

# Erleichtert Öffentlichkeitsbeteiligung die Umsetzung (umwelt-) politischer Maßnahmen?

Ein Modellansatz zur Erklärung  
der Implementationseffektivität<sup>1</sup>

*Jens Newig*

erscheint in:

Feindt, P.H., Newig, J. (Hrsg.) (2005): Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit. Perspektiven der politischen Ökonomie, Marburg: Metropolis

## *Zusammenfassung*

In Zeiten fortwährender Implementationsdefizite setzt die Umweltpolitik zur Verbesserung ihrer Umsetzung heute zunehmend auf partizipative Entscheidungsfindung, wie eine Analyse der relevanten Begründungszusammenhänge in der aktuellen EU-Gesetzgebung zeigt. Hier stellt sich jedoch die empirische Frage, inwieweit partizipative Verfahren tatsächlich zu einer verbesserten Umsetzung von Politik und damit letztlich zu einem stärker nachhaltigen Umgang mit der natürlichen Umwelt beitragen. Noch sind die Wirkungen und speziell die Implementationseffektivität partizipativer Verfahren unzureichend konzeptionalisiert und empirisch untersucht. Dieser Beitrag unternimmt den Versuch, Schlüsselmechanismen zu identifizieren und in einem Kausalmodell auf der Basis von Kontext-, Prozess- und Ergebnisvariablen zu systematisieren. Der Beitrag schließt mit Vorschlägen, wie das vorgestellte Modell als konzeptioneller Rahmen für eine aussagekräftige Sekundäranalyse existierender Fallstudien genutzt werden kann.

<sup>1</sup> Ich danke Ilke Borowski, Britta Kastens und Karina Rasche für hilfreiche Kommentare.

## 1. Einleitung

Angesichts der fortwährenden Implementationsdefizite hoheitlicher Umweltpolitik scheint die gegenwärtige Betonung partizipativer Elemente überwiegend in einer Desillusionierung über die Wirksamkeit staatlicher Steuerungsversuche begründet.<sup>2</sup> Sie ist verbunden mit der Hoffnung und Erwartung, dass partizipative Verfahren zu einer verbesserten Befolgung und Umsetzung (im Sinne der vereinbarten Umweltziele) aufgrund einer fundierteren Wissensbasis und einer verstärkten Akzeptanz von Entscheidungen, kurz: einer gesteigerten *Effektivität* der angestrebten Politik führen.<sup>3</sup> Ganz allgemein wird überdies erwartet, dass eine zunehmend komplexe gesellschaftliche Verflechtung auch eines polyzentrisch und partizipativ ausgerichteten Steuerungsmodus' bedarf<sup>4</sup>.

Nun sind diese Erwartungen keinesfalls unwidersprochen geblieben. Selbst wenn man der pessimistischen Einschätzung von Partizipation als „Tyrannei“ (Cooke/Kothari 2001) nicht folgt, so sind doch Argumente nicht von der Hand zu weisen, dass Beteiligung nicht zum Nulltarif zu haben und auch in ihren Wirkungen keinesfalls unumstritten ist (siehe etwa Lee/Abbot 2003). Mindestens aber stellt sich die *empirische* Frage, inwieweit partizipative Verfahren tatsächlich zu einer verbesserten Umsetzung von Politik und damit letztlich zu einer stärker nachhaltigen Umweltnutzung beitragen. Sollte sich herausstellen, dass dies (überwiegend) zu verneinen wäre, so käme die propagierte Ausweitung von Beteiligungsverfahren in Erklärungsnot – jedenfalls soweit es nicht primär um Partizipation um ihrer selbst willen und die damit verbundene Legitimitätssteigerung geht (Lee/Abbot 2003).<sup>5</sup>

Die Frage, die dieser Beitrag aufwirft, gehört damit zu den drängendsten, die zurzeit im Zuge der Ausweitung von Beteiligungsmöglichkeiten an öffentlichen Entscheidungen gestellt werden. Ganz bewusst ist der Titel dieses Beitrags in der Frageform formuliert. Es ist an dieser Stelle nicht beabsichtigt, eine Antwort zu geben – wohl aber sollen Möglichkeiten aufgezeigt werden, wie ein besseres Verständnis erreicht werden kann. Die Ausgangshypothese lautet, dass die Antwort differenziert ausfallen wird: Es wird vermutet, dass der Erfolg eines Verfahrens nicht allein von den verwendeten Beteiligungsmöglichkeiten oder der Auswahl der einbezogenen Akteure abhängt, sondern dass vielmehr eine Vielzahl von Einflussfaktoren, die auch den polit-ökonomischen Kontext der Entscheidung umfassen, ausschlaggebend ist. Es gilt also herauszufinden, unter *welchen Bedingungen* und mit *welchen Beteiligungsmodi* die *Effektivität der Umsetzung umweltpolitischer Maßnahmen* – gemessen an der Erreichung des materiell vorgegebenen Umweltziels – *in welcher Weise* beeinflusst wird.

Obwohl der gesamte Bereich der Partizipationsforschung inzwischen eine begrüßenswert hohe Differenzierung aufweist, hat die Frage nach der Effektivität von Beteiligungsverfahren für die Umsetzung politischer Ziele bislang erstaunlich wenig Aufmerksamkeit erhalten. Demzufolge ist zum einen die empirische Basis nach wie vor dünn und vor allem fragmen-

<sup>2</sup> Vgl. Europäische Kommission 1996; Minsch et al. 1998; Voßkuhle 2001; Lee/Abbot 2003.

<sup>3</sup> Europäische Kommission 1996; Coglianesi 1997; Coenen et al. 1998.

<sup>4</sup> Minsch et al. 1998; Faber 2001; siehe auch Heinrichs in diesem Band.

<sup>5</sup> Ein weiteres Problem, dem hier nicht weiter nachgegangen werden soll, sind die legitimatorischen Probleme, die Beteiligungsverfahren selbst aufwerfen können, etwa dadurch, dass existierende asymmetrische Machtpositionen noch stärker als bei traditionell-hoheitlichen Verfahren, die allein auf dem Prinzip der mittelbaren Demokratie fußen, zum Tragen kommen, siehe etwa Selle 1996b, 72.

tiert.<sup>6</sup> Soweit ersichtlich, liegt im deutschen und englischen Sprachraum bislang keine einzige systematische Studie zu dieser Frage vor. Zum anderen fehlt es an einer systematischen Konzeptualisierung der relevanten Wirkungsmechanismen. Zwar existiert ein nicht unerheblicher Fundus empirischen und theoretischen Wissens; er liegt aber verstreut in einer großen Zahl einzelner Studien, in denen Aspekte der Implementationseffektivität meist nur gestreift werden; zugrunde liegende Mechanismen werden häufig nur implizit angenommen. So mahnen Beierle und Cayford in ihrer viel rezipierten Studie über Öffentlichkeitsbeteiligung bei umweltrelevanten Entscheidungen an,

”[...] 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“ (Beierle/Cayford 2002, 76).

Vor diesem Hintergrund unternimmt der vorliegende Beitrag den Versuch, vorhandenes Wissen über Mechanismen in einem Kausalmodell zu integrieren. Es geht also darum, Hypothesen über die Mechanismen, nach denen Beteiligungsverfahren zu verbesserter Politikimplementation führen, klar herauszuarbeiten und miteinander zu verknüpfen.

Die Begriffe Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation werden hier weit gefasst. Sie beziehen die verschiedensten Formen von Bürger- und Interessenbeteiligung – von der reinen Informierung durch die Behörde über Anhörungsverfahren bis zur kooperativen Problemlösung – ein (Newig 2005; Mostert sowie Carter in diesem Band), beschränken sich aber auf Verwaltungsverfahren und schließen damit die Beteiligung an Wahlen und betrieblichen Entscheidungen sowie rein bürgerschaftliches Engagement ohne das Ziel, eine bindende Entscheidung zu erzielen, aus. Konfliktmittlungs- und Mediationsverfahren kommen insoweit in Betracht, als ihr Ergebnis in ein behördliches Entscheidungsverfahren einfließt.

Im folgenden zweiten Teil dieses Beitrags wird zunächst nach den Begründungszusammenhängen für die Ausweitung von Beteiligungsverfahren in aktuellen EU-Dokumenten und Richtlinien und speziell nach der Rolle von Effektivitäts- im Unterschied zu Legitimitätserwägungen gefragt. Im dritten Teil wird dann eine variablen- und hypothesengestützte Modellstruktur vorgeschlagen, die sich als konzeptioneller Rahmen für weitere Untersuchungen versteht. Der vierte Teil ist Vorschlägen gewidmet, wie das vorgestellte Modell als konzeptioneller Rahmen für eine aussagekräftige Sekundäranalyse existierender Fallstudien genutzt werden kann.

## *2. Begründungszusammenhänge zwischen Legitimität und Effektivität*

Untersucht wurden drei Dokumente, die in jüngster Zeit maßgebliche Standards für Partizipationsrechte (und Beteiligungspflichten) gesetzt haben. Als wichtigste verfahrensrechtliche Regelungen werden zunächst (1) die Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie (ÖBRL) sowie (2)

<sup>6</sup> Siehe Holzinger 1999; Diduck/Sinclair 2002; Beierle/Cayford 2002, 58, 76; Turner/Weninger 2005; für die international-vergleichende Politikforschung bereits Kern/Bratzel 1996, 28 ff., 54.

das Århus-Übereinkommen, zu dessen Umsetzung die ÖBRL unter anderem dient, herangezogen. Als wichtigste *materielle* Regelung mit weit reichenden Beteiligungsvorgaben wird weiterhin (3) die Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) untersucht. Da sich der Text der WRRL selbst jeglicher Begründung für Beteiligung enthält (siehe näher Newig 2005), wurde auf den „Leitfaden zur Beteiligung der Öffentlichkeit in Bezug auf die Wasserrahmenrichtlinie“ zurückgegriffen, der im Rahmen der Gemeinsamen Strategie zur Umsetzung der WRRL (Common Implementation Strategy – CIS) veröffentlicht wurde.<sup>7</sup>

Die Analyse zeigt, dass jede der verwendeten Begründungen – bei aller Komplexität und Diversität im Einzelnen – sich einer der zwei Grundkategorien Effektivität bzw. Legitimität zuordnen lässt.<sup>8</sup> Entweder geht es darum, den materiellen Umweltschutz effektiver zu erreichen, oder es wird auf eine erhöhte Legitimität der Entscheidungsfindung abgestellt; oft werden auch beide Begründungen herangezogen. Damit ist übrigens nicht gesagt, dass sich nicht auch andere Motivationen und Begründungen für Beteiligung finden ließen, die stärker mit den strategischen, politisch-symbolischen Zielen der beteiligten Akteure zusammenhängen. So scheint es nicht unplausibel, dass etwa auf europäischer Ebene die Einbeziehung von Bürgern in Verwaltungsentscheidungen auch als Alibi, als Kompensation für mangelnde Bürgernähe und Transparenz im Zusammenhang mit den politischen Organen der EU gesehen werden kann.<sup>9</sup> Aber derlei Motivationen finden sich verständlicherweise nicht in den offiziellen Begründungen.

*Effektivität* bezieht sich auf das materielle Ergebnis des Entscheidungsprozesses, also inwiefern eine politisch-administrative Entscheidung geeignet ist, ein vorgegebenes Ziel zu erreichen<sup>10</sup>. Dies kann beispielsweise der „gute chemische Zustand“ eines Gewässers nach den Vorgaben der EG-Wasserrahmenrichtlinie sein. Als Kriterien für Effektivität werden einerseits die Qualität der Entscheidung selbst, andererseits die Qualität ihrer Umsetzung, genannt (siehe Tabelle 1). Alle untersuchten Dokumente verweisen auf eine erhöhte *Qualität der Entscheidung* durch eine bessere Informationsbasis, indem Wissen der (lokalen) Akteure in die Entscheidung einfließt, auf das die Behörden ansonsten keinen direkten Zugriff haben. Die Dokumente zur Umsetzung der WRRL verweisen weiterhin auf die Relevanz von Informationen über die Werte und Meinungen der involvierten Akteure – also Wissen darüber, inwiefern geplante Maßnahmen bei den Betroffenen auf Zustimmung oder Ablehnung stoßen. Dies kann sehr viel darüber aussagen, wie Maßnahmen ausgestaltet sein müssen, um von den Regelungsadressaten akzeptiert und daher befolgt zu werden. Das wohl meistgenannte Ziel von

<sup>7</sup> Im Rahmen der CIS – einer bislang einmaligen Institution zur Förderung und Gewährleistung der kohärenten Umsetzung einer Richtlinie – wurden 14 thematische Leitfäden entwickelt und von Vertretern der Mitgliedstaaten und der Kommission verabschiedet. Zur Rechtsnatur dieser Leitfäden siehe Newig 2005.

<sup>8</sup> Hierfür finden sich mitunter abweichende Bezeichnungen. Beispielsweise sprechen Webler/Tuler 2000 von „effective policy outputs“ sowie „democratic expectations“; für weitere analoge Terminologien siehe Lee/Abbot 2003, 81. Es sei angemerkt, dass der Begriff der Effektivität, anders als hier, mitunter auch als *Oberbegriff* für die Erreichung unterschiedlichster Ziele von Beteiligung verwendet wird (siehe etwa Rowe/Frewer 2005).

<sup>9</sup> So Kaika 2003; Kaika/Page 2003; Hilp 2003.

<sup>10</sup> Dem liegt die realistische Annahme zugrunde, dass das Ziel zumindest im Groben durch politisch-administrative Maßgabe bereits bestimmt ist. Fehlt ein solches, bzw. findet im Verlaufe des partizipativen Entscheidungsprozesses eine erhebliche Erweiterung, Verengung oder Redefinition des ursprünglichen Ziels statt, so können Effektivitätskriterien sinnvollerweise nur noch auf die Erreichung der neuen Zielvorgaben angewendet werden.

Öffentlichkeitsbeteiligung ist die *Qualität der Umsetzung*. So heißt es etwa im WRRL-Leitfaden: „Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist kein Selbstzweck, sondern ein Instrument, um die Umweltziele der Wasserrahmenrichtlinie zu erreichen“ (EU 2002, 7). Darin wird als das grundlegende Argument für die Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung „die wirksame Umsetzung und Erreichung der wasserwirtschaftlichen Umweltziele (guter Zustand bis 2015)“ genannt (EU 2002, 26). Alle drei Dokumente gehen davon aus, dass Beteiligung zunächst die Informationslage auf Seiten der involvierten Akteure erhöht und dadurch auch zu einem gesteigerten Umweltbewusstsein führt. Das Århus-Übereinkommen und die ÖBRL nennen in diesem Zusammenhang auch den Aspekt von Umweltbildung und -erziehung. Ganz wesentlich wird von Beteiligung eine verstärkte *Akzeptanz der Entscheidung und die Identifikation damit* auf Seiten der involvierten Akteure und infolgedessen eine erleichterte Umsetzung der Entscheidung erwartet. Vor allem der Beteiligungsleitfaden zur WRRL setzt darauf, dass in Beteiligungsverfahren konfligierende Interessen bereits im Vorfeld der Entscheidung vermittelt werden und so das Potenzial künftiger (Rechts-) Streitigkeiten und der damit verbundenen Kosten verringert wird. Darüber hinaus wird eine Verbesserung des Vertrauensverhältnisses sowohl zwischen den gesellschaftlichen Akteuren untereinander als auch gegenüber dem Entscheidungsträger erwartet, was ebenfalls zu einer langfristig verbesserten Umsetzung von Entscheidungen führen soll.

Begründungszusammenhang		Århus-Ü.	ÖBRL	WRRL-B	
Effektivität	Umweltschutz verbessern, Umweltziele erreichen	Ewg. 5, 6, 7, 9	Ewg. 1, 2	S. 7, 26	
	Qualität der Entscheidung	Verfügbarmachung lokalen (Laien-) Wissens	Ewg. 16	Ewg. 3	S. 24, 26, 41
		Gewinnung von Wissen über Meinungen und Akzeptanz seitens der Öffentlichkeit			S. 24
	Qualität der Umsetzung	Erhöhung des Umweltbewusstseins, Erziehung, Bildung, Information	Ewg. 9, 14	Ewg. 3	S. 4, 26
		Akzeptanz der und Identifikation mit der getroffenen Entscheidung	Ewg. 10	Ewg. 3	S. 4, 26, 41
		Bildung von Vertrauen zwischen zivilgesellschaftlichen Akteuren sowie gegenüber der Verwaltung			S. 26, 41
		Verringerung von Konfliktpotential durch Ausgleich von Interessen			S. 26, 41
Legitimität	Transparenz der Entscheidungsfindung und Kontrolle der staatlichen Entscheidungsträger	Ewg. 10, 11	Ewg. 3	S. 26	
	Wahrnehmung von Eigeninteressen auf Seiten der zivilgesellschaftlichen Akteure	Ewg. 18			
	demokratische Willensbildung	Ewg. 21			

Tab. 1: Typologie von Zielen der Öffentlichkeitsbeteiligung, wie sie in verschiedenen EU-Dokumenten genannt werden unter Angabe der jeweiligen Fundstellen. ÖBRL = Öffentlichkeitsbeteiligungsrichtlinie; WRRL-B = Beteiligungsleitfaden zur Wasserrahmenrichtlinie; Ewg. = Erwägungsgrund in der jeweiligen Präambel zum Århus-Übereinkommen bzw. zur ÖBRL.

*Legitimitätserwägungen* sind in den untersuchten Dokumenten insgesamt weniger prominent, recht deutlich allerdings im Århus-Übereinkommen vertreten. Hauptargument ist die Transparenz der Entscheidungsfindung im Sinne einer Kontrolle der staatlichen Entscheidungsträger. Damit mag zugleich auch ein Aspekt gesteigerter Effektivität angesprochen sein, wengleich dies nicht zentral ist. Als weiteren Punkt nennt das Århus-Übereinkommen die legitime Wahrnehmung von Eigeninteressen seitens der nichtstaatlichen Akteure, allerdings nur mit Bezug auf den Zugang zu den Gerichten. Das vielleicht wichtigste Argument für Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen von Legitimitätserwägungen, nämlich die Stärkung der demokratischen Willensbildung und der direkten bzw. lokalen Demokratie überhaupt, wird ebenfalls allein im Århus-Übereinkommen genannt.

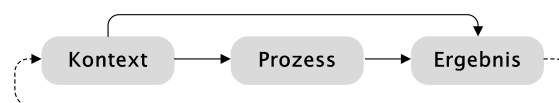
Zwischen Effektivitäts- und Legitimitätsgesichtspunkten bestehen Querbeziehungen. So wird eine Entscheidung, die zu einer effektiven Verbesserung der Umweltqualität führt, sicher eher als legitim angesehen als eine bloße Alibi-Maßnahme. Umgekehrt, und vielleicht noch wichtiger, wird eine legitime Entscheidung vermutlich eher akzeptiert – und leichter umgesetzt – werden als eine als illegitim empfundene. So spricht auch aus den Erwägungsgründen des Århus-Übereinkommens letztlich das Ziel aller Beteiligungsbemühungen, zu einer besseren Umweltqualität beizutragen, wengleich immer aus anthropozentrischer Sichtweise vor dem Hintergrund eines menschlichen Rechts auf eine gesunde Umwelt (Erwägungsgrund 7).

Als Hauptmotiv für eine verstärkte Einbeziehung von Bürgern und Interessengruppen in (umwelt-) politischen Entscheidungsverfahren – zumindest in der aktuellen EU-Gesetzgebung – erscheint mithin eine leichtere und effektivere Umsetzung politischer Maßnahmen. Dies soll hier als *Implementationseffektivität* bezeichnet werden, um den instrumentellen Charakter von Beteiligung in Abgrenzung von Konzeptionen von Beteiligung als Selbstzweck zu unterstreichen, die stärker auf den legitimatorischen Aspekt abheben.

### 3. *Implementationseffektivität von Beteiligungsverfahren im gesellschaftlichen Kontext: Vorschlag einer Modellstruktur*

#### 3.1 *Elemente des Modells: Kontext, Prozess, Ergebnis*

Die hier vorgeschlagene Modellstruktur ist das Ergebnis einer Literaturrecherche zu Mechanismen, durch die partizipative Verfahren sich auf die Effektivität der Umsetzung politischer Maßnahmen auswirken. Sie basiert – in Anlehnung an Beierle/Cayford 2002 – auf der Grundvorstellung, wonach das *Ergebnis* und die Effektivität einer Entscheidung von der Art des Entscheidungsprozesses abhängen, der selbst in einem gesellschaftlichen *Kontext* stattfindet und von diesem beeinflusst wird. Letztlich wirken die erzielten Änderungen – im Sinne der Umweltqualität, aber auch im sozialen System – auf den Kontext zurück. Diese Rückwirkungen sind teils auf längeren Zeitskalen angesiedelt und können dabei weit über ein einzelnes Entscheidungs- bzw. Beteiligungsverfahren hinausgehen. So kann sich das Ergebnis eines Verfahrens auf den Kontext späterer Entscheidungen auswirken:



Jede dieser drei Domänen enthält eine Vielzahl von Variablen (siehe Tabelle 2), die einander in bestimmter Weise beeinflussen.

Kontext	Prozess	Ergebnis
<b>Problemstruktur</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Problemkomplexität (zum Verständnis nötige Expertise/Zeitbedarf)</li> <li>- räumliche Skala</li> <li>- Lösungsoptionen (technische od. sonstige, Kosten)</li> </ul> <b>Akteure</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Interesse/Betroffenheit</li> <li>- Macht/Ressourcen</li> <li>- Informiertheit/Problemverständnis</li> <li>- situative Partizipationsneigung</li> </ul> <b>Sozialstruktur</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- öffentliche Aufmerksamkeit gegenüber dem Problem</li> <li>- Sozialkapital i. S. generalisierten Vertrauens</li> <li>- Sozialnormen</li> </ul>	<b>Prozessdesign</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Partizipationsmöglichkeiten für NSA (von der ZB vorgegebener Verfahrenstyp)</li> <li>- Fairness (Repräsentativität etc.)</li> </ul> <b>Prozessablauf</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Informationsfluss ZB → NSA (Maß relevanter Informationen, die zur Verfügung gestellt werden)</li> <li>- Informationsfluss NSA → ZB</li> <li>- tatsächliche Partizipation und Einflussnahme seitens der NSA</li> </ul>	<b>Direkte Ergebnisse des Beteiligungsprozesses</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Informationsgewinn für die ZB</li> <li>- Konnte eine (konsensuale) Konfliktlösung erzielt werden?</li> <li>- Akzeptanz/Identifikation der NSA mit dem erzielten Ergebnis</li> <li>- Stärkung des Vertrauensverhältnisses zw. NSA untereinander sowie zw. NSA und ZB</li> </ul> <b>Implementationseffektivität</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Entscheidungsergebnis (Geeignetheit der Maßnahmen, Anreize/Sanktionen, Kontrollmögl.)</li> <li>- Umsetzung/Befolgung durch die Rechtsadressaten</li> <li>- materielle Wirksamkeit (messbare Wirkungen i. S. des gesetzten Ziels)</li> </ul>

Tab. 2: Übersicht über die Domänen und Variablen des Modells. ZB = zuständige Behörde, NSA = nichtstaatliche Akteure. Eigene Zusammenstellung.

Abbildung 1 vermittelt einen Überblick über die vollständige Modellstruktur im Sinne eines Wirkungsdiagramms<sup>11</sup>. Jeder Wirkungszusammenhang ist als Hypothese zu verstehen. Wie bei Wirkungsdiagrammen üblich, wurde jeweils vermerkt, ob es sich der Tendenz nach um eine verstärkende („+“) oder abschwächende („-“) Wirkung<sup>12</sup> handelt. Soweit für einige Variablenbeziehungen unterschiedliche, teils gegensätzliche Wirkungen angenommen werden können, wurde das „±“-Symbol verwendet. Zur besseren Orientierung wurden alle Wirkungszusammenhänge sowohl im Text als auch in der Graphik mit einer Zahlenkennung in eckigen Klammern versehen.

Der nun folgende Gang durch das Gesamtmodell orientiert sich an den Wirkungen (weniger an den einzelnen Variablen). Er setzt beim Ergebnis, der Implementationseffektivität, an (3.2) und arbeitet sich dann über die Wirkungen der Partizipation auf die Implementationseffektivität (3.3) und die Einflüsse der Prozessgestaltung (3.4) in der Kausalkette zurück bis zu den Wirkungen des Kontexts (3.5).

<sup>11</sup> Die Darstellung mag an die Input-Output-Modelle Eastons (1965a; 1965b) erinnern – sie teilt aber nicht dessen organisch-funktionalen Ansatz.

<sup>12</sup> Dabei bedeutet eine verstärkende Beziehung nicht notwendig eine Erhöhung des Wertes der jeweils abhängigen Variable; vielmehr hat ein niedriger Wert der unabhängigen Variable eine Abschwächung des Wertes der abhängigen Variable zur Folge.

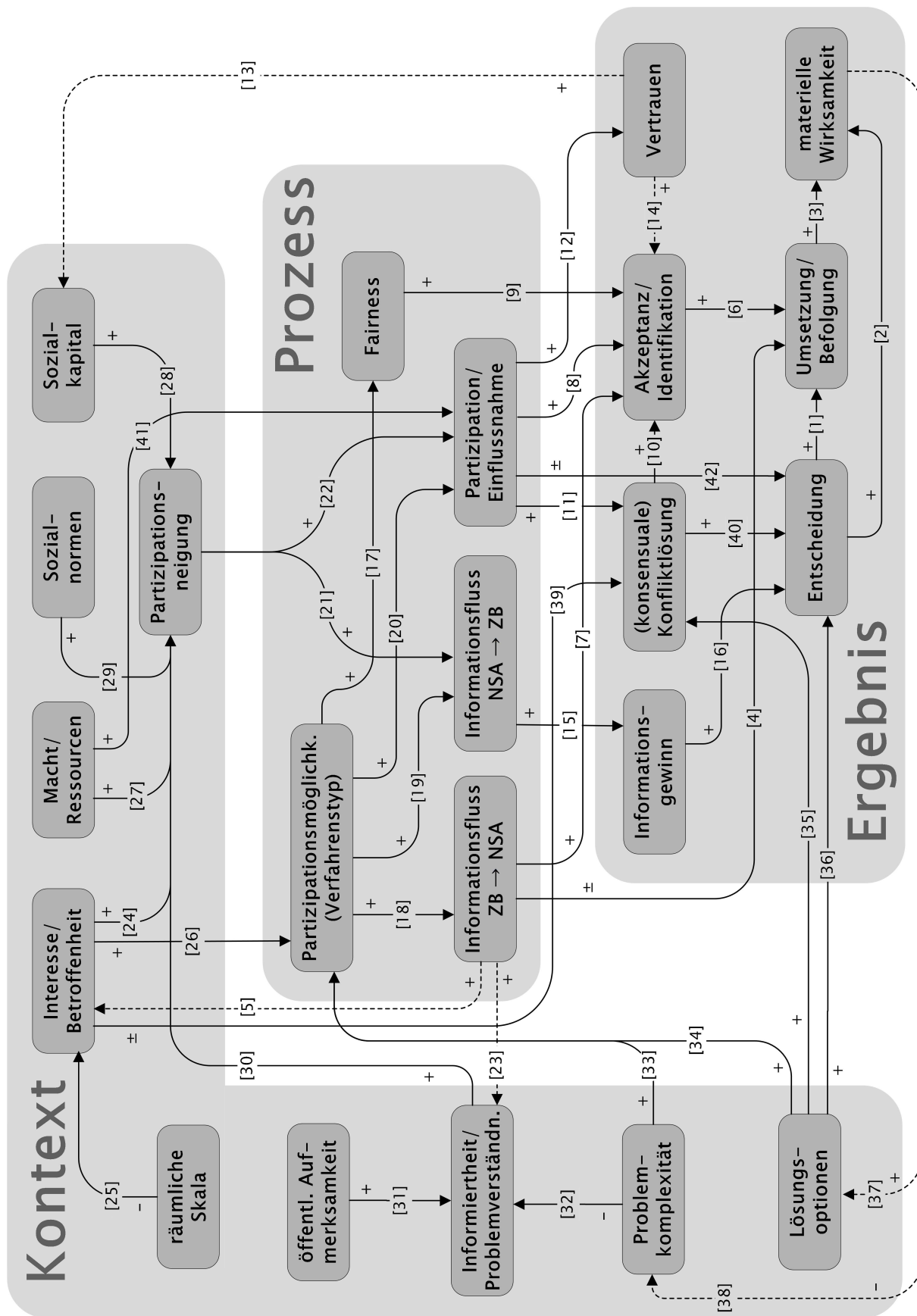


Abb. 1: Modellstruktur. Pfeile stellen kausale Wirkungen dar, gestrichelte Pfeile bedeuten (zeitlich versetzte) Rückwirkungen. Die Zahlen beziehen sich auf die im Text genannten Hypothesen. Weitere Erläuterungen siehe Text. Eigene Darstellung.

### 3.2 Implementationseffektivität

Den gedanklichen Ausgangspunkt des Modells bildet eine einfache Kausalkette, welche die wesentlichen Faktoren der Implementationseffektivität umfasst, zunächst ohne dabei die Wirkungen von Partizipation zu berücksichtigen. Sie lehnt sich an die traditionellen Heuristiken der Implementationsforschung im Sinne von Policy Design – Implementation – Impact an, wie sie seit den 1970-er Jahren bekannt sind (siehe etwa Pressman/Wildavsky 1984; Mayntz 1980) und folgt damit letztlich einem Top-Down-Ansatz (Hill/Hupe 2002, 44 ff.). Dies mag zunächst überraschen, da sich die Partizipationsforschung ja gerade auf Formen der Entscheidungsfindung konzentriert, die vom traditionell-hoheitlichen Modus abweichen. In dem Maße jedoch, in dem, wie gezeigt, eine effektive Politikumsetzung Ziel und Maßstab für Beteiligungsverfahren darstellt, ist bereits die Richtung der Analyse vorgegeben: eben von der staatlichen Entscheidung (unter Beteiligung nicht-staatlicher Akteure) zur Umsetzung durch die Rechtsadressaten.<sup>13</sup>

Zu Beginn der Betrachtung steht das Ergebnis des Entscheidungsverfahrens, die Entscheidung selbst. Sie umfasst in der Regel

- ein zu erreichendes Ziel (sofern dies nicht extern bereits vorgegeben ist), z.B. die Erreichung einer bestimmten Feinstaubkonzentration in der Luft oder die Renaturierung eines Gewässers;
- bestimmte sachbezogene Maßnahmen, dieses Ziel zu erreichen, z.B. die Sperrung bestimmter Innenstadtstraßen für Lkw oder die Vornahme baulicher Maßnahmen zur Wiederherstellung einer naturnahen Gewässermorphologie;
- gegebenenfalls Anreize, Sanktions- und Kontrollmöglichkeiten.

Die beschlossenen Maßnahmen können mehr oder weniger geeignet sein, das gewünschte Ziel zu erreichen; ebenso können Sanktionsmechanismen mehr oder minder dazu taugen, die Umsetzung der Entscheidung zu gewährleisten; ihr gänzlich Fehlen ist häufig ein Indikator für eine mangelnde Umsetzbarkeit der Entscheidung. Die Geeignetheit der sachbezogenen sowie Sanktionsmaßnahmen stellt folglich ein Maß für die potenzielle Effektivität einer Entscheidung in Bezug auf das gesteckte Ziel dar; sie wird als Effektivität erster Stufe bezeichnet.

Auf der zweiten Stufe steht die tatsächliche Befolgung bzw. Umsetzung der sachbezogenen Maßnahmen. Hundertprozentige Umsetzung bedeutet, dass die potenzielle Effektivität der Maßnahmen in aktuelle Effektivität übergeht. Häufig liegt aber ein Umsetzungsdefizit vor, so dass die aktuelle Effektivität (Effektivität zweiter Stufe) die potenzielle nicht erreicht. Die rechtssoziologische Forschung kommt zu dem – wenig überraschenden – Ergebnis, dass die Umsetzung von Maßnahmen positiv von den beschlossenen Anreizen, Sanktions- und Kontrollmöglichkeiten abhängt.<sup>14</sup> [1]

Schließlich hängt die tatsächlich erreichte materielle Wirksamkeit (aktuelle Effektivität) – gemessen am Verhältnis von erreichtem Ist zu vorgegebenem Soll – naheliegenderweise so-

<sup>13</sup> Dies schließt selbstverständlich nicht die Existenz komplexer Quer- und Rückwirkungen oder auch evolutionärer Mechanismen, wie sie in der Implementationsforschung seit Majone/Wildavsky 1978 diskutiert werden, aus.

<sup>14</sup> Vgl. etwa Friedman 1972, 222 f.; Raiser 1999, 277; Cotterrell 1992, 61 f.; 143.

wohl positiv von der Geeignetheit der sachbezogenen Maßnahmen [2] als auch positiv von der Quote der Befolgung bzw. Umsetzung ab [3].

### *3.3 Verbesserte Entscheidungsfindung und Umsetzung durch Partizipation*

Die zentrale Annahme des Modells besteht nun darin, dass beide Variablen, die die materielle Wirksamkeit maßgeblich beeinflussen – Entscheidung und Umsetzung/Befolgung – ihrerseits positiv davon abhängen, dass bzw. wie nichtstaatliche Akteure am Entscheidungsprozess beteiligt waren, welche Informationsflüsse dabei generiert wurden und ob dadurch Konflikte bereinigt werden konnten. Bereits vor mehr als 20 Jahren erklärte die (noch stark juristisch orientierte) Verwaltungsforschung, Bürgerbeteiligung fördere die Berechenbarkeit und Vorsehbarkeit eines Entscheidungsprozesses, diene daher der Planrealisierung und erfülle insoweit eine Effektivierungsfunktion (von Mutius 1981, 164). Ein noch weiter gehendes Ergebnis der vergleichenden Politikforschung lautet, nur ein partizipativ angelegter Politikstil führe zu einer vergleichsweise hohen Effektivität von Umweltpolitik, und zwar gemessen am Niveau von Emissionen und Ressourcennutzung.<sup>15</sup> Jedenfalls wird Partizipation die Fähigkeit zugesprochen, die Qualität der Entscheidungsfindung durch die Verhinderung von Implementationsproblemen zu verbessern (Bulkeley/Mol 2003, 151).

Welche Mechanismen aber liegen diesen sehr allgemeinen Annahmen zugrunde?

#### *Informierung der Beteiligten*

Zu Beginn steht die schon fast banale Behauptung, dass diejenigen Akteure, an die sich eine Entscheidung richtet, diese auch kennen müssen, um sie befolgen zu können. Werden die künftigen Adressaten bereits im Vorfeld umfassend über zu erwartende Ergebnisse eines Verfahrens informiert, kann angenommen werden, dass die Wahrscheinlichkeit der Befolgung steigt, da die möglicherweise erforderlichen und Zeit beanspruchenden (technischen oder organisatorischen) Umstellungsmaßnahmen rechtzeitig vorgenommen werden können [4].

Allerdings wird auch die Gegenthese vertreten. Danach kann die Informierung der Beteiligten auch schwindende Akzeptanz hervorrufen, insoweit eine möglicherweise idealisierte, verklärte, auf Nichtwissen beruhende Vorstellung von hoheitlichem Handeln dadurch desillusioniert wird. Dies steht im Einklang mit der Idee, dass symbolisches Handeln – Handeln also, das unterschiedliche, auch widersprüchliche Aspekte scheinbar vereint, die Rezipienten über tatsächliche Verhältnisse aber im Unklaren lässt (Newig 2003) – besonders akzeptanzfördernd wirkt (Cotterrell 1992, 172 ff.).

In jedem Fall kann damit gerechnet werden, dass eine umfassende Informierung die Problemwahrnehmung der Betroffenen und damit auch ihre Interessen und – subjektive – Betroffenheit verändert [5].

#### *Akzeptanz*

Die zweite These besagt, dass die Umsetzung einer beschlossenen Maßnahme – gemessen an Zügigkeit und Befolgungsgrad – positiv davon abhängt, ob sie von den Adressaten akzeptiert

<sup>15</sup> Zimmermann 1997, 427 f.; siehe auch Hofman 1998; Lemos 1998.

wird bzw. diese sich sogar mit ihr identifizieren<sup>16</sup> – immer voraus gesetzt, dass die Entscheidung nicht schon aufgrund anderer Faktoren, z. B. wirksamer Sanktionen, praktisch vollständig umgesetzt und befolgt wird [6]. Untersuchungen legen seit den 1980-er 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 heute ohne breite Akzeptanz bei den Betroffenen nicht mehr durchführbar sind.<sup>17</sup> Akzeptanz im hier verwendeten Sinne reicht von der Befürwortung und Identifikation mit einer Entscheidung bis zur Duldung trotz Nichtgefallen. Mit Luhmann (1978, 33) liegt Akzeptanz dann vor, wenn „Betroffene aus welchen Gründen auch immer die Entscheidung als Prämisse ihres eigenen Verhaltens übernehmen und ihre Erwartungen entsprechend umstrukturieren“. Ausschlaggebend ist, dass die Betroffenen davon absehen, gegen eine Entscheidung vorzugehen.

Zur Förderung der Akzeptanz bietet sich zum einen die schon erwähnte möglichst frühzeitige und umfassende Informierung der Betroffenen an [7]. Hierbei geht es darum, schon feststehende Entscheidungen gut zu kommunizieren, im wesentlichen also „Public Relations“ zu betreiben und längerfristig auch einen gewissen erzieherischen Effekt – etwa im Sinne eines erhöhten Umweltbewusstseins – zu erzielen (siehe dazu bereits Ryffel 1972, 240 f.).

Darüber hinaus wird von einer intensiveren Beteiligung der Betroffenen bzw. Adressaten, die in einem auf gegenseitiger Kommunikation beruhenden und als fair empfundenen Verfahren abläuft, eine verbesserte Akzeptanz und Identifikation erwartet. Dies gilt auch dann, wenn das erzielte Ergebnis nicht den eigenen Vorstellungen entspricht [8].<sup>18</sup> Begründet wird diese Annahme mit den Ergebnissen der Procedural-Justice-Forschung, denen zufolge die Akzeptanz einer Entscheidung maßgeblich von Aspekten eines fairen Verfahrens getragen wird, wobei eben eine Entscheidung unter Einbeziehung der Betroffenen als fairer betrachtet wird als eine einseitig getroffene [9].<sup>19</sup>

Eine Entscheidung, an der konfligierende Interessen beteiligt sind [40], lässt insbesondere dann eine hohe Akzeptanz erwarten, wenn sie am Ende auf einem Konsens oder zumindest für alle tragbaren Kompromiss beruht [10]. Dies wiederum setzt in aller Regel ein intensives Beteiligungsverfahren voraus, in dem die Betroffenen ihre Anliegen wirksam geltend machen können [11] sowie ein Interessenspektrum, das es grundsätzlich erlaubt, zu einer konsensualen Lösung zu kommen [39]. Auch das Vorhandensein (technischer bzw. sonstiger) Lösungsoptionen wirkt begünstigend [36].

Als mittel- bis langfristiger Effekt „gelungener“ partizipativer Verfahren ist auch der Aufbau bzw. die Stärkung des Vertrauensverhältnisses sowohl zwischen den beteiligten nicht-staatlichen Akteuren als auch gegenüber der Verwaltung zu nennen (Mostert 2003) [12]. Dies wiederum kann langfristig zu einer Erhöhung des (regionalen) Sozialkapitals führen und damit den Kontext künftiger Verfahren positiv beeinflussen [13] wie auch zu einer verbesserten Akzeptanz (künftiger) Maßnahmen führen [14].

<sup>16</sup> Webler/Renn 1995, 23 m. w. N.; Bulkeley/Mol 2003, 151.

<sup>17</sup> Vgl. Dollinger 1986, 40 für das Verfahren um das Kernkraftwerk Wyhl, siehe auch Würtenberger 1996; Voßkuhle 2001, 202 f. m. w. N.

<sup>18</sup> Siehe etwa Creighton 1981; Thomas 1995, 8 f.; Würtenberger 1996, 98 ff.; Zilleßen 1996, 121 f.

<sup>19</sup> Tyler 1990; Lind/Tyler 1988; Bulkeley/Mol 2003.

### *Bessere Entscheidungsfindung durch soziales Lernen und Integration lokalen Wissens*

Die dritte These lautet, dass die Qualität des Entscheidungsergebnisses selbst durch Partizipation verbessert wird. Dies setzt voraus, dass im Zuge des Beteiligungsprozesses tatsächlich Informationen generiert werden, die der Behörde nicht schon vorher zur Verfügung standen [15]. Dabei kann es zum einen 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). Zum zweiten kann das sachliche Wissen der Beteiligten über ihre (lokalen) Verhältnisse die Informationsbasis des Entscheidungsprozesses verbessern (Cerezo/García 1996; Yearley et al. 2003). Dabei wird angenommen, dass diejenigen, die am nächsten an einem Problem dran sind, auch ein größeres Verständnis desselben entwickeln (Steele 2001, 437; Thomas 1995, 10). 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, 127). Insoweit die Öffentlichkeit zu bestimmten Qualitätsanforderungen an eine Entscheidung (die etwa aufgrund von Berufsstandards, der Einhaltung von Rechtsnormen oder Budget-Restriktionen gegeben sind) gerade nichts beitragen kann, kommt es regelmäßig zu Spannungen zwischen rivalisierenden Zielen auf Seiten der Behörde:

“Where the needs for quality are greater, there is less need to involve the public. Where, on the other hand, the needs for acceptability are greater, the need to involve the public and to share decision-making authority will be greater. Where both needs are substantial, there will be competing needs for public involvement and for constraints on that involvement” (Thomas 1995, 36).

Zu nennen sind schließlich emergente Effekte, die sich aus der engen Interaktion von Akteuren in einem Gruppenprozess herausbilden [42]. So werden als Vorteil partizipativer Entscheidungsfindung die positiven Wirkungen sozialen Lernens, die Vielfalt von Perspektiven und die damit verbundene kreativere Entscheidungsfindung herausgestellt.<sup>20</sup> 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.

Wenn es auch keinen Automatismus darstellt, so ist doch anzunehmen, dass das im Beteiligungsprozess erhobene bzw. generierte Wissen – wie immer dies zu werten sei – letztlich in das Ergebnis der Entscheidung einfließt [16].

### *3.4 Einfluss der Verfahrensgestaltung*

Die Wahl des Verfahrenstyp legt grundsätzlich fest, ob es etwa zu einer reinen Informationsveranstaltung, einer Anhörung oder aber einem wechselseitigen Austausch mit weitergehenden Möglichkeiten der Einflussnahme (z. B. Forum, Planungszelle) kommt (siehe etwa Feindt 1997) und beeinflusst damit stark sowohl die tatsächliche Partizipation und Einflussnahme

<sup>20</sup> Linder/Vatter 1996, 181; Doak 1998; Mostert 2003; Pahl-Wostl/Hare 2004.

seitens der nichtstaatlichen Akteure [20] als auch die wechselseitigen Informationsflüsse (Rowe/Frewer 2005) [18, 19]. Weiterhin liegt in der Verfahrensgestaltung ein wesentlicher Faktor für die Fairness des Verfahrens, gemessen etwa an den gleichberechtigten Chancen aller Beteiligten auf Wortbeiträge und auf die Artikulation von Geltungsansprüchen (Webler 1995) [17]. Als „Erfolgskriterien“ seien hier 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, 182 ff.). 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 („forgone conclusions“), so wird sich dies negativ auf die tatsächliche Partizipation auswirken (Selle 1996a, 177 f.; Diduck/Sinclair 2002, 579; 583) [20].

### *3.5 Einfluss des Kontexts*

Werden die drei Prozessablauf-Variablen zum einen Teil vom behördlicherseits vorgegebenen Prozessdesign beeinflusst [18, 19, 20], so ist es zum anderen Teil die Partizipationsneigung der nichtstaatlichen Akteure [21, 22]. Unter Partizipationsneigung wird hier die situative Bereitschaft zu Engagement, Mitwirkung und Einflussnahme unter den gegebenen Möglichkeiten verstanden, die nicht notwendig mit einer grundsätzlichen Partizipationsbereitschaft (siehe Buse et al. 1978) identisch ist.

#### *Interesse*

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, 52; Opp 1996, 357 ff.) [24]. Nur bei einem klaren erwarteten Nutzen ist eine Beteiligung wahrscheinlich (Selle 1996a, 177). Dabei kann es sich auch um ‚sachfremde‘ Interessen wie etwa das Bedürfnis nach Anerkennung handeln, solange die Akteure in der Partizipation eine Möglichkeit sehen, diese zu befriedigen (Buse/Nelles 1975, 51 f.). Umgekehrt liegt ein möglicher Hinderungsgrund für Partizipation in einem mangelnden Interesse an dem Gegenstand des Verfahrens (Diduck/Sinclair 2002, 579). 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, 584). Eine weitere These lautet, dass sich Akteure mit extremen Positionen generell eher und stärker beteiligen (Lüdemann 2001, 53; Turner/Weninger 2005).

Als wichtige Einflussgröße auf das Interesse an einem Entscheidungsverfahren kann dessen räumliche Skala gelten [25]. Je großräumiger das Problem und je weiter damit der Kreis der potenziell Beteiligten, desto geringer wird das Interesse daran sein, da die eigenen Belange nur noch am Rande tangiert werden.

Von besonderer Bedeutung nicht allein für die Partizipationsneigung, sondern auch für die Möglichkeit einer (konsensualen) Konfliktlösung ist die Frage der Interessenkonstellation in Verbindung mit sozialen Dilemma-Situationen. 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.<sup>21</sup> Auch Kompensationsleistungen und ein faires Beteiligungsverfahren können in manchen dieser Fälle nicht zu einer von Seiten der Betroffenen akzeptierten Entscheidung führen [39].

Neben dem Einfluss der Akteurswahrnehmungen und -interessen auf deren Partizipationsneigung [24] wird sich in vielen Fällen auch die Verfahrensgestaltung seitens der zuständigen Behörde zumindest in Teilen am Interessenspektrum der Betroffenen ausrichten [26]. Dies ist vor allem bei Bottom-Up-Initiativen zu erwarten, wenn also das Entscheidungs- bzw. Beteiligungsverfahren von nicht-staatlichen Akteuren angeregt wird.

### *Macht und Ressourcen*

Weiterer, entscheidender Faktor für die Partizipationsneigung, aber auch für die tatsächliche Teilhabe und Einflussnahme ist die Machtposition des jeweiligen Akteurs (Lee/Abbot 2003) [27, 41]. So wird bei mächtigen, einflussreichen und finanzstarken Akteuren (z.B. großen Firmen) ein höherer Partizipationsgrad festgestellt (Turner/Weninger 2005); dies gilt auch für Einkommen und sonstige Ressourcen einschließlich persönlichem Sozialkapital (Lüdemann 2001, 52). Bürger fordern mit zunehmendem Bildungsgrad Mitwirkungsmöglichkeit in Entscheidungen, die ihr Leben beeinflussen (Thomas 1995, 5). Umgekehrt gelten fehlende Ressourcen – bei individuellen Akteuren besonders Zeit und Kosten – als Hinderungsgrund für Partizipation (Selle 1996a, 177; Diduck/Sinclair 2002, 579 ff.). In Verfahren mit starken Machtasymmetrien unter den Beteiligten besteht daher die Tendenz und die Gefahr, dass die Interessen schwächerer Akteure womöglich stärker unterdrückt werden als dies in einem formalisierten hoheitlichen Verfahren der Fall wäre.<sup>22</sup>

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 (politischer) Partizipation gilt [28]. Auch soziale bzw. moralische Normen und Institutionen, die hier begrifflich nicht dem Sozialkapital zugerechnet werden, können einen positiven Einfluss auf die Partizipationsneigung haben [29]. So können möglicherweise Regionen mit guter ausgebildeter Partizipationskultur von solchen mit geringer ausgebildeter unterschieden werden.

### *Information und Komplexität*

Als dritter die Partizipationsneigung wesentlich beeinflussender Faktor gilt die Informiertheit der betreffenden Akteure (siehe bereits Buse/Nelles 1975, 52) [30]. Mangelnde, nicht verfügbare oder zu technische Information sowie ein mangelndes Verständnis der Zusammenhänge und Vorgänge gelten allgemein als Hemmschuh für Partizipation (Kartez/Bowman 1993; Webler et al. 1995; Diduck/Sinclair 2002, 579 ff.). Sicherlich verändert sich der Informationsstand der Akteure im Verlaufe eines Verfahrens; dies ist durch die Rückwirkung [23] ange-

<sup>21</sup> Elliott 1984, 397; siehe auch Hirschman 1984; Thomas 1995, 185; Webler/Renn 1995, 27; Pahl-Wostl 2002, 4.

<sup>22</sup> Vgl. etwa Cupps 1977; Schneider 1996; Selle 1996b, 72 f.; Turner/Weninger 2005; Hilp 2003.

deutet. Allerdings soll die Informiertheit hier vor allem als Kontext- und weniger als Ergebnisvariable betrachtet werden.

Neben der hier auf der Hand liegenden Interessen- und Ressourcenbedingtheit des Informationsstandes scheinen vor allem zwei Faktoren wichtig, welche die Informiertheit von Akteuren bedingen. Dies ist zum einen die einem Thema gewidmete öffentliche Aufmerksamkeit, die sich primär in der Presseberichterstattung widerspiegelt [31]. So ist anzunehmen, dass das Niveau öffentlicher Aufmerksamkeit zu einem Thema die (individuelle) Verfügbarkeit entsprechender Informationen generell vereinfacht, den Informationsaufwand senkt und damit die Informiertheit eines Akteurs verbessert (Newig 2004). Zum anderen wirkt sich der Komplexitätsgrad des Problems selbst hemmend auf die Informiertheit aus [32]. Je vielschichtiger, ambivalenter und unsicherheitsbehafteter ein Problem ist und je mehr Wissen zu seinem Verständnis notwendig ist, desto relativ schlechter wird der Informationsstand in der Regel sein (Newig 2003, 114 f., 121 ff.).

#### *Einfluss der Problemstruktur*

Die Problemstruktur wirkt sich nicht allein auf die Partizipationsneigung der nichtstaatlichen Akteure aus, sondern kann auch die Verfahrensgestaltung seitens der zuständigen Behörde beeinflussen [33]. So ist es plausibel, dass bei einem extrem komplexen Problem der Informationsbedarf auf Seiten der Behörde entsprechend hoch ist und daher eine entsprechende Konsultation der Beteiligten vorgesehen wird.

Ganz entscheidend für die Ausgestaltung [34] und auch den möglichen Erfolg eines Beteiligungsverfahrens ist zudem der Einfluss von Lösungsoptionen – 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, 269). Wenn diese nicht gegeben sind, wird es im Falle konfligierender Interessen kaum zur einer konsensualen Lösung kommen [35]. Unabhängig von den Partizipationsmöglichkeiten wird das Ergebnis eines Entscheidungsverfahrens maßgeblich von den verfügbaren Lösungsoptionen abhängen [36].

Zu erwähnen bleibt schließlich, dass sich sowohl die Komplexität eines Problems als auch die zu Verfügung stehenden Lösungsoptionen als Folge einer wirksamen Umsetzung beschlossener Maßnahmen ändern werden und damit der Rahmen für die weitere Politikformulierung neu gesteckt ist [37, 38].

#### *4. Zusammenfassung und Ausblick*

Ausgehend von dem Befund, dass konsensuale und partizipative Governance-Formen vor allem im Umweltbereich zunehmend wichtiger und zunehmend auch rechtlich institutionalisiert werden, hat dieser Beitrag zunächst die relevanten Begründungszusammenhänge, wie sie zurzeit in der aktuellen EU-Gesetzgebung erscheinen, herausgearbeitet. An prominenter Stelle steht hier das Ziel, eine bessere und effektivere Umsetzung von Maßnahmen im Bereich der Politik der Nachhaltigkeit durch partizipative Entscheidungsfindung zu fördern. Hiervon ausgehend, verbunden mit der Feststellung, dass die Wirkungen und speziell die Implementationseffektivität partizipativer Verfahren unzureichend konzeptionalisiert und empirisch untersucht sind, wurde der Versuch der Identifizierung von Mechanismen und deren Systematisierung in einem Kausalmodell unternommen. Das vorgeschlagene Modell auf der Basis von

Kontext-, Prozess- und Ergebnisvariablen versteht sich in erster Linie als konzeptioneller Rahmen für die Auswertung des bestehenden, verstreut vorliegenden empirischen Materials. Als weiteres Vorgehen werden die folgenden Schritte vorgeschlagen:

- Vollständige Operationalisierung der Variablen durch geeignete Indikatoren und Bildung möglichst quantitativer Skalen. Beispielsweise lässt sich die Variable „öffentliche Aufmerksamkeit“ über die Zahl von Presseberichten pro Zeiteinheit messen und quantifizieren (Newig 2004). Möglicherweise ist eine weitere Disaggregation von Variablen notwendig; so wäre es etwa sinnvoll, die Variable „Entscheidung“ wie unter 3.2 vorgeschlagen in: Ziel, Maßnahmen sowie Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten zu disaggregieren.
- Umfassende Sekundäranalyse bestehender empirischer Studien aus den Bereichen der Partizipationsforschung sowie der Implementationsforschung. Erstere liefern teils – meist eher am Rande – Ergebnisse über die Implementationseffektivität von Beteiligungsprozessen, letztere treffen teils Aussagen über den Einfluss des Politikstils und damit auch über die Wirkung von Partizipation auf die Implementation. Dazu erfolgt eine Kodierung auf der Basis des hier vorgeschlagenen Variablenmodells.
- Auswertung des so gewonnenen Datenmaterials u. a. mit multivariaten statistischen Methoden, um die Zusammenhänge zwischen den einzelnen Variablen und die Relevanz der Einflussfaktoren zu quantifizieren. Hierzu bieten sich regressions-, varianz- und faktorenanalytische Verfahren an.
- Gegebenenfalls Reorganisation, Verfeinerung oder Aggregation der Modellstruktur entsprechend den Ergebnissen der Analyse.

Sicherlich bringt die eingeschlagene Vorgehensweise Herausforderungen mit sich, die hier nur mit den drei Stichworten kausale Zurechenbarkeit – Quantifizierbarkeit – Vergleichbarkeit der Primärerhebungen umrissen seien. Es besteht jedoch die Chance, erstmals ein modellförmig integriertes Verständnis über die Bedingungen, unter denen Beteiligungsprozesse erfolgreich zur Politikimplementation beitragen, zu gewinnen.

### *Literatur*

- 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. (Hrsg.): *Partizipation - Demokratisierung - Mitbestimmung. Problemstellung und Literatur in Politik, Wirtschaft, Bildung und Wissenschaft. - Eine Einführung*, Opladen, S. 41-111
- Buse, M.J., Nelles, W., Oppermann, R. (1978): *Determinanten politischer Partizipation. Theorieansatz und empirische Überprüfung am Beispiel der Stadtanierung Andernach. Studien zum politischen System der Bundesrepublik Deutschland*, Meisenheim am Glan
- Cerezo, J.A.L., García, M.G. (1996): *Lay knowledge and public participation in technological and environmental policy*, in: *Phil & Tech* 2 (1),

- Coenen, F.H.J.M., Huitema, D., O'Toole, L.J. (1998): Participation and environmental decision quality: an assessment, in: Coenen, F.H.J.M., Huitema, D., O'Toole, L.J. (Hrsg.): Participation and the Quality of Environmental Decision Making, Dordrecht, Boston, London, S. 307-324
- 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. (Hrsg.): Participation: the new tyranny? London, New York, S. 102-121
- Cooke, B., Kothari, U. (2001): The Case for Participation as Tyranny, in: Cooke, B., Kothari, U. (Hrsg.): Participation: the new tyranny? London, New York, S. 1-15
- Cotterrell, R. (1992): The Sociology of Law: An Introduction, London, Dublin, Edinburgh
- Creighton, 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
- 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. (Hrsg.): 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
- Easton, D. (1965a): A Framework for Political Analysis, Englewood Cliffs
- Easton, D. (1965b): A Systems Analysis of Political Life, New York
- 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.
- Faber, A. (2001): Gesellschaftliche Selbstregulierungssysteme im Umweltrecht: unter besonderer Berücksichtigung der Selbstverpflichtungen. Schriftenreihe des Freiherr-vom-Stein-Institutes; Band 36, Köln
- Feindt, P.H. (1997): Kommunale Demokratie in der Umweltpolitik. Neue Beteiligungsmodelle, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 47 (27), S. 39-46
- Fisahn, A. (2002): Demokratie und Öffentlichkeitsbeteiligung, Tübingen
- Friedman, L.M. (1972): Einige Bemerkungen über eine allgemeine Theorie des rechtsrelevanten Verhaltens, in: Rehbinder, M., Schelsky, H. (Hrsg.): Zur Effektivität des Rechts, Düsseldorf, S. 206-224
- Hardin, G. (1968): The tragedy of the commons, in: Science 162, S. 1243-1248
- Hill, M., Hupe, P. (2002): Implementing public policy: governance in theory and practice, London et al.
- Hilp, U. (2003): Weißbuch "Europäisches Regieren" und Bürgerbeteiligung - Ein untauglicher Versuch auf dem Weg zu einem Europa aller Bürger? in: Zeitschrift für Gesetzgebung, S. 119-129
- Hirschman, A.O. (1984): Engagement und Enttäuschung: über das Schwanken der Bürger zwischen Privatwohl und Gemeinwohl, Frankfurt am Main
- Hofman, P.S. (1998): Participation in Southeast Asian pollution control policies, in: Coenen, F.H.J.M., Huitema, D., O'Toole, L.J. (Hrsg.): Participation and the Quality of Environmental Decision Making, Dordrecht, Boston, London, S. 287-305
- Holzinger, K. (1996): Grenzen der Kooperation in alternativen Konfliktlösungsverfahren: Exogene Restriktionen, Verhandlungsleitlinien und Outside Options, in: van den Daele, W., Neidhardt, F. (Hrsg.): Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren, Berlin, S. 232-276

- Holzinger, K. (1999): Die Leistungsfähigkeit umweltpolitischer Kooperationslösungen, in: Bartmann, H., John, K.D. (Hrsg.): *Kooperative Umweltpolitik: Beiträge zum 8. Mainzer Umweltsymposium*, Aachen, S. 40-73
- Kaika, M. (2003): The Water Framework Directive: A New Directive for a Changing Social, Political and Economic European Framework, in: *European Planning Studies* 11 (3), S. 299-316
- Kaika, M., Page, B. (2003): The EU Water Framework Directive: Part 1. European Policy-Making and the Changing Topography of Lobbying, in: *European Environment* 13, S. 314-327
- 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
- Kern, K., Bratzel, S. (1996): Umweltpolitischer Erfolg im internationalen Vergleich, in: *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht* (3), S. 277-312
- 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
- Lemos, M.C.M. (1998): Popular participation and pollution control in Brazil, in: Coenen, F.H.J.M., Huitema, D., O'Toole, L.J. (Hrsg.): *Participation and the Quality of Environmental Decision Making*, Dordrecht, Boston, London, S. 267-286
- 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. (Hrsg.): *Planung und Kommunikation*, Wiesbaden, Berlin, S. 181-188
- Lüdemann, C. (2001): Politische Partizipation, Anreize und Ressourcen. Ein Test verschiedener Handlungsmodelle und Anschlußtheorien am ALLBUS 1998, in: Koch, A., Wasmer, M., Schmidt, P. (Hrsg.): *Politische Partizipation in der Bundesrepublik Deutschland. Empirische Befunde und theoretische Erklärungen*, Opladen, S. 43-72
- Luhmann, N. (1978): *Legitimation durch Verfahren*, 3. Aufl., Darmstadt, Neuwied
- Majone, G., Wildavsky, A. (1978): Implementation as Evolution, in: Freeman, H. (Hrsg.): *Policy Studies Review Annual 1978*, Beverly Hills, S. 103-117
- Mayntz, R. (1980): Die Implementation politischer Programme: Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet, in: Mayntz, R. (Hrsg.): *Implementation politischer Programme*, Königstein i. T., S. 236-250
- Minsch, J., Feindt, P.H., Meister, H.-P., Schneidewind, U., Schulz, T., Tscheulin, J. (1998): *Institutionelle Reformen für eine Politik der Nachhaltigkeit. Studie im Auftrag der Enquete-Kommission "Schutz des Menschen und der Umwelt" des Deutschen Bundestages*, Heidelberg / New York / Berlin
- Mostert, E. (2003): The Challenge of Public Participation, in: *Water Policy* 5 (2), S. 179-197
- 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
- von Mutius, A. (1981): Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei der Planung von Verkehrsanlagen, in: Blümel, W. (Hrsg.): *Frühzeitige Bürgerbeteiligung bei Planungen*, Berlin, S. 157-190
- Newig, J. (2003): *Symbolische Umweltgesetzgebung. Rechtssoziologische Untersuchungen am Beispiel des Ozongesetzes, des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes sowie der Großfeuerungsanlagenverordnung*. Schriften zur Rechtssoziologie und Rechtstatsachenforschung, Berlin
- Newig, J. (2004): Public Attention, Political Action: The Example of Environmental Regulation, in: *Rationality and Society* 16 (2), S. 149-190
- Newig, J. (2005): 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. (Hrsg.): *Umweltsoziologie*, Opladen, S. 350-379
- Pahl-Wostl, C. (2002): Participative and Stakeholder-Based Policy Design, Evaluation and Modeling Processes, in: *Integrated Assessment* 3 (1), S. 3-14

- 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
- Pressman, J.L., Wildavsky, A. (1984): *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley, Calif. et al.
- Putnam, R.D. (1995): *Bowling Alone: America's Declining Social Capital*, in: *Journal of democracy* 6 (1), S. 65-78
- Raiser, T. (1999): *Das lebende Recht: Rechtssoziologie in Deutschland*, Baden-Baden
- Rowe, G., Frewer, L.J. (2005): A Typology of Public Engagement Mechanisms, in: *Science, Technology, & Human Values* 30 (2), S. 251-290
- Ryffel, H. (1972): Bedingende Faktoren der Effektivität des Rechts, in: Reh binder, M., Schelsky, H. (Hrsg.): *Zur Effektivität des Rechts*, Düsseldorf, S. 225-246
- Schneider, J.-P. (1996): Kooperative und konsensuale Formen administrativer Entscheidungsprozesse, in: Schenk, K.-E., Streit, M.E., Schmidtchen, D. (Hrsg.): *Jahrbuch für Politische Ökonomie*, Tübingen, S. 82-102
- Selle, K. (1996a): Klärungsbedarf. Sechs Fragen zur Kommunikation in Planungsprozessen - insbesondere zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, in: Selle, K. (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: Selle, K. (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
- Thomas, J.C. (1995): *Public Participation in Public Decisions. New Skills and Strategies for Public Managers*, San Francisco
- 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. (Hrsg.): *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, Dordrecht, 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
- Webler, T., Renn, O. (1995): A Brief Primer on Participation: Philosophy and Practice, in: Renn, O., Webler, T., Wiedemann, P. (Hrsg.): *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, Dordrecht, S. 17-33
- Webler, T., Tuler, S. (2000): Fairness and Competence in Citizen Participation, in: *Administration & Society* 32 (5), S. 566-595
- Württemberg, T. (1996): *Die Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen*. Verwaltung 2000, Baden-Baden
- Yearley, S., Cinderby, S., Forrester, J., Bailey, P., Rosen, P. (2003): Participatory Modelling and the Local Governance of the Politics of UK Air Pollution: A Three-City Case Study, in: *Environmental Values* 12 (2), S. 247-262
- Zilleßen, H. (1996): Die Modernisierung der Demokratie im Zeichen der Umweltproblematik, in: Selle, K. (Hrsg.): *Planung und Kommunikation*, Wiesbaden, Berlin, S. 115-128
- Zimmermann, K.W. (1997): *Umweltpolitik, Effektivität und Effizienz*, in: Metz, L., Weidner, H. (Hrsg.): *Umweltpolitik und Staatsversagen. Festschrift für Martin Jänicke*, Berlin, S. 425-435