

Dialogprozesse und Politikberatung – praktische Erfahrungen bei Technik-Konflikten

von Dr. Christoph Ewen

In Zeiten großer Änderungen müssen Menschen vermehrt mit Ungewissheit umgehen, von vertrauten Sicherheiten Abschied nehmen, zusätzliche Belastungen schultern. Nicht nur in Familien oder psychosozialen Einrichtungen, auch in Unternehmen oder politischen Systemen kommt es zu heftig eskalierenden Konflikten. In diesen widrigen Umständen gedeihen aber auch neue Formen der Konfliktlösung. Der Autor ist als Ingenieur seit Jahrzehnten spezialisiert auf strittige Umweltfragen und hat aus den hier gemachten Erfahrungen sein Tätigkeitsfeld entwickelt: Moderation von Konflikten im politischen Raum. Er macht dies aus systemischer Perspektive, was mindestens zwei reizvolle Lernanregungen bietet: "(Wie) geht so etwas in der Politik?" und "Was ist anders und was ist ähnlich im Vergleich zu systemischer Beratung von Familien und Einzelnen?"

Auch wenn nach Hartz und Rürup der Zenit der „Kommissionitis“ im politischen Berlin überschritten scheint, etablieren sich auf den unterschiedlichsten politischen Ebenen zunehmend Arbeitsgruppen, runde Tische, Räte und Begleitkreise. Diese Entwicklung wird höchst unterschiedlich bewertet: Während diese Gremien von den Einen als verfassungsrechtlich bedenklicher „bypass“ gesehen werden, mit der die Exekutive die eigentlich zur Klärung und Entscheidung strittiger Fragen gewählten Parlamentarier umgeht, sehen Andere eine neue Qualität der Partizipation von Experten, Interessenvertretern und Betroffenen.

Es ist keine Frage, dass vielen dieser Kommissionen rein taktische Bedeutung im politischen Alltagsgeschäft zukommt. Entscheidungen können vertagt, Verantwortung für unpopuläre Maßnahmen auf Expertenschultern verlagert oder die öffentliche Wirkung neuer Ideen ungefährdet getestet werden. Aber gerade bei Konflikten um technische Anlagen, Verkehrsstrassen oder auch Naturschutzvorhaben kann man den Bürgermeister, die Landrätin oder den Ministerpräsidenten verstehen: er bzw. sie entscheidet sich dafür, Experten, Interessenvertreter und Betroffene frühzeitig in einen Dialogprozess einzubinden, in der Hoffnung, sich damit den klassischen Weg über Lobbying im Parlament, Kampagnen in der Öffentlichkeit, rituelles Aufeinandertreffen von Gutachter und Gegengutachter sowie anschließende Gerichtsverfahren zur Revidierung unpassender Entscheidungen in seiner ganzen Unwägbarkeit zu ersparen.

Die zugrunde liegenden Interessenkonflikte werden nun häufig durch strittige Sachfragen überlagert und überformt (Wie gesundheitsschädlich ist Lärm? Wie wird sich das Verkehrsaufkommen entwickeln? Welches Risiko besteht?). Angesichts dessen hat die Suche nach der legitimierenden Wirkung konsensual festgestellten Wissens in Technik- und Landnutzungskonflikten gerade auf regionaler Ebene zu einer Vielzahl von partizipativen Verfahren geführt (vgl. Renn 2003).

Dialogdienstleister als Berater

Zunehmend bedient sich die Politik für die Moderation partizipativer Prozesse einer neuen Art von Berater, der Dialogdienstleister, zu denen sich auch der Autor dieses Artikels rechnet. Sei es Flughafenausbau, Gentechnikdiskurs, Einrichtung von Naturschutzgebieten, Erweiterung von Straßen, Bebauung neuer Stadtviertel oder der kommunale Agenda-21-Prozess, öffentliche Stellen schreiben hierfür die Moderation oder auch die Mediation durch Externe aus.

Diese von der Politik beauftragten Dialogrunden (incl. ihrer Moderatoren) agieren mehr oder weniger in der interessierten Öffentlichkeit. Dadurch wird ein Problem besonders deutlich, dass für jede Art von Politikberatung von Bedeutung ist. Dieses Problem wird unter dem Stichwort der konstruktivistischen Politikberatung (vgl. Brodocz/Noetzel 2002) thematisiert. Hier geht es um die Erwartungshaltungen von Berater und Politiker an den Beratungsprozess sowie das Umgehen mit unterschiedlichen Wirklichkeitskonstruktionen.

Beispielhaftes Auftragsvergabe-Gespräch zwischen Politiker (P) und Moderator (M):

P: Mein Ziel ist es, das Vorhaben XY mit möglichst hoher Akzeptanz umzusetzen.

M: Wie würden Sie die Akzeptanz messen, und wieviel Prozent Akzeptanz streben Sie an?

P: Akzeptanz ist, wenn am Ende die Mehrheit im Parlament hinter dem Vorhaben steht.

M: Was ist dabei genau der Auftrag, den ich übernehmen soll?

P: Sie sollen für eine möglichst hohe Akzeptanz sorgen, in dem Sie die Betroffenen miteinander ins Gespräch bringen, frühzeitig Konflikte erkennen und rechtzeitig geeignete Maßnahmen vorschlagen, wie man mit den Konflikten umgehen kann.

M: Ich habe es ja nicht allein in der Hand, wie der Prozess verläuft – es wird dabei entscheidend auch

auf Ihr Verhalten ankommen.

P: Nein nein, ich halte mich zurück, ich will den Prozess nicht beeinflussen. Sie sind der Fachmann für Akzeptanz, Sie sollen den Prozess managen und die Akzeptanz sicherstellen.

Viele Entscheidungsträger in der Politik gehen davon aus, dass es möglich sei, Akzeptanz zu schaffen und einen Konflikt um eine technische Anlage oder eine strittige Landnutzung durch einen Dialogprozess zu lösen, an dem der Entscheidungsträger nicht selbst beteiligt ist. Für den Moderator bzw. die Moderatorin besteht die Gefahr, dieser Verführung zu erliegen, in dem er (oder sie) glaubt, es sei möglich, trotz der Beauftragung durch den Politiker als neutraler Makler agieren zu können und auch so wahrgenommen zu werden.

Der vorliegende Artikel beschreibt an praktischen Beispielen die genannten Probleme und zeigt auf, dass partizipative und dialogorientierte Verfahren unter Berücksichtigung ihrer Einbettung in den übergeordneten politischen Kontext sinnvoll konzipiert und erfolgreich durchgeführt werden können. Bereits im Vorfeld derartiger Verfahren muss es darum gehen, die Rollen von Auftraggeber, Berater und Moderator sowie die Ziele des Verfahrens zu klären und die Teilnehmerrunde sowie das „Setting“ des Verfahrens zu entwickeln.

Da politische Entscheidungsträger in der Regel innerhalb ihrer Weltsicht („Wirklichkeitskonstruktion“) klar, strukturiert und handlungsfähig sind, sehen sie in der Regel wenig Klärungsbedarf. Erst ein „Verstören“ dieser Wirklichkeitskonstruktion öffnet den Blick auf „blinde Flecke“. Eine frühzeitige Irritation wird damit zur Voraussetzung für neue Lösungsansätze.

Auftraggeber von Politikberatung

Im Kontext der Auftragsklärung (s.u.) stellt sich bei komplexeren Vorhaben schnell heraus, dass es nicht den einen Auftraggeber gibt. Der Auftraggeber ist Teil einer Institution, er hat Mitarbeiter und Vorgesetzte. Die Institution, zu der er (oder sie) gehört, steht ebenfalls nicht für sich allein dar, sie ist u.U. nachgeordnete Behörde, Teil eines größeren Verbandes oder Mitglied eines Netzwerks.

Das Beispiel eines inzwischen beendeten Mediationsverfahrens um ein Straßenbauvorhaben zeigt dies: Das Amt für Straßenbau des betreffenden Bundeslandes beauftragte nach Durchführung eines öffentlich ausgeschriebenen Vergabewettbewerbs ein Beratungsunternehmen mit der Begleitung der Mediation. Dieses Amt ist nachgeordnete Behörde des Wirtschaftsministeriums. Im Hintergrund steht der Ministerpräsident des Landes, in dessen Wahlkreis das strittige Bauvorhaben realisiert werden soll.

Gleichzeitig gibt es im betroffenen Landkreis eine Landrätin, die der gleichen Partei wie der Ministerpräsident angehört, und die sich demnächst wieder zur Wahl stellen wird. Ministerpräsident und Wirtschaftsminister einigten sich auf einen Mediator, eine honorige Person des öffentlichen Lebens, dem das mit der Mediationsbegleitung betraute Unternehmen zuarbeitet. Wer ist nun der Auftraggeber, mit dem das Beratungsunternehmen die Vorgehensweise und die angestrebten Ziele des Verfahrens hätte klären sollen und können?

Demokratiethoretisch gesehen ist der Auftraggeber bei jedem öffentlichen Auftrag letztlich der Souverän. Legislative und Exekutive repräsentieren das Gemeinwesen, dort tätige Personen sind daher selbst wiederum Beauftragte. Wenn auf Vorschlag eines Regierungschefs in einem Mediationsverfahren ein Kompromiss für ein im politischen Raum strittiges Vorhaben gefunden werden soll, dann besteht die Gefahr der Rollendiffusion: Das vom Souverän gewählte Parlament bzw. die von diesem mit der Entscheidung betrauten Behörden setzen ein Gremium mit Vertretern der Zivilgesellschaft ein (Mediationsgruppe). Das Resultat der Mediation dient der Erhöhung der Legitimation in der Öffentlichkeit – also wiederum beim Souverän.

Die Auftragsklärung

Der erste Schritt einer erfolgreichen Beratung ist die Auftragsklärung. Diese erscheint auf den ersten Blick trivial: Der Akteur verfolgt ein Ziel, und er möchte dieses Ziel mit möglichst geringem Aufwand erreichen. Das Ziel ist in der Regel materiell und konkret: Eine Straße soll im Konsens gebaut werden, ein Feld mit gentechnisch veränderten Pflanzen soll nicht zerstört werden, eine Flughafenerweiterung soll ohne zerstörerische Konflikte erreicht werden. Genauere Nachfragen offenbaren jedoch oftmals eine mangelhafte Konkretisierung dieses Ziels: Woran würde man merken, dass Konsens herrscht? Will man die Akteure vor Ort davon abhalten, das Feld zu zerstören, oder auch Aktivisten, die von außerhalb kommen? Ab welcher Eskalationsstufe werden Konflikte als zerstörerisch bezeichnet?

Man hat es in der Regel mit mehr als einem Auftraggeber zu tun. Und diese unterschiedlichen Akteure verfolgen im Vergleich zur Wirtschaft nicht einfach strategische Ziele, sondern repräsentieren ein Gemeinwesen und sind in Willensbildungsprozesse involviert, die sich nicht auf das Modell zielorientierten Handelns reduzieren lassen. Dadurch wird die Auftragsklärung umso schwieriger, aber auch

umso wichtiger. Das Fehlen einer solchen Auftragsklärung bemerkt man spätestens dann, wenn die unterschiedlichen Aufträge einander widersprechen und wenn sich massive Störungen des Prozesses ergeben.

Um im Beispiel zu bleiben: Jeder der genannten Institutionen und Personen hatte seine eigene Agenda in dem Verfahren. Der Ministerpräsident will, dass die Straße ausgebaut wird, um ein strukturschwaches Gebiet besser ans Autobahnnetz anzuschließen. Da es um seinen Wahlkreis geht, möchte er dies möglichst ohne öffentlich wahrnehmbare Konflikte erreichen – und wenn das nicht gelingt, dann kann immerhin Zeit gewonnen werden. Sein Wirtschaftsminister, der einer anderen Partei angehört, beauftragte die Straßenbauverwaltung damit, ein Mediationsverfahren in die Wege zu leiten. Diese Straßenbauverwaltung hat eine eigene Agenda: Es werden kaum noch Straßen gebaut, und sie will möglichst bald das „grüne Licht“ für den Ausbau. Der von der Landesregierung benannte unabhängige Mediator hatte wieder eine andere Agenda, da er sich konkret mit den unterschiedlichen Interessengruppen auseinandersetzen musste. Dass das begleitende Büro sich teilweise widersprechende Aufträge hatte, konnte es spätestens in dem Moment merken, in dem sich die Straßenbauverwaltung über die vereinbarte Geschäftsordnung hinweg setzte und mehr Personen in die Mediationsrunde entsandete, als vereinbart. In Bezug auf die starke Rolle der Straßenbauverwaltung formulierten die Bürgerinitiativen mit den betroffenen Gemeindegemeindeführern in ihrem Abschluss-Statement: „Das Verfahren hat letztendlich gezeigt, dass Mediation geeignet ist, als modernes, demokratisches Instrument Interessenaustausch in vorbildlichem Umfang zu führen. Dem Grundsatz ´auf gleicher Augenhöhe´ kann hierbei bestmöglich entsprochen werden. Im vorliegenden Fall war dies allerdings nicht ausreichend gewährleistet, da nahezu alle verfahrensstrategischen Gespräche im Kreis von LSV (Landesbetrieb Straßen und Verkehr) und Mediationsteam stattfanden.“

Ebenen der Beratung

Befriedigende und erfolgreiche Beratungsprozesse im Zusammenhang mit Technikkontroversen beinhalten in der Regel zwei Ebenen: Eine interne und eine externe Ebene.

- Intern bietet das Instrument des Coachings die Möglichkeit, die impliziten Bilder zu explizieren und in Frage zu stellen. Das Bild des Konfliktsystems lässt sich nicht nur verbal, sondern auch dreidimensional „aufstellen“. Hierfür bietet die Methodik der Strukturaufstellung mittels symbolischer Repräsentanten eine interessante Perspektive, mit der sich auch mögliche alternative Handlungsoptionen durchspielen lassen. Das Instrument des „zirkulären Fragens“ (vgl. Simon/Rech-Simon 2002) erlaubt das Einbringen der Außenperspektive in die interne Beratung.
- In der externen Kommunikation lassen sich Dialog-, Moderations- und Mediationsprozesse begleiten, die einen Austausch von Sichtweisen und einen gemeinsamen Lernprozess erlauben. Voraussetzung dafür ist, im Vorfeld bei den Akteuren auszuloten, inwieweit Interesse, Bereitschaft und Freiheitsgrade für solche Prozesse vorhanden sind.

Eine parallele Arbeit auf beiden Ebenen erlaubt eine kontinuierliche Vergewisserung darüber, ob der Auftragskontext noch steht, ob sich das Konfliktsystem verändert hat und inwieweit die zu Beginn eines Beratungsprozesses definierten Erfolgskriterien erreicht sind.

Ein erfolgreiches Beispiel einer derartigen Politikberatung auf zwei Ebenen stellt der Dialogprozess zur Klärung des Abwassergebührenkonfliktes in einer hessischen Großstadt dar. Nachdem ein Gerichtsentscheid die bestehende Abwassersatzung für ungültig erklärt hatte und nicht nur die siegreiche Bürgerinitiative sondern auch die lokale Presse der Stadtverwaltung massive Fehler vorwarf, entstand die Idee eines Dialogprozesses. Bereits in den Auftragsverhandlungen wurde Wert darauf gelegt, dass in einer ersten Phase das Konzept für den Dialogprozess auf der Basis von internen Gesprächen (mit der Verwaltung) und externen Gesprächen (mit Interessengruppen) zu entwickeln sei. Am Ende der ersten Phase wurden im Rahmen eines Workshops mit Kämmerer, Vertretern der Regierungsfractionen und betroffenen Amtsleitern der Auftrag für die zweite Phase geklärt sowie die geplante Vorgehensweise besprochen.

Das in der Verwaltung vorherrschende Bild des Konfliktes (v.a. starrköpfige Interessenvertreter) änderte sich im Laufe der Zeit, als die Dialoggruppe, bestehend aus zehn zufällig ausgewählten Bürgern und Bürgerinnen sowie fünf Interessenvertretern, einen kompetenten und konstruktiven Dialog mit der Verwaltung pflegte (Ewen/Gotsmann 2003). Die Stadtverordnetenversammlung übernahm zwar nicht alle Vorschläge der Dialoggruppe, aber anstatt dies frustriert öffentlich zu kommentieren, forderte der harte Kern der Bürgergruppe erfolgreich die Einrichtung einer nach der hessischen Gemeindeordnung möglichen Magistratsarbeitsgruppe, zu der interessierte Bürger hinzugezogen werden können. Das Ziel der Stadtverwaltung, den destruktiven öffentlichen Streit zu beenden und ein konstruktives Klima für die Änderung der Abwassergebührensatzung zu schaffen, wurde erreicht (auch wenn es schwierig ist, den Beitrag der Dialogmaßnahme dazu zu messen).

Irritation durch Dialog

Wenn man davon ausgeht, dass die Art, wie ein Politiker einen Konflikt wahrnimmt, also seine Wirklichkeitskonstruktion hinsichtlich der Ursache, der am Konflikt Beteiligten, der Geschichte des Konfliktes u.ä., ein wichtiger Bestandteil eines Konfliktes ist, dann ist es Aufgabe des Beratungsprozesses, diese Wirklichkeitskonstruktion zu hinterfragen, zu irritieren.

Dafür bietet ein Dialogprozess gute Möglichkeiten, vorausgesetzt der Politiker nutzt den Dialog, um neue Sichtweisen wahrzunehmen und die eigenen Bilder zu hinterfragen. Das Ziel des Dialogprozess ist dann nicht Akzeptanz, sondern wechselseitige Verständigung. Dann ginge es darum, mit den Menschen ins Gespräch zu kommen, um heraus zu finden, warum sie gegen eine Anlage, eine Technologie, eine Aktivität sind. Dagegen ist übliche Praxis, dass der Politiker mit einem festen Bild darüber, warum wer eine bestimmte Meinung hat, in einen Dialogprozess geht, wenn er überhaupt hinein geht und den Mediator bzw. Moderator mit dem Runden Tisch nicht alleine lässt. Kein Wunder, dass die Dialogpartner ziemlich bald frustriert sind, weil ihr Gegenüber ja ohnehin schon weiß, warum man dagegen ist.

In vielen Technikkonflikten lässt sich beobachten, dass die „Entscheider“, also Politik, Verwaltung, Unternehmen, überholten Bildern und Erklärungsmustern verhaftet bleiben. So ist die Wahrnehmung mitunter stark von frühen Erfahrungen geprägt. Dazu gehört nicht nur die Wahrnehmung der Problemkonstellation sondern auch die Wahrnehmung der „Akteurslandschaft“. Waren es in der Vergangenheit vornehmlich große Umweltverbände (BUND, WWF, Greenpeace, u.a.), so wird das Bild inzwischen mitgestaltet von einem Geflecht von Initiativen, Einzelpersonen und Netzwerken, die im Hinblick auf klassische politische Handlungsmuster (z.B. runde Tische u.ä.) wenig offen für Verhandlungen und jedenfalls nicht vertragsfähig sind.

So spielen beim Konflikt um die geplante Erweiterung des Flughafens Frankfurt neben den klassischen Verbänden und Initiativen inzwischen das Ticona-Werk (Chemischer Betrieb in der Einflugschneise der geplanten Landebahn), die Villenbesitzer in Frankfurt-Sachsenhausen oder auch die gutbürgerlichen Kleinstadtbewohner zwischen Wiesbaden, Darmstadt und Frankfurt eine Rolle, die keine Grillparty, keine Beerdigung und kein Freiluftkonzert mehr ohne laute Unterbrechungen im Minuten-Takt erleben. Eine frühzeitigere Wahrnehmung dieser Akteurskonstellation hätte dazu führen können, dem auf Repräsentanten zielenden Modell des Runden Tisches weniger Gewicht beizumessen und statt dessen offene Foren und Beteiligungsmodelle für Einzel-Akteure anzubieten. Das Bürgerbüro und die vielen offenen Veranstaltungen in der Region, die zunehmend durch das Regionale Dialogforum veranstaltet wurden, weisen die richtige Richtung.

Schlussbemerkungen

Die Erfahrungen bei Dialogprozessen rund um strittige technische Anlagen und kontroverse Landnutzungen zeigen, dass eine konstruktivistische oder auch irritierende Politikberatung hilfreich sein kann. Diese zeigt die Grenzen und die Deutungsmöglichkeiten wissenschaftlichen Wissens auf, erarbeitet mit dem beratenen Politiker zusammen ein Bild des „Konfliktsystems“ und der beteiligten Teilsysteme inklusive ihrer jeweiligen Verfasstheit („Konflikt- und Akteurslandschaft“) und unterstützt ihn (resp. sie) bei der Reflektion der eigenen Rolle und der bestehenden Handlungsoptionen.

Diese Form der Beratung stößt nicht immer auf Gegenliebe. Anstatt wissenschaftlich fundierte Orientierung zu geben, generiert sie Handlungsoptionen und lässt Bewertung und Verantwortung bei der Politik. Diese Form der Beratung mag zwar auf den ersten Blick irritieren, bietet aber die Chance, bei Blockaden und festgefahrenen Situationen in Konflikten um den Einsatz von Technik und die Landnutzung neue Wege zu eröffnen.

Literatur

Brodocz/Noetzel 2002

Auf dem Weg zu einer konstruktivistischen Politikberatung. In Kümmel, Gerhard (Hrsg.): Wissenschaft, Politik und Politikberatung. Erkundungen zu einem schwierigen Verhältnis (S. 199-218). Strausberg: Sozialwissenschaftliches Institut der Bundeswehr

Eisner 2003 et. al.

Risikodiskurse – Die Dynamik öffentlicher Debatten über Umwelt- und Risikoprobleme in der Schweiz; Seismo Verlag, Zürich

Ewen/Gotsmann 2003

Der Darmstädter Abwasserdiallog – ein Verständigungsprozess im kommunalen Bereich; GWF Wasser Abwasser, 144 (2003) Nr. 7-8

Renn 2003

Die Zunahme von partizipativen Verfahren als Ausdruck eines veränderten Staats- und Gesellschaftsverhältnisses; in Wörner, J.-D. (Hg.) (2003): Das Beispiel Frankfurt Flughafen – Mediation und Dialog als institutionelle Chance, S. 226-240; Verlag J.H. Röll, Dettelbach

Simon/Rech-Simon 2002

Zirkuläres Fragen; Systemische Therapie in Fallbeispielen
Carl-Auer-Systeme-Verlag, Heidelberg