

Partizipation aus politikwissenschaftlicher Sicht

**Konfliktschlichtung bei radioaktiver
Abfallbehandlung**

Ortwin Renn

Universität Stuttgart und
DIALOGIK gGmbH

29. Juni 2005

BERN

Teil I

Grundlagen

Begriffsbestimmung

Dissens:

**Nichtübereinstimmung in der Beurteilung
eines Sachverhaltes zwischen verschiedenen
Menschen oder Gruppen**

Das ist der Normalfall!

Begriffsbestimmung

Sozialer Konflikt:

Dissens, bei dem infolge unterschiedlicher Beurteilungen die Handlungsoptionen eines der beteiligten Kommunikationspartner beeinträchtigt werden oder beeinträchtigt werden könnten.

Auch das ist normal, erfordert aber Maßnahmen zur Behandlung

Teil II

Konflikttypen

Konflikttypen I

Wissenskonflikte bzw. *kognitive* Konflikte
(Begründungen und Erwartungen)

Interpretationskonflikte
bzw. *reflektive* Konflikte
(Was bedeutet das?)

Handlungserwartungskonflikte
bzw. *intentionale* Konflikte
(Versprechungen und Visionen)

Konflikttypen II

Emotionale Assoziationen und Beurteilungen
(*Affektive* Konflikte)

Interessengegensätze
(*Distributive* Konflikte)

Wertdifferenzen
(*Evaluative* Konflikte)

Moralische Bewertungen
(*Normative* Konflikte)

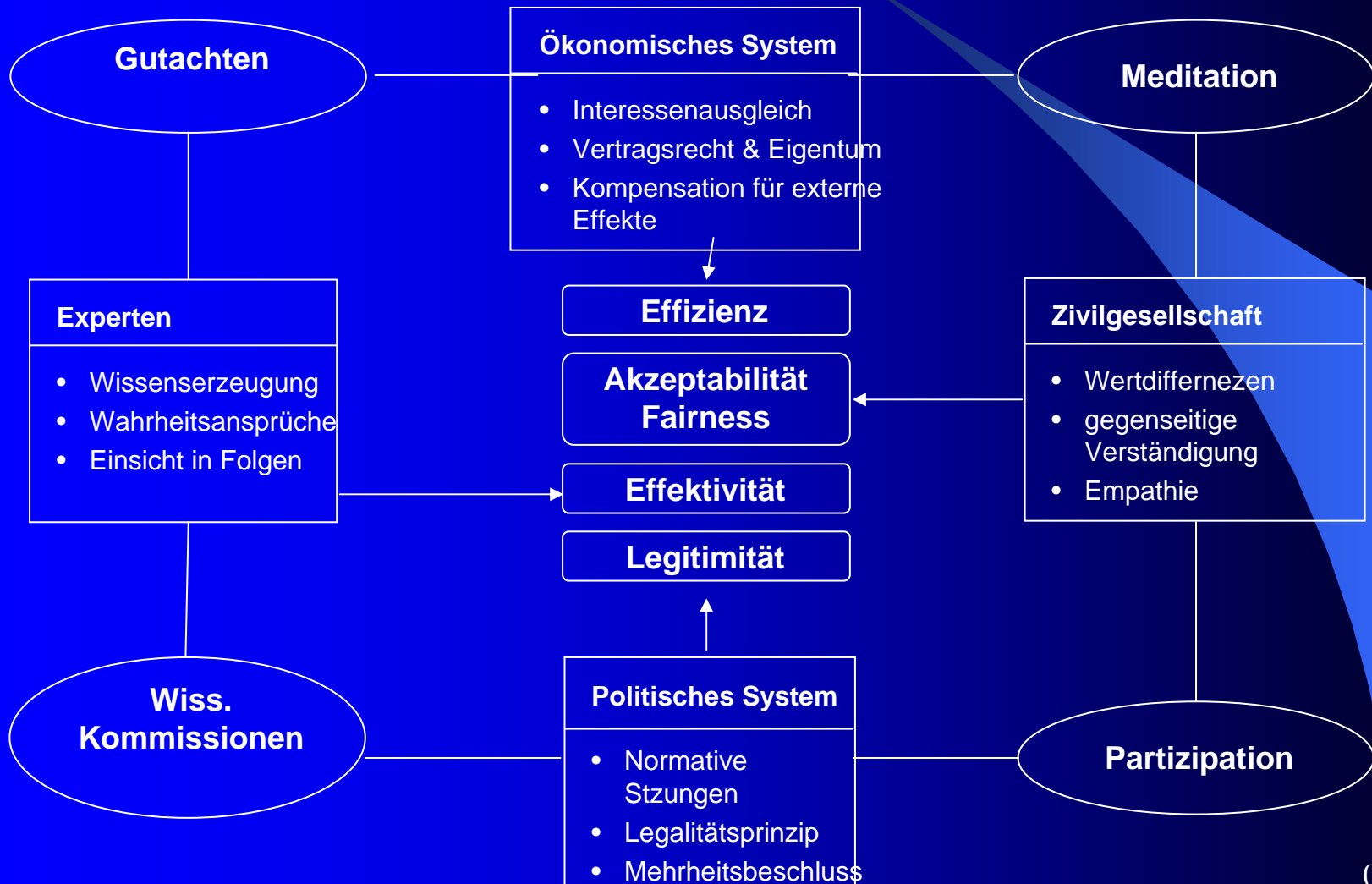
Welche Konflikte bei nuklearer Abfallbehandlung?

- *kognitiv*: Langzeit-Effekte auf Biosphäre
- *reflektiv*: Relevanz von Expositionen über lange Zeiträume
- *affektiv*: unterschiedliche Natur- und Zeitbilder
- *intentional*: Glaubwürdigkeit von Versprechungen und Ankündigungen
- *distributiv*: Verteilung der Belastungen
- *evaluativ*: Einstufung der Lebensqualität von Anwohnern neben Anlagen
- *normativ*: Standortfestlegung mit kollektiver Verbindlichkeit

Teil III

Konfliktbewältigung

Vier Systeme der Konfliktverarbeitung (Governance):



Theorien der Konfliktaustragung

- Spieltheorien: rationaler Akteur
- Empathietheorien: mitfühlender Akteur
- Kommunikative Theorien: interagierenden Akteur
- Systemtheorien: dissoziativer Akteur

Ansätze für Konfliktlichtung

- Nash Equilibrium (Spieltheorie)
- Übertragung von Positionen in Interessen (Harvard Ansatz)
- Kognitive Approximationen (Social Judgment)
- Therapeutischer Diskurs (Social Enhancement)
- Theorie des Kommunikativen Handelns (Jürgen Habermas)

Warum mehr Partizipation?

- Größere Unsicherheit über Entscheidungsfolgen und komplexe Wirkungszusammenhänge
- Einbindung von systematischem und lebensweltlichem Wissen notwendig
- Vertrauensverlust in die Problemlösungskapazität der Politik, in die Gerechtigkeit der Wirtschaft und in die Unabhängigkeit der Wissenschaft
- Neue Governance Struktur: Zusammenspiel von Politik, Wirtschaft, Expertentum und Zivilgesellschaft
- Mehr Legitimation durch Verfahren und Transparenz
- Akzeptanz von „Informed Vote“ nach Diskurs

Voraussetzungen für gelingende Partizipation

Klares Mandat und Zeitbegrenzung

Bereitschaft für gegenseitige Lernprozesse

Potentiale für neue win-win oder normativ überlegene Lösungen

Anschlussfähigkeit an Entscheidungsprozess

Resonanz in der breiteren Bevölkerung

Partizipationsmodelle

Anhörungen

Fokus Gruppen

Kommissionen und Beiräte

Mediation, Verhandlungen

Foren, Runde Tische, Zukunftswerkstatt

Bürgerforen, Planungszellen,
Konsensuskonferenz

Typen von Diskursen

- *Wissensdiskurs*
Wissen und Abschätzung
- *Reflektionsdiskurs*
Interpretation und Evaluierung
- *Verteilungsdiskurs (Bargaining)*
Distribution und gerechte Verteilung
- *Gestaltungsdiskurs*
Intensionen und normative Geltung

Umsetzung der Diskurse

- **Wissensdiskurs**

- *Typ*: kognitiv, social judgment
- *Träger*: Wissensträger (systematisch, Erfahrung, anekdotisch)
- *Formen*: Kommissionen, Beiräte,
- *Ad hoc*: Workshops, Delphi, Gruppendelphi

- **Reflektionsdiskurs**

- *Typ*: evaluativ, affektiv, komm. Handeln
- *Träger*: Stakeholder, betroffene Personen
- *Formen*: Beratungsgremium, Komitee
- *Ad hoc*: Forum, Runder Tisch, Konsensuskonferenz

Umsetzung der Diskurse

- **Verteilungsdiskurs**

- *Typ*: distributiv, Spieltheorie
- *Träger*: potenzielle Nutznießer und Risikoträger
- *Formen*: ständiger Ausschuss, Kommissionen
- *Ad hoc*: Bargaining, z.T. Mediation

- **Gestaltungsdiskurs**

- *Typ*: normativ, intensional, komm. Handeln, Harvard
- *Träger*: betroffene Gruppen, Meinungsführer
- *Formen*: politisch legitimierte Gremien, ständige Ausschüsse (Ombudsperson etc.)
- *Ad hoc*: Runder Tisch, Mediation, Bürgerforen, Konsensuskonferenz

Teil IV

Übertragung auf Konflikte im Bereich nuklearer Abfälle

Nuklearer Abfall

Drei Herausforderungen

- *Dissens unter Experten über die beste Entsorgungsmethode*

(Technik, geologische Formation, Standort)
- *Hohes Mobilisierungs- und Amplifizierungspotenzial*
 - Langzeitbedrohung
 - Stigma Effekt “Nuklear”
 - Politisierung des Themas
 - Verbindung zu Nuklearpolitik: Ausbau oder Ausstieg
- *Hohe symbolische Bedeutung für die Zukunftsvisionen der Bürger(innen)*

Chancen mit Diskursen

- Fokus auf „echte“ Konflikte statt Scheinkonflikte
- Erkennen von unterschiedliche Interpretationen
- Verständigung auch bei Mischung von Wissen, Interpretation und Bewertungen möglich
- Ermöglichung von Respekt und Verständnis für die Positionen der anderen
- Potenzial für eine Verständigung über unterschiedliche Konflikttypen hinweg
- Möglichkeit von Konsens oder Kompromiss
- Möglichkeit eines iterativen Vorgehens

Potenziale für Konfliktbehandlung

- **Wissensdiskurs**

- *Ständig*: Wissenschaftliche Berater mit unterschiedlicher Grundeinstellung, Sachverständigenrat, VERA
- *Ad hoc*: Experten-Workshops, Meta-analyse, Delphiverfahren, Anhörungen

- **Reflektionsdiskurs**

- *Ständig*: Beirat aus Vertretern ges. Gruppen, turnusmäßige Foren zu aktuellen Entwicklungen
- *Ad hoc*: einzelne Foren, Runder Tisch zu einem bestimmten Problembereich, Fokusgruppen, Bürgerforen

Potenziale für Konfliktbehandlung

- **Verteilungsdiskurs**

- *Ständig*: Runder Tisch mit Kommunen von potenziellen Standortgemeinden
- *Ad hoc*: Verhandlungen mit betroffenen Risikogruppen

- **Gestaltungsdiskurs**

- *Ständig*: Nachbarschaftsbeiräte, Runder Tisch mit Stakeholdern vor Ort, Citizen Action Committees
- *Ad hoc*: Runder Tisch zu Entscheidungsfragen, Mediation in Konfliktfällen, Bürgerforen, Konsensuskonferenz

Modell des kooperativen Diskurses

- **Systematische Sammlung von Anliegen und Kriterien**
 - Einbindung von Stakeholders
 - Methode: Wertbaumverfahren
 - Produkt: gemeinsamer Wertbaum
- **Systematische Abschätzung der Optionen**
 - Einbindung von Experten
 - Methode: Performance Scores für jede Option auf jedem Kriterium des Wertbaums
 - Produkt: Bewertungsprofil für jede Option

Modell des kooperativen Diskurses

- **Gewichtung und Empfehlung**
 - Einbindung von betroffenen Bürger(inne)n
 - Methode: Bürgerforum (Planungszelle)
 - Produkt: gewichtetes Profil mit Empfehlung
- **Supervision**
 - Einbindung von Politik und Stakeholdern
 - Methode: „Wächter“ und Begleiter des Verfahrens
 - Produkt: Prozessbetreuung und -steuerung

Bewertung von Diskursen

- **Prozess**

- Subjektiv: Zufriedenheit
- Objektiv: Fairness, Kompetenz, Effizienz, Transparenz, Abschlussfähigkeit

- **Produkt**

- Subjektiv: Zufriedenheit
- Objektiv: Peer Review, Übertragbarkeit, post.decisional regret

Teil V

Zusammenfassung

Zusammenfassung I

- Unterschiedliche Konflikte verlangen konfliktgemäße Formen ihrer Bearbeitung
- Diskursive Formen sind dann angebracht, wenn hoher Legitimationsdruck (Konfliktpotenzial) zusammenfällt mit hohem Potenzial für Verständigung
- Konsens zwar erwünscht, aber keinesfalls die einzige Zielvorstellung: stattdessen Konsens über den Dissens
- Konsens über den Dissens schafft zumindest eine Tolerierung von Standpunkten

Zusammenfassung II

- Diskurse benötigen ein klares Mandat, ausreichend aber begrenzte Zeit und professionelle Begeleitung
- Vier verschiedene Diskurstypen
 - *Wissensdiskurs*
 - *Reflektionsdiskurs*
 - *Verteilungsdiskurs*
 - *Gestaltungsdiskurs*
- Bei der Konfliktbewältigung zur Entsorgungsfrage sollten alle vier Diskurstypen eingesetzt werden
- Kooperativer Diskurs ist ein Vorschlag, um diese Diskurse zu verschränken

Zitat

Konflikte sind das Salz des sozialen Wandels und machen die Dynamik gesellschaftlicher Entwicklung aus.

Lord Dahrendorf

ABSTRACT

Ortwin Renn

Politische Entscheidungen sind im weitesten Sinne kollektive Einigungen über eine ethisch gerechtfertigte und sozial wünschenswerte Zukunft im Rahmen der gegebenen Möglichkeiten und Machbarkeiten. Sie umfassen immer zwei grundsätzliche Elemente: Wissen über Zweck-Mittel Beziehungen und Präferenzen in Bezug auf Mittel und Ziele. Führen Entscheidungen zu fühlbaren Ungleichgewichten zwischen Nutznießern und Risikoträgern, sind die Folgen der Entscheidungen auch unter Experten umstritten und werden mit den Entscheidungen zentrale Werte oder Präferenzen von Betroffenen verletzt, dann ist die Legitimation allein durch Repräsentanz unzureichend. Dies ist bei dem Konflikt um radioaktive Abfallbehandlung sicher gegeben. In diesem Fall ist es notwendig, die betroffene Bevölkerung direkt an der Entscheidung zu beteiligen. Moderne Gesellschaften brauchen mehr denn je diskursiv angelegte Verfahren der Entscheidungsfindung, in denen betroffene Bürger die Gelegenheit erhalten, in einem Klima gegenseitiger Gleichberechtigung, der Anerkennung von Sachwissen und normativen Vorgaben sowie des Respekts vor der Legitimität unterschiedlicher Wertesysteme und Präferenzen Handlungsoptionen zu diskutieren, die damit verbundenen Folgen und Implikationen zu bewerten und auf dieser Basis Empfehlungen für repräsentative Gremien und/oder für ihre Mitbürger zu formulieren.

Für die politische Praxis erscheint mir dazu eine Klassifikation in vier Diskurskategorien hilfreich:

- Der *kognitive Diskurs* umfasst Kommunikationsprozesse, bei denen Experten für Wissen (nicht unbedingt Wissenschaftler) um die Klärung eines Sachverhaltes ringen. Ziel eines solchen Diskurses ist eine möglichst wirklichkeitstreu Abbildung und Erklärung eines Phänomens.
- Der *Reflexionsdiskurs* umfasst Kommunikationsprozesse, bei denen es um die Interpretation von Sachverhalten, zur Klärung von Präferenzen und Werte sowie zur normativen Beurteilung von Problemlagen und Vorschlägen geht. Reflexionsdiskurse eignen sich vor allem als Stimmungsbarometer für Trends und neue Entwicklungen, als Hilfsmittel zur Entscheidungsvorbereitung und als Instrument zur vorbeugenden Konfliktvermeidung.
- Der *Verteilungsdiskurs* umfasst Kommunikationsprozesse, bei denen es um die Aufteilung von Ressourcen unter der Diktat der Knappheit geht. Es muss ein gerechter und fairer Schlüssel gefunden werden, um die Nachfrage nach der Ressource mit dem knappen Angebot in Einklang zu bringen. Als Ressourcen können dabei positive Güter wie Geld oder schöne Landschaft aber auch negative Güter wie Risiken oder Verluste angesehen werden.
- Der *Gestaltungsdiskurs* umfasst Kommunikationsprozesse, die auf die Bewertung von Handlungsoptionen und/oder die Lösung konkreter Probleme abzielen. Verfahren der Mediation oder direkten Bürgerbeteiligung sind ebenso in diese Kategorie einzuordnen wie Zukunftswerkstätten zur Gestaltung der eigenen Lebenswelt oder politische bzw. wirtschaftliche Beratungsgremien, die konkrete Politikoptionen vorschlagen oder evaluieren sollen.

Alle vier Diskursformen bilden das Gerüst für eine demokratisch legitimierte und funktional erforderliche Beteiligung der Zivilgesellschaft an der Politik. Die Ergebnisse der Diskurse haben dabei keine imperative Gültigkeit; sie müssen in legitime Formen der Beschlussfindung legitimer politischer Entscheidungsträger eingebunden werden.