

Rezension zu:

Knierim, Andrea/Bausch, Stefanie/Gottschick, Manuel (Hg): Partizipation und Klimawandel. Ansprüche, Konzepte und Umsetzung. München: oekom, 2013. 294 Seiten, 34,95 EUR, ISBN-13: 978-3-86581-454-8

*Wolfgang Meyer*¹

Dies ist kein Buch über Evaluation. Gleichwohl behandelt es ein für Evaluationen wichtiges Thema: die Partizipation. Während in den Evaluationszeitschriften dieses Thema eher unter ideologischen Gesichtspunkten zwischen den Polen Evaluation als Instrument zur Beteiligung (emanzipatorischer Anspruch) und Beteiligung als Instrument zur Evaluation (forschungspraktische Notwendigkeit) oder als rein technische Fingerübung bestimmter Partizipationsverfahren abgehandelt wird, bietet dieses Buch eine systematische und praxisrelevante Auseinandersetzung mit dem Problem der Beteiligung von Stakeholdern. Viele Evaluator(innen) scheinen den Willen und die Bereitschaft zur Partizipation als grundsätzlich gegeben vorauszusetzen und übersehen, dass genau dieses in der Praxis das größte Problem darstellt: Nicht nur die Beteiligungsmöglichkeiten und -chancen, sondern auch die Beteiligungsbereitschaft und die Einsicht in die Notwendigkeit, seine Interessen zu einem bestimmten Zeitpunkt zu vertreten, sind ungleich zwischen und in den einzelnen Stakeholdergruppen verteilt. Gerade für Evaluationen, die den Anspruch einer fairen Beteiligung aller Betroffenen verfolgen, ist eine methodische Absicherung der Umsetzung dieses Anspruchs von hervorragender Bedeutung und damit eine Auseinandersetzung mit den eventuell auftretenden Schwierigkeiten.

Der vorliegende Reader stellt eine systematische Darstellung der Partizipationsprobleme im Klimaschutz dar und ist aufgrund der gelungenen Aufarbeitung der Erfahrungen in diesem Anwendungsbereich auch für Leser(innen) interessant, die sich inhaltlich nicht mit Klimafragen auseinandersetzen. Grundlage ist ein am Zentrum für Agrarlandforschung (ZALF) durchge-

führter Workshop im Mai 2012. Für Auftraggebende kann dieser Band als Anregung zur Gestaltung entsprechender Diskussionen im Programmverbund dienen, denn die Beiträge dieses Buchs entstanden alle in demselben Programmkontext („KLIMZUG – Klimawandel in Regionen zukunftsfähig gestalten“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung – bmbf). So konnten die unterschiedlichen Erfahrungen der Projektnehmer bereits frühzeitig untereinander ausgetauscht werden. Durch die Publikation dieser Erfahrungen soll nun eine weitere Verbreitung gefördert und dadurch eine Verbesserung der Beteiligung bei Klimaschutzvorhaben erreicht werden.

Der Reader umfasst sechzehn Beiträge, die drei Abschnitten zugeordnet worden sind. Diese Gliederung leitet sich ab aus einem emanzipatorischen Verständnis von Partizipation „als ein Prozess der gleichwertigen und aktiven Beteiligung unterschiedlicher Akteure[...], der alle Phasen eines Entwicklungsprozesses oder Programmes umfasst, von der Situationsanalyse über die Planung bis hin zur Bewertung von Maßnahmen“ (S. 11). Daraus ergibt sich zunächst ein normativer Anspruch an menschliches Handeln im Kontext von Programmen, der durch die Anwendung von partizipativen Verfahren realisiert werden soll. Mit diesen normativen Aspekten beschäftigen sich die fünf Beiträge des ersten Abschnitts.

Heike Walk stellt in ihrem überaus lesenswerten Beitrag die Frage nach den verschiedenen gesellschaftlichen Funktionen von Partizipation und den daraus abzuleitenden politischen Grundströmungen bei der Realisierung von Beteiligungsverfahren. Sie unterscheidet dabei die Funktion der Interessenintegration für effiziente-

¹ Centrum für Evaluation (CEval), Saarbrücken

res Handeln (Effizienzperspektive), die Verwirklichung individueller Teilhabe zur gemeinsamen Gestaltung von Gesellschaft (emanzipatorische Perspektive) sowie das Streben nach politischer Demokratisierung durch institutionalisierte Bürgerbeteiligungen (demokratische Perspektive). Aus diesen unterschiedlichen Ansprüchen an Partizipation leiten sich in der Praxis nicht nur Interessenskonflikte auf einer Metaebene ab, sondern auch die Anwendung unterschiedlicher Beteiligungsverfahren und Instrumente, die ihrerseits wiederum nur bestimmten Funktionen gerecht werden können. Dementsprechend gehört es „zu den Herausforderungen gelungener partizipativer Bürgerbeteiligung, für jeden Anwendungsfall eine angemessene Methodenform zu finden, die alle Beteiligten zufrieden stellt und eine zielführende, effiziente und faire Lösung für das vorliegende Problem liefert“ (S. 34). Dies lässt sich uneingeschränkt auch auf die Durchführung partizipativer Evaluationen übertragen.

Die beiden folgenden Beiträge von *Stefanie Baasch* und *Cordula Krupp* beschäftigen sich mit dem normativen Gehalt der gegenwärtigen Klimapolitik sowie den daraus abzuleitenden Fallstricken für Beteiligungsverfahren. Stefanie Baasch diskutiert hierbei den Umgang mit dem politischen Ziel der „Gerechtigkeit“ als Basis für die partizipative Einbeziehung der Beteiligten, während Cordula Krupp sich mit konkreten Problemen von Partizipation im Rahmen einer „Bürgerwerkstatt“ beschäftigt. In beiden Fällen wird warnend hervorgehoben, dass selbst gut gemeinte Beteiligungsverfahren aufgrund der unterschiedlichen Machtpositionen – sei es durch politische Legitimation oder erworbene Expertise – zu einer ungleichen Lastenverteilung, dem Ausschluss bestimmter (Sub-)Gruppen oder einer Fehlleitung des Partizipationsprozesses führen können.

Ein Beispiel für grundsätzlich in Beteiligungsverfahren auftretende Konflikte diskutieren *Stefan Rötzel* und *Kollegen* im nächsten Beitrag. Hier geht es um die insbesondere in komplexen Verfahren notwendige (einseitige) Wissensvermittlung, die z.B. in der Klimaschutzpolitik zur Aufklärung der Beteiligten über bestimmte Sachfragen und notwendige Verhaltensweisen oder Entscheidungen unabdingbar ist, und auf der anderen Seite die gemeinsamen und gleichberechtigten Lernprozesse aller Beteiligten im Beteiligungsprozess, die durch ein solches Wissensgefälle (und die damit häufig verbundene und von einigen Beteiligten wahrgenommene „Lehrer-Schüler“-Relation) konterkariert werden. Hieraus resultieren Konflikte („Belehrung

erzeugt Widerstand“) und Behinderungen eines für den Erfolg von Beteiligungsverfahren notwendigen iterativen Kommunikationsstils. Am Ende kann der Rückzug oder die Demotivierung bestimmter Teilnehmergruppen stehen.

Konfliktlinien dieser Art werden quasi durch den ordnungspolitischen Rahmen, in dem Beteiligungsverfahren agieren müssen, vorbestimmt und geprägt. *Simone Haffner* stellt die gegenwärtigen verwaltungsrechtlichen Gegebenheiten für eine Öffentlichkeitsbeteiligung auf den Prüfstand und kommt zu dem Schluss, dass die anhaltende Kritik an den vorhandenen Beteiligungsverfahren zeigt, „dass es bisher nicht gelungen ist, die Werthaltung und Interessen der Bevölkerung in das Verfahren zu integrieren“ (S. 93). So muss die Letztentscheidungskompetenz, bedingt durch die im Grundgesetz vorhandene Regelung, bei der Verwaltung verbleiben und die in öffentlichen Beteiligungsverfahren erarbeiteten Lösungen sind für diese Entscheidungen keineswegs bindend. Der hieraus resultierende Konflikt zwischen formaler Verfügungsgewalt und informeller Entscheidungsprädisposition beeinflusst nicht nur Bürgerbeteiligungsverfahren, sondern auch formative Evaluationsprozesse häufig sehr negativ.

Der zweite Abschnitt des Readers thematisiert die Frage nach den Akteuren, die in den Partizipationsprozess eingebunden werden sollen. Dabei steht hier bei den aufgeführten vier Beiträgen weniger die Stakeholderanalyse als Verfahren denn die Problematik der wahrgenommenen „Betroffenheit“ und die sich aus den Beteiligungsverfahren ergebenden Interaktionen im Fokus der Betrachtungen. Bereits im Beitrag von *Simone Haffner* wird das grundsätzliche Problem einer repräsentativen Abbildung der Interessen in Beteiligungsverfahren angesprochen, welches nun in dem Beitrag von *Anne Bundschuh* und *Andrea Knierim* an einem praktischen Beispiel konkretisiert wird. Der Beteiligungsprozess im Rahmen des Innovationsnetzwerks Klimaanpassung Brandenburg Berlin (INKA BB) führt zu einer Selbstselektion der teilnehmenden landwirtschaftlichen Praxispartner, deren soziostrukturelle Daten sich deutlich vom Durchschnitt der Brandenburger Landwirte unterscheiden. In einem freiwilligen Prozess ist eine solche, im Zeitverlauf zunehmende Differenzierung zwischen Beteiligung und Betroffenheit letztlich nicht zu verhindern und prägt die praktische Verwertbarkeit der erarbeiteten Resultate. Die Autorinnen betonen deshalb die Notwendigkeit einer „kritischen sozialwissenschaftlichen Begleitforschung, die die strukturellen und gesellschaftlichen Bedingungen sol-

cher Beteiligungsprozesse transparent macht“ (S. 118).

Die drei weiteren Beiträge dieses Abschnitts beschäftigen sich mit konkreten Auswirkungen der verwendeten Konzeptionen zur Einbeziehung von Akteuren in die Beteiligungsprozesse. *Sybille Bauriedl und Kolleginnen* zeigen die mit dem Begriff der „Betroffenheit“ verbundenen Auswahlprobleme auf. Insbesondere beklagen sie den Mangel vergleichender Analysen zu partizipativen Prozessen, „die qualifizierte Aussagen zu Betroffenheit und zur Identifikation von betroffenen Akteuren zulassen“ (S. 128). Hierzu könnte eine grundlagenorientierte Evaluationsforschung angesichts der vielfältigen Anwendungsbeispiele einen wertvollen Beitrag leisten. Der Beitrag von *Manuel Gottschick und Juliane Ette* hebt die räumliche Dimension der Beteiligung und die sich hieraus in den Interaktionen der Akteure wiederzufindenden Verwerfungen hervor. Die Netzwerkbildung und -entwicklung innerhalb einer Region kann sowohl im zeitlichen Verlauf als auch an den Schnittstellen zwischen verschiedenen Netzwerken zu Problemen führen, die im Rahmen der Steuerung solcher Prozesse zu beachten und durch ein geeignetes Netzwerkmonitoring zu überwachen sind. Die notwendigen Bedingungen gelingender Beteiligung stehen im Zentrum des Aufsatzes von *Gérard Hutter und Jörg Bohnefeld*. Am Beispiel des Verbundprojektes „Regionales Klimaanpassungsprogramm Modellregion Dresden“ (REGKLAM) zeigen die Autoren vier Spannungsfelder solcher Programme zur Etablierung von Governance-Netzwerken auf und diskutieren einige der beobachteten Auswirkungen auf die Beteiligungsprozesse.

Schließlich beschäftigen sich fünf Beiträge im dritten und letzten Abschnitt mit den gewonnenen Erfahrungen bei der Umsetzung verschiedener Beteiligungsmethoden und -instrumente in den unterschiedlichen Kontexten dieses Programms. *Sonja Siart und Andrea Knierim* analysieren in ihrem Beitrag die in den verschiedenen Teilprojekten des INKA BB-Programms eingesetzten Partizipationsverfahren in theoretischer und methodischer Hinsicht. Durch die Auswertung der in allen Teilprojekten durchgeführten SWOT-Analysen stellt dies in gewissem Sinn eine Metaevaluation (allerdings auf bescheidener Datenbasis) dar. Zu den auch für formative Evaluationen interessanten Befunden gehören die geschilderten Probleme bei der Vermittlung sozialwissenschaftlicher Methoden im Rahmen der Aktionsforschung, weil „die Einsicht in die Nützlichkeit solcher Investitionen [...] meist erst im Projektverlauf“ (S. 190) entsteht. Auch der

nächste Beitrag von *Patrick Scherhauser und Kollegen* zur Partizipation in regionalen integrierten Vulnerabilitätsassessments gehört zu den aus Evaluationsicht spannendsten Beiträgen dieses Readers. Vulnerabilitätsabschätzungen sollen den Akteuren helfen, die komplexen Zusammenhänge des Klimawandels zu verstehen und geeignete Maßnahmen zu implementieren. Die Autoren analysieren anhand eines theoriebasierten Kriterienkatalogs die Steuerung der Beteiligung in 14 ausgewählten Teilprojekten. Trotz der hohen Bedeutung, die der Partizipation zugerechnet wird, zeigen die Ergebnisse eine „unstrukturierte und improvisierte oder aber zumindest eine nur ungenügend dokumentierte Vorgehensweise“ (S. 211). Der Einsatz von Partizipationsverfahren erfolgt unsystematisch und nicht auf der Basis sorgfältigen Monitorings und Evaluation der Wirkungen und ist auch hinsichtlich der genutzten Verfahren nicht sonderlich vielfältig.

Die letzten drei Beiträge befassen sich schließlich mit sehr speziellen Partizipationsverfahren. *Wiebke Pohler und Christian Zottl* beschäftigen sich mit Online-Partizipations-tools und deren Einsatzmöglichkeiten. Ein wichtiger Befund ist dabei, dass die optimale Nutzung solcher Verfahren nur in Verbindung mit persönlichen Workshops möglich ist. Mit den Schwierigkeiten in Workshops speziell bei der Verwendung von Szenarien setzen sich *Thomas Zimmermann und Kollegen* anhand von drei Fallbeispielen auseinander. Aufgrund der nur begrenzten Aussagekraft ihrer eigenen Studie regen die Autoren „eine umfassendere Wirkungsanalyse bzw. Evaluation von Szenario-Workshops als partizipativem Verfahren der Klimaanpassung“ (S. 256) an. Der abschließende Beitrag schließlich fasst die Ergebnisse einer Diskussionsrunde zur Rolle der Wissenschaftler(innen) in Partizipationsprozessen zusammen. Diese von *Andrea Knierim und Kolleginnen* erstellte Dokumentation kommt zu dem Schluss, dass eine neutrale wissenschaftliche Position in einem solchen interaktiven Prozess nicht zu halten ist. Es lassen sich vier Formen von Begleitforschung mit verschiedenen Anforderungen und Vorgehensweisen unterscheiden, die in der Praxis zudem häufig miteinander vermischt sind: Grundlagenforschung, kooperative Forschung, Aktionsforschung und Evaluationsforschung. Hieraus ergeben sich multiple Rollenanforderungen an die Wissenschaftler(innen) im Partizipationsprozess, die von diesen zu bewältigen sind. Leider bleibt dieser Beitrag sehr oberflächlich und arbeitet die Konsequenzen nur ungenügend aus.

Der Band schließt mit einer Synthese der Beiträge durch den Herausgeber und die Herausgeberinnen, die drei Fragen nach Zweck und Ziel der Partizipationsverfahren, nach den beteiligten Gruppen und der Begründung ihrer Beteiligung sowie nach den Formen der Beteiligungsverfahren zu beantworten sucht. Bezüglich der ersten Frage kommen der Autor und die Autorinnen zu dem Befund, dass die Effizienzperspektive eindeutig überwiegt und die eingesetzten Partizipationsverfahren deutlich hinter den theoretisch-konzeptionell angelegten Möglichkeiten zurückbleibt. Die Auswahl der zu beteiligenden Personen und Personengruppen erfolgt oft zufällig und manchmal willkürlich: „Nur in wenigen Fällen wird beschrieben und reflektiert, mit welchen Konsequenzen sich bottom-up bzw. situationale Beteiligung von Praxispartnern und Stakeholdern auseinandersetzen muss“ (S. 274). Es mangelt somit häufig an der sorgfältigen Planung und Vorbereitung von Partizipationsprozessen. Die zentrale Herausforderung der Ge-

staltung der Beteiligung wird nur ungenügend angegangen, wobei die Probleme weniger auf der methodischen denn auf der normativ-konzeptionellen Ebene und in der fehlenden theoretischen Anbindung zu sehen sind. „Die Beiträge des Buchs zeigen, dass ein erheblicher Entwicklungsbedarf bei der Ausgestaltung von Partizipationsprozessen besteht“ (S. 277).

Diese Schlussfolgerung gilt sicher nicht nur für die Klimapolitik, die nun dank diesem Reader über einen sehr gut geschriebenen, praxisrelevanten und wissenschaftlich fundierten Überblick verfügt. Es wäre wünschenswert, wenn auch in anderen Politikfeldern solch kompetente Grundlagenanalysen vorgelegt würden. Selbst in den führenden Evaluationszeitschriften mangelt es an einer vergleichbaren Analyse zu den Problemen und Wirkungen von Partizipationsprozessen und -verfahren. Dementsprechend ist zu hoffen, dass dieses recht preiswerte Buch (34,95 EUR) entsprechende Anstöße geben kann.