbeginns zahlreiche Hypothesen darüber, was Partizipation erfolgreich macht - mit dieser Studie wurde nun erstmals anhand einer großen Fallzahl (und nicht nur einzelner Fallstudien bzw. Studien mit geringen Fallzahlen) der Versuch unternommen, einige dieser Hypothesen empirisch zu prüfen. Wie schon Lijphart (1971) argumentierte, ist eine möglichst hohe Anzahl von Fallstudien notwendig, um ein Verständnis dafür zu entwickeln, inwieweit sich die Praxis der Partizipation je nach Kontext des Entscheidungsprozesses oder der Form der Beteiligung unterscheidet.

Das Forschungsprojekt befasste sich hinsichtlich der untersuchten Fallstudien mit organisierten bürokratischen Prozessen, also der Partizipation an Verwaltungsentscheidungen, und dort angewandten Beteiligungsformen (s. Kapitel 2.1). Individuelle Handlungen und Machtpolitik wie Bürgerinitiativen, Zivilklagen, Streiks, oder illegale Handlungen (Gewaltausübung) wurden nicht berücksichtigt.

3.2 Methodisches Vorgehen – „case survey methodology“

Das Forschungsvorhaben basiert auf der „case survey methodology“. Survey-Methoden beschäftigen sich mit Umfragen. In der case survey-Methode richtet der Befragter seine vordefinierten, standardisierter Fragen an schriftliche Veröffentlichungen von Fallstudien. Die case survey-Methode ist ein formaler Prozess, mit dem (vergleichsweise kostengünstig) aus qualitativen, beschreibenden Quellen bestehender Fallstudien relevante Daten systematisch codiert und so für eine quantitative Analyse nutzbar gemacht werden können. Die Beantwortung der Fragen ist für jeden untersuchten Fall durch zuvor definierte Möglichkeiten vorgegeben.

Die Datenanalyse umfasste eine vergleichende Analyse einer relativ großen Anzahl von Fällen, d.h. Verfahren mit umweltrelevanten Entscheidungen. Dazu wurden zu Beginn der Untersuchung mehrere hundert in Journalen, Büchern, Dissertationen, Tagungsergebnissen und Verwaltungsberichten veröffentlichte Fallstudien eingesehen. Diese Fallstudien deckten diverse Planungs-, Verwaltungs- und Implementationsaktivitäten über verschiedene Verwaltungsebenen hinweg ab. Die einzelnen Fälle umfassen dabei auch unterschiedliche Formen der Partizipation wie zum Beispiel Anhörungen, Negotiations oder Mediationen.

Bei der Auswahl passender Fallstudien zum Zwecke der **Datenerhebung** werden in der case survey-Methode beständige, feste Regeln aufgestellt und befolgt, um die materielle Relevanz der einzelnen Fälle beurteilen zu können. Im Forschungsprojekt von Beierle & Cayford wurde eine zweistufige Fallauswahl getroffen. Unter Nutzung von Literaturdatenbanken, Bibliographien, Kontakten mit anderen Forschern, Internetrecherchen auf Websites von Universitäten und Forschungsorganisationen sowie einer eigenen Literatursammlung wurden mehr als 1.800 auf das Forschungsvorhaben passende Fälle identifiziert. Die Literatur wurde dabei zurückgehend bis in die frühen 70er Jahre durchsucht. Diese Fälle wurden nun einem ersten Screening auf drei Aspekte⁶ hin überprüft, woraufhin noch 531 Fälle übrig blieben, die nun genauer auf fünf weitere Aspekte hin eingesehen und selektiert wurden.⁷

⁶ Kriterien: Öffentlichkeitsbeteiligung im Verfahren, Verfahren hat stattgefunden in den USA, Verfahren betraf die Umwelt

⁷ Kriterien: Öffentlichkeitsbeteiligung durch eine einzelne Beteiligungsform oder eine Kombination von Beteiligungsformen (keine Proteste, Zivilklagen, Unterschriftensammlungen o.ä.), ausreichende Informationen über Kontext, Prozess und Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens, Beteiligung von Personen außerhalb der Verwaltung, nicht nur Beteiligung von Verbänden, deutlich identifizierbare leitende bzw. vom Ergebnis profitierende Behörde

Für den nächsten Schritt, die **Datenaufbereitung**, wurden die verbleibenden 239 Fälle⁸ (unter Zuhilfenahme von Microsoft Access-Eingabemaske) codiert. Jeder Fall wurde nach einem Standardmodell hinsichtlich über 100 Attributen beurteilt. Jeder Punkt erhielt eine Rangwertung (i.d.R. hoch, mittel, gering; ggf. standen auch zur Auswahl: „nicht anwendbar“ oder „nicht vorhanden in Fallstudie“) und einen Gewichtungswert der Beweisfähigkeit (ebenfalls hoch, mittel, gering, d.h. von „sicher bewiesen“ bis „Annahme“, wobei Daten mit geringstem Gewicht nicht in die Analyse eingebunden wurden). Ferner wurde zu jedem Attribut eine qualitative Beschreibung vermerkt.⁹

Um sicherzustellen, dass alle drei beteiligten Forscher die Fälle in derselben Form kodierten, wurde ein „intercoder reliability process“ etabliert. In diesem wurden zu Anfang der Datenauswertung zwei bis drei Fälle pro Person ausgewertet und dann auf Unterschiede verglichen und ggf. neue, konsensuale Wertungen vergeben. Dieser Vorgang wurde fortgeführt, bis eine 2/3-Mehrheit an Übereinstimmung eingetreten war, periodisch erfolgten während der Datenauswertung weitere Tests.

Die mehr als 100 Attribute zur Auswertung der einzelnen Fälle beschreiben die drei Kategorien

- Kontext (= gegebene Situation),
- Prozess (→ vorrangig Form des Beteiligungsprozesses) und
- Ergebnisse

eines jeden Falls, anhand derer in Abgleich mit den o.a. social goals der Beteiligungserfolg evaluiert wurde. Einige der mehr als 100 Attribute wurden für die vorliegende Studie nicht betrachtet, andere (begrifflich und statistisch in Beziehung stehende Attribute) zu Attributgruppen aggregiert. Die Aggregation erfolgte informell und explorativ.

Wie Beierle & Cayford (2002) anmerken, ist dieses Modell nicht allumfassend und kann für weitere Untersuchungen durch zahlreiche Punkte ergänzt werden.

⁸ Zusammen mit 34 weiteren Fällen aus einem anderen Forschungsprojekt zum Thema Öffentlichkeitsbeteiligung von Beierle & Konisky aus dem Jahre 1999 und einige Aussortierungen noch während des Codierungsprozesses ergaben sich schließlich die Fallzahl 239. Diese umfassten: Facility Siting Cases, Hazardous Waste Cases, Permitting/Operating Cases, Policy Development Cases, Regulation and Standard-Setting Cases, Resource Planning and Management Cases (beispielsweise Ökoxsystemmanagement, Planungsprozess zu Wasserqualität, Pläne zur Habitaterhaltung).

⁹ Anmerkung: Wurden in einem Verfahren mehrere Beteiligungsmechanismen angewandt, so konzentrierte man sich auf die am detailliertesten beschriebene Form oder codierte den Fall als Mischform innerhalb der intensivst durchgeführten Beteiligungsform.

Tabelle 1: Modell der Öffentlichkeitsbeteiligung (nach Beierle/Cayford 2002); unvollständige Liste der betrachteten Attribute

Kontext	(Beteiligungs)Prozess	Ergebnisse
<p>Sachfrage des Falls</p> <ul style="list-style-type: none"> • Umfassende politische Entscheidungen (zum Beispiel Regelungspolitik bezügl. Wasserverschmutzung) vs. Standortbestimmung • Umweltverschmutzung vs. Naturschutzmaßnahmen/Ressourcennutzung • Inhaltliche Kategorie (Standortbestimmung für Fabriken, Giftmüllbeseitigung, Regulatory Development,...) <p>Bestehende Beziehungen innerhalb der Öffentlichkeit und zwischen Bürgern und Behörde</p> <ul style="list-style-type: none"> • Konflikte in der Öffentlichkeit • Misstrauen gegenüber Verwaltung <p>Institutionelle Bedingungen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Regierungs-/Verwaltungsebene • Federführende Behörde • Grad der Involvierung der federführenden Behörde 	<p>Beteiligungsform:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beteiligungsform (öffentliche Anhörung/Stadtversammlung - Meetings/Advisory Committees – Negotiation) • Art der Auswahl der Beteiligten (freier Zugang vs. Auswahlprozess) • Wer ist beteiligt? (durchschnittliche Bürger oder Elite? Soziökonomische Repräsentanten?) • Von Beteiligten produzierter Output (Information, Empfehlungen oder Einigung) • Ist Konsens unter den Beteiligten angestrebt? <p>Variierende Prozess-Aspekte:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ansprechbarkeit der Behörde • Motivation der Beteiligten • Qualität der Verständigung unter den Beteiligten • Grad der öffentlichen Kontrolle über den Prozess 	<p>Spezifischer Output des Beteiligungsprozesses (was wurde erreicht?)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Einfließen öffentlicher Werte in Entscheidung • Verbesserung der materiellen Qualität der Entscheidung <p>(Veränderung der) Beziehungen</p> <ul style="list-style-type: none"> • innerhalb der Öffentlichkeit • zwischen Öffentlichkeit und Behörde <p>Wissensbildung und besseres Verstehen in der Bevölkerung</p>

Nach der Datenaufbereitung wurde eine, vorwiegend quantitative, **Datenanalyse** durchgeführt. Die Bewertungen wurden ausgezählt, die qualitativen Informationen informell überprüft und schließlich vergleichende statistische Auswertungen durchgeführt. Es wurden zwei statistische Techniken angewandt:

- bivariate Korrelation der ordinalen Daten (gering, mittel, hoch): Nutzung von Kontingenztafeln (Kreuztafeln) und Auszählung der korrelierenden und nicht-korrelierenden Paare;
- multivariate Probit¹⁰-Regression zur Beschreibung der Schwankungen innerhalb einer abhängigen Variable (= die fünf social goals) auf Grundlage von Schwankungen in einer Reihe unabhängiger Variablen (= die Attribute der Kategorien Kontext und Prozess¹¹). Ziel: Ermittlung signifikanter Zusammenhänge zwischen den sozialen Zielen und Attributen der Kategorien Kontext und Prozess. Vorteil dieser multivariaten Analyse ist die Möglichkeit der Kontrolle des Einflusses einer oder mehrerer Variablen bei der Untersuchung einer weiteren Variable.

¹⁰ Probit = probability unit

¹¹ Die Kategorien Kontext und Prozess dienen als unabhängige Variablen, da der Grad, inwieweit die sozialen Ziele erreicht wurden von diesen Kategorien abhängt

Im Zuge dieser Evaluation evaluierten Beierle & Cayford zunächst die Ergebnis-Kategorie anhand der o.a. fünf social goals, d.h. es wurde der Erfolg eines Falles anhand der social goals definiert. Festgestellte Wirkungen/Ergebnisse wurden hierzu mit den Zielvorgaben der social goals verglichen:

- Output:
 - Wie wurden Werte der Öffentlichkeit in die Entscheidungen eingebunden? (hoch = Input aus der Öffentlichkeit hat wesentliche Änderung der Entscheidung herbeigeführt; mittel = Input aus der Öffentlichkeit hatte ggf. die Untersuchungen im Verfahren mit Information versorgt, aber keinen signifikanten Einfluss auf die Entscheidung; gering = Input aus der Öffentlichkeit hatte geringen Einfluss auf Untersuchungen im Verfahren oder auf Entscheidungen)
 - Wurde die Qualität der Entscheidung verbessert? (hoch-mittel-gering)
- Beziehungen:
 - Inwieweit wurden Konflikte zwischen konkurrierenden Interessen gelöst? (hoch-mittel-gering)
 - Wurde ein Vertrauen in die behördlichen Institutionen gebildet? (hoch-mittel-gering)
- Wissensbildung und besseres Verstehen in der Bevölkerung:
 - Wurden Bildung und Information der Öffentlichkeit bezüglich des Verfahrensinhaltes verbessert? (hoch-mittel-gering)

Die fünf Einzelziele wurden schließlich für einen Abgleich mit den Aspekten des Kontextes und des Prozesses zu einem „aggregierten Erfolgsmaß“ zusammengeführt. Hierbei stellt sich die Frage, ob die einzelnen Fälle bezüglich der einzelnen Ziele in etwa gleich erfolgreich waren oder ob die Ziele für die weitere Evaluation des Kontextes und des Prozesses einzeln betrachtet werden müssen. Da hohe Korrelationszusammenhänge zwischen den Zielen bestanden (in nur 20 Prozent aller Fälle waren drei oder mehr Zielerreichungen als hoch bewertet und andere Ziele als gering) wurde die Aggregation vorgenommen.

Hinsichtlich des Kontextes der Beteiligung evaluierte man dann auf Basis des aggregierten Erfolges, wie

- Inhalt des Verfahrens,
- bereits bestehenden Beziehungen zwischen den Parteien sowie
- institutioneller Kontext (lokale/staatliche/nationale Ebene, Verwaltung)

den Erfolg der Öffentlichkeitsbeteiligung beeinflussen. Schließlich wurde bezüglich der Kategorie Prozess der relative Erfolg

- der verschiedenen Beteiligungsformen und
- der verschiedenen spezifischen Prozesselemente (beispielsweise Motivation der Beteiligten etc.)

evaluiert.

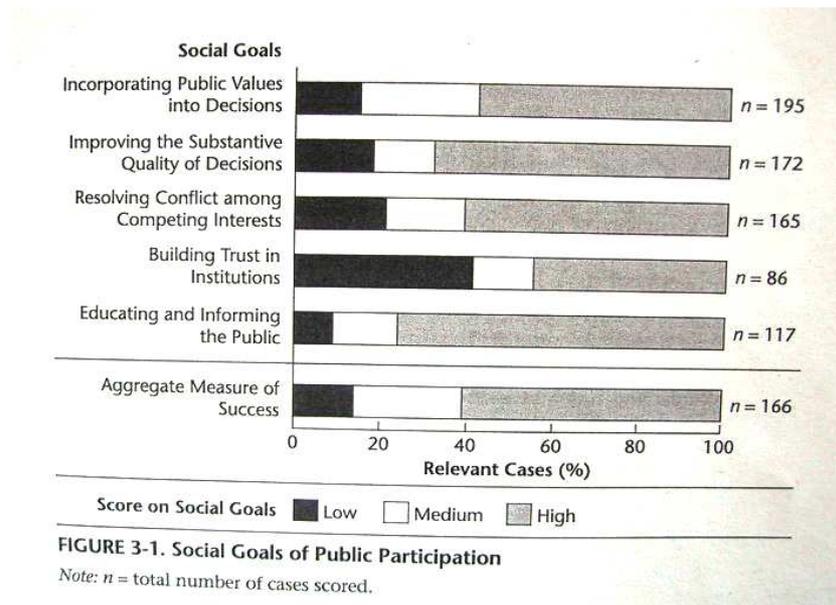


Abbildung VI.2: Evaluationsergebnis der social goals

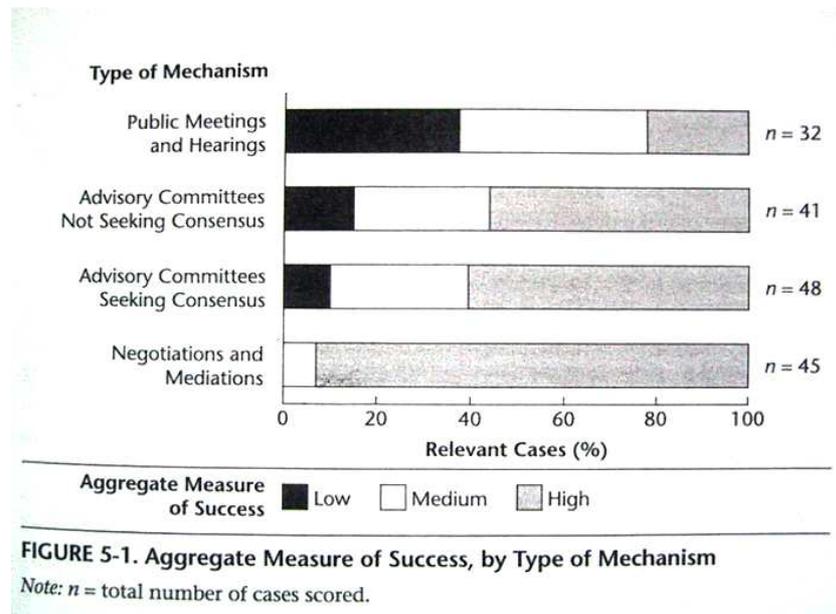


Abbildung VI.3: Beziehung zwischen Erfolg und Beteiligungsform

Vielfach als primäres gesellschaftliches Ziel angesehen, wurde abseits dieser fünf sozialen Ziele ferner die Implementation, also reale Veränderungen in der realen Welt betrachtet. Wie Beierle & Cayford (2002) anführen, hängt die Implementation von Entscheidungen von weit mehr Faktoren als nur der Beteiligung ab (zum Beispiel Geldmittel und Durchführungsinstanzen). Ferner geben sie zu bedenken, dass der zeitliche Rahmen der Implementation oftmals wesentlich länger ist als derjenige der Partizipation. Da in einigen untersuchten Fallstudien Ausführungen zum Prozess der Implementation enthalten waren, wurde auch dieser Aspekt in die Forschung einbezogen. Unterteilt in zwei Implementationsstufen (Veränderungen von

Gesetzen, Regelungen oder Politik & durchgeführte Maßnahmen) wurde die Implementationswahrscheinlichkeit bewertet (von hoch = Implementation abgeschlossen/wahrscheinlich bis gering = Implementation abgebrochen oder unwahrscheinlich) und mit dem aggregierten Erfolgsmaß in Beziehung gesetzt.

3.3 Kritische Auseinandersetzung mit der methodologischen Vorgehensweise von Beierle & Cayford (2002)

Hucke & Wollmann (1980, S. 216) fordern ein, Forschungsmethoden einer kritischen Betrachtung zu unterziehen. Auch im Falle der Studie von Beierle & Cayford sind einige kritische Anmerkungen (die sie z.T. bereits selber formulieren) angebracht.

Obwohl sie bereits Verwendung in politikwissenschaftlichen Analysen gefunden hat, gilt die case survey-Methode, so Beierle & Cayford (2002, S. 19), noch immer als experimentell. Wissenschaftliche Grundlagenarbeit leistend wirft die vorliegende Studie daher auch einige Kritikpunkte auf.

1) Wie Beierle & Cayford (2002, S. 19) selber festhalten, kann die Qualität der in einem case survey genutzten Daten auch nur so gut sein wie die zu Grunde liegenden Fallstudien.

An dieser Stelle setzt der hauptsächliche Kritikpunkt an der verwendeten case survey-Methode an: Wie in Kapitel 3.2 angeführt, nutzt die Studie Fallbeispiele aus verschiedensten Quellen wie Journalen, Büchern, Dissertationen, Tagungsergebnissen und Verwaltungsberichten. Hinter den Fallstudien stehen demnach Autoren verschiedenster Fachrichtungen, die ihre jeweilige Studie unter verschiedenlichen Zielsetzungen und mit Fokus auf unterschiedliche Fassetten des Verfahrens durchgeführt haben. So wird eine Fallstudie immer stark beeinflusst von der Intention, Meinung und Sichtweise der jeweiligen Autoren. Hier ist vor allem ein Problem der empirischen Sozialforschung zu nennen: die selektive Wahrnehmung. Wie Hucke & Wollmann (1980, S. 219) bemerken, haben beispielsweise unterschiedliche Akteure in einem Implementationsprozess auch unterschiedliche Positionen und somit Wahrnehmungsbereiche des Falls. Zudem besteht die Gefahr einer Ergebnisverzerrung, wenn Autoren bevorzugt über erfolgreiche Fälle berichten oder positive Aspekte eines Fall überbetonen (vgl. Beierle / Cayford 2002, S. 20). Ein weiteres Problem sind ggf. unterschiedliche definitorischen Auffassungen einzelner Untersuchungsvariablen (so etwa: Was ist überhaupt Öffentlichkeit? Wer sind die Betroffenen? Was ist Erfolg eines Beteiligungsprozesses?¹²).

Ferner kann bei der Methode der Dokumentenanalyse die Gefahr bestehen, dass innerhalb einer einzelnen Falluntersuchung formell geregelte Aspekte des Prozesses in der Analyse stärkere Beachtung finden können als informelle Aspekte, über die ggf. weniger Informationen vorhanden sind. Diesbezüglich sind auch ergänzende Befragungen oftmals problematisch, wenn der Prozess bereits eine gewisse Zeit zurückliegt. So gewinnen, wie Hucke & Wollmann (1980) äußern, die formellen Vorgänge desto mehr an Gewicht, je länger das Untersu-

¹² Beierle & Cayford (2002, S. 20): Erfolg wird unterschiedlichst betrachtet, zum Beispiel als erfolgreicher Konsens, als fairer Prozess etc.

chungsobjekt zeitlich zurückreicht. Abhilfe kann hier durch eine Kombination von Dokumentenanalyse, Interviews und teilnehmender Beobachtung gebracht werden. Nicht möglich ist dies allerdings, wenn Vorgänge zeitlich weiter zurückliegen (und dies ist hier z.T. der Fall!). Außerdem ist der weitaus höhere Untersuchungsaufwand (Zeit und Kosten) zu bedenken. Bei Interviews ist außerdem zu beachten, dass Interviewpartner in wenig organisierten Gruppen wesentlich schwieriger zu erreichen und anzusprechen sind (vgl. auch Hucke / Wollmann 1980, S. 227).

Die zeitliche Dimension der Fallstudien betrachtend, kann ebenfalls kritisch gefragt werden, ob ein Vergleich von Verfahren aus jüngster Zukunft (mit vergleichsweise fortgeschrittenen Erfahrungen in der Öffentlichkeitsbeteiligung und modernen Beteiligungsverfahren) mit solchen aus den 70er Jahren (den Anfängen der aufkeimenden Partizipation also) im Hinblick auf Beteiligungseffektivität sinnvoll ist. Sind also diese Fallstudien überhaupt vergleichbar? Oder werden hier „Äpfel mit Birnen verglichen“? Eine gültige Antwort auf diese Frage kann und soll an dieser Stelle nicht gegeben werden. Festgehalten werden kann, dass eine gewisse Unsicherheit durch die Nutzung sehr unterschiedlich gefärbter Fallstudien vorhanden sein dürfte.

Ein alternativer Forschungsansatz könnte sein, dass man sich nicht auf hunderte fremder, mit Unsicherheiten behaftete Fallstudien bezieht, sondern zunächst einige wenige eigene Fallstudien nach demselben Muster und mit denselben intentionalen, methodischen Strukturen durchführt. Problem in diesem Fall wäre allerdings die in der Implementations-/ Evaluationsforschung wesentliche Schwierigkeit: „wenig Fälle, viele Variablen“, die gegen den Vorteil homogenen Datenmaterials abzuwägen wäre. Das „wenig Fälle, viele Variablen“-Problem ist ggf. auch im Hinblick auf die Studie von Beierle & Cayford zu bedenken:

2) Ausreichende Fallzahl?

Ein grundsätzliches Problem vergleichender Studien ist eine geringe Anzahl von Fällen (hier: Fallstudien) bei einer großen Anzahl zu untersuchender Variablen (vgl. Lijphart 1971). Je größer die Fallzahl, desto geringer wird die Gefahr einer Verzerrung der Ergebnisse. Ist die Fallzahl bei einer großen Variablenzahl (hier >100 Attribute) zu gering, so kann es beispielsweise passieren, dass bezüglich einer Variablen gar nicht alle in der Realität vorkommenden Merkmalsausprägungen (zum Beispiel alle Beteiligungsformen) in der Studie vorkommen und/oder zu viele Attributfelder leer bleiben, wenn in einer Fallstudie zu diesem Fakt keine Aussagen getroffen werden. Durch eine große Menge an Merkmalsausprägungen zu jeder Variablen kann eine entsprechende Verteilung in der Realität treffsicherer wiedergespiegelt werden: Je größer n einer Stichprobe, desto besser ist in der Regel ihre Repräsentativität („Gesetz der großen Zahl“).

Mit einer Fallzahl von 239 Fallstudien haben Beierle & Cayford bereits eine relativ hohe Fallzahl untersucht. Nicht jeder Autor ist jedoch auf jeden in der Studie von Beierle & Cayford untersuchten Aspekt eingegangen. So führen Beierle & Cayford (2002, S. 19) an, dass jede Variable mit nur 100 – 200 Fällen belegt ist. Es bleibt die Frage, ob die verbleibenden 100 – 200 Merkmalsausprägungen pro Variable für eine wirklich repräsentative Aussage bezüglich der komplexen Fragestellung der Studie ausreichend ist, zumal im Gesamtergebnis kausale

Zusammenhänge zwischen Kontext/Prozess und Ergebnis gegebenenfalls verzerrt sein könnten, wenn nicht in jedem Fall exakt dieselben Variablen einbezogen wurden. Dazu auch Hucke & Wollmann (1980, S. 218): Eine standardisierte Quantifizierung lässt sich i.d.R. nur dann sinnvoll anwenden, wenn die zu untersuchende Grundgesamtheit (hier umweltrelevante Verfahren) homogene Einheiten umfasst, so dass eine Aggregation von Merkmalsausprägungen zulässig wird.

3) Können die komplexen Zusammenhänge eines (Beteiligungs)Prozesses überhaupt mit den verwendeten standardisierten Techniken analysiert werden?

Wie o.a. wurden bivariate Korrelationsanalysen zwischen Variablen und Regressionsanalysen durchgeführt- und zwar unter der Annahme, dass die von Beierle & Cayford aufgestellten fünf gesellschaftlichen Ziele (d.h. die Ergebnisvariablen) von den Kontext- und Prozessvariablen beeinflusst werden. Es wurden also einzelne Variablen mit dem Ergebnis in Relation gesetzt. Außer Acht gelassen wurden hingegen kausale Zusammenhänge in die andere Richtung (vgl. Beierle / Cayford 2002, S. 20) sowie das kausale Zusammenspiel mehrerer Variablen & das Einwirken statistischer Zusammenhänge zwischen unabhängigen Variablen auf das Ergebnis, die in der Realität mit Sicherheit ebenfalls eine Rolle spielen. Bei einem solchen komplexen Ansatz träten standardisierte Methoden zugunsten einer iterativen Vorgehensweise in den Hintergrund (vgl. Hucke / Wollmann 1980, S. 218). Hierbei stellt sich jedoch die Frage der zeitlichen, finanziellen wie auch technischen Machbarkeit.

Kritisch zu betrachten ist auch die Erfolgsevaluation anhand des aus den fünf social goals aggregierten Erfolgsmaßes, zumal diese Ziele den Erfolg eines Beteiligungsprozesses noch nicht erschöpfend abgedeckt haben dürften und auch deren Auswahl diskussionswürdig ist. Es bestanden zwar, wie in Kapitel 3.2 berichtet, recht große Zusammenhänge zwischen den Erfolgsmaßen der Einzelziele, dennoch ergäbe eine getrennte Betrachtung der Erfolgskriterien differenziertere Aussagen. So ist eine Klärung hinsichtlich der Frage, ob einzelne Aspekte des Prozesses, beispielsweise der Konsens innerhalb der Beteiligten, sich erfolgssteigernd auf die Verbesserung der Entscheidung auswirken, nicht gegeben.

Als Fazit kann an dieser Stelle eingeräumt werden, dass wahrscheinlich längst nicht alle Kritikpunkte aufgeworfen wurden. Hauptsächlich wird die case survey-Methode aber wohl aufgrund der inhomogenen Datenquellen angreifbar sein.

Neben aller Kritik gilt es aber auch zu bedenken, dass der Bereich der Evaluations-/ Implementationsforschung noch immer ein eher neues Feld ist (vgl. Wollmann 1995, S. 271) und auch die beschriebene Studie vorrangig den Zweck hatte, Informationen über einen bislang kaum bis gar nicht in diesem Umfang untersuchten Objektbereich zu erhalten. In dieser Form dient Forschung vor allem dazu, methodische Erfahrungen zu sammeln und Problembereiche zu ermitteln, in denen sich eine weitere systematische Forschung lohnt. Dies kann so auch für das beschriebene Forschungsprojekt geltend gemacht werden.

Literatur

- Beierle, Thomas C. / Cayford, Jerry (2002): *Democracy in Practice. Public Participation in Environmental Decisions*, Washington, DC.
- De Lange, Norbert (2005): Vorlesungsskript „Grundlagen der Stadt- und Kommunalplanung SS 2005“. Universität Osnabrück- Fachbereich Geographie.
- Hucke, Jochen / Wollmann, Hellmut (1980): Methodenprobleme der Implementations-forschung, in: Renate Mayntz (Hrsg.): *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*, Königstein: S. 216-235.
- Kohout, Frans (2002): Vom Wert der Partizipation. Eine Analyse partizipativ angelegter Entscheidungsfindung in der Umweltpolitik, Münster: Lit, Kapitel 5.2.
- Kromrey, Helmut (2001): *Evaluation – ein vielschichtiges Konzept Begriff und Methodik von Evaluierung und Evaluationsforschung. Empfehlungen für die Praxis*. <http://userpage.fu-berlin.de/~ifs/bds/downloads/2001-2-kromrey.pdf>.
- Lijphart, Arend (1971): *Comparative Politics and the Comparative Method*, *American Political Science Review* 65(3): 682–693.
- Newig, Jens (2005): ‚Erleichtert Öffentlichkeitsbeteiligung die Umsetzung (umwelt) politischer Maßnahmen? Ein Modellansatz zur Erklärung der Implementationseffektivität‘, in: Peter Feindt / Jens Newig (Hrsg.): *Öffentlichkeitsbeteiligung, Partizipation, Nachhaltigkeit. Perspektiven der politischen Ökonomie*, Marburg: S. 89-116.
- Wollmann, Hellmut (1995): *Implementationsforschung/Evaluationsforschung*, in: Dieter Nohlen (Hrsg.): *Wörterbuch Staat und Politik*, Bonn: S. 268-272 .
- Zilleßen, Horst (Hrsg.) (1998): *Mediation. Kooperatives Konfliktmanagement in der Umweltpolitik*, Opladen.

Beiträge des Instituts für Umweltsystemforschung der Universität Osnabrück

1. Eberhard Umbach: Umweltverträgliches Wirtschaftssystem in den Bereichen Abfall und Emissionen. März 1997.
2. Stefan Trapp, Bernhard Reiter, Michael Matthies: Überprüfung und Fortentwicklung der Bodenwerte für den Boden-Pflanze-Pfad - Teilprojekt Transferfaktoren Boden-Pflanze. August 1997.
3. Michael Matthies (Hrsg.): Stoffstromanalyse und Bewertung. September 1997.
4. Dirk Melcher: Quantifizierung, Klassifizierung und Modellierung der Phytotoxizität organischer Chemikalien. Oktober 1997.
5. Stefan Schwartz: Organische Schadstoffe in der Nahrungskette - Vorstudie zur Validierung von Expositionsmodellen. November 1997.
6. Volker Berding: Private Hausbrunnen - Vergleichende Bewertung von Maßnahmen zur Verbesserung der Trinkwasserqualität. Oktober 1997.
7. Horst Malchow (Hrsg.): Modellbildung und -anwendung in den Wissenschaften I. Januar 1998.
8. Birgit Radtke: Bifurkationen in einem Modell mariner Planktodynamik. Januar 1998.
9. Werner Berens: Konzeption eines Umweltinformationssystems für die Universität Osnabrück. Juni 1998.
10. Michael Matthies (Hrsg.): Studienprojekte 1998. September 1998.
11. Michael Matthies (Hrsg.): Globaler Wandel. September 1998.
12. Klaus Brauer (Hrsg.): Institutsbericht. September 1998.
13. Klaus Brauer, Horst Malchow, Michael Matthies, Eberhard Umbach (Hrsg.): Materialien des Arbeitstreffens Systemwissenschaft in der Lehre, Universität Osnabrück, 29./30.9.1998. Dezember 1998.
14. Horst Malchow (Hrsg.): Modellbildung und -anwendung in den Wissenschaften II. Dezember 1998.
15. Horst Malchow (Hrsg.): Modellbildung und -anwendung in den Wissenschaften III. August 1999.
16. Michael Matthies (Hrsg.): Regionale Nachhaltigkeit. September 2000.
17. Markus Klein: Langjähriger Wasserhaushalt von Gras- und Waldbeständen. Entwicklung, Kalibrierung und Anwendung des Modells LYFE am Groß-Lysimeter St. Arnold. Juni 2000.

18. Markus Brune: Multimediale Umweltmodellierung mit Fuzzy-Mengen. Juli 2000.
19. Michael Matthies (Hrsg.): Fraktale in Hydrologie und Biologie. Oktober 2000.
20. Stefan Fuest (Dissertation): Regionale Grundwassergefährdung durch Nitrat. Dezember 2000.
21. Carsten Schulze (Dissertation): Modelling and evaluating the aquatic fate of detergents. Januar 2001.

Die Beiträge können gegen einen Selbstkostenpreis (ca. 10 EUR pro Exemplar) beim Institut für Umweltsystemforschung, Universität Osnabrück, 49069 Osnabrück bestellt werden.

Alle folgenden Beiträge sind herunterzuladen unter <http://www.usf.uos.de/usf/beitraege/>.

22. Horst Malchow (Hrsg.): Modellbildung und -anwendung in den Wissenschaften IV. Januar 2001.
23. Horst Malchow (Hrsg.): Modellbildung und -anwendung in den Wissenschaften V. August 2001.
24. Kai Leßmann (Diplomarbeit): Probabilistic Exposure Assessment. Parameter Uncertainties and their Effects on Model Output. November 2002.
25. Frank M. Hilker (Diplomarbeit): Parametrisierung von Metapopulationsmodellen. März 2003.
26. Nadja Rüger (Diplomarbeit): Habitat suitability for *Populus euphratica* in the Northern Amudarya delta - a fuzzy approach. Juni 2003.
27. Claudia Pahl-Wostl, Eva Ebenhöf (Hrsg.): Komplexe Adaptive Systeme. Juli 2003.
28. Horst Malchow (Hrsg.): Chaos und Ordnung in Natur und Gesellschaft. Dezember 2004.
29. Andreas Focks (Diplomarbeit): Modeling the transfer of antibiotic drug resistance genes between *E. coli* strains. Juni 2005.
30. Christiane Zarfl (Diplomarbeit): Modellierung von Arsen in der Mulde. Juni 2005.
31. Sven Lautenbach (Dissertation): Modellintegration zur Entscheidungsunterstützung für die Gewässergütebewirtschaftung im Einzugsgebiet der Elbe. November 2005.
32. Frank M. Hilker and Frank H. Westerhoff: Control of chaotic population dynamics: Ecological and economic considerations. November 2005.
33. Harold Fellermann (Diplomarbeit): Micelles as containers for protocells. Dezember 2005.
34. Jens Newig, Oliver Fritsch (Hrsg.): Effektivität von Beteiligungsprozessen. Mai 2006.