

Kommunikation und Beteiligung

im Bereich Gewässermanagement und Hochwasserschutz

Eines der wesentlichen Ziele der Europäischen Wasserrahmenrichtlinie ist die Einbindung von Interessengruppen und der betroffenen Bevölkerung in das Risiko-Management und die Bewertung von Maßnahmen zur Bewältigung von Hochwasserereignissen und Erdbeben. Zu diesem Zweck ist es notwendig, die Verhaltensweisen, Interessen und Werte der beteiligten Akteure zu

kennen und sie in die Planung konstruktiv einzubinden. Ohne die Einstellungen und Verhaltensmuster der betroffenen Gruppen und Individuen zu berücksichtigen, lässt sich keine wirksame Planung von Gewässerschutzmaßnahmen erzielen. Bislang waren solche kommunikativen Aufgaben immer am Ende des Planungsprozesses angesiedelt; notwendig wäre es aber, diese an den Anfang des Planungsprozesses zu setzen.



01

© André Wagenzik

Einleitung

In demokratischen Gesellschaften erwarten die Bürger und Bürgerinnen, dass Entscheidungen, die ihr Wohlergehen und die Qualität ihrer Umgebung betreffen, öffentlich legitimiert werden. Dies geht nicht ohne wechselseitige Kommunikation. Aufgrund der Komplexität der Gewässerbewertung reicht eine Anhörung der Öffentlichkeit nicht aus. Im Konzert der sich widersprechenden Experten, der sensationshungrigen Medien und der oft widersprüchlichen Politik und angesichts der Schwierigkeit ökologische Zusammenhänge verständlich zu machen, sind reine Informationskampagnen nicht ausreichend. Aus diesem Grunde empfehlen vie-

le sozialwissenschaftliche Experten, über den Unverbindlichkeitsgrad von Anhörungen hinauszugehen und die entsprechenden sozialen Gruppen aktiv in den Prozess der Planerstellung einzubeziehen, selbst wenn diese Ausweitung in den gesetzlichen Vorschriften nicht ausdrücklich gefordert wird (Oppermann & Renn 2000; Gabriel & Völkl 2004).

Die Einführung und Umsetzung von Mitwirkungsangeboten bei der Verbesserung der Wasserqualität von Oberflächengewässern stößt auf eine Reihe von Herausforderungen. Darunter sind vor allem zu nennen (Wilderer 2011):

- Die Gewässer werden von unterschiedlichen Gruppen für unterschiedliche Zwecke genutzt: kommerzieller Bootsverkehr,

Tourismus und Erholung, Trinkwasser, Bewässerung, Fischfang, Kühlwasser- und Brauchwassernutzung, Abfallaufnahme (Nutzung der Senkenkapazität des Wassers), u.a.m.

- Die Gewässer erfüllen im Rahmen des Natur- und Landschaftsschutzes wichtige Funktionen (Regenerierung, Mikroklima, Artenvielfalt, Landschaftsbild).
- Die kulturelle und symbolische Bedeutung von Gewässern wird innerhalb der gesellschaftlichen Gruppen unterschiedlich gesehen. Damit verbunden sind unterschiedliche Sichtweisen über die Legitimität und Sinnhaftigkeit von menschlichen Interventionen in den Wasserkreislauf.

Jeder Lösungsversuch für eine Einigung zur gemeinsamen Nutzung der Wasserressourcen und zum Schutz gegen Hochwasser muss sich daran messen lassen, in welchem Maße er eine überzeugende Antwort oder eine tragfähige Lösung im Rahmen der oben genannten Nutzungskonflikte zu bieten hat. Das Ganze wird durch die Unsicherheit, die mit dem Klimawandel verbunden ist, noch erschwert.

Die folgenden Kapitel erörtern die Anforderungen an einen kompetenten und fairen Kommunikations- und Partizipationsprozess im Bereich der Gewässerplanung. Im Mittelpunkt steht das Konzept des analytisch-deliberativen Verfahrens, das ursprünglich von der US-Academy of Sciences entwickelt wurde und inzwischen weltweit bei wissenschaftsgesteuerten Planungsprozessen eingesetzt wird.

2. Anforderungen an ein Kommunikations- und Beteiligungskonzept

Die Zeiten, in denen Planungs- und Gestaltungsaufgaben in Wassereinzugsgebieten im „stillen Kämmerlein“ entwickelt und dann der staunenden Öffentlichkeit vorgestellt wurden, sind vorbei. Gerade bei Vorhaben, die in hohem Maße die Interessen und Werte der Bürgerinnen und Bürger betreffen, erwarten die Akteure, dass sie angemessen informiert und an den Planungen beteiligt werden (Kulinski & Oppermann 2010). Dies kommt auch beiden Seiten zugute: Die Planer erhalten wertvolle Informationen über die Präferenzen und Wünsche der Bürgerinnen und Bürger; die Vertreter der Bürgerschaft erfahren mehr über die Hintergründe der

SUMMARY

One of the major objectives of the European Water Framework Directive is to provide improved and new anticipation capabilities for decision-makers. Especially in context of the simulation of floods and landslides it is important to understand the behavioural patterns, interests, perceptions and attitudes of the actors which will constitute decisive factors for the development of realistic scenarios. Efficient management strategies, such as time flood warning as well as clean-up actions after floods, have to take into account the demands and attitudes of the affected population and users of water-related resources. Many of the previously realised projects in this field, however, placed communicative activities at the end of the process. However, they should be integrated as a central element from the beginning of the planning process.

The paper will explain a new concept in water basin management that is based on an analytic-deliberative process integrating different users, such as scientists, engineers, decision makers on different levels and citizens. The main objective is to guarantee risk management strategies, which are transparent for all actors, and to meet the basic demands of these actors. These demands need to be modelled as a basis to define the scope of actions designed to cope with the hazards of floods and to prepare precautionary measures. Analytic-deliberative procedures help to avoid bottlenecks or overcome obstacles for the realisation of effective protection.



02

Planungen und können sich dort auch konstruktiv einbringen. Dennoch enden viele Vorhaben zur Einbeziehung von Gruppen und Individuen in Frustrationen (Papadopoulos & Warin 2007). Das liegt zum größten Teil daran, dass die Erwartungen der Akteure nicht übereinstimmen, die Chancen und Grenzen der Mitwirkung oft unklar bleiben und die Teilnehmer es nicht gelernt haben, mit Konflikten konstruktiv umzu-

Gewässer werden von unterschiedlichen Gruppen für zahlreiche Zwecke genutzt. © Dieter Schütz | pixelio.de

gehen. Konstruktive Beteiligung der Bürger an öffentlichen Planungen setzt nämlich dreierlei voraus (Webler 1995): eine Legitimation durch angemessene Verfahren, eine faire und kompetente Repräsentanz der wichtigen Interessen und Werte in dem Beteiligungsverfahren und schließlich eine professionelle Betreuung und Steuerung der dort ablaufenden kommunikativen Prozesse. Im ersteren Fall geht es um einen transparenten und nachvollziehbaren Prozess der öffentlichen Entscheidungsfindung, in dem alle Interessen und Werte berücksichtigt werden; im zweiten Falle um eine angemessene und faire Beteiligung der Menschen, die direkt oder indirekt von den Konsequenzen dieser Entscheidung betroffen sind; im dritten Fall um eine kompetente, effiziente und zielgerichtete Moderation des Prozesses. Ein offener Dialog darf sich nicht auf die Einbahnstraße der Information der Betroffenen beschränken, sondern muss auch aktive Mitwirkungsrechte der Betroffenen an der Entscheidungsfindung einschließen. Ohne eine solche Rückkopplung wird jeder Dialog letztendlich im Sande verlaufen.

Gleichzeitig können Beteiligungsprozesse aber auch keine Spielwiese für alle möglichen und unmöglichen Forderungen aus der Bürgerschaft darstellen; sie brauchen einen festgefühten Rahmen, der Chancen und Grenzen der Mitwirkung verdeutlicht und die Handlungsspielräume identifiziert, die noch offen für die Gestaltungswünsche der Bürgerinnen und Bürger sind.

Innerhalb der Bandbreite der kommunikativen Instrumente unterscheidet man drei unterschiedliche Grundtypen (Carius et al. 1997):

- **Informationsbasierte Instrumente:**

Darunter sind alle Kommunikationsformen zu verstehen, die auf eine Unterrichtung der Zielgruppe(n) durch den Kommunikator abzielen. Eine Rückkopplung oder eine Zwei-Weg-Kommunikation ist dabei nicht vorgesehen. Diese Art der Kommunikation ist dann zu wählen, wenn die Zielgruppe sehr groß ist und die Absicht der Kommunikation durch reine Informationsübertragung gewährleistet werden kann. Häufig sind informationsbasierte Instrumente auch als Vor- oder Nachbereitung von dialog- oder beteiligungs-basierten Instrumenten geeignet. Zu den informationsbasierten Instrumenten gehören:

- Broschüren und andere schriftliche Materialien,
 - Flugblätter,
 - Zeitungen,
 - klassische Öffentlichkeitsarbeit (Pressemitteilungen, Radio-Interviews, Talk-Show-Teilnahme u.a.m.),
 - Internet-Webseiten,
 - Events (Wasserspiele, Theaterveranstaltungen, Konzerte, etc.).
 - Die **dialogbasierten Instrumente** schließen eine zweiseitige Kommunikation mit den Adressaten der Kommunikation mit ein, ohne diesen Adressaten aber die Gelegenheit zu geben, selbst an der Gestaltung, Bewertung oder Umsetzung von Entscheidungen und Maßnahmen Anteil zu nehmen. Der Dialog beschränkt sich daher auf Fragen und Antworten, Erläuterungen und Nachfragen, Abfragen von Meinungen und Urteilen sowie gegenseitige Unterrichtung. Zu den dialogbasierten Instrumenten gehören:
 - Broschüren mit Rückantwortmöglichkeit,
 - Aufrufe zum Einsenden von Meinungen,
 - Vorträge, Podiumsdiskussionen, Gesprächsrunden,
 - Tag der Offenen Tür (Tag des Wassers),
 - Internet-Foren mit Rückkopplungen,
 - Chat Rooms im Internet,
 - Dialogbestimmte Events (z.B. Angler im Gespräch mit Spaziergängern).
 - Die **beteiligungs-basierten Instrumente** lassen sich weiter in Orientierungs-, Selbstverpflichtungs- und Entscheidungsdiskurse unterscheiden. Bei den *Orientierungsdiskursen* (häufig auch Reflektionsdiskurse genannt) geht es um die Orientierung der Entscheidungsträger durch betroffene Gruppen, ohne dass diese direkten Einfluss auf die Entscheidungsfindung haben. Der Sinn der Orientierung besteht darin, dass die Entscheidungsträger die Anliegen der Gruppen kennen und verstehen lernen. Einige Instrumente zielen darüber hinaus darauf ab, mit den Vertretern der Gruppen gemeinsame Optionen zu diskutieren und die Vor- und Nachteile jeder Option gemeinsam zu reflektieren. Zu den Instrumenten der Orientierungsdiskurse gehören:
 - Anhörungen,
 - Unverbindliche Runde Tische,
 - Bürgerversammlungen,
 - Open Space Konferenzen,
 - Fokusgruppen.
- Bei den *Selbstverpflichtungsdiskursen* geht es um die Koordination von Handlungen, die

von den beteiligten Akteuren selbst ausgeführt und umgesetzt werden. Die politischen Entscheidungsträger können dabei Impulse geben oder eine organisatorische Plattform für diesen Diskurs zur Verfügung stellen. Beispielsweise könnten sich die Angler und die Wandervereine auf eine gemeinsame Wegeordnung einigen, die den Interessen der beiden Gruppen entgegenkommt. Zu den Instrumenten des Selbstverpflichtungsdiskurses gehören:

- Arbeitsgemeinschaften,
- Zukunftswerkstatt,
- Open-Space Konferenz (ist auch für Orientierungsdiskurs einsetzbar),
- Akteursbezogene Runde Tische.

Bei den *Entscheidungsdiskursen* (auch Gestaltungsdiskurse genannt) steht die Vorbereitung einer politischen (d.h. kollektiv verbindlichen) Entscheidung im Form von Handlungsempfehlungen oder die Entscheidung selbst an. Solche Diskurse sind dann angebracht, wenn bestimmte Gruppen oder Vertreter der Öffentlichkeit direkt an der Entscheidungsfindung beteiligt werden sollen. Zum Teil sind solche Beteiligungen rechtlich vorgeschrieben (etwa beim Scoping Verfahren) oder werden bewusst von den politischen Entscheidungsträgern eingesetzt, um die Anliegen der Betroffenen von Entscheidungen hinreichend berücksichtigen zu können und bei diesen Betroffenen eine positive Akzeptanz für die dann getroffenen Entscheidungen zu erzeugen. Zu den Instrumenten der Entscheidungsdiskurse gehören:

- Entscheidungsrelevante Runde Tische,
- Kooperative Planungsrunden,
- Bürgerforen,
- Konsensus-Konferenzen,
- Mediation (bei Konflikten).

Alle hier aufgeführten Instrumente haben ihre besonderen Vor- und Nachteile. Welches Instrument zum Zuge kommen soll, richtet sich zum einen nach dem Zweck der Kommunikation (Information, Dialog oder Beteiligung in den drei Ausprägungen), zum anderen nach dem Kontext des Themas. Aus diesem Grunde macht es wenig Sinn, eine Kommunikationsstrategie zu entwickeln, bevor nicht die Zielsetzung(en) der Kommunikatoren sowie der Kontext, in dem die Kommunikation stattfinden soll, geklärt sind.

3. Analytisch-deliberative Verfahren

Auch wenn es auf den jeweiligen Einzelfall ankommt, wie das passende Kommunikations- und Beteiligungskonzept zu wählen ist, so lässt sich bei Fragen des Wassermanagements dennoch eine grundsätzliche Forderung anbringen: die Notwendigkeit der Kombination von best-möglichem Wissen mit fairer und überzeugender Argumentation.

Die US-Nationale Akademie der Wissenschaften hat speziell für diese Anforderung im Jahre 1996 einen Vorschlag erarbeitet, der unter dem Namen „analytisch-deliberative process“ in die Literatur eingegangen ist (Stern & Fineberg 1996). Kernpunkt dieses Ansatzes ist die Kombination von wissenschaftlich und technisch ausgerichteten Analyseverfahren mit argumentativ ausgerichteten Diskursverfahren zur Abwägung von Vor- und Nachteilen einer jeden Option zur Erfüllung erwünschter Ziele (03).

Formate des analytisch-deliberativen Verfahrens

Nicht-organisierte Bürger(innen):
Bürger-Konferenzen, Planungszellen, Bürgerforum, Deliberative Polling

Organisierte Gruppen: Runde Tische, Foren, Mediation (bei Konflikten)

Gruppendelphi, Wertbaumverfahren

Workshops, Konsensuskonferenz

Anhörung, Planspiele

Gutachten

Deliberation

Analyse

Inspiriert ist der analytisch-deliberative Ansatz von der Erkenntnis, dass politische Entscheidungen über komplexe Umweltregulierungen kollektive Einigungen über eine ethisch gerechtfertigte und wünschenswerte Zukunft darstellen. Sie umfassen immer zwei grundsätzliche Elemente: Wissen über Zweck-Mittel Beziehungen und Präferenzen in Bezug auf Mittel und Ziele. Das erste Element, Wissen

um Ursache-Wirkungsketten, ist eine Frage der Expertise oder der Sachkenntnis. Damit verbindet man eine Person, eine Personengruppe oder Institution, die den für die Entscheidung relevanten Wissensschatz beherrscht. Relevantes Wissen muss nicht unbedingt auf systematischen und theoriegeleiteten Erkenntnissen beruhen. Für bestimmte Fragen sind auch anekdotisches Wissen und die berühmte Spürnase erfahrener Politiker bedeutsam. Aber für Entscheidungen mit erheblichem Risikopotential und der Möglichkeit weitreichender Nebenfolgen ist es geradezu lebenswichtig, die besten Expertisen zur Verfügung zu haben (Renn 2008: 304ff.). Vor allem benötigt man im Bereich der Wasser- und Hochwasserregulierung Modelle und Simulationen, die Informationen über mögliche Abläufe von Hochwasserereignissen und den Erfolgsaussichten von vorbeugenden und nachsorgenden Maßnahmen vermitteln. Das zweite Element von Entscheidungen, Präferenzen über Mittel und Ziele, ist dagegen nicht auf Wissen bezogen, sondern auf moralische Normen und soziale Werten, d.h. auf (i) Beurteilungen der ethischen Begründbarkeit von Handlungen (Normen) und (ii) der

sozialen Wünschbarkeit dieser Handlungen oder Konsequenzen in einer wertepluralistischen Gesellschaft (Webler 1995). Was ethisch gerechtfertigt ist, lässt sich in der Regel nur im diskursiven Wettstreit aller Mitglieder eines Sozialsystems auf der Basis begründbarer Argumentation über das kollektiv verbindliche „gute“ Leben festhalten. Was sozial wünschenswert ist oder nicht, ist dagegen eine Frage individu-

ellen Ermessens; bei kollektiven Entscheidungen müssen die verschiedenen Werte und Präferenzen für erwartete Handlungsfolgen miteinander abgestimmt werden. Anders als bei Sachwissen, wo es zumindest ansatzweise gelingen kann, mit Hilfe von methodologischen Regeln falsche von richtigen Aussagen intersubjektiv gültig zu trennen, sind zur Beurteilung der Wünschbarkeit von Maßnahmen oder Entscheidungsalternativen allgemeingültige Regeln wesentlich schwieriger zu erstellen. Konkurrierende allgemeinverbindli-

che Maßstäbe bedeuten aber nicht Willkür: Ordnungsregeln der Konsistenz, der Kohärenz und der Verallgemeinerungsfähigkeit behalten auch bei normativen und wertbezogenen (evaluativen) Aussagen ihre Gültigkeit. Zudem binden Normen in Form von gesetzlichen Vorschriften individuelles und kollektives Handeln.

Sofern die ethische Berechtigung und die soziale Wünschbarkeit von Handlungsoptionen durch verbindliche Wertentscheide der Vergangenheit determiniert sind, können Entscheidungen aufgrund von Sachwissen und juristischer Expertise getroffen werden. Dieser Fall ist jedoch selten, da Gesetze in der Regel allgemeine und vor allem im Bereich des Hochwasserschutzes auslegbare (etwa durch unbestimmte Rechtsbegriffe) Vorschriften umfassen. Insofern muss normative und evaluative Bewertung von Optionen durch Rekurs auf die jeweils begründbaren Regeln und herrschenden Präferenzen beurteilt werden. Die Frage ist: Wer kann diese Beurteilung am besten durchführen?

4. Grenzen der repräsentativen Demokratie

Immer wieder wird bei der Beantwortung dieser Frage auf das Mehrheitsprinzip hingewiesen. Sind es nicht die gewählten Volksvertreter, die in ihrer Mehrheit beschließen, welche Werte zur Beurteilung der Wünschbarkeit von Optionen zur Anwendung kommen sollen? Würde Betroffenheitsdemokratie nicht zu einer Aufweichung der repräsentativen Demokratie führen? (Feindt 2011).

Die beiden Grundprinzipien der liberaldemokratischen Grundordnung sind die Souveränität des Individuums, im Rahmen der politischen Ordnung seine eigenen Präferenzen ausleben zu können und die Gleichstellung aller Individuen bei der Bestimmung kollektiv verbindlichen Handelns auf der Basis konsensfähiger Normen und aushandelbarer kollektiver Präferenzen bzw. Interessen. Sofern Handlungen von Individuen keine Auswirkungen auf andere Individuen haben oder diese direkt den Handlungen zustimmen (etwa durch einen Vertrag oder Tausch), ist es allein die Aufgabe kollektiver Institutionen, die Spielregeln von Vertrag und Tausch zu überwachen und die Chancengleichheit der am Tausch beteiligten Personen sicherzustellen. Weder die Mehrheit des



Die moderne Gesellschaft braucht keinen Ersatz für ihre repräsentativen Gremien, sondern sie benötigt vielmehr eine Funktionsbereicherung durch diskursive Formen, die den repräsentativen Gremien wiederum in ihrem eigenen Streben nach Legitimation zugute kommen. © Siegfried Baier | pixelio.de

Parlaments noch die Mehrheit des Volkes hat das Recht, der Minderheit Optionen aufzuzwingen, die von den Vertretern dieser Minderheit nicht gewollt werden. Würde man an diesem Prinzip rütteln, gäbe es keine Privatautonomie, Gemeindeautonomie, keinen Föderalismus und keinen Minderheitenschutz mehr.

Anders sieht es bei Handlungen von Individuen oder Gruppen aus, die Auswirkungen auf andere haben. In diesem Falle muss sichergestellt werden, dass die von den Auswirkungen betroffenen Gruppen in ihren eigenen Rechten und Präferenzen nicht eingeschränkt werden. Im Idealfall geschieht dies durch explizite Zustimmung. Häufig ist aber der Kreis der Betroffenen nicht eindeutig bestimmbar oder es klafft eine Schere zwischen dem Kreis der Nutznießer und der Risikoträger. Je diffuser die Betroffenheit, desto bedeutsamer sind repräsentative Entscheidungsformen, die quasi als Ersatz für die fehlende Bestimmbarkeit der Betroffenen die Wünschbarkeit beurteilen. Schließlich existieren kollektive Güter, wie Sicherheit und saubere Umwelt, die alle Bürger gleichzeitig betreffen und die von daher kollektiv geregelt werden müssen.

Die Wünschbarkeit von politischen Entscheidungsoptionen mit Hilfe repräsentativer Gremien zu bestimmen, bedeutet also nicht die Erfüllung demokratischer Grundsätze, sondern stellt, angesichts unübersichtlicher Betroffenheitsverhältnisse, zeitlicher und örtlicher Grenzen, direkter Mitwirkung und konkurrierender Aufgaben, die Mitglieder einer Sozialgemeinschaft zu erfüllen haben eine pragmatische Lösung dar. Dennoch ist gerade in Situationen, in denen Entscheidungen weitreichende Folgen für die Gestaltung der eigenen Lebenswelt in abgrenzbaren Regionen haben, das Repräsentationssystem oft überfordert. Die von den Entscheidungen betroffenen Menschen sehen weder ihre eigenen Interessen in den Entscheidungsgremien widerspiegelt noch erkennen oder anerkennen sie die Gründe, die zu der Wahl der getroffenen Entscheidungsoption geführt haben.

Die vielfach beschworene Politikverdrossenheit ist dabei zweifach motiviert: Zum einen durch den fehlenden Nachvollzug der Begründungen für die einmal getroffene Wahl aus dem Kranz der möglichen Optionen; zum anderen durch die wahrgenommene Distanz zwischen den Polen

Expertentum und Politik auf der einen, sowie dem *eigenen Wissen und dem vorherrschenden Wertgefühl* auf der anderen Seite. Die Verdrossenheit drückt sich vor allem bei planerischen Entscheidungen in Protestbewegungen gegen repräsentativ getroffene Beschlüsse aus. Warum gerade ein besonders attraktives Wohngebiet aus Gründen des Hochwasserschutzes nicht bebaut werden darf und warum wertvolle Flächen als Überflutungsgebiete ausgewiesen werden sollen, ist den meisten Menschen in dem jeweiligen Ort schwer plausibel zu machen und gibt Anlass für mancherlei ad hoc Erklärungen, die meist in Verschwörungstheorien enden.



05

5. Was kann der analytisch-deliberative Prozess leisten?

Analytisch-deliberative Verfahren bieten vor diesem Hintergrund einen möglichen Lösungsweg an, wenn sie mit einer umfassenden Bürgerbeteiligung gekoppelt werden (Renn & Schweizer 2009). Als Bürgerbeteiligungsverfahren sind hier kommunikative Prozesse gemeint, in denen Personen, die qua Amt oder Mandat keinen Anspruch auf Mitwirkung an kollektiven Entscheidungen haben, die Möglichkeit erhalten, durch die Eingabe von Wissen, Präferenzen, Bewertungen und Empfehlungen auf die kollektiv wirksame Entscheidungsfindung direkten oder indi-

Warum wertvolle Flächen als Überflutungsgebiete ausgewiesen werden sollen, ist den meisten Menschen in dem jeweiligen Ort nur schwer plausibel zu machen. © Luise | pixelio.de

rekten Einfluss zu nehmen. Dabei wird der Fokus weg von der eigentlichen Entscheidung und hin zu dem Weg, auf dem die Entscheidung getroffen wird, verlagert. Es gibt fünf Gründe, die bei der Umsetzung von Gewässer- und Hochwasserschutz für eine stärkere Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die Entscheidungsfindung sprechen (Newig 2007; Stirling 2008):

- Durch Einbezug von örtlich betroffenen Bevölkerungsteilen kann zum ersten die Wissensbasis erweitert werden. Neben dem systematischen Wissen der Experten und dem Prozesswissen der Entscheidungsträger kann für viele Entscheidungsprobleme auch das Erfahrungswissen der betroffenen Bevölkerung von besonderer Bedeutung sein. Dieses Erfahrungswissen kann je nach Problemtyp eine wichtige Bereicherung und gelegentlich auch eine Korrektur des Expertenwissens darstellen, vor allem dann, wenn die Ursache-Wirkungszusammenhänge in der Realität stark streuen oder die Wirkungen von den Entscheidungen der betroffenen Bevölkerung mit abhängen.
- Zum zweiten kann der analytisch-deliberative Prozess den jeweiligen Entscheidungsträgern wichtige Informationen über die möglichen Folgen der verfügbaren Handlungsoptionen (analytischer Teil) und über die Verteilung der Präferenzen und Werte der betroffenen Bevölkerungsteile (deliberative Teil) vermitteln. Da Entscheidungen auf Folgewissen und Urteile über die Wünschbarkeit der zu erwartenden Folgen beruhen, ist es für Entscheidungsträger häufig unverzichtbar, die Wahrnehmung der Wünschbarkeit der Folgen explizit zu erheben und (mit) als Grundlage für die eigene Entscheidung aufzugreifen. Es gibt viele Formen, Präferenzen zu erkunden und in die Entscheidungsfindung einzubinden. Das reicht von den eher passiven Instrumenten der Befragung und der Fokusgruppen bis zu den eher gestaltenden Formen von Konsensuskonferenzen, Bürgerforen, Planungszellen u.a.m. (s.o.)
- Zum dritten kann vor allem der deliberative Teil des Prozesses als Instrument zu einem fairen Aushandeln von Ressourcen dienen. Die Literatur zu Spieltheorie, Mediation, Schlichtung und Aushandlungsprozessen ist ein beredtes Zeugnis für diese konfliktvermittelnde Funktion von Bürgerbeteiligung. Dahinter steht die Auffassung, dass diejenigen, die in Konkurrenz mit anderen Anspruch auf eine Ressource erheben, am besten in einem „fairen“ Verfahren (procedural equity) eine eigene Lösung für eine faire Verteilung finden sollen. Oft müssen beim Hochwasserschutz Belastungen auf viele Schultern verteilt werden (Landwirte, Forstwirte, Tourismusbranche, Anwohner, etc.). Proteste sind dann vorprogrammiert, wenn bei den Betroffenen der Eindruck herrscht, dass einige stärker belastet werden als andere, obwohl es dafür keine sachlichen Gründe gibt.
- Zum vierten kann Deliberation als ein Wettstreit der Argumente angesehen werden, mit dem Ziel, auf der Basis von Begründungen kollektive Entscheidungen auf eine normativ abgesicherte Grundlage zu stellen. Ziel eines solchen deliberativen Aushandlungsverfahrens ist die diskursive Austragung von begründeten Standpunkten unter den Rahmenbedingungen einer strikt auf Logik und konsistenter Ableitung (Geltungsanspruch und Geltungsnachweis) beruhenden Prüfung der jeweils vorgebrachten Argumente. Dabei geht es vor allem um die Frage der Zumutbarkeit von normativen Setzungen für alle Betroffenen (über den Kreis derer hinaus, die an dem Diskurs teilnehmen).
- Zum fünften kann der analytisch-deliberative Prozess als ein Element der Gestaltung der eigenen Lebenswelt angesehen werden. In dieser Funktion wird den betroffenen Menschen die Möglichkeit gegeben, in Form von Selbstverpflichtungen oder von Verantwortungszuschreibungen Veränderungen in ihrer eigenen Lebenswelt herbeizuführen.

Der Einsatz von analytisch-deliberativen Verfahren an öffentlichen Planungen im Gewässerbereich und Hochwasserschutz setzt einen offenen Dialog voraus. Dieser Dialog muss nach beiden Seiten hin offen sein, d.h. er darf sich nicht auf die Einbahnstraße der Information der Betroffenen beschränken, sondern sollte auch Mitwirkungsrechte der Betroffenen an der Entscheidungsfindung einschließen. Ohne eine solche Rückkopplung wird jeder Dialog letztendlich im Sande der Frustration scheitern (Renn 2004). Mitwirkung ist also eine notwendige Bedingung für einen erfolgreichen Dialog.

6. Zusammenfassung und Ausblick

Moderne Gesellschaften brauchen mehr denn je analytisch-deliberative Verfahren der Entscheidungsfindung, in denen betroffene Bürgerinnen und Bürger die Gelegenheit erhalten, in einem Klima gegenseitiger Gleichberechtigung, der Anerkennung von Sachwissen und normativen Vorgaben sowie des Respekts vor der Legitimität unterschiedlicher Wertesysteme und Präferenzen Handlungsoptionen zu diskutieren, die damit verbundenen Folgen und Implikationen zu bewerten und auf dieser Basis Empfehlungen für repräsentative Gremien und/ oder für ihre Mitbürger und Mitbürgerinnen zu formulieren. Die moderne Gesellschaft braucht demnach keinen Ersatz für ihre repräsentativen Gremien, sondern sie benötigt vielmehr eine Funktionsbereicherung durch diskursive Formen, die den repräsentativen Gremien wiederum in ihrem eigenen Streben nach Legitimation zugute kommen.

Analytisch-deliberative Verfahren der Beteiligung von Experten, Interessengruppen und betroffenen Bürgerinnen und Bürgern werden aber nur dann zu einer befriedigenden, d.h. sachlich kompetenten, fairen, effizienten und legitimierten Lösung führen, wenn alle Beteiligten gewillt sind, sich in einem diskursiven Prozess über die möglichen Lösungswege argumentativ zu verständigen. Verständigungsorientierte, auf Argumentation aufbauende Dialogführung ist dabei an die Bedingung geknüpft, dass die am Diskurs beteiligten Personen und Gruppen gleichberechtigt und ohne äußeren Zwang ihre Interessen und Werte offenlegen und durch Austausch von Argumenten eine gemeinsame Lösung anstreben.

Die entscheidende Voraussetzung für den Erfolg von analytisch-deliberativen Verfahren ist aber die Bereitschaft der Politiker und der Verwaltungsfachleute, die Formen der Beteiligung nicht als lästige Pflichtübung, sondern als Hilfestellung ihrer Arbeit und als Bereicherung der repräsentativen Demokratie anzusehen. In einem 2008 herausgegebenen Gutachten der US-amerikanischen Akademie der Wissenschaften zu Beteiligungsverfahren in Umwelt- und Gesundheitsfragen (National Research Council 2008) wurde auf der Basis von Metaanalysen der vorliegenden

ZUSAMMENFASSUNG

Der Beitrag stellt ein neues Beteiligungs- und Kommunikationskonzept vor, das auf dem Modell des analytisch-deliberativen Verfahrens beruht. Dieses Verfahren sorgt zunächst für mehr Transparenz, erhöht die analytische Qualität der wissenschaftlichen Eingaben und stellt den Argumentationsaustausch unter die Bedingungen von Kompetenz, Fairness und Effizienz. Mit diesem Verfahren können Maßnahmen zum Hochwassermanagement identifiziert und bewertet werden, um einen effektiven Schutz für Mensch und Umwelt zu gewährleisten.

Evaluationen die zentrale Erkenntnis gewonnen, dass der Erfolg von Beteiligung am stärksten davon abhängt, welche Erwartungen die Initiatoren damit verbinden. Waren diese positiv und ergebnisoffen, kam es meist zu einem erfolgreichen Abschluss der Beteiligungsmaßnahmen. Waren die Initiatoren jedoch skeptisch oder sogar negativ eingestellt, wirkte sich dies direkt auf die Motivation und Kompromissbereitschaft der mitwirkenden Personen aus. In zwei Dritteln der untersuchten Fälle führte dies zum Abbruch oder einem wenig zufriedenstellenden Ergebnis. Es ist also nicht sinnvoll, analytisch-deliberative Verfahren von oben zu verordnen, sondern es gilt vielmehr, alle Beteiligte davon zu überzeugen, dass in einer komplexen und pluralen Welt diese Form der Entscheidungshilfe die politisch verfasste Ordnung und Kultur beleben und bereichern kann.

Ortwin Renn

Literatur

- Carius, R.; Köberle, S.; Oppermann, B.; Renn, O.; Schneider, E. & Schrimpf, M. 1997: *Bürger gestalten ihre Region – am Beispiel der Bürgerbeteiligung an der Abfallplanung für die Region Nordschwarzwald*. In: M. Birzer, P.H. Feindt und E. Spindler (Hrsg.): *Nachhaltige Stadtentwicklung*. Bonn: *Economica Verlag*, S. 73–84
- Feindt, P. 2011: *Regierung durch Diskussion? Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion*. Frankfurt am Main: *Peter Lang Verlag*.
- Gabriel, O. & Völkl, K. 2004: *Politische und soziale Partizipation*. In: O. Gabriel und E. Holtmann (Hrsg.): *Handbuch Politisches System der Bundesrepublik Deutschland*. München und Wien: *Oldenbourg*, S. 523–573.
- Kuklinski, O. & Oppermann, B. 2010: *Partizipation und räumliche Planung*. In: D. Scholich, und P. Müller (Hrsg.): *Planungen für den Raum zwischen Integration und Fragmentierung*. Frankfurt: *Internationaler Verlag der Wissenschaften*, S. 165–171.

DER AUTOR


**PROF. DR. DR. H.C.
ORTWIN RENN**

ist Ordinarius für Technik- und Umweltsoziologie an der Universität Stuttgart und Direktor des zur Universität gehörigen Interdisziplinären Forschungsschwerpunkts Risiko und Nachhaltige Technikentwicklung am Internationalen Zentrum für Kultur- und Technikforschung (ZIRN). Neben seinem Engagement an der Universität Stuttgart gründete Renn die DIALOGIK gGmbH, ein gemeinnütziges Forschungsinstitut, dessen Hauptanliegen in

der Erforschung und Erprobung innovativer Kommunikations- und Partizipationsstrategien in Planungs- und Konfliktlösungsfragen liegt. Nach seiner Ausbildung in Volkswirtschaftslehre, Soziologie und Sozialpsychologie und anschließender Promotion an der Universität Köln arbeitete Renn als Wissenschaftler und Hochschullehrer in Deutschland, den USA und der Schweiz. Seine berufliche Laufbahn führte ihn über das Forschungszentrum Jülich, eine Professur an der Clark University in Worcester/Massachusetts (USA) und eine Gastprofessur an der ETH Zürich nach Stuttgart. Von 1998 bis 2003 leitete er die Akademie für Technikfolgenabschätzung in Baden-Württemberg. Ortwin Renn verfügt über mehr als dreißigjährige Erfahrung auf dem Feld der Risikoforschung, der Technikfolgenabschätzung sowie der Einbindung von Interessengruppen und der allgemeinen Öffentlichkeit bei der Lösung konfliktgeladener Themen. Ortwin Renn hat zahlreiche Preise und Auszeichnungen erhalten. Darunter sind vor allem die Ehrenprofessur an der Technischen Universität München (Prof. ing. eh.), die Ehrendoktorwürde der ETH Zürich (Dr. sc. h.c.) und der „Distinguished Achievement Award“ der Internationalen Gesellschaft für Risikoanalyse (SRA) zu nennen. Er ist Mitglied nationaler und internationaler Akademien der Wissenschaft und gehört zahlreichen wissenschaftlichen Beiräten, Kuratorien und Kommissionen an. Seit 2005 leitet er den Nachhaltigkeitsbeirat des Landes Baden-Württemberg. Zu den Publikationen von Ortwin Renn gehören über 30 Monografien und editierte Sammelbände sowie mehr als 250 wissenschaftliche Publikationen. Besonders hervorzuheben ist sein 2008 erschienenes Werk: *Risk Governance* (Earthscan: London).

Kontakt

Institut für Sozialwissenschaften
Universität Stuttgart
Seidenstraße 36
70174 Stuttgart
Tel. 0711/6858-4970
Fax 0711/6858-4295
E-Mail: ortwin.renn@sowi.uni-stuttgart.de
Internet: www.zirn-info.de

- Newig, J. 2007: Does Public Participation in Environmental Decisions Lead to Improved Environmental Quality? Towards an Analytical Framework. *International Journal of Sustainability Communication, Special Volume on Communication, Cooperation, Participation*, 1 (1): 51–71.
- Papadopoulos Y. & Warin P. 2007: Are Innovative, Participatory and Deliberative Procedures in Policy Making Democratic and Effective? *European Journal of Political Research*, 46 (4): 445–472.
- Renn, O. 2004: The Challenge of Integrating Deliberation and Expertise: Participation and Discourse in Risk Management. In: T. McDaniels and M. J. Small (Hrsg.): *Risk Analysis and Society: An Interdisciplinary Characterization of the Field*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Renn, O. 2008: *Risk Governance. Coping with Uncertainty in a Complex World*. London: Earthscan.
- Renn, O. & Oppermann, B. 2000: Bürgerbeteiligung in der Raumplanung. In: H. Bott, C. Hubig, F. Pesch und G. Schröder (Hrsg.): *Stadt und Kommunikation im digitalen Zeitalter*. Frankfurt am Main und New York: Campus, S. 243–274.
- Renn, O. & Schweizer, P. 2009: *Inclusive Risk Governance: Concepts and Application to Environmental Policy Making*. *Environmental Policy and Governance*, 19 (2): 174–185.
- Stern, P.C & Fineberg, V. 1996: *Understanding Risk: Informing Decisions in a Democratic Society*. National Research Council. Washington, D.C.: The National Academies Press.
- Stirling, A. 2008: „Opening Up“ and „Closing Down“: Power, Participation, and Pluralism in the Social Appraisal of Technology. *Science, Technology and Human Values*, 33 (2): 262–294.
- US-National Research Council of the National Academies 2008: *Public Participation in Environmental Assessment and Decision Making*. Washington, D.C.: The National Academies Press.
- Webler, T. 1995: „Right“ Discourse in Citizen Participation: An Evaluative Yardstick. In: O. Renn; T. Webler and P. Wiedemann (Hrsg.): *Fairness and Competence in Citizen Participation. Evaluating Models for Environmental Discourse*. Dordrecht, Boston, London: Kluwer, S. 35–86.
- Wildererer, P. (Hrsg.) 2011: *Treatise on Water Science*. Vol. 1, Oxford: Academic Press