

"Nachhaltige Weiterentwicklung urbaner Wasserinfrastrukturen unter sich stark ändernden Randbedingungen (NAUWA)"



NAUWA – FOKUSTHEMA

Akteursanalyse

Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI
Kommunal- und Abwasserberatung NRW GmbH (KuA)
Emschergenossenschaft/Lippeverband (EG/LV)

Das im Zeitraum von März 2009 bis März 2012 durchgeführte Projekt NAUWA („**N**achhaltige Weiterentwicklung **u**rbaner **W**asserinfrastruktur unter sich ändernden Randbedingungen“) hat sich mit der Frage befasst, wie die Kommunen bei der nachhaltigen Weiterentwicklung ihrer Wasserinfrastruktursysteme unter den sich stark ändernden Randbedingungen unterstützt werden können. Dazu wurde am Beispiel und unter direkter Beteiligung von vier Kommunen in NRW mit sehr unterschiedlichen Randbedingungen (Gelsenkirchen, Lünen, Velbert und Wachtberg) mit Hilfe von Szenario-Workshops erprobt, wie die Entwicklung einer solchen langfristig orientierten Strategie zur zukunftsfähigen Umgestaltung der Wasserinfrastruktursysteme auch mit den bestehenden Unsicherheiten hinsichtlich der künftigen Randbedingungen praktisch angegangen werden kann und wie konkrete Maßnahmen zu ihrer Umsetzung identifiziert werden können.

Die Fokuspapiere wurden spezifisch für eine im Rahmen des NAUWA-Projektes besonders drängende Fragestellung erarbeitet. Sie beschreiben den Stand des Wissens entsprechend der Zielsetzung von NAUWA und beziehen sich z. T. konkret auf die Situation in einer der vier beteiligten Kommunen. Es werden Lösungsansätze analysiert, die im Rahmen der Handlungsempfehlungen für die Kommunen aufgegriffen werden.

Autor (Federführung):

Stefan Vöcklinghaus (Kommunal- und Abwasserberatung NRW)

Mitarbeit:

Stefan Klug, Thomas Hillenbrand, Harald Hiessl (Fraunhofer ISI)

Christian Flores, Matthias Weilandt (Emschergenossenschaft/Lippeverband)

Michael Lange (Kommunal- und Abwasserberatung NRW)

Das Projekt NAUWA wurde im Auftrag der West LB Stiftung Zukunft NRW durch das Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI in Kooperation mit der Emschergenossenschaft/ Lippeverband sowie der Kommunal- und Abwasserberatung NRW unter Beteiligung der Kommunen Gelsenkirchen, Lünen, Velbert und Wachtberg durchgeführt. Weitere Informationen und Ergebnisse zum Projekt NAUWA finden Sie unter www.nauwa.de.

Karlsruhe/Essen/Düsseldorf, 2012

Inhalt

1	Anwendungsbereiche.....	1
2	Vorgehensweise	2
2.1	Akteure identifizieren	2
2.2	Einflussmöglichkeiten der Akteure bewerten	2
2.3	Gegenseitige Vernetzung der Akteure analysieren	3
2.4	Ziele und Interessen einschätzen	5
2.5	Handlungsstrategien ableiten	6
3	Praxisbeispiel: Entwicklung eines Bebauungsgebietes	7
4	Literatur.....	10

1 Anwendungsbereiche

An Projekten auf kommunaler Ebene sind oft sehr unterschiedliche Akteure beteiligt. Sie reichen von den kommunalen politischen Vertretern und der Kommunalverwaltung über verschiedene Stellen der öffentlichen Verwaltung bis hin zu Interessensvertretern von Bürgerschaft und Wirtschaft. Deswegen ist gerade bei kommunalen Projekten und Vorhaben mit weitreichender Veränderungswirkung mit Widerstand bzw. hohem Mitgestaltungsbedürfnis aus verschiedenen gesellschaftlichen Bereichen zu rechnen.

Um in einem solchen komplexen Umfeld die Chance zu erhöhen, weitreichende Veränderungen einzuleiten, reicht es nicht mehr aus, fundierte Planungen auszuarbeiten und sachlich darzustellen. Deswegen werden auch in ingenieurtechnisch geprägten Bereichen wie der Wasserwirtschaft Methoden der Kommunikation und Vermittlung von größeren Vorhaben an Bedeutung gewinnen.

Die Akteursanalyse kann als eine systematische Methode dazu beitragen, einen passenden Umgang mit den verschiedenen Akteuren und ihren unterschiedlichen Interessen zu finden, um diese gezielt in das Projekt einzubinden.

2 Vorgehensweise

Die Akteursanalyse ist eine qualitativ partizipative Methode der Sozial- bzw. Politikwissenschaften, die bei praktischen Projekten mit größeren Veränderungswirkungen oder Reformen eingesetzt wird. Dementsprechend wird der Ansatz in Leitfäden in Verbindung mit unterschiedlichen, praktischen Fragestellungen dargestellt (z.B. GTZ 2006, Hübner-Schmid *et al.* 2003, Z Punkt 2009). Dabei sollte das Ergebnis einer Akteursanalyse nicht als objektive Beurteilung verstanden werden. Es ist vielmehr abhängig von den Bewertungen und Einschätzungen der beteiligten Personen.

In Anlehnung an die genannten Leitfäden kann eine Akteursanalyse folgende Schritte umfassen:

1. Akteure identifizieren,
2. Einflussmöglichkeiten der Akteure bewerten,
3. gegenseitige Vernetzung der Akteure analysieren,
4. Ziele und Interessen der Akteure einschätzen,
5. Handlungsstrategien ableiten.

2.1 Akteure identifizieren

Die Akteure der kommunalen Verwaltung und Politik können noch relativ leicht festgestellt werden. Schwieriger wird es, die relevanten Akteure außerhalb der kommunalen Verwaltung zu bestimmen. Eine Möglichkeit besteht darin, mögliche Akteure differenziert nach Umfeld- und Handlungsbereich der Kommunalverwaltung zu identifizieren. Dabei muss bedacht werden, dass bei bestimmten Vorhaben auch neue Akteure in Erscheinung treten (z. B. Interessensgruppen, Vereine) oder dass sich neue Akteurskonstellationen bilden können (z. B. Bürgerbewegungen), die jedoch auf Basis von Erfahrungen möglicherweise antizipiert werden können.

2.2 Einflussmöglichkeiten der Akteure bewerten

Einflussmöglichkeiten von Akteuren können verschieden legitimiert sein. Um die Einflussmöglichkeiten zu analysieren und besser einzuschätzen, sollten diese nach verschiedenen Kriterien bewertet werden, zum Beispiel wie folgt:

- politische und rechtliche Legitimation,
- Wissen und Know-how,
- gesellschaftliche Stellung,
- Lobbyarbeit.

Entscheidungen, die für das Umfeld der Wasserwirtschaft relevant sind, z. B. Deregulierung oder wirtschaftliche Betätigung von Kommunen, werden von Akteuren getroffen, die durch das politische und rechtliche System dazu legitimiert sind. Hierzu gehören im politischen Bereich vor allem Landes- und Bundesregierung und - auf der rechtlichen Seite die Gerichtsbarkeiten - insbesondere die Verwaltungsgerichte bis hin zum Europäischen Gerichtshof. Auf der Handlungsebene sind kommunalpolitische Akteure wie Bürgermeister oder der Rat einer Kommune maßgeblich für Entscheidungen verantwortlich, aber auch je nach Gestaltung der Organisationsform die Führung der Verwaltung oder kommunaler Betriebe.

Die Entscheidungsträger unterliegen wiederum verschiedenen Einflüssen, für die bestimmte Akteure benannt werden können. Dazu gehören Akteure aus Wissenschaft und Verwaltung, sowie Unternehmen und ‚Non-Governmental Organizations (NGOs)‘, die über fundiertes Wissen und Know-how in dem betreffenden Fachgebiet verfügen.

Durch ihre besondere gesellschaftliche Stellung können z. B. Unternehmen oder Branchen, die durch ihre wirtschaftliche Bedeutung für ein Land, eine Region oder eine Kommune von Bedeutung sind, Einfluss auf Entscheidungen nehmen. Auf Bundesebene wird dazu gezielte Lobbyarbeit betrieben. Ebenso ist auf kommunaler Ebene unter bestimmten Bedingungen der Einfluss großer Arbeitgeber durchaus relevant. NGOs oder örtliche Interessensvertreter können, genauso wie Gewerkschaften, das Meinungsbild der Öffentlichkeit und damit die politischen Machtverhältnisse beeinflussen.

2.3 Gegenseitige Vernetzung der Akteure analysieren

Die Vernetzung und damit verbundene gegenseitige Beeinflussung der Akteure ergibt sich durch die Beziehungen der Akteure untereinander und kann von außen nur abgeschätzt werden.

Tabelle 2-1: Beispiel zur Bewertung des gegenseitigen Einflusses der Akteure
(kein Einfluss: 0 – sehr hoher Einfluss: 3; Quelle: Z_Punkt 2009)

Einfluss von	Akteur A	Akteur B	Akteur C	Akteur D	Aktiv-Summe
Akteur A	-----	0	0	2	2
Akteur B	3	-----	2	1	6
Akteur C	3	3	-----	2	8
Akteur D	0	1	0	-----	1
Passiv-Summe	6	4	2	5	-----

Eine systematische Einordnung der Einflüsse verschiedener Akteure untereinander kann in einer Matrix dargestellt werden, indem in den Zellen der Kopfzeile nebeneinander jeder Akteur aufgeführt wird, der Einfluss auf andere Akteure ausübt und in den Zellen der ersten Spalte untereinander jeder Akteur aufgeführt wird, auf den Einfluss ausgeübt wird. Bei allen Akteuren sollte zunächst angenommen werden, dass sie sowohl einem Einfluss ausgesetzt sind, als auch Einfluss ausüben können. Dementsprechend ergibt sich eine Konstellation, in dem der Einfluss von jedem Akteur auf jeden anderen bewertet werden muss. Alternativ oder ergänzend können auch Akteurslandkarten erstellt werden, in denen die Beziehungen der Akteure untereinander grafisch visualisiert werden (GTZ 2006).

Je nachdem wie hoch der Einfluss nach den vorher in Abschnitt 2.2 festgelegten Kriterien eingeschätzt wird, desto höher sollte die Bewertung ausfallen. In dem Beispiel der Tabelle 2-1 wird „sehr hoher Einfluss“ mit einer „3“ und „nicht vorhandener Einfluss“ mit einer „0“ bewertet.

Tabelle 2-2: Schema zur Einordnung der Akteure (Literatur: Z-Punkt 2009)

hohe Aktivsumme	
Aktive, Impulse setzende Akteure mit starker Hebelwirkung	Besonders dynamisch und stark vernetzte Akteure
Träger und im gegebenen Rahmen passive Akteure	Reaktive getriebene Akteure
hohe Passivsumme	

Für jeden Akteur kann anschließend eine Aktiv- und eine Passivsumme gebildet werden. Die Aktivsumme ergibt sich aus der Summe der Einflussmöglichkeiten auf andere Akteure (Summe der Spalten), die Passivsumme ergibt sich aus der Summe der Einflussmöglichkeiten, die auf einen Akteur ausgeübt werden können (Summe der Zeilen). Eine Einordnung zwischen Aktiv- und Passivsumme kann wie in Tabelle 2-2 erfolgen, woraus verschiedene Kategorien von Akteuren abgeleitet werden können.

2.4 Ziele und Interessen einschätzen

Insbesondere für Akteure mit hoher Aktivsumme sollte eine weitergehende Analyse erfolgen. Dabei wird zum einen bewertet, ob die Ziele des Akteurs mit den eigenen Zielen übereinstimmen und zum anderen, wie groß der Einfluss des Akteurs ist. Letzteres ergibt sich wiederum aus der vorherigen Ermittlung der Einflussmöglichkeiten unter Punkt 2.3.

Tabelle 2-3: Schema zur Einordnung der Akteure (Literatur: Z-Punkt)

		viel Einfluss	
		A	B
		Direkt ansprechen und ggf. aktiv einbinden	In alle Entscheidungen einbinden, Vernetzung mit A untersuchen
Ablehnung			Zustimmung
		D	C
		Information, ggf. in relevante Sachfragen einbinden	Information, ggf. Bündnis in Bezug zu anderen Akteuren
		wenig Einfluss	

2.5 Handlungsstrategien ableiten

Anhand der Einflussmöglichkeiten und Zielkongruenz kann eine Einordnung auf der Matrix in Tabelle 2-3 erfolgen und ein erster Ansatz für eine Handlungsstrategie bzw. einen Umgang mit Akteuren abgeleitet werden. So kann es von entscheidender Bedeutung sein, Akteure mit hoher Ablehnung der angestrebten Vorhaben (Bereiche A und D) einzubinden. Dies können zum Beispiel lokale oder regionale Wirtschaftsvertreter sein, wenn diese durch ein neues Gebührenmodell deutliche Belastungen befürchten, um deutlich zu machen, mit welchen Gegenmaßnahmen dieser Effekt verhindert werden kann. Aber auch Akteure, die dem Vorhaben durchweg positiv gegenüberstehen (Bereich B und C) müssen eingebunden werden, um deren Engagement für das Vorhaben zu nutzen und ggf. über Vernetzungen Akteure des Bereichs A positiv zu beeinflussen.

3 Praxisbeispiel: Entwicklung eines Baugebietes

Nicht nur große Infrastrukturprojekte wie Stuttgart 21 wecken das Interesse der Öffentlichkeit, sondern auch schon deutlich kleinere Vorhaben, durch die Anwohner unmittelbar betroffen sind, können auf Widerstand stoßen oder zumindest das Bedürfnis nach Partizipation wecken. Die großen Infrastrukturprojekte verdeutlichen aber, dass die im Rahmen des Bauplanungsrechts gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren zur Information und Beteiligung der Öffentlichkeit zu kurz greifen können. Denn selbst wenn alle Formalien beachtet werden, besteht die Gefahr, dass der Einzelne sich nicht rechtzeitig und umfassend genug eingebunden fühlt. Demzufolge ist es auch bei lokalen Projekten sinnvoll, sich im Vorfeld ein Bild über mögliche Widerstände und Akteure zu machen.

Tabelle 3-1: Beispiel Bewertung des gegenseitigen Einflusses von Akteuren bei der Entwicklung eines Baugebietes (kein Einfluss: 0 – sehr hoher Einfluss: 3)

Einfluss der Akteure	Betreiber Wasserinfrastruktur	Bau-Ausschuss	Rat der Stadt	Bürgerinitiativen	Wirtschaftsförderung	Stadtplanungsamt	Investoren	lokale Wirtschaftsvertreter	Nachbargemeinden	Aktiv-Summe
Betreiber Wasserinfrastruktur		2	1	-1	1	1	0	-2	0	2
Bau-Ausschuss	1		2	0	1	2	0	0	0	6
Rat der Stadt	2	3		0	3	3	0	0	1	12
Bürgerinitiativen	1	1	2		1	1	0	0	2	8
Wirtschaftsförderung	1	1	2	-1		1	1	1	1	7
Stadtplanungsamt	2	2	2	-1	1		0	0	0	6
Investoren	1	1	2	-1	2	1		2	2	10
lokale Wirtschaftsvertreter	0	1	1	-1	1	0	1		1	4
Nachbargemeinden	1	1	1	-1	1	1	0	0		4
Passivsumme	9	12	13	-6	11	10	2	1	7	

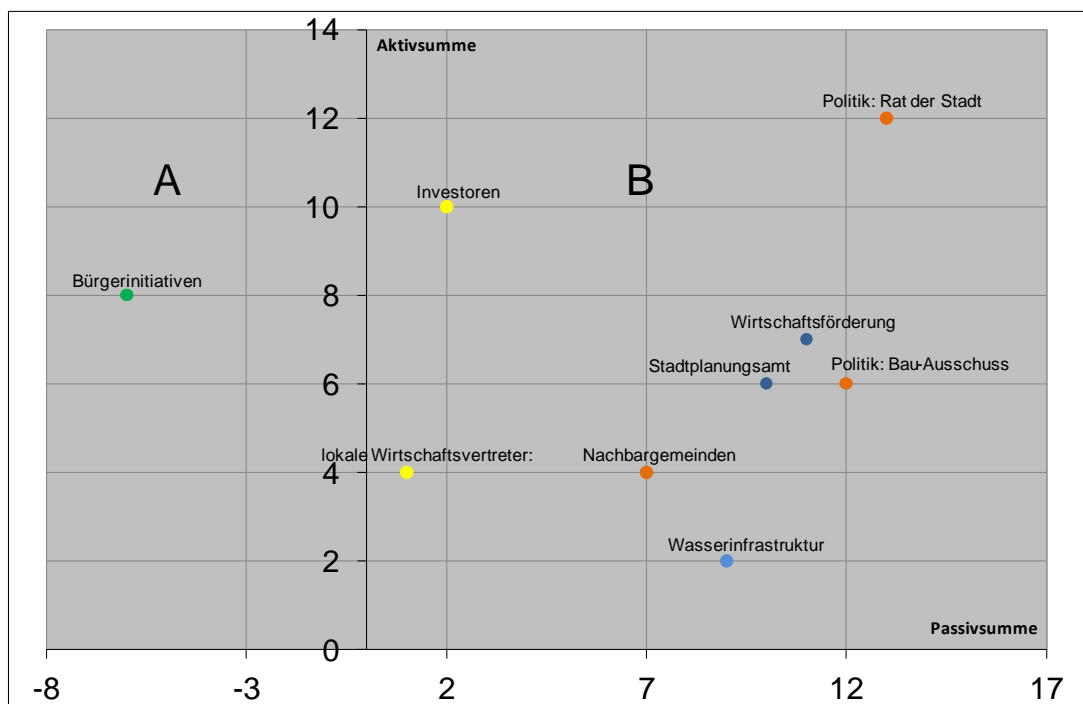
Als Beispiel wurden im Rahmen des Projektes NAUWA die möglichen Akteure bei der Entwicklung eines neuen Baugebietes in einem sensiblen ökologischen Umfeld identifiziert und ihre gegenseitigen Einflussmöglichkeiten bewertet (vgl. Tabelle 3-1). Die Identifizierung und Bewertung wurde unter Beteiligung von Vertretern der Kommunalverwaltung, insbesondere der Planung und Wirtschaftsförderung, sowie Vertretern der Betreiber der örtlichen Wasserinfrastruktur vorgenommen. Es ist natürlich auch denkbar, dass politische Akteure bei diesem Verfahren hinzugezogen werden, jedoch wird es dann schwierig, die Bewertung und den Umgang mit den Akteuren von der politischen Bedeutung eines solchen Bauvorhabens zu trennen. Schließlich geht es bei der

Akteursanalyse zunächst darum, sich auf die Reaktionen und den Umgang auch mit Akteuren vorzubereiten.

Akteure, die eine eher untergeordnete Rolle spielen (wie Energieversorger) oder deren Bedeutung nur in bestimmten Situationen relevant wird und dann nicht beeinflussbar ist, wie z. B. Gerichte, wurden hier zur besseren Übersicht bei der Bewertung außen vor gelassen. Die Bewertung der Einflussmöglichkeiten wurde diskursiv erarbeitet, wobei in dem vorliegenden Beispiel die Einstufung fast immer einvernehmlich erfolgen konnte. Ggf. können solche Bewertungen aber auch mit deutlich kontroverseren Diskussionen verbunden sein.

Im Ergebnis zeigte sich, dass die relevanten Akteure im Wesentlichen bereits bekannt waren, was auf die große Erfahrung der Verwaltung in der Entwicklung von Baugebieten zurückzuführen war. Der Umstand, dass das Baugebiet in einem schützenswerten natürlichen Umfeld entstehen soll, führte zu einer besonderen Bedeutung der Bürgerinitiativen als Akteur.

Tabelle 3-2: Schematische Einordnung einflussreicher Akteure für ein Fallbeispiel „Entwicklung eines neuen Baugebietes“



Allen Akteuren ist gemein, dass sie entsprechend der Höhe der Aktivsumme das Bauprojekt aktiv beeinflussen können. Dabei wird aber auch deutlich, dass die Wasserinfrastruktur-Betreiber die geringsten Einflussmöglichkeiten haben, was bei der Entwick-

lung von Baugebieten, die einen Einfluss auf die nachhaltige Entwicklung der Wasserinfrastruktur haben können, problematisch ist.

Sicherlich wäre es im Einzelfall sinnvoll, die Kommunalpolitik bzw. den Gemeinde-/ Stadtrat nach Regierung und Opposition zu unterscheiden, da letztere sich Protest- bzw. Bürgerbewegungen für eigene Zwecke zu nutzen machen könnten. Darauf wurde aber hier verzichtet. Allerdings wird durch die hohe Passivsumme der politischen Akteure (Rat und Bauausschuss) deutlich, dass die politischen Akteure nicht nur großen Einfluss ausüben und stark vernetzt sind, sondern auch einem großen Einfluss unterliegen, also in gewisser Hinsicht von anderen Akteuren „getrieben“ sind (vgl. Tabelle 2-2). Hingegen unterliegt die Bürgerinitiative mit Abstand dem geringsten Einfluss, weshalb sie ihre Stellung umso mehr nutzen kann, um Impulse zu setzen und den Prozess in ihrem Sinn zu beeinflussen.

Hier kann im Grunde nur eine frühzeitige und aktive Einbindung der Bürgerinitiative in die Lösungsfindung sinnvoll sein, um eine hohe Zielkongruenz zu erreichen und sie dadurch entsprechend dem Schema der Tabelle 2-3 möglichst weit in den Bereich B zu rücken. Wenn dies nicht möglich ist, stellt sich die Frage, ob nur institutionalisierte Interessen einzelner Bürger oder ob wirklich gemeinschaftliche Interessen betroffen sind. Ist letzteres der Fall, stellt sich die Frage, ob ein solches Projekt gegen den Willen der Bürger durchsetzbar ist bzw. durchgesetzt werden sollte. Geht es aber eher um Einzelinteressen, sollten die verschiedenen politischen Akteure (Regierungs- und Oppositionspartei etc.) um so aktiver eingebunden werden und an der Entscheidung beteiligt werden, damit diese sich mit dem Projekt verbunden fühlen und nicht vereinnahmt werden.

4 Literatur

GTZ (2006): Instrumente zur Akteurs-Analyse. Zehn (10) Bausteine für partizipative Gestaltung von Kooperationssystemen. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ); Geissler, Gabriele u.a. (Hrsg.). Eschborn. Im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung. www.gtz.de/de/dokumente/de-SVMP-Instrumente-Akteursanalyse.pdf

Hübner-Schmid, K.; von Borries, B.; Hasemann, A. (unter Mitarbeit von Schnegg, M.) (2003): Netzwerks- und Akteursanalyse. Ein Methodischer Leitfaden. FriEnt. Bonn. www.frient.de/downloads/Netzwerkanalyse_2003.pdf

Z Punkt (2009): Foresight-Toolbox. Akteursanalyse. Im Auftrag des Bundesministeriums für Bildung und Forschung. <http://www.z-punkt.de/toolbox.html>