

Deliberative Verfahren

- | Modell,
- | Mode oder
- | Masche?

Dokumentation des Austauschs
zwischen Praxis und Wissenschaft
anlässlich des fünfjährigen Bestehens
von team ewen

Jagdhofkeller,
12. September 2008,
Darmstadt



Fünf Jahre Moderation, Beratung, Prozessbegleitung – Anlass für eine Positionsbestimmung, die nicht nur das zukünftige Geschäft von team ewen sondern auch dessen gesellschaftlichen Stellenwert reflektieren sollte.

Diese Positionsbestimmung war als Austausch von Wissenschaft und Praxis konzipiert. Mit 40 geladenen Gästen tauschten wir Erfahrungen aus, stellten nachdenkliche Fragen und diskutierten über die Perspektiven partizipativ-kommunikativer Verfahren.



Das Adjektiv „deliberativ“ als Kennzeichnung argumentativ ausgerichteter partizipativ-kommunikativer Verfahren blieb sperrig, aber es war deutlich, dass die vielen Runden Tische, Mediationen und Dialogforen einen gesellschaftspolitischen Trend beschreiben, der die gesellschaftlichen Entscheidungsfindungsprozesse beeinflusst. Der Erfahrungshintergrund der Teilnehmerinnen und Teilnehmer bezog sich überwiegend auf die Bereiche Technik / Umwelt / Gesundheit – und zwar im Hinblick auf

- | lokale bzw. regionale Problemlagen (z.B. der Ausbau der Infrastruktur) und auf
- | grundsätzliche Fragestellungen (z.B. der Umgang mit der Gentechnik).

Ob dieser Trend nachhaltig ist und die bisherigen Verfahren als Modell dienen können, oder ob er vorübergehend (Mode) ist und ob diese Verfahren aus taktischen Gründen eingesetzt werden (Masche) wurde unter fünf verschiedenen Teilfragestellungen diskutiert.

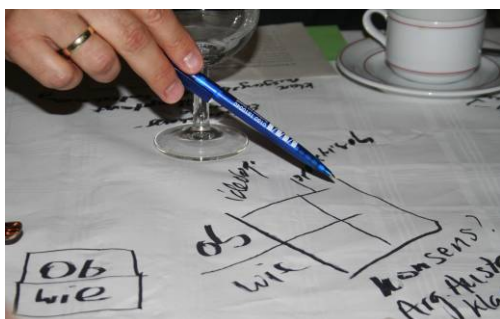


Die gewählte Vorgehensweise: Eine Mischung unterschiedlicher Methoden, die das intensive Diskutieren (und Schreiben) im kleinen Kreis anhand der vorgeschlagenen Fragestellungen mit der Reflektion im großen Kreis verbindet.

Ist Konsens im politisch-öffentlichen Raum machbar?

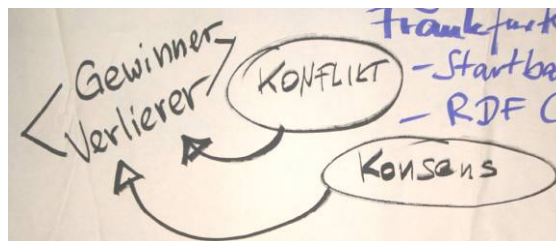
Können unter den geltenden Bedingungen überhaupt Konsens und nachhaltige Akzeptanz gewonnen werden? Angesichts von konkurrierenden Parteien und wechselnden Wahlergebnissen, von Medien, die gerne über Streit und ungern über Konsenssuche berichten?

An diesem Tisch kamen Erfahrungen von grundlegenden Konflikten (Flughafen, Kohlekraftwerk, Atomkraftwerk) aus Deutschland, Österreich und den Niederlanden zusammen. Es zeigte sich, dass es eine lohnende Aufgabe wäre, die kulturelle Komponente deliberativer Konfliktklärungen in unterschiedlichen Ländern aufzuarbeiten.



Konsens erscheint dann möglich, wenn es um pragmatische Fragen geht, bei denen die grundsätzlichen Entscheidungen schon getroffen wurden (es geht um das „Wie“, nicht um das „Ob“). Wenn es um Werte („Ideologie“) oder um Grundsatzfragen geht, ist ein Konsens kaum möglich und auch nicht sinnvoll. Deliberation

bedeutet Austausch von Argumenten, ein Verfahren ist erfolgreich, wenn es zu Klarheit führt – nicht zuletzt hinsichtlich der Frage, wer Gewinner und wer Verlierer ist und wie Kosten-Nutzen-Verteilungen verhandelt werden können.



Auch aus ökonomischer Perspektive gesehen sind Lösungen bei öffentlichen Konflikten unwahrscheinlich. Die initiierende Politik strebt einen Konsens an. Doch je breiter der Konsens werden soll, desto höher wird der Preis sein, den beteiligte Akteure mit Maximalforderungen zu erzielen versuchen werden. Hier wird man Intermediäre einschalten müssen, um überhaupt zu einem Ergebnis zu kommen. Voraussetzung für ein tragfähiges Ergebnis ist jedoch, dass seitens der Auftraggeber (Politik/Verwaltung) die Grundsatzfrage des Ob zuvor entschieden worden ist oder offen zu Disposition gestellt wurde. Danach kann die Arbeit beginnen.

Fürsorgliche Sozialtechnokratie oder moderne Politik?

Haben partizipativ-kommunikative Verfahren ein Potenzial, eine modernere und bessere Politik zu ermöglichen, die Effektivität und Rationalität der gesellschaftlichen Entscheidungsfindung zu erhöhen? Lässt sich die oft mühsame Arbeit, für einen politischen Standpunkt Wähler zu gewinnen, durch einen am Gemeinwohl orientierten Moderator im Konsens ersetzen? Oder wird die Autonomie des Politischen tendenziell durch eine Art fürsorglicher Sozialtechnokratie beseitigt?



Am Tisch trafen sich Praktiker aus Politik, Verwaltung und Beratung, die Erfahrungen haben mit Prozessen zu Infrastruktur- und Bauvorhaben sowie mit internetgestützten Dialogen. Erfahrungen aus den „etablierten“ Feldern der Partizipation (Bauleitplanung, Verkehrsplanung) zeigen: Partizipative Prozesse bringen Politik und Verwaltung dazu, sich nicht nur mit abstrakten Planungs-idealen, sondern auch mit konkreten Bedürfnissen von Bürgerinnen und Bürgern zu beschäftigen. Kommunikation und Einbezug von Akteuren schaffen Vertrauen, verbessern das Planungsergebnis und stärken Verantwortung.

Die Klärung öffentlicher Konflikte findet in einer Arena statt, in der das Verhältnis von Politik, Verwaltung und beteiligten Akteuren häufig noch unklar ist. Oft initiiert nicht die Politik sondern die Verwaltung solche Prozesse - um eine Klärung zu erreichen und damit sich die Politik der zivilgesellschaftlichen Diskussion öffnet. Unklar ist dann, wie nah die Politik einem solchen Verfahren sein soll – soll sie mit am Tisch sitzen, oder soll sie außen vor bleiben und auf das Ergebnis warten? In der Praxis schwankt die Politik zwischen Distanz und „Nicht-los-lassen-können“. Die PolitikerInnen am Tisch wiesen darauf hin, dass die Autonomie des Politischen im Vergleich zu früheren Zeiten ohnehin nicht mehr sehr groß sei. Möglicherweise erkämpft sich die Politik über partizipative Prozesse sogar mehr Autonomie – etwa gegenüber sonst im Stillen tätigen Lobbyisten.

Auf jeden Fall bergen derartige Verfahren das Potenzial, die Politik zu unterstützen und die Legitimation ihrer Ergebnisse zu erhöhen.



Verständnis oder Einigung – was ist wichtiger?

Die Öffentlichkeit ist Teil deliberativer Verfahren. Vermittelt durch die Medien sitzt sie auf der Galerie und schaut zu. Sie nimmt wahr, dass es verschiedene mögliche Sichtweisen gibt und es entsteht eine neue Offenheit dafür, das Problem anders als bisher zu sehen. Kann es sein, dass die öffentliche (Verständigungs-)Wirkung deliberativer Verfahren im Hinblick auf die gesellschaftliche Problemlösung wichtiger ist, als ein mögliches direktes Verhandlungsergebnis am Runden Tisch?

Die Gruppe wird sich schnell einig, dass es sich bei der Fragestellung um eine ungeeignete Polarisierung handelt. Ohne Verständnis gibt es keine Einigung. Das Zusammenspiel von Verständigung, Horizonterweiterung und Ergebnissuche in derartigen Prozessen stellt einen gesellschaftlichen Lernprozess dar. Dazu gehört ein genaues Verständnis dessen, was von einem solchen Verfahren erwartet werden kann, an welchen Stellen es passgenau (und sparsam) eingesetzt werden soll, wie es mit bereits üblichen Beteiligungsverfahren zusammen passt und wer wen für die Beteiligung mandatiert.



Fragestellung, Teilnehmerkreis und Verfahrensgestaltung müssen aufeinander abgestimmt werden. Grundsätzlich lassen sich orientierende Verfahren, bei denen es auf den Reflexions-Horizont ankommt und ergebnisorientierte Verfahren, die vor allem transparent gestaltet sein müssen, unterscheiden. Um den genauen Zuschnitt zu Beginn zu klären, bedarf es einer sauberen Auftragsklärung, die auch die Gefahr der Manipulation bannt. Es kann zwar keine Normierung geben, aber Qualitätsstandards und Methodenbewusstsein. Als zentrale Qualitäten sind Ehrlichkeit und Respekt als notwendige Bestandteile deliberativer Prozesse zu nennen.

Chancen und Risiken der Beteiligten am Runden Tisch?

Initiator und TeilnehmerInnen investieren Ressourcen und versuchen ihre Ziele zu erreichen. Aufwand wird gegen Risiko und Chance abgewogen. Letztlich geht es um einen Deal. Wichtiger Vertragsbestandteil dieses „Deals“: Was genau ist zu verhandeln, wie groß ist der Einfluss des Beteiligungsprozesses und wie bindend ist das Ergebnis im Nachhinein? Offen ist, wie bewusst die Akteure mit ihren Risiken und Chancen umgehen.

Vor der Konstituierung eines Runden Tisches ist oft schon entschieden, wer eingeladen wird und wie die Spielregeln aussehen sollen. Lässt sich dann noch von einer Ergebnisoffenheit sprechen? Gibt es eine Ethik oder Qualitätskriterien für diese Verhandlungen im Vorfeld? Letztendlich ist der „Deal“, auf den sich die TeilnehmerInnen eines Runden Tisches einlassen, immer unsicher und muss auch vom Moderator verantwortet werden.

Motivationen, sich als Akteur an einem Runden Tisch zu beteiligen, können ganz verschiedener Art sein. So kann es darum gehen „Informationen aus erster Hand“ zu erhalten oder durch die Diskussion am Runden Tisch formelle Entscheidungen vorzubereiten.



Aus Sicht von Initiatoren können durch die Einrichtung eines Runden Tisches Hindernisse für kommende formelle Verwaltungsverfahren geklärt oder aus dem Weg geräumt werden. Derartige Kopplungen mit informellen Verfahren können formelle Verfahren effizienter zu machen. Aller-

dings bergen sie auch Probleme im Hinblick auf mögliche Doppelrollen von Beteiligten.

Diese Doppelrolle kann auch taktisch genutzt werden, etwa wenn sich mächtige Akteure mit an den Runden Tisch setzen, um sich eigene Optionen bestätigen zu lassen, die innerhalb der eigenen Gruppe gegebenenfalls umstritten sind. Auf den ersten Blick schwache Akteure (etwa Umwelt- und Naturschutzverbände) beziehen ihre Macht aus der Öffentlichkeit. In diesem Zusammenhang sind die Regeln des Runden Tisches im Hinblick auf Presseaktivitäten der Beteiligten von Bedeutung.

Bleibt die Frage, ob der Teilnehmerkreis über die Dauer konstant bleiben soll. Die Option des Ausstiegs hat jedes Mitglied am Runden Tisch. Es kann sinnvoll sein, die Zusammensetzung im Verlauf des Prozesses zu variieren. Der „Deal“ zwischen den Mitgliedern am Runden Tisch muss jedenfalls immer wieder aufs Neue geschlossen werden.

Welche Rolle spielt die Wissenschaft?

Während Planer und Wissenschaftlerinnen von wissenschaftlich fundierten Einschätzungen ausgehen, zeigen sich in der Öffentlichkeit mitunter davon deutlich abweichende Bilder. Identische Risiken können aus verschiedenen Sichtweisen unterschiedlich wahrgenommen werden. Bergen deliberative Prozesse das Potenzial, die sich scheinbar einander widersprechenden Forderungen nach Objektivität (was ist richtig?) und Subjektivität (was ist konsensfähig) zu verbinden?



Die Diskussion an diesem Tisch zeigt, dass das Feld zwischen Wissenschaft, Politik und Partizipation nicht ganz spannungsfrei ist. So können einzelne Interessengruppen die wissenschaftliche Ergebnisse missbrauchen, und umgekehrt kann die Politik deliberative Verfahren als Vorwand dafür nehmen, nichts zu tun.

Allerdings stellt sich generell die Frage, inwieweit wissenschaftliche Erkenntnisse dabei helfen können, mit persönlichen Betroffenheiten umzugehen. Wissenschaft kann helfen, grundlegende Fragestellungen zu klären, aber sie sollte sich mit dieser Rolle bescheiden und nicht den Anspruch erheben, Konflikte wissenschaftlich klären zu wollen bzw. Dialogverfahren als "nicht-wissenschaftliche" Herangehensweise skeptisch „abzutun“.

Unabhängig vom Thema „Wissenschaft“ ist sich der Tisch einig, dass partizipativ-kommunikative Verfahren kein Allheilmittel sind. Sie stellen eine Möglichkeit dar, die deutsche Streitkultur zu befördern, wichtig ist aber Fairness, Transparenz und Ehrlichkeit.

Daher sollten die Regeln für solche Partizipationsverfahren allen Beteiligten aus den Bereichen Wissenschaft, Wirtschaft, Politik, Nichtregierungsorganisationen, Verbänden und der Verbraucherschaft zu Beginn transparent offengelegt werden. Dies gewährleistet allen Beteiligten - jenseits ggf. unerfüllbarer, da hochgesteckter Erwartungen - einen fairen Umgang miteinander.

Ergebnisse der übergreifenden Diskussion

Die Zusammenführung der Ergebnisse zeigt ein zwar nachdenkliches aber grundsätzlich positives Bild. Kommunikativ-partizipative Prozesse zur Klärung öffentlicher Konflikte sind keine Selbstläufer. Sie können von allen Beteiligten missbraucht werden – und dann verkommen sie zur Masche. Es gibt große Freiräume beim Prozessdesign, beim Verhalten der Moderatorin / des Moderators sowie bei der Frage, welche Akteure einbezogen werden. Repräsentativität kann und soll nicht erreicht werden, aber wichtig ist es, die gesellschaftlichen Kräfteverhältnisse abzubilden. Eine Standardisierung als Schutz vor Missbrauch entspräche zwar dem hierzulande üblichen ordnenden Bemühen, würde aber der Vielfalt der Einsatzmöglichkeiten kaum gerecht. Es reicht, bestimmte Grundsätze hochzuhalten. Dazu gehört:

- | Klare Vereinbarungen zu Beginn sowie Respekt, Ehrlichkeit und Fairness im Verlauf.
- | Die zu klärende Frage muss klar sein und der Klärungsprozess muss sauber in den Kontext der politischen und administrativen Abläufe eingebettet sein.
- | Die zu beteiligenden Akteure müssen die Vielfalt der Themen und der gesellschaftlichen Gruppen abbilden. Über elektronische Beteiligungsverfahren kann sich die Zahl der Beteiligten deutlich erhöhen.

Deliberative Verfahren können dazu beitragen, das Verhältnis von Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft und Wissenschaft neu zu justieren. Gerade im Umgang mit öffentlichen Konflikten zeigt sich, dass die Zeit der Ideologien vorbei ist und althergebrachte Mechanismen der Konfrontation eher zu Politikverdrossenheit führen. Sie können die Politik moderner machen, ihr helfen, Autonomie und Legitimation zurück zu gewinnen.



Um die Ergebnisse deliberativer Verfahren fruchtbar nutzen zu können, muss die Gesellschaft wissen, welche Qualitäten und welche Risiken damit verbunden sind. Dazu gehört an erster Stelle, dass nicht immer ein Konsens heraus kommt und heraus kommen muss. Es scheint ein gesellschaftlicher Lernprozess im Gange zu sein, und Verfahren wie die Mediation zum Frankfurter Flughafen oder die Verbraucherkonferenzen zur Nanotechnologie scheinen erste Schritte in diese Richtung zu sein.

Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Name	Institution
Ahrnt, Robert	Stadt Darmstadt, Stadtplanungsamt
Bachmann, Dr. Günther	Stadt Darmstadt, Abteilung Statistik und Stadtforschung
Behr, Iris	Institut für Wohnen und Umwelt, Darmstadt
Bizer, Prof. Dr. Kilian	Universität Göttingen, Professur für Wirtschaftspolitik
Blees, Dr. Volker	Verkehrslösungen, Darmstadt
Böl, PD Dr. Gaby-Fleur	Bundesinstitut für Risikobewertung, Risikokommunikation, Berlin
Boijens, Antje	Boijens Kultur und Management, Frankfurt/Main
Brauerhoch, Dr. Frank-Olaf	Büro für Sozialforschung, Frankfurt/Main
Brinckmann, Prof. Dr. Hans	Runder Tisch „Gewässerschutz Werra/Weser und Kaliproduktion“
Deneke, Dr. Michael	TU Darmstadt, Hochschuldidaktische Arbeitsstelle
Dopfer, Jaqui	Hochschule Darmstadt, sofia
Ewen, Elisabeth	Fraunhofer-Gesellschaft, München
Ewen, Dr. Christoph	team ewen
Fenn, Heike	Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd, Regionalstelle Mainz
Führ, Prof. Dr. Martin	Hochschule Darmstadt, sofia
Gerten, Klaus-Peter	Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd, Regionalstelle Mainz
Hanel, Dr. Robert	Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz, Rheinland-Pfalz
Herdel, Anja	Stadt Darmstadt, Marketing GmbH
Jahn, Dr. Thomas	Institut für sozial-ökologische Forschung, Frankfurt/Main
Kammerer, Roland	Stadt Frankfurt am Main, Amt für Stadtentwässerung
Märker, Dr. Oliver	zebralog - medienübergreifende Dialoge, Bonn
Mayer, Wenzel	Hessisches Ministerium für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz
Meiners, Dr. Georg	ahu AG Wasser Boden Geomatik, Aachen

Name	Institution
Merk, Usche	Sinani (KwaZulu-Natal Programme for Survivors of Violence), Südafrika
Odermatt, Wolfgang	Ministerium für Umwelt, Forsten und Verbraucherschutz, Rheinland-Pfalz;
Oppermann, Prof. Dr. Bettina	Universität Hannover, Institut für Freiraumentwicklung, Freiraumpolitik und Planungskommunikation
Pfeiffer, Marc	Cortrain Dialoghaus, Weinheim
Schäfer, Yvonne	team ewen
Schejna, Klaus	Gemeinde Rodenbach, Bürgermeister
Schneider, Theo	Ressource Abfall, Elze
Schönfelder, Carla	team ewen
Schulte, Dr. Elisabeth	Genius GmbH, Darmstadt
Sewering, Dr. Holger	Hessische Staatskanzlei
Siebel, Michael	Hessischer Landtag
Sinemus, Dr. Kristina	Genius GmbH, Darmstadt
Sofsky, Michael	Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd
Ungemach, Jutta	Öko-Institut e.V., Büro Darmstadt
van Hoorn, Dr. Heike	Hessische Staatskanzlei
van Soest, Jan Paul	Advies voor Duurzaamheid / Sustainability Consulting, Klarenbeek, Niederlande
Wilde, Bernd	traffiQ, Frankfurt/Main