

Mehr Umweltqualität durch Beteiligung?

Politikwissenschaftler erforschen Zusammenhänge

07.03.2016 Spätestens seit den Erfahrungen mit „Stuttgart 21“ ist die Forderung nach frühzeitiger Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planungsvorhaben der öffentlichen Verwaltung in aller Munde. Kaum ein Planungsprozess, bei dem die Partizipation von Stakeholdern oder Bürgern keine Rolle spielt. Insbesondere bei der Erarbeitung und Umsetzung von Regelungen im Umwelt- und Nachhaltigkeitsbereich wird die Einbindung möglichst vieler Akteursgruppen inzwischen vielfach als unverzichtbar angesehen. Doch welchen Einfluss hat Beteiligung wirklich? In seinem vom European Research Council (ERC) geförderten Projekt „EDGE - Evaluating the Delivery of Participatory Environmental Governance Using an Evidence-Based Research Design“ ist Prof. Dr. Jens Newig dieser Frage nachgegangen. Mit seinem Team erforschte er die Zusammenhänge zwischen Beteiligung und dem Output von Umweltstandards. Im März endet die Projektlaufzeit. Im Interview spricht Professor Newig über seine Forschung und nennt erste Ergebnisse.

Professor Newig, wie sind Sie zu dem Thema „Beteiligung“ gekommen?

Die Projektidee ist entstanden, als ich noch an der Universität Osnabrück tätig war. Das war kurz nach der Jahrtausendwende, als die Institutionalisierung von Beteiligung regelrecht boomte, vor allem im Umwelt- und Nachhaltigkeitsbereich. Aus Forschungssicht stellte sich für mich die Frage: „Führt mehr Beteiligung tatsächlich zu mehr Nachhaltigkeit oder Umweltqualität?“ Denn das war ja immer die implizite Annahme dahinter, dass es einen Zusammenhang gibt zwischen einem guten Beteiligungsprozess auf der einen und guten Ergebnissen bei der Implementierung von Umweltstandards auf der anderen Seite. Der Wunsch, diese Annahme kritisch zu hinterfragen und empirisch zu prüfen, das war der Ausgangspunkt für unser Projekt. Schnell stellte sich heraus, dass das gar nicht so einfach sein würde, denn das Forschungsfeld ist empirisch stark zersplittert. Es gibt Hunderte, ja Tausende von Einzelfallstudien. Die wenigen vergleichenden Untersuchungen beziehen nur eine geringe Zahl von Fällen ein. Die Folge ist, dass für jedes Argument, sei es von Partizipationsbefürwortern oder -gegnern, ein Einzelfall als Beleg herangezogen werden kann. So kommt es natürlich zu sehr widersprüchlichen Einschätzungen in der Literatur. Wir haben dann überlegt, wie man dem Problem sowohl konzeptionell als auch empirisch beikommen kann.



Wie sind Sie dabei vorgegangen?

Auf konzeptioneller Ebene haben wir zunächst eine Literaturschau gemacht, um zu sehen, worauf sich die unterschiedlichen Argumente eigentlich gründen. Unser Ziel war, die oft unausgesprochenen Annahmen explizit zu machen. In vielen Fällen lösen sich die vermeintlichen Widersprüche auf der konzeptionellen Ebene schnell auf, weil sich herausstellt, dass Person A und Person B von ganz unterschiedlichen Voraussetzungen ausgehen - sei es, dass sie von unterschiedlichen Problemen sprechen, bei denen zu beteiligen ist, sei es, dass sie von unterschiedlichen Konfliktkonstellationen sprechen oder sich vielleicht auch auf ganz unterschiedliche kulturelle Kontexte beziehen.

Und auf empirischer Ebene?

Die empirische Arbeit steht natürlich im Mittelpunkt des EDGE-Projekts. Wir verfolgen drei empirische Forschungsstränge. Am wichtigsten und aufwändigsten ist die sogenannte Case Survey, eine Meta-Analyse von insgesamt 300 Fallstudien aus unterschiedlichen Ländern, die wir mit einem einheitlichen Analyseschema ausgewertet haben. Unsere Leitfrage war dabei: „Führt Beteiligung zu besseren oder schlechteren Umweltstandards und zu einer besseren oder schlechteren Umsetzung der getroffenen Entscheidungen?“ Neben deutschsprachigen Fallstudien haben wir auch englisch-, französisch- und spanischsprachige Fälle in die Untersuchung einbezogen. Jeder Fall wurde von drei Personen unabhängig voneinander gelesen und nach einem bestimmten Schema codiert. Das Schema umfasst etwas mehr als 300 Variablen, teilweise Zahlen, teilweise qualitative Angaben. Besonderes Anliegen war uns, den Kontext herauszuarbeiten. Wir wollten nicht nur wissen, wie der Prozess an sich abgelaufen ist, sondern auch, unter welchen Voraussetzungen: Wie ist die Akteurskonstellation? Von wem kommt eigentlich der Beteiligungsimpuls, bottom up oder top down? Aufgrund unserer detaillierten Auswertung haben wir jetzt eine ganze

Menge Zahlen, d.h. wir können nun auch Statistik betreiben und korrelieren.

Sie sprachen von drei Forschungssträngen. Wie sehen die anderen beiden Stränge aus?

Der zweite Strang beleuchtet Beteiligungsverfahren im Zusammenhang mit der Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie von 2000. Hier gibt es hervorragendes Vergleichspotenzial, denn die Richtlinie muss in allen EU-Mitgliedsstaaten umgesetzt werden, aber die Staaten haben sehr viel Freiheit in der Ausgestaltung. Wir schauen uns Schottland, Nordirland, Spanien und Deutschland an und vergleichen die Prozesse bis hinunter auf die Mikroebene. Damit können wir die Wirkung von Beteiligung sehr viel genauer qualitativ untersuchen als es in der Case Survey möglich ist. Die dabei entstehenden Fallstudien codieren wir wiederum nach dem gleichen Schema wie die im Case Survey analysierten Fälle. Das gibt uns die Möglichkeit, noch einmal einen kritischen Blick auf unser eigenes Verfahren zu werfen. In dem dritten Projektstrang führen wir eine Art natürliches Experiment durch. Im Mittelpunkt steht die Frage, wie die europäische Hochwasserrisikomanagement-Richtlinie von 2007 in den verschiedenen deutschen Bundesländern derzeit umgesetzt wird. Unser natürliches Experiment sieht so aus, dass wir innerhalb Deutschlands drei Hochwasserrisikogebiete auswählen, durch die eine Bundesländergrenze verläuft. Damit können wir die je nach Bundesland unterschiedlichen Beteiligungsprozesse unter praktisch gleichen Kontextbedingungen untersuchen. Wir isolieren damit quasi die Wirkung von Beteiligung auf die Umweltqualität der Planungen.

Haben Sie bereits Ergebnisse?

Wir haben noch keine endgültigen Ergebnisse, aber die vorläufigen Resultate zeigen, dass es einen engen Zusammenhang gibt zwischen einem gutem Prozess und guten Outcomes, so wie wir das eigentlich auch erwartet hatten. Details stehen aber noch aus, also z. B. welche Charakteristika am wichtigsten sind für einen guten Prozess. Generell können wir schon sagen, dass eine intensive Beteiligung im Sinne von viel Machtabgabe, intensive Diskussions- und Austauschprozesse und die Einbindung breiter Gruppen Merkmale eines guten Prozesses sind und dem Output von Umweltstandards in der Regel förderlich sind.

Also alles wie erwartet?

Nein, es gibt durchaus auch Überraschungen. Wir schauen beispielsweise auch darauf, was für Gruppen eigentlich beteiligt werden, also ganz grob, sind das jetzt einzelne

Bürger, sind das organisierte zivilgesellschaftliche Gruppen, sind das organisierte privatwirtschaftliche Gruppen oder staatliche Akteure, z.B. andere Verwaltungen. Bei den drei letztgenannten Gruppen gibt es relativ stabile und signifikante Korrelationen mit guten umweltbezogenen Ergebnissen, d.h. also, wenn diese Gruppen beteiligt werden, verbessert sich der Output. Überraschenderweise gilt das nicht für die Beteiligung einzelner Bürgerinnen und Bürger, hier finden wir nur schwache oder gar keine Korrelationen. Das müssen wir jetzt erst einmal verstehen, womit hängt das zusammen?

Sie interessieren sich ja für den Einfluss von Beteiligung nicht nur auf Planungsprozesse, sondern auch auf die Umsetzung der erreichten Ergebnisse. Gibt es hier einen ähnlich positiven Zusammenhang?

Auch bei der Umsetzung finden wir solche Zusammenhänge, allerdings sind die schwächer als bei den Planungsphasen. Um detaillierte Erkenntnisse zu bekommen, wollen wir uns noch einmal genauer anschauen, in welchen Fallkonstellationen Beteiligung auch zu einer guten Umsetzung von Ergebnissen führt. Hierüber wissen wir bislang viel zu wenig. Es gibt beispielsweise die Beobachtung, dass aus einem Beteiligungsprozess, gerade wenn Stakeholder mit starken wirtschaftlichen Interessen dabei sind, ein Papier hervorgehen kann, das gar nicht so „grün“ ist, wie man sich das vorher gedacht hatte, dass dann aber die konkrete Umsetzung dieses Papiers sehr problemlos läuft, gerade weil vorher alle beteiligt wurden.

Haben Sie da ein Beispiel?

Ja, ein schönes Beispiel ist ein Fall aus dem Spreewald in Brandenburg. Dort wollte das Bundesamt für Naturschutz ein groß angelegtes Projekt zur Stabilisierung des Wasserhaushalts umsetzen. Das Ganze stieß lokal auf erbitterten Widerstand, weil es Befürchtungen gab, dass die lokale Wirtschaft – in erster Linie der Tourismus – massiv unter den Naturschutzmaßnahmen zu leiden hätte. Die Stakeholder haben dann viele Jahre verhandelt, um gemeinsame Lösungen zu finden. Letztendlich kamen sie dann mit einem Plan heraus, der nicht denselben ökologischen Anspruch hatte wie das, was das Bundesamt für Naturschutz ursprünglich mal wollte – aber: es ist ein Plan, der umgesetzt wurde. Wenn wir also nicht nur effektive Beteiligungsprozesse in der Planung anschauen wollen, sondern auch die Umsetzung betrachten möchten, müssen wir auch kontrafaktisch argumentieren und sagen: „Was wäre denn eigentlich passiert, wenn es diesen Beteiligungsprozess nicht gegeben hätte?“ Und die Antwort in diesem Fall würde lauten: „Dann hätte es einen tollen Plan gegeben, aber der wäre letztlich nicht umgesetzt worden.“ Einfach weil die lokalen Akteure sich vermutlich schlicht der Umsetzung verweigert hätten. Am Ende hat in diesem Fall also doch die Natur gewonnen.

...weil die Gegenargumente schon vorweggenommen wurden und bereits in

den Plan einfließen konnten...

Richtig. Und weil lokales Wissen in die Planung eingebunden wurde. Die beteiligten lokalen Akteure hatten genaue Kenntnisse der lokalen Gegebenheiten und konnten besser einschätzen, was akzeptierbar ist. Und nach so etwas wollen wir jetzt auch in unseren 300 Fallstudien schauen.

Was passiert mit Ihren Forschungsergebnissen? Gibt es Pläne, sie auch für die Praxis zu nutzen?

Unbedingt. Unser Anspruch war von Anfang an, am Ende nicht nur sagen zu können, Beteiligung ist gut oder schlecht. Unser Ziel war und ist es, fallkonstellationsbasiertes Wissen zu erarbeiten, auf das andere bei der Gestaltung von Beteiligungsprozessen zurückgreifen können. Vorstellbar wäre beispielsweise eine Datenbank, in die ein Anwender die 10 Schlüsselvariablen seiner Fallkonstellation eingeben kann und dann als Ergebnis die Fälle angezeigt bekommt, die seinem eigenen Fall entsprechen und die zeigen: „In so einer Fallkonstellation, da kommen diese und jene Mechanismen zum Tragen.“ Um das zu realisieren, wollen wir in Kürze ein Folgeprojekt beim ERC beantragen. Neben dieser handlungsorientierten Perspektive möchten wir unsere Daten aber auch für die Forschung zur Verfügung stellen. Unsere Auswertungen, also unsere codierten Datensätze sollen online vollständig verfügbar sein, damit alles replizierbar und transparent ist. Damit können dann natürlich auch ganz andere Forschungsfragen bearbeitet werden, auf die wir gar nicht gekommen sind.

Herzlichen Dank für das Gespräch, Professor Newig.

Weitere Informationen:

Projektseite EDGE-Projekt

Personenhomepage von Prof. Dr. Jens Newig

Blog "Sustainability Governance" der Forschungsgruppe "Governance, Participation & Sustainability" an der Leuphana Universität Lüneburg

Datum: 07.03.2016

Kategorien: 1_Meldungen_Forschung, Forschung_Meldungen

Autor: stange

E-Mail: marion.stange@leuphana.de