

Der Beitrag zivilgesellschaftlicher Partizipation zur Effektivitätssteigerung von Governance: eine Analyse umweltpolitischer Beteiligungsverfahren im transatlantischen Vergleich

Newig, Jens; Fritsch, Oliver

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Newig, J., & Fritsch, O. (2009). Der Beitrag zivilgesellschaftlicher Partizipation zur Effektivitätssteigerung von Governance: eine Analyse umweltpolitischer Beteiligungsverfahren im transatlantischen Vergleich. In I. Bode, A. Evers, & A. Klein (Hrsg.), *Bürgergesellschaft als Projekt: eine Bestandsaufnahme zu Entwicklung und Förderung zivilgesellschaftlicher Potenziale in Deutschland* (S. 214-239). Wiesbaden: VS Verl. für Sozialwiss. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91356-8_11

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

gesis
Leibniz-Institut
für Sozialwissenschaften

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Mitglied der

Leibniz-Gemeinschaft

Der Beitrag zivilgesellschaftlicher Partizipation zur Effektivitätssteigerung von Governance

Eine Analyse umweltpolitischer Beteiligungsverfahren im transatlantischen Vergleich

1 Argumente im Wandel: Von Empowerment zu Effektivitätssteigerung

Die besondere Konjunktur des Themas Zivilgesellschaft, so wurde jüngst vermutet, kann als Antwort „von oben“ auf die fortwährenden staatlichen Steuerungsdefizite gesehen werden (Gosewinkel et al. 2004). So erhofft man sich von der Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure in Governance-Prozesse effektivere und effizientere Politiken (Schuppert 2004; Weidner 2004). Diese Entwicklung reflektiert eine qualitative Veränderung auch des Partizipationsdiskurses: Noch in den 1960er und 70er Jahren standen in der bundesdeutschen Debatte emanzipatorische und legitimatorische Motive wie die Möglichkeit zur Mitbestimmung, die Öffnung von Entscheidungsprozessen und die Demokratisierung der Gesellschaft im Mittelpunkt (von Alemann 1975). Diese spielen in der jüngeren politikwissenschaftlichen Partizipationsdebatte nach wie vor eine wichtige Rolle (Renn et al. 1995; Feindt 2001; Fisahn 2002). Jedoch tritt demgegenüber vor allem im Kontext der jüngsten europarechtlichen Verankerung von Öffentlichkeitsbeteiligung der instrumentelle Wert von Partizipation in den Vordergrund.

Am augenfälligsten ist diese Entwicklung in der Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik (siehe Weidner 2004), in der der Staat am häufigsten die Beteiligung an politischen Entscheidungen institutionalisiert und für Governance-Zwecke einsetzt. Vorreiter waren 1990 der *Negotiated Rulemaking Act* in den USA und 1992 die Rio-Deklaration, nach deren Prinzip 10 „Umweltschutzprobleme ... am besten unter Beteiligung der betroffenen Bürger – auf der jeweiligen Ebene – zu lösen“ sind. Im Gefolge des Aarhus-Übereinkommens setzen seit dem Jahr 2000 allein

vier neue EG-Richtlinien¹ rechtliche Standards zivilgesellschaftlicher Partizipation bei Umweltentscheidungen, deren Motivation primär effektivitätsorientiert denn emanzipatorisch ist (Newig 2005a). Vor dem Hintergrund fortwährender Implementationsdefizite in der Umweltpolitik (Knill/Lenschow 2000) und zunehmend komplexer gesellschaftlicher sowie sozial-ökologischer Wechselwirkungen wird Partizipation zum Mittel, um (umwelt-) politische Ziele zügiger, zielgenauer und effektiver durchzusetzen (Beierle/Cayford 2002; Feindt/ Newig 2005; Koontz/Thomas 2006). So betrachtet etwa die Europäische Kommission Öffentlichkeitsbeteiligung als Voraussetzung zur Erreichung wasserpolitischer Ziele: „Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist kein Selbstzweck, sondern ein Instrument, um die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen“ (EU 2002: 7).²

Konkret wird argumentiert, dass im Zuge der Einbeziehung des lokalen Wissens der Akteure die Informationsbasis umweltbezogener Entscheidungen verbessert werden (Bulkeley/Mol 2003; Steele 2001; Pellizzoni 2003). Auch wird erwartet, dass die Partizipation von Betroffenen, Nichtregierungsorganisationen und anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren zu einer verbesserten Konfliktlösung und Akzeptanz der Entscheidung führt und damit deren Umsetzung und Befolgung erleichtert (Macnaghten/Jacobs 1997; Schenk et al. 2007). Beide Mechanismen, so lautet die Vermutung, führen letztlich zu verbesserten Politik-Outcomes (etwa im Sinne von tatsächlichen Verbesserungen der Umweltqualität) im Vergleich zu stärker hoheitlichen Entscheidungsmodi.

Allerdings sind diese Annahmen keinesfalls unwidersprochen geblieben. Von verschiedener Seite wurde auf Gefahren und Trade-offs hingewiesen, die Dahl (1994) treffend als „demokratisches Dilemma“ zwischen Effektivität und Bürgerbeteiligung auf den Punkt gebracht hat. Entsprechend wird in letzter Zeit häufiger und zunehmend drängender die Frage gestellt, inwieweit zivilgesellschaftliche Partizipation – „government with society“ (Kooiman 2005) – den vielfältigen an sie gestellten Ansprüchen gerecht wird. Anders gefragt: Welchen Beitrag kann die Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure zur Steigerung der Effektivität von Governance leisten?

¹ Die Wasserrahmenrichtlinie (RL 2000/60/EG), die Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung (RL 2001/42/EG), die neue Umweltinformationsrichtlinie (RL 2003/4/EG) und die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie (RL 2003/35/EG).

² Das Guidance Document zur Beteiligung der Öffentlichkeit wurde im Rahmen der Gemeinsamen Strategie zur Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (Common Implementation Strategy – CIS) erarbeitet, einer europaweit einmaligen Institution zur Förderung und Gewährleistung der kohärenten Umsetzung einer Richtlinie (näher Newig 2005b).

Obwohl die Governance-Leistungen zivilgesellschaftlicher Partizipation verstärkt thematisiert werden, besteht in diesem Bereich noch erheblicher Forschungsbedarf. So schlussfolgern Beierle und Cayford (2002: 76), dass "more research on implementation is needed. The value of public participation will ultimately be judged by its ability to enhance implementation and show demonstrable benefits for environmental quality. Understanding the links between participation and actions on the ground is a high priority. Research should focus on the specific links between public participation and the political, legal, and social forces that drive implementation forward"³ (ähnlich auch Koontz/Thomas 2006: 118).

Genau hier setzt der vorliegende Beitrag an. Er möchte das Potenzial zivilgesellschaftlicher Partizipation zur Effektivitätssteigerung von Governance kritisch unter die Lupe nehmen. Wir fragen am Beispiel des Politikfeldes Umwelt und Nachhaltigkeit, unter welchen Prozess- und Kontextbedingungen Partizipation geeignet ist, Politikziele tatsächlich effektiver zu erreichen. In einem ersten Schritt formulieren wir einige zentrale Hypothesen über kausale Mechanismen (Kapitel 2). In einem zweiten Schritt unternehmen wir eine Meta-Analyse von 15 veröffentlichten Fallstudien über zivilgesellschaftliche und Stakeholder-Beteiligung an Umweltentscheidungen (Kapitel 3). Dabei greifen wir als Analyse-schema auf die zuvor dargestellten Hypothesen zurück. Wegen der frühen und ausgedehnten nordamerikanischen Erfahrungen mit Beteiligungsverfahren vergleichen wir Fallstudien aus diesem Kulturerdteil mit solchen aus dem deutschsprachigen Raum. Kapitel 4 ist unseren Schlussfolgerungen gewidmet.

2 Konzeptioneller Rahmen: Einflussfaktoren und Hypothesen

Zivilgesellschaftliche Aktivitäten umspannen ein weites Feld; Beteiligung an Governance-Prozessen, selbst wenn man sie weit fasst, bildet nur einen kleinen Ausschnitt daraus. Wir verstehen unter zivilgesellschaftlicher Partizipation die verschiedensten Formen der Bürger- und Stakeholder-Beteiligung, beschränken diese jedoch auf Verfahren mit dem Ziel kollektiv bindender Entscheidungen (Renn 2005). Somit schließen wir die Beteiligung an Wahlen und betrieblichen Entscheidungen ebenso aus wie öffentliche Diskussionsprozesse ohne rechtliche

³ Sicherlich stellt dieses instrumentelle Verständnis nicht die einzige Lesart in Bezug auf Partizipation dar, und neben verbesserten umweltbezogenen Outcomes werden zu Recht auch andere, um nichts geringere Ziele verfolgt.

und politische Bindungswirkung, etwa im Rahmen der Lokalen Agenda 21. Zivilgesellschaftliche Beteiligung reicht damit von öffentlichen Anhörungen über Planungszellen, Bürgerforen, Beiräte bis hin zu kooperativer Entscheidungsfindung in kleinen Gremien.

In der Literatur zu Partizipation, Governance und politischer Steuerung, aber auch in den Planungswissenschaften und in der Sozialpsychologie finden sich die unterschiedlichsten Annahmen über die Zusammenhänge von Beteiligung und der Effektivität der erzielten Ergebnisse. Einige zentrale Annahmen werden im Folgenden in drei Hypothesen-Clustern zusammengefasst. Den ersten beiden Clustern liegt zugrunde, dass sich die Effektivität von Governance konzeptionell in *Output* und *Outcome* unterscheiden lässt. Dabei verstehen wir unter *Output* das Ergebnis der kollektiven Entscheidungsfindung, unter *Outcome* demgegenüber die Wirkungen, die der Output letztendlich erzielt – das sind im Politikfeld Umwelt meist bestimmte Verbesserungen der Umweltqualität, die sich auch in einer Nichtverschlechterung ausdrücken können.

2.1 Mechanismen I: Bessere Entscheidungen durch Partizipation?

Zivilgesellschaftliche Partizipation, so wird wohl mehrheitlich angenommen, verbessere zunächst den Politik-Output, also die ‚Qualität‘ von Governance-Entscheidungen, durch eine verbesserte Informationsbasis und soziale Lerneffekte (Macnaghten/Jacobs 1997).

Zum einen wird argumentiert, dass im Zuge des Beteiligungsprozesses Informationen generiert werden, die den staatlichen Stellen nicht schon vorher zur Verfügung standen. So kann das sachliche Wissen der Beteiligten über ihre (lokalen) Verhältnisse die Informationsbasis des Entscheidungsprozesses verbessern (López Cerezo/González García 1996; Pellizzoni 2003). Dem wird entgegen gehalten, den Behörden stünden in der Regel andere und zuverlässigere Mittel zur Informationsbeschaffung zur Verfügung (Fisahn 2002), zumal in Bereichen mit hohem Technisierungsgrad und notwendig spezialisiertem Expertenwissen (Munnichs 2004). Auch kann es darum gehen herauszufinden, inwieweit geplante Maßnahmen bei den potenziellen Adressaten auf Akzeptanz stoßen – Partizipation als „Instrument zur Antizipation von Planungs- und Vollzugswiderstand“ (Linder/Vatter 1996: 181).

Zu nennen sind schließlich emergente Effekte, die sich aus der engen Interaktion von Akteuren in einem Gruppenprozess herausbilden, so etwa die positiven Wirkungen sozialen Lernens, das die Vielfalt von Perspektiven und die da-

mit verbundene kreativere Entscheidungsfindung herausgestellt (Linder/Vatter 1996: 181; Doak 1998; Pahl-Wostl/Hare 2004). Hierzu findet sich allerdings auch die Gegenthese. So macht Cooke (2001) auf einige problematische sozialpsychologische Aspekte konsensorientierter Gruppenprozesse aufmerksam, beispielsweise die Tendenz zu riskanten Entscheidungen sowie eine Immunisierung gegenüber unabhängigen, kritischen Argumenten.

Es wird also empirisch zu prüfen sein, inwieweit bestimmte Partizipationsformen zu substanziellen Informationsgewinnen und Lerneffekten führen und inwieweit diese sich wiederum in einer stärkeren Berücksichtigung ökologischer Aspekte in den getroffenen Entscheidungen wieder finden.

2.2 Mechanismen II: Bessere Umsetzung von Entscheidungen durch Partizipation?

Die zweite These besagt, dass die Umsetzung einer beschlossenen Maßnahme – gemessen an Zügigkeit und Befolungsgrad – positiv davon abhängt, ob sie von den Adressaten akzeptiert wird (Macnaghten/Jacobs 1997; Bulkeley/Mol 2003; EU 2002: 26). Untersuchungen legen seit den 1980er Jahren verstärkt nahe, dass die Komplexität zu bewältigender Probleme im öffentlichen Raum und die darin involvierten Risiken für Bürger häufig kaum mehr nachvollziehbar sind. Etliche Vorhaben – insbesondere Großprojekte – werden daher von der Bevölkerung immer weniger akzeptiert mit der Folge, dass auch viele umweltpolitische Maßnahmen ohne breite Akzeptanz bei den Betroffenen nicht mehr durchführbar sind (vgl. Dollinger 1986 für das Verfahren um das Kernkraftwerk Wyhl, siehe auch Würtenberger 1996; Voßkuhle 2001). Akzeptanz im hier verwendeten Sinne reicht von der Befürwortung und Identifikation mit einer Entscheidung bis zur Duldung trotz Nichtgefallen.

Demnach wird von einer intensiveren Beteiligung der Betroffenen, die in einem als fair empfundenen Verfahren abläuft, eine verbesserte Akzeptanz und Identifikation erwartet (Tyler 1990; Lind/Tyler 1988; Bulkeley/Mol 2003). Nach den Ergebnissen der Procedural-Justice-Forschung gilt dies auch dann, wenn das erzielte Ergebnis nicht den eigenen Vorstellungen entspricht (Creighton 1981; Würtenberger 1996; Zilleßen 1996). Als wesentlicher Faktor für die Fairness des Verfahrens gilt die gleichberechtigte Chance aller Beteiligten auf Wortbeiträge und auf die Artikulation von Geltungsansprüchen (Webler 1995). Als weitere „Erfolgskriterien“ seien nur beispielhaft genannt: die Transparenz des Verfahrens und offene Kommunikation, frühzeitige Beteiligung, gemeinsame Festlegung von

Verfahrensregeln, Über- bzw. Allparteilichkeit der Moderation (vgl. Linder/Vatter 1996). Eine Grundvoraussetzung dafür, dass die oben genannten erwünschten Effekte auftreten, liegt weiterhin darin, dass bezüglich der zu treffenden Entscheidung eine genügende Offenheit besteht. Gewinnen die Beteiligten dagegen den Eindruck, dass Beschlüsse bereits feststehen, so wird sich dies negativ auf die Akzeptanz auswirken (Selle 1996a; Diduck/Sinclair 2002). Eine Entscheidung, an der konfligierende Interessen beteiligt sind, lässt insbesondere dann eine hohe Akzeptanz erwarten, wenn sie am Ende auf einem Konsens oder zumindest für alle tragbaren Kompromiss beruht.

Als mittel- bis langfristiger Effekt „gelungener“ partizipativer Verfahren ist auch der Aufbau bzw. die Stärkung des Vertrauensverhältnisses sowohl zwischen den beteiligten nichtstaatlichen Akteuren als auch gegenüber der Verwaltung zu nennen (Bulkeley/Mol 2003).

Sind diese Idealbedingungen nicht gegeben, kann Partizipation entweder ohne Effekt auf die Güte der Umsetzung bleiben oder diese gar erschweren. Dies zeigte Coglianese (1997) in einer vergleichenden Studie im US-Kontext. Demnach erleichtern kollaborative Verfahren weder die Umsetzung der Entscheidung noch verringern sie die Wahrscheinlichkeit, dass gegen diese juristisch vorgegangen wird. Hierfür werden drei kausale Mechanismen ins Feld geführt (ebd. 1321 ff.): Erstens träten in konsensualen Verfahren neue Konfliktquellen hervor, und zwar a) aufgrund von Meinungsverschiedenheiten darüber, wer an dem Verfahren teilnimmt; b) durch Unsicherheiten über das Verhältnis erzielter Einigung und endgültiger Behördenentscheidung; c) aufgrund geschärfter Wahrnehmung für nachteilige Effekte auf Seiten der Beteiligten durch zu hohe Erwartungen, die durch das Beteiligungsverfahren und die hohen (zeitlichen) Investitionen der Teilnehmer geweckt wurden. Zweitens gäbe es – zumindest im amerikanischen Verwaltungsrecht – auch jenseits konsensualler Vereinbarungen zahllose Verfahrensschritte, in denen solche Vereinbarungen wieder zunichte gemacht werden können. Dies spricht zwar nicht für eine systematische Erhöhung der Gerichtsprozesse, illustriert aber den geringen Einfluss konsensualler Verfahren. Drittens verweist der Autor auf den bislang häufig unterschätzten Erfolg konventioneller Verfahren, in denen es den Behörden (hier am Beispiel der amerikanischen Umweltbehörde EPA) überwiegend gelänge, zu unangefochtenen Entscheidungen zu gelangen.

Es wird also zu prüfen sein, inwieweit welche Formen zivilgesellschaftliche Partizipation dazu beitragen, dass getroffene Entscheidungen effektiver implementiert werden – oder gerade nicht.

2.3 Mechanismen III: Einfluss des Kontexts

Klassischerweise liegt in der Partizipationsforschung der Schwerpunkt auf den Prozessen, ihrer Ausgestaltung und ihren Wirkungen. Gleichwohl wird wiederholt auf die Bedeutung des gesellschaftlichen und problembezogenen Rahmens, den Akteuren und ihren Konstellationen verwiesen, die ein Partizipationsverfahren und seinen Ausgang prägen können (für eine Übersicht siehe Delli Carpini et al. 2004).

Die Bereitschaft, als nichtstaatlicher Akteur an einem Beteiligungsverfahren zu partizipieren – und damit Zeit und andere Ressourcen zu investieren –, richtet sich in erster Linie nach der Wahrnehmung einer Problemlage, welche die eigenen Interessen tangiert, verbunden mit dem Grad der wahrgenommenen Einflussmöglichkeiten durch das Beteiligungsverfahren (Buse/Nelles 1975; Opp 1996; Selle 1996a). Umgekehrt liegt ein möglicher Hinderungsgrund für Partizipation in einem mangelnden Interesse an dem Gegenstand des Verfahrens (Diduck/Sinclair 2002). Dabei ist der Umkehrschluss nicht zulässig: Aus fehlender Beteiligung allein lässt sich nicht auf ein Desinteresse in der Sache schließen; vielmehr können die Betroffenen ihre Anliegen bereits ausreichend im Prozess berücksichtigt sehen (Diduck/Sinclair 2002). Andererseits können zivilgesellschaftliche Gruppen sich auch bewusst für Nichtpartizipation entscheiden, um ihre Interessen außerhalb konsensueller Verfahren effektiver durchzusetzen (siehe Whelan/Lyons 2005).

Es steht zu vermuten, dass das Ergebnis eines partizipativen Entscheidungsprozesses stark von den Interessen und Betroffenheiten der involvierten Akteure abhängt. Dies impliziert, dass im Falle überwiegend umweltkritischer Interessen die Entscheidung entsprechend ausfallen wird (und umgekehrt).

Ein entscheidender Faktor für die tatsächliche Teilhabe und Einflussnahme ist die Machtposition des jeweiligen Akteurs (Lee/Abbot 2003). In Verfahren mit starken Machtasymmetrien unter den Beteiligten besteht daher die Tendenz und die Gefahr, dass die Interessen schwächerer Akteure stärker unterdrückt werden als dies in einem formalisierten hoheitlichen Verfahren der Fall wäre (Cupps 1977; Schneider 1996; Selle 1996b; Turner/Wening 2005).

In diesem Zusammenhang ist auch die postulierte Wirkung von Sozialkapital als kollektiver Ressource im Sinne generalisierten Vertrauens und sozialen Zusammenhalts zu nennen, die im Gefolge von Putnam (1995) als förderlich für die Bereitschaft zu Partizipation gilt.

Als wesentlich beeinflussender Faktor gilt die Informiertheit der Akteure (siehe bereits Buse/Nelles 1975). Mangelnde, nicht verfügbare oder zu technische

Information sowie ein mangelndes Verständnis der Zusammenhänge und Vorgänge gelten als Hemmschuh für Partizipation (Kartez/Bowman 1993; Webler et al. 1995; Diduck/Sinclair 2002). Neben der Interessen- und Ressourcenbedingtheit des Informationsstandes kann auch die einem Thema gewidmete öffentliche und Medienaufmerksamkeit die Informiertheit von Akteuren bedingen (Newig 2004).

Von Bedeutung für die Möglichkeit einer (konsensualen) Konfliktlösung ist die Frage der Interessenkonstellation in Verbindung mit sozialen Dilemmasituationen. Auch als Allmendetragedie (Hardin 1968), „NIMBY“- (Not In My Back Yard) oder „St. Florians“-Phänomen bekannt, spielen soziale Dilemmata vor allem bei Standortentscheidungen eine Rolle. Dabei werden die Vorteile eines Kollektivguts (z.B. einer Müllverbrennungsanlage, deren Notwendigkeit allgemein anerkannt wird) für einige Individuen (typischerweise die Anwohner einer solchen Anlage) von den für sie entstehenden Nachteilen überwogen (Elliott 1984; Hirschman 1984; Thomas 1995). Auch Kompensationsleistungen und ein faires Beteiligungsverfahren können in manchen dieser Fälle nicht zu einer von Seiten der Betroffenen akzeptierten Entscheidung führen. Umgekehrt werden vor allem in der Literatur zu Mediation im Falle von Win-win-Konstellationen partizipativen Verfahren gute Chancen auf effektive Konfliktlösung eingeräumt (siehe z.B. Susskind et al. 1983).

Potenziell relevant für die Ausgestaltung und den möglichen Erfolg eines Beteiligungsverfahrens sind schließlich die verfügbaren Lösungsoptionen (Jänicke 1996) – seien es technische, organisatorische oder auch rechtliche –, wobei nicht allein deren Existenz, sondern auch die nötigen finanziellen und sonstigen Kosten zu ihrer Umsetzung eine Rolle spielen (Holzinger 1996). Wenn diese nicht gegeben sind, wird es im Falle konfligierender Interessen schwerlich zur einer konsensualen Lösung kommen.

3 Meta-Analyse von Fallstudien

3.1 Methodisches Vorgehen

Die im Vorkapitel skizzierten theoretisch-konzeptionellen Annahmen sollen nun einer empirischen Prüfung unterzogen werden. Um bei der Vielzahl unterschiedlicher Verfahrenskombinationen und Kontextbedingungen eine genügende empirische Vielfalt einzubeziehen, haben wir in Form einer Meta-Analyse 15 existierende, abgeschlossene und dokumentierte Fallstudien partizipativer ‚*environmental governance*‘ ausgewertet (siehe Tabelle 1). Bei dieser Fallzahl ist es bereits mög-

lich, unterschiedliche Annahmen vergleichend zu testen und statistisch signifikante Zusammenhänge herauszuarbeiten.

Im Rahmen einer Literaturrecherche ermittelten wir zunächst über 200 detaillierte Fallstudien partizipativer Entscheidungsprozesse, die in den letzten drei Jahrzehnten in Nordamerika und Westeuropa unternommen und dokumentiert wurden. Dies schließt auch solche Verfahren ein, in denen nicht ‚zivilgesellschaftliche‘ Akteure im eigentlichen Sinne beteiligt waren. So gab es Fälle, die als ‚*collaborative management*‘ oder ‚*environmental mediation*‘ bezeichnet wurden und in denen primär Umweltbehörden mit Wirtschaftsunternehmen oder unterschiedliche Träger der öffentlichen Hand miteinander verhandeln. Diese stellen gleichsam eine Kontrollgruppe zu den Verfahren mit Beteiligung zivilgesellschaftlicher Akteure im engeren Sinne dar.

Die für den vorliegenden Beitrag analysierten 15 Fallstudien wurden als Zufallsauswahl aus dem Pool recherchierter Fälle entnommen, wobei das in der Grundgesamtheit vorherrschende Verhältnis von 2:1 zwischen amerikanischen und deutschen (europäischen) Fallstudien gewahrt wurde. Die Mehrzahl der Studien dokumentiert Partizipation im Management natürlicher Ressourcen (vor allem Wälder und Gewässer) sowie Entscheidungen über den Bau von Großanlagen (vor allem Kraftwerke sowie Abfallbehandlungs- und Entsorgungsanlagen). Bei der Auswahl der Fälle hatte die Vollständigkeit der Beschreibung höchste Priorität. Die verwendete Methodik setzt voraus, dass sowohl Kontext- als auch Prozess- und Akteursbeschreibungen umfangreich, ausgewogen und transparent sind. Identifizierte Fallstudien, die diesen Kriterien nicht entsprachen, wurden daher nicht in die Analyse einbezogen.

Methodisch stützen wir uns auf qualitative und quantitative Techniken der Meta-Analyse im Sinne der Case-Survey-Methode (Lucas 1974; Bullock/Tubbs 1987; Larsson 1993). Ausgehend von den oben skizzierten konzeptionellen Annahmen wurden mehrere Dutzend Kontext-, Prozess- und Ergebnisvariablen identifiziert, die zusammen ein Kodierschema bilden, das für die meisten Variablen eine fünfstufige, halbquantitative Skala von 0 bis 4 vorsieht, in Einzelfällen aber auch intervallskalierte oder binäre Daten zulässt. Die ausgewählten Fälle wurden mehrheitlich von beiden Autoren im Sinne von *expert judgements* kodiert, wobei im Falle von Abweichungen zwischen beiden Kodierern jeweils das arithmetische Mittel verwendet wurde. Jede der untersuchten Variablen konnte im Mittel für 14 von 15 Fällen tatsächlich kodiert werden, so dass 93% aller abgefragten Informationen tatsächlich zur Verfügung stehen.

Tabelle 1: Übersicht über die untersuchten Fallstudien. *) Angegeben ist jeweils das mittlere Jahr des Partizipationsprozesses.

Fall	Land	Jahr^{*)}	Quelle
Mülldeponie Kanton Aargau	CH	1993	Renn et al. 1998
Belmont Open Space Controversy	USA	1998	Layzer 2002
Cold Lake / Esso	CA	1978	Elder 1982
Colstrip Power Plant Case	USA	1978	Sullivan 1983
Forum Abfallwirtschaft Lübeck	D	1995	Wiedemann et al. 1995
Frankfurt Flughafen	D	1999	Geis 2005
Gewässerrandstreifenprojekt Spreewald	D	2002	Baranek/Günther 2005
Holston River Chemiefabrik	USA	1974	Jaegerman 1983
Inland Northwest Field Burning Summit	USA	1990	Mangerich/Luton 1995
Jackson Kläranlage	USA	1978	Hill 1983
Münchehagen Sondermülldeponie	D	1992	Müller-Erwig 1995; Striegnitz 1997
Portage Island	USA	1979	Talbot 1984
San Juan National Forest Mediation	USA	1983	Tableman 1990
Snoqualmie River	USA	1974	Dembart/Kwartler 1980
Yukon Wolf Management	USA	1992	Todd 2002

Die Ergebnisse liegen in einer MS-Access-Datenbank vor und wurden anschließend mit SPSS ausgewertet. Hierzu wurden einige der ursprünglichen Variablen aggregiert. So entstand beispielsweise die Variable Akteursziele durch arithmetische Mittelung über die Ziele aller Akteure; die Variable Partizipationsmöglichkeiten durch Mittelung über vier Variablen, die potenzielle Informationsflüsse zwischen Verfahrensorganisatoren und beteiligten Akteuren sowie deren Einflussmöglichkeiten messen. Die beiden Variablen Partizipationseffektivität Outputs und Partizipationseffektivität Outcomes drücken kontrafaktische Abschät-

zungen im Sinne Lewis' (1973) aus: Inwieweit kann angenommen werden, dass Partizipation im jeweiligen Fall die umweltbezogenen Outputs bzw. Outcomes gegenüber einer hypothetischen, alternativ erfolgten Top-Down-Entscheidung verbessert hat? Eine solche Annahme beruht auf der Erkenntnis, dass partizipative Entscheidungen nicht in einem Vakuum getroffen wurden, sondern immer auch eine Verfahrensgeschichte haben. Häufig sind es erst antizipierte Umsetzungswiderstände oder die Androhung juristischer Mittel, die eine Behörde oder eine Akteurskoalition motivieren, eine kollaborative Entscheidung zu treffen. Aus einer solchen Vorgeschichte lässt sich daher häufig rekonstruieren, welche Sachentscheidung ein demokratisch gewähltes Gremium oder die zuständige Behörde getroffen hätte – oder ursprünglich hatte. Ebenso lassen sich Schlussfolgerungen ziehen bezüglich der zu erwartenden Umsetzung und Befolgung. Beispielsweise diskutiert Jaegerman (1983) ausführlich, inwiefern der im Fall Holston River (siehe unten) ausgehandelte Kompromiss weniger Anlass zu juristischer Auseinandersetzung gab als vergleichbare, nicht konsensuale Entscheidungen.

Die Tabelle 2 gibt einen Überblick über Pearson-Korrelationen zwischen den aggregierten Variablen, zusammengefasst in den vier Blöcken Kontext, Prozess, akteursbezogene Ergebnisse und umweltbezogene Ergebnisse. Nur signifikante Zusammenhänge (5%- bzw. 1%-Niveau) sind dargestellt. Ursprünglich wurden mehr Variablen in die Analyse einbezogen, die aber kaum signifikant korrelieren (z.B. Zeitbedarf des Verfahrens, Problemkomplexität, Akzeptanz durch Beteiligte). Korrelationen zwischen Variablen *innerhalb* der vier Blöcke sind nicht dargestellt. Der Übersicht halber wurde anstelle der Pearsonschen Korrelationskoeffizienten nur vermerkt, ob eine signifikante oder hoch signifikante positive bzw. negative Korrelation vorliegt; wegen der teils unterschiedlichen Fallzahlen der einzelnen Korrelationen ist die Angabe des Signifikanzniveaus mitunter aussagekräftiger als die Nennung der Koeffizienten.

3.2 Vergleich Nordamerika – Europa

Für diese Arbeit verglichen wir nordamerikanische Fälle (USA und Kanada) mit solchen aus dem deutschsprachigen Raum (Deutschland und Schweiz). Dieses Vorgehen ist aus zwei Gründen viel versprechend:

1. Die Methode der Meta-Analyse zeitigt insbesondere dann aussagekräftige und repräsentative Ergebnisse, wenn die Datenbasis in Form untersuchter Fallstudien hoch ist. Aufgrund der mehr als drei Jahrzehnte währenden Erfahrung mit Öffentlichkeitsbeteiligung in umweltpolitischen Entscheidungen liegen insbesondere aus den USA eine hohe Anzahl umfangreicher Analysen partizipativer Verfahren vor, die für die vorliegende Untersuchung genutzt wurden.
2. Die lange Tradition deliberativer Entscheidungsfindung in den USA spiegelt sich auch in der normativen demokratie- oder steuerungstheoretischen Literatur wider. Durch einen Vergleich nordamerikanischer und europäischer Fälle lässt sich ermesen, inwiefern diese Rechtfertigungen für Öffentlichkeitsbeteiligung auch für politische Kontexte in Europa anwendbar sind.

Tabelle 3: Variablen mit signifikanten Unterschieden zwischen europäischen und nordamerikanischen Fällen. Angegeben sind arithmetische Mittel jeweils über 5 europäische und 10 nordamerikanische Fälle. Die Variablenskala reicht von 0 (nicht vorhanden) bis 4 (sehr hoch), im Falle der Ziele und umweltbezogenen Ergebnisse von -4 (starker Verringerung der Umweltqualität) bis +4 (starke Verbesserung).

Variable	Europa (DE / CH)	Nordamerika (US / CA)
Zeitpunkt des Verfahrens	1996	1982
Problemkomplexität	2,9	1,7
Zivilgesellschaftliche Beteiligung	3,2	2,6
Ziele der „Verschmutzer“	0,2	-1,1
Formalisierung des Verfahrens	2,4	1,5
Konfliktbewältigung	2,0	2,9
Partizipationseffektivität Outputs	0,5	-0,1

Zunächst stellt sich die Frage der Vergleichbarkeit amerikanischer und europäischer Fälle, bestehen doch beträchtliche Unterschiede zwischen den politischen Systemen oder der Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure. Unsere Auswertung zeigt jedoch, dass wichtige Einflussgrößen im statistischen Mittel ähnlich oder gar identisch sind – von wenigen Ausnahmen abgesehen (siehe Tabelle 3). So sind die untersuchten US-Verfahren durchschnittlich 14 Jahre älter als die europäischen. Dies hat Implikationen für den Grad des Umweltbewusstseins, aber auch dafür, inwiefern europäische Praktiken von amerikanischen Erfahrungen beeinflusst sind. Die US-Verfahren zeichnen sich durch weniger komplexe Problemkonstellationen aus, wobei die ökologische Dimension des zu debattierenden Problems meist weitgehend unstrittig ist, in vielen Fällen jedoch eine komplexe Interessenlage verschiedener Akteure vorliegt. Zivilgesellschaftliche Partizipation in den USA meint daher eher Konfliktlösung denn inhaltliche Lösungssuche. Verfahren in den USA sind weniger formalisiert als europäische. Dies überrascht kaum, steht in Nordamerika doch eher informelle Konfliktlösung im öffentlichen Raum im Vordergrund, wogegen europäische eher einer strukturierten Entscheidungsfindung dienen sollen. Im Ergebnis sind US-Verfahren daher auch tendenziell erfolgreicher, bestehende Konflikte aufzulösen, da sie eher einer konsensualen Logik folgen. Dass Konfliktlösung gegenüber ökologischer Problemlösung im Vordergrund steht, erklärt auch, warum die getroffenen Entscheidungen in Nordamerika weniger den Umweltschutz betonen als die europäischen.

3.3 Ergebnisse Mechanismen I: Bessere Entscheidungen durch Partizipation?

In Kapitel 2.1 stellten wir die in der Partizipationsforschung verbreitete These vor, wonach die Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure die (ökologische) Qualität von Entscheidungen erhöht.

Unsere Analyse ergab, dass diese Hypothese nur für einen Teil der Fälle bestätigt werden kann: In sechs von 15 Studien konnte eine ökologische Verbesserung der Entscheidung gegenüber einem möglichen Top-Down-Verfahren beobachtet werden. So wurde in dem deliberativen Verfahren im Kanton Aargau unter Einbindung von Bürgern sachgerecht (und konsensual) eine Rangliste unter neun Standorten für eine Mülldeponie erstellt – eine unter ökologischen Gesichtspunkten anspruchsvolle Entscheidung. Am Snoqualmie River diskutierten im ersten umweltpolitischen Mediationsverfahren der USA Umweltschützer,

Landwirte, Anwohner sowie das US Army Corps of Engineers den Bau eines Hochwasserschutzsystems. In einem kontroversen, aber fair geführten Verfahren stellten die Akteure fest, wie ähnlich ihre Interessen eigentlich waren und entwickelten einen innovativen Kompromiss, der ökologische Perspektiven und Schutz vor Überflutung zusammenführte.

Während es in einem Fall keine signifikanten Veränderungen gab, reduzierte die Beteiligung von gesellschaftlichen Akteuren in umweltpolitische Entscheidungen in fünf Fällen deren ökologische Qualität. Für drei der Fälle war ein Vergleich schwer möglich, da ein hypothetisches Top-Down-Verfahren nicht angenommen werden konnte. Für alle untersuchte Fälle gilt, dass der Einfluss von Partizipation geringerer ist als erwartet. Auch diejenigen Entscheidungen, in denen zivilgesellschaftliche Akteure eine Verbesserung des Umweltschutzes erreichen konnten, zeichnen sich nicht selten durch nur geringfügige Veränderungen oder schwache Durchsetzungs- bzw. Monitoring-Maßnahmen aus – mit entsprechenden Implikationen für Implementation und Outcome.

Unsere Auswertung ergab, dass die Gestaltung und der Ablauf des partizipativen Entscheidungsverfahrens einen geringen Einfluss auf die umweltbezogenen Ergebnisse haben. Überraschenderweise sind die Partizipationsmöglichkeiten negativ, die tatsächliche Partizipation dagegen gar nicht signifikant mit den umweltbezogenen Ergebnissen korreliert. Weiterhin haben der Grad an Bürgerbeteiligung sowie Aspekte von Repräsentation und Fairness offenbar positive Einflüsse auf die umweltbezogenen Ergebnisse. Ein systematischer Zusammenhang zwischen Repräsentation und guten ökologischen Outputs ist daraus jedoch nicht abzuleiten. Vielmehr hängt diese vom Meinungs- und Interessenspektrum der zivilgesellschaftlichen Akteure ab: Unterstützt die Interessenstruktur eher ökonomische Positionen, bedeutet eine angemessene Repräsentation eine Reduzierung der Umweltqualität der Entscheidung.

3.4 Ergebnisse Mechanismen II: Bessere Umsetzung von Entscheidungen durch Partizipation?

Offene und faire Partizipation, so lautete die zentrale unter 2.2 formulierte These, verbessert die Akzeptanz von Entscheidungen und erleichtert deren Umsetzung. Ein Blick auf Tabelle 2 offenbart hierzu ein zwiespältiges Ergebnis: Zwar korrelieren Prozesscharakteristika positiv mit kollektivem Lernen, Vertrauensaufbau und auch Akzeptanz (allerdings nur der von Dritt-Akteuren). Jedoch sind diese akteursbezogenen Ergebnisse kaum korreliert mit den umweltbezogenen. Akzep-

tanz, Konfliktbewältigung, Vertrauensaufbau und Lernen haben zumindest statistisch kaum signifikanten Einfluss auf die umweltbezogenen Ergebnisse. Dies mag auch damit zusammenhängen, dass die Akzeptanz unter den Beteiligten Akteuren in fast allen Verfahren sehr hoch lag bei einer insgesamt geringen Streuung (arithm. Mittel: 3,0 und Standardabw.: 0,7).

Gleichwohl konnte in fünf der 15 Fälle eine verbesserte Implementation durch Partizipation beobachtet werden; in den restlichen neun Fällen hat sich die Umsetzung nicht verbessert gegenüber der kontrafaktischen Top-Down-Alternative. Eine Verschlechterung der Implementation durch Partizipation wurde in keinem der untersuchten Fälle festgestellt. Beispielsweise konnte durch das fair geführte Verfahren im Fall Aargau Mülldeponie eine Akzeptanz für eine Standortentscheidung erzielt werden, die bei einer hoheitlichen Entscheidung sehr unwahrscheinlich gewesen wäre. Zwar wurde diese Entscheidung aus anderen Gründen nicht umgesetzt, die Chancen dafür standen jedoch sehr gut. Tatsächlich umgesetzt wurde die Kompromissentscheidung beim Forum Abfallwirtschaft Lübeck. Im Auftrag des Senats der Hansestadt erarbeitete ein Gremium, dem NGOs, die lokale Wirtschaft, Experten und Vertreter der Abfallbehörden angehörten, in einem fairen Verfahren einen Abfallwirtschaftsplan; eine hoheitliche Entscheidung hätte hier vermutlich Vollzugswiderstände bei einigen Akteuren hervorgerufen. Im Fall Holston sollte eine große Chemiefabrik infolge einer neuen Gesetzgebung, die von der EPA mit weitem Interpretationsspielraum umgesetzt wird, erheblich striktere Grenzwerte für Gewässereinleitungen einhalten. Der ausgehandelte Kompromiss hatte zur Folge, dass das Verfahrensergebnis von allen Seiten akzeptiert wurde und damit eine ausgezeichnete Umsetzungschance besaß. Im Fall Jackson schließlich wurde der Bau einer dringend benötigten Kläranlage infolge eines Mediationsprozesses zügig vollzogen; langwierige juristische Auseinandersetzungen hätten den Bau vermutlich um Jahre verzögert. Bei anderen Fällen ist der Akzeptanz-Effekt dagegen klein oder gar nicht vorhanden.

3.5 Ergebnisse Mechanismen III: Einfluss des Kontexts

Der Kontext der untersuchten Fälle hatte offenbar einen nicht zu unterschätzenden Einfluss sowohl auf die Verfahrensgestaltung als auch auf die erzielten Ergebnisse. Wir unterscheiden zwischen dem akteursbezogenem Kontext, der sich auf die beteiligten Akteure bezieht, und dem nicht-aktorsbezogenen, der weitere gesellschaftliche, problembezogene bzw. ökologisch-technische Aspekte umfasst.

Den wichtigsten Einfluss auf die umweltbezogenen Ergebnisse der untersuchten Beteiligungsverfahren hatten die umweltbezogenen Ziele der Akteure (*Akteursziele*). Diese in der Tabelle 2 aufgeführte Variable misst die gemittelten Interessen über alle Einzelakteure bzw. Akteursgruppen in Bezug auf die im jeweiligen Fall relevante umweltbezogene Dimension. Die Skala reicht dabei von einer angestrebten – z.B. weil in Folge anderer Aktivitäten in Kauf genommenen – Verschlechterung (-4) bis zu einer angestrebten Verbesserung (+4) der Umweltqualität gegenüber einem Standardszenario (Referenz-, Status-Quo-, „business as usual“-Szenario). Die Akteursziele korrelieren stark mit den umweltbezogenen Outputs und Outcomes. An drei Fällen lässt sich dies illustrieren.

Im Colstrip-Fall erreichte ein Indianerstamm unter Bezug auf Lebensqualität und religiöse Argumente, dass der Ausbau eines Kraftwerks unweit der Stammesgründe von Luftreinhaltemaßnahmen begleitet wurde. In San Juan verhandelten Bürger mit den entsprechenden Behörden die zukünftige Nutzung eines Nationalparks und erreichten eine reduzierte Abholzung sowie eine Verlagerung der forstwirtschaftlichen Aktivitäten in von Ortschaften weiter entfernt gelegenen Teilen des Waldes. Durch die Reduzierung von Verkehr in Siedlungsnähe bedeutete dies eine Verbesserung der Luftqualität und Verringerung der Lärmbelastung für die betroffenen Bürger. In beiden Fällen argumentieren Befürworter einer ökologischen Perspektive mit gesundheitlichen oder ökonomischen Argumenten sowie solchen der Lebensqualität. Eine klare, eventuell gar ökozentrische, Umweltperspektive wurde entweder nicht eingenommen oder war nicht durchsetzungsfähig. Erfolgreicher war dagegen der Rekurs auf persönliche Betroffenheit.

Die Grenzen von Partizipation zur Erreichung umweltpolitisch guter Ergebnisse können jedoch ebenso anhand dieser Variable gezeigt werden. In fünf Fällen ist klar eine Verschlechterung der Entscheidung gegenüber der hypothetischen Top-Down-Entscheidung, d.h. vor allem gegenüber den Präferenzen der ausführenden (Umwelt-)Behörde beobachtbar, wofür nicht zuletzt die Präferenzen der eingebundenen Akteure eine Rolle spielen. Der Grad an ökologischem Bewusstsein und die Präferenzen der im Prozess Beteiligten können ein partizipativ gewonnenes Politikergebnis eher zu einem Kompromiss verschiedener Interessen machen denn zu einer gemeinsamen Suche nach ökologischen Optimallösungen. Dies wird besonders in jenen Partizipationsprozessen deutlich, die von einer engagierten Umweltverwaltung initiiert wurden. Deren Entscheidung, vergleicht man sie mit dem Output, mit dem bei einem Top-down-Verfahren zu rechnen wäre, wurde in jenen Fällen erheblich verwässert, da die Beteiligten das ökologische Bewusstsein der Beamten und den Willen, ökologische Vorgaben

rigoros umzusetzen, nur bedingt teilen und stattdessen auch soziale oder ökonomische Faktoren ins Spiel brachten. So stößt ein geplantes Naturschutzgroßprojekt im Spreewald wegen befürchteter Nachteile für Tourismus und Landwirtschaft bei der lokalen Bevölkerung auf erheblichen Widerstand. In einem Moderationsverfahren werden zwar kreative Lösungen erarbeitet, die jedoch im Ergebnis etwas weniger Naturschutz bedeuten. Im oben beschriebenen Fall Holston erreicht die Firma in bilateralen Verhandlungen mit der EPA eine Absenkung der Standards. Im Belmont-Fall konnte eine Gruppe Umweltschützer den Verkauf ökologisch einzigartiger Ländereien einer Klinik nicht verhindern. Nach einem partizipativen Verfahren stimmte die Bevölkerung für den Verkauf des Areals sowie dessen kommerzielle Nutzung und Besiedlung. Nicht zufällig gab es hier keine direkte negative Betroffenheit, auf die sich die Umweltschützer beziehen konnten.

Neben den direkten Interessen der Akteure hat sich auch deren Konstellation als relevant herausgestellt. So ist der *Konfliktgrad* (definiert als Mittel über die Größen Wertekonflikt, Verteilungskonflikt sowie die Differenzen zwischen höchsten und niedrigsten Akteurszielen) negativ mit umweltbezogenen Ergebnissen korreliert. Beispielsweise ermöglichte ein eher geringes Konfliktniveau im Fall Holston eine sachliche und konsensuale Problemlösung, die zu einer (mutmaßlich) verbesserten Implementation führt. Umgekehrt zeigen die Fälle Belmont und Frankfurt⁴, dass ein extrem hohes Konfliktniveau Konfliktbewältigung und damit hier auch die Suche nach umweltbezogenen Lösungen erschwert. Der im Bereich Interessenkonstellationen immer wieder genannte Faktor *NIMBY-Konstellationen* hat in den untersuchten Fällen statistisch nur einen geringen Einfluss. Dies hängt damit zusammen, dass in nur zwei Fällen diese Konstellation eindeutig gegeben war. Während dies im Frankfurter-Flughafen-Verfahren einen klar erschwerenden Einfluss auf die Entscheidungsfindung hatte, zeigt der Fall Aargau, dass partizipative Verfahren auch in einer NIMBY-Situation zwischen potenziellen Standortgemeinden für eine Mülldeponie geeignet sind, eine sachorientiert und nicht interessengeleitete diskursive Problemlösung herbeizuführen.

Neben den Akteursinteressen spielten auch deren Machtpotenziale eine gewisse Rolle; insbesondere finden sich auch in den getroffenen konsensualen Entscheidungen vermehrt solche Interessen wieder, die an starke Machtpositionen

⁴ Angesichts der brisanten und kontroversen Vorgeschichte des Flughafens Frankfurt/Main wird ein Partizipationsprozess durchgeführt, um den Bau einer weiteren Start- und Landebahn zu diskutieren. Zivilgesellschaftliche und ökologische Akteure verweigern sich jedoch dem Verfahren. Die Implementation wird durch noch laufende Gerichtsverfahren verzögert.

gekoppelt sind. So setzte sich etwa im Fall Jackson Kläranlage die Stadt aufgrund ihrer erheblich günstigeren Machtposition in den Verhandlungen gegen den stärker ökologisch orientierten Landkreis durch. Obwohl *Machtasymmetrien* negativ mit umweltbezogenen Ergebnissen korreliert, lässt sich den untersuchten Fällen schwer allgemein entnehmen, dass die bloße Existenz von Machtasymmetrien als solchen einen starken Einfluss auf Outputs hätten.

Im nicht-akteursbezogenen Kontext hat die *öffentliche Aufmerksamkeit*, die einem Verfahren bzw. Problemfeld entgegengebracht wird, statistisch die höchste Relevanz, und zwar im Sinne einer negativen Korrelation mit umweltbezogenen Ergebnissen. Allerdings fällt es schwer, hier Kausalzusammenhänge abzuleiten. Erstaunlicherweise ist die *Existenz von Lösungsoptionen* nur schwach positiv mit umweltbezogenen Ergebnissen korreliert. Um einen Extremfall herauszugreifen: Mit der geplanten Kläranlage in Jackson waren Lösungsoptionen eindeutig gegeben, zumal die bestehende Anlage mit finanzieller Unterstützung des Bundes modernisiert und ausgebaut hätte werden können; hier waren aber die Akteursziele anders gelagert. Statistisch keine signifikanten Korrelationen mit umweltbezogenen Ergebnissen weist die Variable *Win-win-Potenzial* auf, wohl aber mit den Ergebnis-Variablen Vertrauensaufbau, Konfliktlösung und Akzeptanz durch Dritte. In einigen Fällen waren sehr wohl relevante Einflüsse auf umweltbezogene Ergebnisse zu beobachten. So konnten in der San-Juan-National-Forest-Mediation erhebliche Waldrodungen durch eine räumliche Trennung von Interessensphären unterschiedlicher Akteure vermieden werden. Im Fall Snoqualmie River bestanden Win-win-Möglichkeiten in dem Sinne, dass die zunächst als antagonistisch wahrgenommenen Ziele der Umweltschützer und der Talbewohner sich als durchaus kompatibel herausstellten, so dass am Ende zugleich die Überflutungsgefahr gebannt (Anliegen der Bewohner) wie auch die Suburbanisierung (Anliegen der Umweltgruppen) eingedämmt wurde. Umgekehrt im Fall Jackson, in dem kaum Win-win-Potenzial bestand, was sich im Ergebnis entsprechend widerspiegelt. Es muss betont werden, dass die Wirksamkeit des Kontextfaktors Win-win stark an die Existenz eines partizipativen Prozesses gekoppelt ist, da gerade – und häufig: nur – so die Win-win-Potenziale auch gehoben werden konnten.

Andere untersuchte Variablen wie etwa die bestehende Partizipationskultur, vorhandenes Sozialkapital, etc. zeigen in den untersuchten Fällen weder signifikante Korrelationen noch plausible Einflüsse.

4 Schlussfolgerungen

Die Analyse von 15 Fallstudien partizipativer Entscheidungsverfahren hinsichtlich ihrer Effektivitätssteigerung von Governance ergibt ein differenziertes Bild. Die untersuchten partizipativen Verfahren sind insgesamt heterogen und reichen von typischen Standortentscheidungen („NIMBY“-Situationen) über Verhandlungen zwischen Behörde und Industrie und lokale Opposition gegen Großprojekte bis hin zu Bürgerinitiativen, denen Umweltschutz ein zentrales Anliegen ist. Bei dieser Heterogenität ist mit 15 Fällen sicherlich keine Repräsentativität im statistischen Sinn gegeben; um gesicherte Aussagen zu einzelnen Mechanismen zu treffen, die in unterschiedlichen Fallkonstellationen wirken, ist eine Vergrößerung der Datenbasis unter Einbeziehung klassischer Top-Down-Verfahren vonnöten, wie sie die Autoren in einem größeren geplanten Projekt anstreben. Ein exemplarischer Abgleich der wichtigsten Hypothesen mit der empirischer Realität scheint anhand der 15 analysierten Fälle aber möglich. Als zentrale Ergebnisse kristallisieren sich heraus:

1. Die untersuchten deutschen/europäischen Partizipationsverfahren sind gut vergleichbar mit den nordamerikanischen. Obwohl letztere im Mittel 15 Jahre vorher stattfanden und unterschiedliche historische und kulturelle Bedingungen eine Rolle spielen, bestehen im transatlantischen Vergleich nur wenige systematische Unterschiede, zumal ähnliche Verfahrenstypen Anwendung finden. Der Hauptunterschied liegt in einer stärkeren Fokussierung auf Konfliktlösung in Nordamerika und einem stärkeren Gewicht auf Verfahrensqualität in Europa. Die grundsätzlich gute Vergleichbarkeit lässt für die Analyse weiterer nordamerikanischer Fallstudien aufschlussreiche Ergebnisse auch für den europäischen Raum erwarten.

Die Analyse über alle Fälle hinweg zeigt, dass die meisten in der Literatur beschriebenen Mechanismen zumindest in einigen der untersuchten Fälle tatsächlich auftreten – häufig genug allerdings gerade auch nicht.

2. So bestätigt sich die zentrale These, dass Partizipation die *Qualität* umweltbezogener Entscheidungen steigere, so allgemein nicht. Nur in einem Drittel der Fälle traten tatsächlich Informationsgewinne und soziale Lernprozesse auf, was zu einer stärkeren Berücksichtigung von Umweltaspekten in der Entscheidung führte. In anderen Fällen führte die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure sogar zu einer Abschwächung von Umweltschutzziele.
3. Die These, dass Partizipation die *Umsetzung* umweltbezogener Entscheidungen fördere, konnte gleichfalls nur für ein Drittel der Fälle bestätigt werden.

Allerdings hat Partizipation in keinem Fall zu einer erschwerten Implementation geführt.

4. Während ein Großteil der Partizipationsliteratur auf Prozesscharakteristika als wesentliche Einflussgrößen abhebt, kommt nach unserer Analyse dem gesellschaftlichen und ökologisch-technischen Kontext eine erhebliche Bedeutung zu. Dabei ist es in einigen Fällen offensichtlich, dass Partizipation förderliche Kontextbedingungen wie z.B. Win-win-Situationen überhaupt erst zur Entfaltung bringt. So banal wie ernüchternd: Den größten Einzeleinfluss auf die erzielten Ergebnisse haben die Interessen und Ziele der beteiligten Akteure. Bestehende Interessenlagen und Einflussmöglichkeiten wirken offenbar über die partizipativen Prozesse hinaus weiter. So führen Verfahren, bei denen Akteure mit anspruchsvollen Umweltzielen beteiligt sind, zu stärker umweltbezogenen Entscheidungen als solche, in denen Akteure mit schwächer ausgeprägten Umweltpräferenzen beteiligt sind.

Zivilgesellschaftliche Beteiligung hat, so lässt sich schlussfolgern, in modernen Demokratien durchaus ein erhebliches Governance-Potenzial und führt in vielen Fällen zu sachgerechteren, ‚ökologischeren‘ und/oder besser akzeptierten Entscheidungen im öffentlichen Raum. Wir fragen insbesondere nach den Bedingungen, unter denen dies gilt. Als statistisch signifikant kristallisieren sich insbesondere ein niedriger Konfliktgrad, geringe öffentliche Aufmerksamkeit, geringe Machtasymmetrien, die Existenz von Win-win-Potenzialen sowie eine angemessene Repräsentation gesellschaftlicher Gruppen und ein faires Partizipationsverfahren heraus. Ausschlaggebend sind in vielen Fällen die Interessenlagen der beteiligten Stakeholder. Da Akteursinteressen aber ökologischen Gesichtspunkten teils mehr, teils weniger zugeneigt sind, bedeutet mehr zivilgesellschaftliche Partizipation keineswegs automatisch mehr Umweltschutz.⁵

⁵ Wir danken Ingo Bode für die konstruktiven Hinweise zur Verbesserung des Beitrags.

Literatur

- Alemann, U. von* (Hg.) 1975: Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung: Problemstellung und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. - Eine Einführung. Studienbücher zur Sozialwissenschaft, Opladen
- Baranek, E./Günther, B.* 2005: Erfolgsfaktoren von Partizipation in Naturschutzgroßprojekten - Das Beispiel: Moderationsverfahren im Gewässerrandstreifenprojekt Spreewald, in: Feindt, P. H./Newig, J.(Hg.): Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Perspektiven der Politischen Ökonomie. Marburg, S. 299-319
- Beierle, T. C./Cayford, J.* 2002: Democracy in Practice. Public Participation in Environmental Decisions, Washington, DC
- Bulkeley, H./Mol, A. P. J.* 2003: Participation and Environmental Governance: Consensus, Ambivalence and Debate. In: Environmental Values 12 (2), S. 143-154
- Buse, M. J./Nelles, W.* 1975: Formen und Bedingungen der Partizipation im politisch/administrativen Bereich. In: Alemann, U. v. (Hg.): Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung. Problemstellung und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. - Eine Einführung. Opladen, S. 41-111
- Coglianesi, C.* 1997: Assessing Consensus: The Promise And Performance Of Negotiated Rule-making. In: Duke Law Journal 46, S. 1255-1346
- Cooke, B.* 2001: The Social Psychological Limits of Participation? In: Cooke, B./Kothari U. (Hg.): Participation: the new tyranny? London/New York, S. 102-121
- Creeghton, J. L.* 1981: The public involvement manual. Cambridge (Mass.)
- Cupps, D. S.* 1977: Emerging Problems of Citizen Participation. In: Public administration review 37 (5), S. 478-487
- Dahl, R. A.* 1994: A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. In: Political Science Quarterly 109 (1), S. 23-34
- Delli Carpini, M. X/Cook, F. L./Jacobs, L. R.* 2004: Public Deliberation, Discursive Participation, and Citizen Engagement: A Review of the Empirical Literature. In: Annual Review of Political Science 7, S. 315-344
- Dembart, L./Kwartler, R.* 1980: The Snoqualmie River Conflict: Bringing Mediation into Environmental Disputes. In: Goldmann, R. B. (Hg.): Roundtable Justice. Case studies in conflict resolution. Boulder, S. 39-58
- Diduck, A./Sinclair, A. J.* 2002: Public Involvement in Environmental Assessment: The Case of the Nonparticipant. In: Environmental Management 29 (4), S. 578-588.
- Doak, J.* 1998: Changing the World through Participative Action: The Dynamics and Potential of Local Agenda 21. In: Coenen, F. H. J. M./Huitema, D./O'Toole, L. J. (Hg.): Participation and the Quality of Environmental Decision Making. Dordrecht/Boston/London, S. 77-91
- Dollinger, W.* 1986: Bürgerbeteiligung in Genehmigungsverfahren von Großprojekten. Ein Beitrag zur Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen. Spardorf
- Elder, P. S.* 1982: Project Approval, Environmental Assessment and Public Participation. In: The Environmentalist 2, S. 55-71

- Elliott, M. L. P.* 1984: Improving Community Acceptance of Hazardous Waste Facilities Through Alternative Systems for Mitigating and Managing risk. In: Hazardous Waste 1 (3), S. 397-410
- EU* 2002: Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie. Aktive Beteiligung, Anhörung und Zugang der Öffentlichkeit zu Informationen (Übersetzung der englischen Originalfassung). Endgültige, nach dem Treffen der Wasserdirektoren im November 2002 erarbeitete Fassung. Guidance Document No. 8
- Feindt, P. H.* 2001: Regierung durch Diskussion? Diskurs- und Verhandlungsverfahren im Kontext von Demokratietheorie und Steuerungsdiskussion. Frankfurt/Main.
- Feindt, P. H./Newig, J.* 2005: Politische Ökonomie von Partizipation und Öffentlichkeitsbeteiligung im Nachhaltigkeitskontext. Probleme und Forschungsperspektiven. In: Feindt, P. H./Newig, J. (Hg.): Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Perspektiven der politischen Ökonomie. Marburg, S. 9-40
- Fisahn, A.* 2002: Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung. Tübingen.
- Geis, A.* 2005: Regieren mit Mediation. Das Beteiligungsverfahren zur zukünftigen Entwicklung des Frankfurter Flughafens. Studien zur politischen Gesellschaft. Wiesbaden
- Gosewinkel, D./Rucht, D./van den Daele, W./Kocka, J.* 2004: Zivilgesellschaft - national und transnational. In: Gosewinkel, D./Rucht, D./Van den Daele, W./Kocka, J. (Hg.): Zivilgesellschaft - national und transnational. Berlin, S. 11-26
- Hardin, G.* 1968: The tragedy of the commons. In: Science 162, S. 1243-1248
- Hill, S.* 1983: Intergovernmental Grant Negotiation (The Jackson Case). In: Susskind, L./Bacow, L./Wheeler, M. (Hg.): Resolving Environmental Regulatory Disputes. Cambridge, S. 86-121
- Hirschman, A. O.* 1984: Engagement und Enttäuschung: über das Schwanken der Bürger zwischen Privatwohl und Gemeinwohl. Frankfurt/Main
- Holzinger, K.* 1996: Grenzen der Kooperation in alternativen Konfliktlösungsverfahren: Exogene Restriktionen, Verhandlungsleitlinien und Outside Options. In: van den Daele, W./Neidhardt, F. (Hg.): Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren. Berlin, S. 232-276
- Jaegerman, A.* 1983: Behind-the-Scenes Negotiation in the NPDES Permit Process (The Hoston River Case). In: Susskind, L./Bacow, L./Wheeler, M. (Hg.): Resolving Environmental Regulatory Disputes. Cambridge, S. 30-55
- Jänicke, M.* 1996: Erfolgsbedingungen von Umweltpolitik. In: Jänicke, M. (Hg.): Umweltpolitik der Industrieländer. Entwicklung - Bilanz - Erfolgsbedingungen. Berlin, S. 9-28
- Kartez, J. D./Bowman, P.* 1993: Quick deals and raw deals: a perspective on abuses of public ADR principles in Texas resource conflicts. In: Environmental Impact Assessment Review 13, S. 319-330
- Knill, C./Lenschow, A.* (Hg.) 2000: Implementing EU Environmental Policy: New Directions and Old Problems. Manchester
- Kooiman, J.* 2005: Governing as Governance. In: Schuppert; G. F. (Hg.): Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien. Baden-Baden, S. 149-172

- Koontz, T. M./Thomas, C. W. 2006: What Do We Know and Need to Know about the Environmental Outcomes of Collaborative Management? In: *Public Administration Review* 66, S. 111-121
- Layzer, J. A. 2002: Citizen Participation and Government Choice. In *Local Environmental Controversies*. In: *Policy Studies Journal* 30 (2), S. 193-207
- Lee, M./Abbot, C. 2003: Legislation: The Usual Suspects? Public Participation Under the Aarhus Convention. In: *The Modern Law Review* 66 (1), S. 80-108.
- Lewis, D. 1973: *Counterfactuals*. Oxford
- Lind, E. A./Tyler, T. R. 1988: *The Social Psychology of Procedural Justice*. New York/London
- Linder, W./Vatter, A. 1996: Kriterien zur Evaluation von Partizipationsverfahren. In: Selle, K. (Hg.): *Planung und Kommunikation*. Wiesbaden, Berlin, S. 181-188
- López Cerezo, J. A./González García, M. 1996: Lay knowledge and public participation in technological and environmental policy. *Phil & Tech*. 2
- Macnaghten, P./Jacobs, M. 1997: Public identification with sustainable development. Investigating cultural barriers to participation. In: *Global Environmental Change* 7 (1), S. 5-24
- Mangerich, M. K./Luton, L. S. 1995: The Inland Northwest Field Burning Summit: A Case Study. In: Blackburn, J. W./Bruce, W. M. (Hg.): *Mediating Environmental Conflicts. Theory and Practice*. Westport/London, S. 247-265
- Müller-Erwig, K.-A. 1995: *Der Münchehagen-Ausschuß. Eine qualitative Betrachtung der sozialen Prozesse in einem Mediationsverfahren*. Schriften zu Mediationsverfahren im Umweltschutz. Berlin
- Munnichs, G. 2004: Whom to trust? Public Concerns, Late Modern Risks, and Expert Trustworthiness. In: *Journal of Agricultural and Environmental Ethics* 17, S. 113-130
- Newig, J. 2004: Public Attention, Political Action: The Example of Environmental Regulation. In: *Rationality and Society* 16 (2), S. 149-190
- Newig, J. 2005a: Erleichtert Öffentlichkeitsbeteiligung die Umsetzung (umwelt-) politischer Maßnahmen? Ein Modellansatz zur Erklärung der Implementationseffektivität. In: Feindt, P. H./Newig, J. (Hg.): *Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Perspektiven der politischen Ökonomie*. Marburg, S. 89-116
- Newig, J. 2005b: Die Öffentlichkeitsbeteiligung nach der EG-Wasserrahmenrichtlinie: Hintergründe, Anforderungen und die Umsetzung in Deutschland. In: *Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht* 28 (4), S. 469-512
- Opp, K.-D. 1996: Aufstieg und Niedergang der Ökologiebewegung in der Bundesrepublik. In: Diekmann, A./Jaeger, C. C. (Hg.): *Umweltsoziologie*. Opladen, S. 350-379.
- Pahl-Wostl, C./Hare, M. 2004: Processes of Social Learning in Integrated Resources Management. In: *Journal of Community & Applied Social Psychology* 14 (3), S. 193-206
- Pellizzoni, L. 2003: Uncertainty and Participatory Democracy. In: *Environmental Values* 12 (2), S. 195-224
- Putnam, R. D. 1995: Bowling Alone: America's Declining Social Capital. In: *Journal of democracy* 6 (1), S. 65-78
- Remm, O. 2005: Partizipation – ein schillernder Begriff. In: *GAIA - Ecological Perspectives for Science and Society* 14 (3), S. 227-228

- Renn, O./Kastenholz, H./Schild, P./Webler, T./Wilhelm, U. 1998: Der kooperative Diskurs in der Praxis - Standortsuche für eine Deponie im Kanton Aargau. In: Renn, O./Kastenholz, H./Schild, P./Wilhelm, U. (Hg.): Abfallpolitik im kooperativen Diskurs. Bürgerbeteiligung bei der Standortsuche für eine Deponie im Kanton Aargau. Zürich, S. 107-131
- Renn, O./Webler, T./Wiedemann, P. 1995: The Pursuit of Fair and Competent Citizen Participation. In: Renn, O./Webler, T./Wiedemann, P. (Hg.): Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse. Dordrecht, S. 339-368
- Schenk, A./Hunziker, M./Kienast, F. 2007: Factors influencing the acceptance of nature conservation measures - A qualitative study in Switzerland. In: Journal of Environmental Management 83, S. 66-79
- Schneider, J.-P. 1996: Kooperative und konsensuale Formen administrativer Entscheidungsprozesse. In: Schenk, K.-E./Streit, M. E./Schmidtchen, D. (Hg.): Jahrbuch für Politische Ökonomie, Tübingen, S. 82-102
- Schuppert, G. F. 2004: Governance-Leistungen der Zivilgesellschaft. Vom staatlichen Rechtssetzungsmonopol zur zivilgesellschaftlichen Selbstregulierung. In: Gosewinkel, D./Rucht, D./Van den Daele, W./Kocka, J. (Hg.): Zivilgesellschaft - national und transnational, Berlin, S. 245-264
- Selle, K. 1996a: Klärungsbedarf. Sechs Fragen zur Kommunikation in Planungsprozessen - insbesondere zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern. In: K. Selle (Hrsg.): Planung und Kommunikation, Wiesbaden, Berlin, S. 161-180
- Selle, K. 1996b: Von der Bürgerbeteiligung zur Kooperation und zurück. Vermittlungsarbeit bei Aufgaben der Quartiers- und Stadtentwicklung. In: K. Selle (Hrsg.): Planung und Kommunikation, Wiesbaden, Berlin, S. 61-78
- Steele, J. 2001: Participation and Deliberation in Environmental Law: Exploring a Problem-solving Approach. In: Oxford Journal of Legal Studies 21 (3), S. 415-442
- Striegnitz, M. 1997: Das Mediationsverfahren Münchenhagen-Ausschuß. In: Köberle, S./Glöde, F./Hennen, L. (Hg.): Diskursive Verständigung? Mediation und Partizipation in Technikkontroversen. Baden-Baden, S. 27-46
- Sullivan, T. J. 1983: The Difficulties of Mandatory Negotiation (The Colstrip Power Plant Case). in: Susskind, L./Bacow, L. /Wheeler, M. (Hg.): Resolving Environmental Regulatory Disputes. Cambridge, S. 56-85
- Susskind, L./Bacow, L./Wheeler, M. (Hg.) 1983: Resolving Environmental Regulatory Disputes. Cambridge
- Tableman, M. A. 1990: San Juan National Forest Mediation. In: Crowfoot, J. E./Wondolleck, J. M. (Hg.): Environmental disputes: community involvement in conflict resolution. Washington, D.C.: Covelo, S. 32-65
- Talbot, A. R. 1984: Settling Things. Six Case Studies in Environmental Mediation, Washington, D.C.
- Thomas, J. C. 1995: Public Participation in Public Decisions. New Skills and Strategies for Public Managers San Francisco
- Todd, S. 2002: Building consensus on divisive issues: a case study of the Yukon wolf management team. In: Environmental Impact Assessment Review 22, S. 655-684

- Turner, M. A./Weninger, Q. 2005: Meetings with Costly Participation: An Empirical Analysis. In: Review of Economic Studies 72 (1), S. 247-268
- Tyler, T. R. 1990: Why People Obey the Law. New Haven
- Voßkuhle, A. 2001: "Schlüsselbegriffe" der Verwaltungsrechtsreform. Eine kritische Bestandsaufnahme. In: Verwaltungsarchiv 92, S. 184-215
- Webler, T. 1995: "Right" Discourse in Citizen Participation: An Evaluative Yardstick. In: Renn, O./Webler, T./Wiedemann, P. (Hg.): Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse. Dodrecht, S. 35-86
- Webler, T./Kastenholz, H./Renn, O. 1995: Public Participation in Impact Assessment: A Social Learning Perspective In: Environmental Impact Assessment Review 15, S. 443-463
- Weidner, H. 2004: Nachhaltigkeitskooperation: vom Staatspessimismus zur Zivilgesellschaftseuphorie? In: Gosewinkel, D./Rucht, D./Van den Daele, W./Kocka, J. (Hg.): Zivilgesellschaft - national und transnational. Berlin, S. 383-410
- Whelan, J./Lyons, K. 2005: Community Engagement or Community Action: Choosing Not to Play the Game, in: Environmental Politics 14 (5), 596-610
- Wiedemann, P. M./Claus, F./Gremler, D. 1995: Ergebnisse des Forums 'Abfallwirtschaft Lübeck'. Arbeiten zur Risiko-Kommunikation Heft 15. U. Programmgruppe Mensch, Technik, Jülich
- Würtenberger, T. 1996: Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen. Verwaltung 2000, Baden-Baden
- Zilleßen, H. 1996: Die Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik. In: Selle, K. (Hg.): Planung und Kommunikation. Wiesbaden, Berlin, 115-128