

Contribution to the international conference „Governance and Sustainability – New challenges for the state, business and civil society“

Organised by the Institute for Ecological Economy Research (IOEW), Berlin, Friedrich–Ebert–Stiftung (FES), Berlin

30th September and 1st October, 2002 in Berlin

Regionale Partizipations- und Dialogprozesse – Ersatz oder Ergänzung formaler Strukturen?

Dr. Hannah Büttner, Dr. Christoph Ewen, Institut für Organisationskommunikation, Bensheim

Inhalt

GOVERNANCE UND DIALOG	1
BEISPIELE AUS DER PRAXIS	3
A) REGIONALES DIALOGFORUM – VERSACHLICHUNG UND VERSTÄNDIGUNG IN EINEM REGIONALEN KONFLIKT	4
<i>Informierte Entscheidungsfindung im Vorfeld parlamentarischer Entscheidungen</i>	<i>4</i>
<i>Steuerung „Neuer Konfliktsituationen“ und Entwicklung von Verfahrensinnovationen... </i>	<i>5</i>
B) UMBAU DES EMSCHERSYSTEMS – EIN SOZIAL–ÖKOLOGISCHER TRANSFORMATIONSPROZESS	7
<i>Ökologischer Umbau in einer sich wandelnden Region</i>	<i>7</i>
<i>Raum – Zeit – Komplexität: Herausforderungen für die Emscher der Zukunft</i>	<i>8</i>
<i>Bedarf für Dialog- und Partizipationsverfahren</i>	<i>9</i>
SCHLUSSFOLGERUNGEN	10
<i>Was können Dialoge leisten? Zielkorridore für Dialogprozesse</i>	<i>10</i>
<i>Was sind relevante Erfolgskriterien?</i>	<i>11</i>

Governance und Dialog

Regionale Partizipations- und Dialogprozesse geraten zunehmend in Mode. Dazu tragen gesellschaftliche Veränderungen auf der einen Seite und wahrgenommene Defizite in der regionalen Entscheidungsfindung auf der anderen Seite bei. Insbesondere in komplexen, vernetzten und dicht besiedelten Regionen wird deutlich, dass neue Steuerungsformen

benötigt werden, um die regionale Entwicklung zu gestalten und um mit Projekten umzugehen, die viele Akteure betreffen. Es fehlt aber eine Debatte darüber, was Erfolgskriterien solcher Prozesse sind. Bevor diese Frage untersucht wird, ist ferner die Zielbestimmung zu klären: Wie wird nachhaltige regionale Governance definiert und wozu tragen Dialogprozesse hier bei?

Governance wird je nach Perspektive

- als Instrument zur Erreichung von mehr Nachhaltigkeit,
- als Phänomen in Folge von veränderten gesellschaftlichen Trends oder
- als normatives Konzept (good governance etc.) betrachtet.

Für die vorliegenden Überlegungen sind folgende **Begriffsdefinitionen** hilfreich:

- „Governance ist die Gesamtheit der zahlreichen Wege, auf denen Individuen sowie öffentliche und private Institutionen ihre gemeinsamen Angelegenheiten regeln. Es handelt sich um einen kontinuierlichen Prozess, durch den kontroverse oder unterschiedliche Interessen ausgeglichen werden und kooperatives Handeln initiiert werden kann.“¹
- Governance ist „ein dynamischer Prozess der Entscheidungsfindung mit vernetzten Interaktionen im Spannungsfeld zwischen ... Regionen, multinationalen/regionalen Institutionen, globalisierter Wirtschaft und Finanzwelt, Medien und Zivilgesellschaft ...“²

Die Tatsache, dass Governance – u.a. auf der regionalen Ebene – zunehmende Bedeutung erfährt, hängt mit mehreren Entwicklungen zusammen; insbesondere sind daran beteiligt:

- der **Nachhaltigkeitsdiskurs**, der die Neugestaltung der Verhältnisse von Staat, Wirtschaft und Netzwerken/Zivilgesellschaft erfordert. Das bedeutet, dass diese drei Bereiche/Systeme verstärkt miteinander kommunizieren müssen, um gemeinsame Ziele und Entwicklungsleitbilder zu finden und umzusetzen,
- die sich **wandelnde Rolle von Staat und Verwaltung**, die sich vom statischen „Lenken“ hin zu dynamischerem „Initiieren und Moderieren“ entwickelt, weil herkömmliche formale Vorgehensweisen immer weniger geeignet sind, um komplexe Problemlagen und Konflikte zu regeln,

¹ Stiftung Entwick-lung und Frieden 1995 zit. in Nischwitz et.al. 2002: Local and Regional Governance für eine nachhaltige Entwicklung, IÖW-Schriftenreihe 161/02, Berlin

² www.ifr-ev.de ... zit. in ebd.

- die zunehmende **Forderung nach mehr Beteiligung** an Entscheidungsprozessen (Agenda 21) und eine stärkere Beachtung von Sozialkapital und Netzwerkstrukturen für regionale Innovationen und Entwicklungsprozesse.

Eines der Merkmale von neuen Steuerungsformen ist die Veränderung der Kommunikations- und Steuerungsmuster, wobei Dialog- und Partizipationsprozesse eine Schlüsselrolle spielen. IFOK kann aufgrund seiner praktischen Erfahrungen zahlreiche empirische Belege dafür liefern, dass der Bedarf nach informellen Dialog- und Partizipationsprozessen zunimmt. Dieser Befund wirft mehrere Fragen auf, die noch intensiv debattiert werden müssen: Was sind die Merkmale von Situationen, in denen Bedarf für Dialog- und Partizipationsprozessen besteht? Was können solche Prozesse jeweils leisten? Was sind mögliche Zielkorridore? Worin können die Erfolgskriterien derartiger informeller Prozesse bestehen?

Diesen Fragen soll im Folgenden anhand von zwei Fallbeispielen nachgegangen werden.

Beispiele aus der Praxis

Aus der Praxis von IFOK lassen sich drei Situationen charakterisieren, in denen Bedarf für Dialog- und Partizipationsprozesse besteht:

1. Umgang mit **Konflikten und komplexen Sachfragen** im öffentlichen Raum bzw. Entscheidungsvorbereitung bei komplexen und strittigen Großbauvorhaben mit gesellschaftlicher, technischer und ökologischer Relevanz (Projektbeispiele: Regionales Dialogforum Frankfurt³, AKEnd Regionale Zukunftsperspektiven⁴)
2. Gestaltung von zukunftsweisenden **regional bedeutsamen Planungsvorhaben** (Projektbeispiele: Umbau des Emschersystems; Geopark Bergstraße–Odenwald⁵)
3. Förderung von **sozialen Netzwerken und regionalen Innovationen** für (nachhaltige) Regionalentwicklung (Projektbeispiele: Regionen der Zukunft⁶, InnoRegio⁷).

Diese Situationen sind nicht immer klar voneinander abzugrenzen und können sich überlappen. Gemeinsam ist diesen Situationen, dass Ökonomie, Soziales und Ökologie im Fokus bestimmter räumlich relevanter Vorhaben eng verknüpft sind, dass Entscheidungen im regionalen Konsens erzielt werden müssen und dass Lösungen nicht nur durch

³ siehe www.dialogforum-flughafen.de

⁴ siehe www.akend.de

⁵ siehe www.geo-naturpark.de

⁶ siehe www.zukunftsregionen.de

Verwaltungshandeln sondern auch durch Beteiligung regionaler Akteure entwickelt werden. Damit spielen Kommunikation und prozessuale Fragen eine zentrale Rolle.

Im Folgenden werden zwei Fallbeispiele ausgewählt, um die zu Beginn gestellten Fragen nach Bedarf, Zielen und Erfolgskriterien von Dialog- und Partizipationsprozessen zu beleuchten.

- A) **Regionales Dialogforum Frankfurt Flughafen** (Start 6/2000): hier steht die Bearbeitung historisch aufgeladener Konfliktsituationen und komplexer Sachfragen durch Dialog und Partizipation im Vordergrund. IFOK hat die Geschäftsführung des Regionalen Dialogforums übernommen und koordiniert den Prozess in enger Zusammenarbeit mit dessen Vorsitzenden, Professor Dr.-Ing. Johann-Dietrich Wörner, und der wissenschaftlichen Begleitung, Öko-Institut, Darmstadt.
- B) **emscher:zukunft** (Start 6/2002): Hier steht die Steuerung eines langfristigen regionalen Erneuerungsvorhabens (Umbaus des Emscherhauptlaufs), in einer multipolaren Region im Vordergrund. IFOK erarbeitet im Auftrag der Emschergenossenschaft einen Vorschlag zur Moderation, Koordination und Kommunikation des Projektes.

A) Regionales Dialogforum – Versachlichung und Verständigung in einem regionalen Konflikt

Informierte Entscheidungsfindung im Vorfeld parlamentarischer Entscheidungen

Der Frankfurter Flughafen soll ausgebaut werden. Dies hat die Politik im Frühjahr 2000 entschieden. Der Ausbau ist jedoch entsprechend den Ergebnissen des **Mediationsverfahrens** zum Frankfurter Flughafen an drei Bedingungen geknüpft (Mediationspaket): Ein Nachtflugverbot, weitere Lärmschutzmaßnahmen und die sofortige Optimierung des Flugbetriebs durch Kooperation mit der Bahn und anderen Flughäfen. Die Umsetzung dieser Bedingungen zu begleiten, ist die zentrale Aufgabe eines Gremiums, das im Juni 2000 eingesetzt wurde: Das **Regionale Dialogforum** (RDF). Das RDF verfolgt darüber hinaus die weitere Entwicklung des Flughafens und verstetigt den mit der Mediation begonnenen gesellschaftlichen Dialog. Die Zielsetzung für das Forum ist: „Versachlichung

⁷ siehe www.innoregion.de

durch Information – Verständigung durch Dialog“. Die Aufgaben des Forums umfassen im einzelnen:

- Ausgestaltung des Nachtflugverbotes und des Anti-Lärm-Paktes
- Aushandlung und Überwachung der freiwilligen Selbstverpflichtung der FAG
- Monitoring von Luftverkehr und Lärm
- Controlling der Umsetzung des Mediationspaketes

Das Forum hat keine Entscheidungskompetenzen, es kann aber durch seine Beratungs- und Verhandlungsergebnisse mithelfen, die Forderungen, Erwartungen und Ideen der Beteiligten und Betroffenen in die Verfahren einzubinden. Die hier erarbeiteten Beschlüsse und Vorschläge, die von möglichst vielen Interessengruppen getragen werden sollen, haben aufgrund ihrer breiten **gesellschaftlichen und politischen Akzeptanz** eine gute Chance, umgesetzt und respektiert zu werden. Nachdem Umweltverbände und Bürgerinitiativen (mit einer Ausnahme) die Teilnahme am Mediationsverfahren abgelehnt hatten, nehmen einzelne Initiativen und Verbände nun am RDF teil. Ein zentraler Aspekt ist zusätzlich der Einbezug der breiten Bevölkerung durch das Internet, ein Bürgerbüro, thematische Sprechstunden und regelmäßige öffentliche Veranstaltungen.

Damit handelt es sich beim RDF um einen Prozess der informierten Meinungsbildung und der **Vorstrukturierung von Entscheidungskorridoren im Vorfeld demokratischer bzw. legitimer Entscheidungen**. Dies kann die formalen, gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren nicht ersetzen. Durch den informellen Einbezug der Genehmigungsbehörden lässt sich jedoch die Machbarkeit von Lösungen im Vorfeld absehen und es lassen sich politische Maßnahmen identifizieren, die die genehmigungstechnische Umsetzbarkeit dieser Lösungen erhöhen. Bei Konsens im Gremium müssen sehr gute Begründungen dafür gefunden werden, wenn politische Entscheidungen abweichen sollten. Daher liegt die Stärke eines solchen Verfahrens in der informierten politischen Entscheidungsfindung.

Steuerung „Neuer Konfliktsituationen“ und Entwicklung von Verfahrensinnovationen

Der Konflikt um den Frankfurter Flughafen ist ein Beispiel für „neue“ Konfliktsituationen, die durch folgende Merkmale charakterisiert werden können:

- Eine starke Bedeutung von Werten.
- Ein hohes Maß an Unübersichtlichkeit: Weil die beteiligten Parteien nicht eindeutig identifizierbar sind, der „Frontverlauf“ unübersichtlich ist und weil die Repräsentanten im Forum z.T. im Namen „virtueller backgroups“ handeln.

- Eine Tendenz zu politischen Blockaden.
- Auseinandersetzungen werden öffentlich inszeniert.

„Neu“ sind diese Situationen insofern, als dass sie **neue Anforderungen an die Politik** nach sich ziehen, z. B. wenn die politischen Parteien und Ministerien in die Konflikte involviert sind und als nicht neutral wahrgenommen werden, wenn Parlamente von komplexen Fragestellungen überfordert sind, wenn gesellschaftliche Akteure sich gegenseitig blockieren und wenn die Mehrheitsverhältnisse und „Frontverläufe“ undurchschaubar sind. Solche Situationen sind mit herkömmlichen Steuerungsformen nicht zu bewältigen. Sie erfordern u.a. eine „externe“ Vorstrukturierung, wie sie im vorliegenden Fall durch das RDF geleistet wird.

Neu war die Situation in Frankfurt auch insofern, als dass in Deutschland bis dahin noch **kaum nennenswerte Erfahrungen mit partizipativer Konfliktbewältigung** vorhanden waren. In Mediationsverfahren und Regionalem Dialogforum wurden Verfahrensinnovationen entwickelt, die für ähnliche Prozesse von Nutzen sein können. Zu diesen Innovationen gehört beispielsweise das Verfahren der **Qualitätssicherung** für hinzugezogene Expertise (bis hin zum Aufbau komplexer Gutachter–Berater–Qualitätssicherer–Systeme, etwa beim Thema Fluglärm und Lebensqualität), der umfassende **Dialog** mit den Bürgern in Bürgerbüro, Sprechstunden und Fokusgruppen sowie die sorgfältig strukturierte und auf Konsens hin angelegte **Sicherung der inhaltlichen Ergebnisse** (Sachebene).

Vor allem aber erscheint die sorgfältige **Koordination** der Arbeit im RDF im Hinblick auf das anstehende Planfeststellungsverfahren von Bedeutung. So wartet man nicht ab, ob der Regierungspräsident ein Nachtflugverbot in die Genehmigung einbaut, sondern klärt im Vorfeld die juristischen Rahmenbedingungen, die dann in Verhandlungen mit den entscheidenden Akteuren (Landesregierung, Bundesregierung, Flugsicherung, Airlines, Flughafen, EU) und unter Erarbeitung erforderlicher wissenschaftlicher Expertise dergestalt optimiert werden, dass die Genehmigung das Nachtflugverbot möglichst rechtssicher enthalten kann.

Daneben liefern die Erfahrungen mit dem Forum auch wichtige Hinweise für kritische **Herausforderungen** an partizipative Verfahren der Konfliktbearbeitung.

- Was ist, wenn bestimmte Gruppen aussteigen?
- Wie kann das Gremium mit der mangelnden Rechtsverbindlichkeit seiner Ergebnisse umgehen?
- Wie können die „groups behind“ eingebunden werden?
- Wie kann mit unterschiedlichen Wissensständen und Befähigungen innerhalb der Gruppe umgegangen werden?

Sowohl die positiven als auch die kritischen Erfahrungen des Frankfurter Verfahrens sind wichtig, um das neue Politikinstrument der Beteiligung in komplexen Konfliktsituation weiter entwickeln zu können.

B) Umbau des Emschersystems – ein sozial-ökologischer Transformationsprozess

Ökologischer Umbau in einer sich wandelnden Region

Die Emschergenossenschaft wurde vor ca. 100 Jahren gegründet, um die Abwasserproblematik im hochindustrialisierten und dicht besiedelten Ruhrgebiet zu lösen. Während das Flusssystem der Ruhr mit Talsperren als Frischwasserreservoir für die Region ausgebaut wurde, wurde die Emscher in einen offenen Abwasserkanal umgebaut und nahm fortan die gesamten Abwässer der Region auf. Der Rückgang der Montanindustrie und v.a. der Rückzug des Bergbaus im Ruhrgebiet und der damit verbundene Stopp der Bergsenkungen haben nun die Voraussetzungen dafür geschaffen, dass ein unterirdischer Hauptsammler für die Abwässer gebaut und die Emscher in einen Fluss zurück verwandelt werden kann.

Die Emschergenossenschaft hat vor ca. zehn Jahren einen entsprechenden Beschluss gefasst und mit den Arbeiten an den Nebenläufen begonnen. Das gesamte Vorhaben war ein Leitprojekt im Rahmen der IBA Emscher Landschaftspark während der neunziger Jahre. Nun soll in den kommenden fünfzehn bis zwanzig Jahren der Emscherhauptlauf umgestaltet werden. Es ist ein Anliegen der Emschergenossenschaft – und anderer regionaler Akteure –, dass dieses einmalige regionale Infrastrukturprojekt als **Entwicklungsimpuls für die Region** genutzt wird. Damit ist jedoch nicht nur eine Veränderung in der Rolle der

Emschergenossenschaft notwendig, sondern auch ein regionaler Konsens in größerem Ausmaß.

Bisher ist passiert: Die Emschergenossenschaft hat mehrere Machbarkeitsstudien beauftragt und eine aktuelle Studie zu möglichen Varianten der Umgestaltung (Unterschiede in Profil und Hochwasserrückhaltung). Ferner ist sie in Form des „emscher:dialogs“ an die Anliegerkommunen und –unternehmen herangetreten, hat zwei Großveranstaltungen sowie bilaterale Gespräche zu Flächenbedarfen und aktuellen kommunalen Planungsständen durchgeführt und die Ergebnisse dokumentiert.

Der nächste Schritt besteht nun in der Erarbeitung eines Masterplans „emscher:zukunft“, in dem die Maßnahmen und Projekte für den Umbau des Hauptlaufs gebündelt werden. Dabei ist dieser Plan als eine **informelle Vorbereitung von formeller Planung** zu verstehen und muss daher in enger Kooperation mit regionalen Akteuren erfolgen. Dafür müssen geeignete Verfahren entwickelt werden, Dialog und Beteiligung spielen dabei eine zentrale Rolle.

Raum – Zeit – Komplexität: Herausforderungen für die Emscher der Zukunft

Der Umbau des Emschersystems ist in seinen räumlichen, technischen und zeitlichen Dimensionen ein einmaliges Projekt für die Emscherregion. Damit sind mehrere Herausforderungen verbunden:

- Die **Langfristigkeit** des Projektes selbst sowie seine **technischen Dimensionen** (Neuentwicklung von Technologie etc.) haben zur Folge, dass die Folgen für die Region im Detail unklar bleiben und gewisse Risiken und Unsicherheiten bestehen (Kosten, Zeiträume, Verantwortlichkeiten, Follow-up)
- Das Projekt findet in einer multipolar strukturierten Region statt, in der **komplizierte regionale Akteurskonstellationen** vorherrschen. Daraus ergeben sich Überschneidungen mit bestehenden Aktivitäten und formellen Zuständigkeiten in der Region sowie die Gefahr, Parallelstrukturen aufzubauen. Zudem sind viele der Planungspartner und vom Umbau betroffene Akteure zugleich Mitglieder der Genossenschaft (126 Unternehmen, 19 Städte und Gemeinden und 4 Kreise), wodurch Überschneidungen und ggf. auch Widersprüche in den Anliegen innerhalb der jeweiligen Institution bestehen bzw. sich entwickeln können.

- Eine kooperative Projektentwicklung mit Einflussmöglichkeiten vieler Akteure führt zu einer **Dynamisierung der Planung**. Der ursprüngliche Plan kann sich verändern und weiter entwickeln. Genehmigungen aber sind in der Regel statisch. Hier kann es zu Spannungen kommen.
- Die räumlichen Strukturen in der Emscherregion sind so heterogen, so dass eine Durchgängigkeit der Planung und damit ein **regionaler Zusammenhang** nur unter Kooperation aller beteiligten Planungspartner und Anlieger erreicht werden kann. Gleichzeitig jedoch besteht die Anforderung, den Umbau als ein regionales Projekt und mit den damit verbunden Chancen zu gestalten.

Bedarf für Dialog- und Partizipationsverfahren

Aus den geschilderten Herausforderungen für das Projekt und dem Wunsch der Genossenschaft, die Chancen dieses einmaligen Projektes für die Region zu nutzen und gleichzeitig möglichen Problemen vorzubeugen, leiten sich folgende **Anforderungen** an die Gestaltung des Verfahrens ab:

- Es müssen Strukturen und Prozesse entwickelt werden, die eine **Synchronisation** des Vorhabens mit weiteren regionalen Entwicklungsprozessen ermöglichen.
- Es müssen Wege gesucht werden, um die informellen Planungen mit den formellen Planungsverfahren zu verknüpfen und nach Möglichkeit für eine **Dynamisierung der Verfahren** zu sorgen.
- Es muss ein **Umgang mit dem unsicherem Wissen** und den notwendigerweise vagen Planungen gefunden werden um Frustrationen zu vermeiden.
- Es muss dafür gesorgt werden, dass „**Windows of Opportunity**“ (z. B. als langfristig nutzbare Flächen) offen gehalten werden.
- Es ist notwendig, **Schwung in der Region** und vor allem auch in der breiten Öffentlichkeit zu erzeugen, damit die Bedeutung des Projektes erkannt und seine Chancen bestmöglichst genutzt werden. Andererseits kann es sein, dass die Kosten, die Unannehmlichkeiten aufgrund der großen Baustellen und die möglicher Weise nicht erfüllten **hohen Erwartungen in der Region** (Stichwort „mäandrierender Fluss“) zu Frustrationen führen, denen es zu begegnen gilt.

Bei all diesen Anforderungen werden Transparenz und Dialog eine wichtige Rolle zu spielen haben – gerade angesichts der vielfältigen Unsicherheiten, aber auch Chancen für die

Region. Das Projekt Emscher:Zukunft steht noch relativ am Anfang. Aber es ist bereits ein hochinteressanter sozial-ökologischer Transformationsprozess und es ist wahrscheinlich, dass gerade die Emscherregion – wie das gesamte Ruhrgebiet – mit ihren komplexen Akteurs- und Steuerungsformen sowie dem zu bewältigenden Strukturwandel bereits heute Antworten auf Fragen entwickeln muss, die sich in anderen Regionen erst in der Zukunft stellen werden.

Schlussfolgerungen

Beide Beispiele zeigen auf unterschiedliche Weise Situationen auf, in denen neue Steuerungsformen erforderlich geworden sind.

Auffällig ist, dass es sich bei beiden Regionen – der Region Frankfurt und bei der Emscherregion – um dicht besiedelte, polyzentrische und vernetzte Gebiete handelt und dass sie sich mit komplexen – und im Falle Frankfurts auch strittigen – Zukunftsfragen auseinander zusetzen haben. Es zeigt sich, dass gerade in solchen Regionen politische Entscheidungsfindungen oder die Gestaltung regionaler Entwicklungsvorhaben der Unterstützung durch Dialog- und Partizipationsverfahren bedürfen. Gerade vor diesem Hintergrund eines u.U. steigenden Bedarfs muss die Frage diskutiert werden, was Dialoge in solchen Situationen eigentlich leisten können und welche Erfolgskriterien anzulegen sind.

Was können Dialoge leisten? Zielkorridore für Dialogprozesse

Zu den „klassischen“ Zielen von Dialogprozessen gehören zum einen die prozessualen Ziele wie z. B. Strukturierung der Diskussion, Sicherung von Ergebnisoffenheit und –orientierung sowie eine breite Partizipation. Zum anderen gehören dazu die inhaltlichen Ziele wie z. B. die Klärung komplexer Sachfragen, das Finden von „Common Ground“ (gemeinsamen Leitbildern etc.) sowie eine fachlich informierte Entscheidungsvorbereitung.

Anhand der Erfahrungen mit den Regionalen Dialogforum in Frankfurt kann nicht nur festgehalten werden, was Dialoge können, sondern auch, wo die **Grenzen** von Dialogverfahren liegen:

So können Dialoge

- Komplexität reduzieren,
- Konsens- und Dissensbereiche identifizieren und die Auseinandersetzung fokussieren,
- den Weg für mögliche Kompromisslösungen aufzeigen („Paketlösungen“) und
- öffentliche Unterstützung für faire Paketlösungen mobilisieren.

Dialoge können aber nicht

- Machtungleichgewichte außer Kraft setzen,
- verbindliche Kompromisse sicherstellen,
- alle Beteiligten einbinden und bei allen Beteiligten Akzeptanz schaffen und
- Probleme abschließend lösen oder Auseinandersetzungen ersetzen.

Was sind relevante Erfolgskriterien?

Eine fundierte Diskussion über Erfolgskriterien von Dialogprozessen steht noch aus. Häufig genannt werden: **Versachlichung** von Diskussionen oder auch **Erhöhung von Effektivität und Effizienz** bei Entscheidungsfindungen. Wichtig erscheint auch die Frage, wie die **Legitimität von Entscheidungen** in der Region erhöht werden kann. Es muss gelingen, den schmalen Grad zwischen Akzeptanzbeschaffung einerseits und Entscheidungsunfähigkeit auf der anderen Seite zu beschreiten.

Aus den Erfahrungen der IFOK-Projekte sollen insbesondere die beiden folgenden Punkte in die Diskussion eingebracht werden, da sie im Hinblick auf die Zielsetzung der Nachhaltigen Entwicklung von besondere Relevanz erscheinen:

1. Wurden Kooperationsgewinne erzielt?
2. Wurden informell erarbeitete Ergebnisse auch umgesetzt?

Der erste Punkt geht über das übliche Kriterium der gelungenen Versachlichung von Diskussionen hinaus. Hier geht es darum, inwieweit es innerhalb eines Dialogverfahrens auch noch gelungen ist, dass die beteiligten Akteure oder auch Konfliktparteien gemeinsame **Interessen und Kooperationsgewinne** identifizieren. Dies können im Konfliktfall auch Kompensationsmaßnahmen sein, die im gegenseitigen Einvernehmen zum Ausgleich von

Gewinner- und Verlierersituationen beschlossen werden. Wie in einer IFOK-Studie⁸ für das Bundesamt für Strahlenschutz im Hinblick auf regionale Konzepte für potenzielle Endlagerstandorte aufgezeigt wurde, muss angesichts der Brisanz des Kompensationsthemas (Stichwort: Bestechung der Region) hier äußerste Transparenz, Rollenklarheit und Klarheit bei der Entscheidungsfindung herrschen. Hintergrund dieses Kriteriums ist die Tatsache, dass Lösungen nur dann nachhaltig sind, wenn sich eine betroffene Region im Ganzen, und das bedeutet neben der breiten Öffentlichkeit auch die zentralen Akteure und Institutionen der Zivilgesellschaft, nicht als Verlierer sieht.

Das zweite Kriterium hat zum Hintergrund, dass viele Dialog- und Beteiligungsprozesse zwar hervorragende „theoretische“ Ergebnisse erarbeiten, dass diese dann aber nicht umgesetzt werden, weil die **Anschlussfähigkeit zur formellen Planung** zu wenig berücksichtigt wurde. Nicht umsonst enden die „Erfolgsgeschichten“ vieler Umweltmediationen beim Abschluss des Mediationsverfahrens und nicht bei der Umsetzung der vereinbarten Ergebnisse.

Wie die aufgezeigten Erfahrungen deutlich machen, ist die Umsetzung im öffentlichen Raum – anders als die Umsetzung privater Mediationsergebnisse – nicht nur von den Beteiligten zu leisten. Das Referenzsystem eines komplexen administrativ durchgeregelten Raumes ist zu berücksichtigen.

Damit ist auch die im Titel angesprochene Frage beantwortet: **Dialog- und Partizipationsprozesse sind kein Ersatz, sondern eine wichtige Ergänzung für formelle Verfahren.** Die Gestaltung der Schnittstelle von formellen und informellen Verfahren ist daher eine Schlüsselaufgabe für Partizipations- und Dialogprozesse, wenn nachhaltige Lösungen nicht nur entwickelt, sondern auch umgesetzt werden sollen.

Kontakt:

Dr. Hannah Büttner
Institut für Organisationskommunikation (IFOK)
Berliner Ring 82
64625 Bensheim
buettner@ifok.de

⁸ siehe www.akend.de

Contribution to the international conference „Governance and Sustainability – New challenges for the state, business and civil society“