



TN 7

Akteursanalyse

Alexandra Dehnhardt, Guido Nischwitz

Version 0.2

Stand: 07.05.2003

Inhaltsverzeichnis

1 Hintergrund und Ziele.....	1
2 Methodischer Ansatz und Begriffsbestimmungen.....	2
3 Einbindung der Ergebnisse ins Projekt.....	7
4 Bisherige Arbeitsschritte.....	9
5 Literatur.....	10

ZUSAMMENFASSUNG

1 HINTERGRUND UND ZIELE

Im Rahmen der Bewirtschaftungsplanung von Flusseinzugsgebieten gestaltet sich die (politische) Entscheidungsfindung häufig als schwierig, da die Entscheidungsträger mit mehreren Problemen konfrontiert werden. Zum einen mit einer hohen Komplexität der Problemlage: Maßnahmen und Bewirtschaftungsalternativen in Flusseinzugsgebieten stehen nicht unabhängig voneinander, da die aquatischen und terrestrischen Ökosysteme durch zahlreiche Wechselwirkungen miteinander verbunden sind und somit Folgewirkungen von Entscheidungen in Bezug auf Einzelmaßnahmen zu berücksichtigen sind. So haben z.B. Entscheidungen hinsichtlich der Art und Intensität der Landnutzung im Flusseinzugsgebiet Auswirkungen auf die Fließgewässer und umgekehrt. Zudem ist es häufig schwierig, Maßnahmen in ihren Folgewirkungen auf den ökologischen Zustand der Fließgewässer zu bewerten. Darüber hinaus besteht Unsicherheit über die Entwicklung gesellschaftspolitischer Rahmenbedingungen und der Entscheidungsträger ist typischerweise mit einer Vielzahl eingebundener Akteure und entsprechend differierenden Zielen konfrontiert. Zum anderen führen Maßnahmen im Zuge der Bewirtschaftungsplanung aufgrund dieses *multi-stakeholder settings* zu Nutzungs- und Verteilungskonflikten, da gerade in Flusseinzugsgebieten z.T. stark konträre Interessen und Nutzungsansprüche aufeinandertreffen. So sind verschiedene Maßnahmen mit einer unterschiedlichen Verteilung von Nutzen und Kosten – sowohl räumlich (Oberlieger und Unterlieger) als auch zeitlich (lang- und kurzfristige Wirkungen) – verbunden und es treten Konflikte zwischen ökologischen, ökonomischen und sozialen Zielen auf. Als Resultat dieser Charakteristika sind der Umsetzung umweltorientierter Planungen häufig aufgrund des Widerstands zentraler Anspruchsgruppen Grenzen gesetzt.

Dieser Problematik versucht die WRRL mit dem ihr zugrundeliegenden Politikansatz des Flusseinzugsgebietsmanagements durch die Erhöhung des Stellenwertes partizipativer Planungsprozesse zu begegnen. Grundlegend kann das Flusseinzugsgebietsmanagement als ein Prozess charakterisiert werden, in dem Politiken bezogen auf das Flusseinzugsgebiet einer erfolgreichen Lösung zugeführt werden. Als integrierter Ansatz werden hierbei die Beziehungen zwischen dem aquatischen System und der sozialen wie ökonomischen Entwicklung berücksichtigt. Aufgrund der (größtenteils positiven) internationalen Erfahrungen mit diesem Ansatz wird davon ausgegangen, dass durch die Einbeziehung gesellschaftlicher Anspruchsgruppen in die Bewirtschaftungsplanung die soziale Legitimation und Akzeptanz von Entscheidungen und damit gleichzeitig deren politische Durchsetzbarkeit erhöht werden kann und dass darüber hinaus je nach spezifischen

Akteurskonstellationen problemangepasste Lösungsstrategien entwickelt werden können.

Die Einbindung von Stakeholdern in den Entscheidungsprozess stellt die Behörden jedoch vor neue Herausforderungen. Um den Anforderungen der WRRL an partizipative Entscheidungsprozesse begegnen zu können, sind daher in diesem Zusammenhang verschiedene Fragen und Probleme zu lösen.

- Welches sind die relevanten Akteure bei Planungen im Flusseinzugsgebiet (und damit die *Zielgruppe* für die Beteiligungsprozesse im Zuge der WRRL)?
- Welche Ziele und Interessen verfolgen sie?
- Wie sehen geeignete *Beteiligungsverfahren* aus, um die Ansprüche verschiedener Stakeholder im Prozess tatsächlich berücksichtigen zu können und sie gleichsam zu sensibilisieren und motivieren, ihre Vorstellungen über die Entwicklung des Flussgebietes einzubringen?

Der Begriff ‚Akteur‘ kann ganz allgemein alle an einer Planung beteiligten Personen umfassen. Es ist jedoch sinnvoll, hier zwischen der *Planungspraxis* im engeren Sinne, d.h. den eigentlichen Entscheidungsträgern, und den so genannten *Stakeholdern*, d.h. den in erster Linie Planungsbetroffenen, zu unterscheiden.

Die *Akteursanalyse* in Flumagis fokussiert in erster Linie auf die letztere Gruppe.

In Bezug auf das im Rahmen des Projektes zu entwickelnde Instrument sind die Akteure nicht nur die planungsrelevante Zielgruppe für die Öffentlichkeitsbeteiligung sondern stellen gleichzeitig auch Nutzer des Instrumentes dar, d.h. die Analyse muss ebenso in der Lage sein, die Anforderungen an die Ausgestaltung und Funktionalität des Instrumentes auch aus Sicht der Stakeholder zu beschreiben (vgl. auch TN 12 *Anforderungsanalyse*).

2 METHODISCHER ANSATZ UND BEGRIFFSBESTIMMUNGEN

Als methodischer Zugang für die Akteursanalyse wird im Rahmen des Projektes ein an der TU Delft entwickelter Ansatz, die *Dynamic Actor Network Analysis (DANA)*, als Ansatz für eine *ex-ante Policy Analyse*, gewählt.¹ Neben dem theoretischen, konzeptionellen und definitorischen Rahmen der Akteursanalyse umfasst DANA ein Software-Tool, um einerseits die Ergebnisse graphisch aufzubereiten. Andererseits ist es im Zuge dieser Aufbereitung notwendig, die relevanten Informationen (Ziele, Interessen und Einstellungen der Akteure) so zu strukturieren und auf die wesentliche Aussage zu reduzieren, dass sie für eine Modelleingabe geeignet sind, und damit tatsächlich den Kern des Problems oder Konfliktes zu erfassen. Für die Akteursanalyse

¹ Vgl. BOTS et al. 1999, 2000 sowie PEINE 2000

Akteursanalyse

im Zuge des Projektes ist nach Identifizierung der relevanten Akteure in erster Linie der konzeptionelle Ansatz für die Problemstrukturierung und Einschätzung von Konflikten geeignet.

Ausgangspunkt des Ansatzes ist der so genannte *Problemeigner*, also ein Akteur, der sich in der gegenwärtigen Situation einem bestimmten Problem gegenüber sieht, welches es zu lösen gilt; im Falle der Bewirtschaftungsplanung bestehen die Interessen des Problemeigners in der Umsetzung einer Politik (zur ökologischen Verbesserung des Fließgewässers). Mithilfe der Akteursanalyse soll ein Überblick darüber gewonnen werden, mit welchen Problemen und Konflikten die Implementation von Maßnahmen verbunden sein wird (Bewertung der Durchführbarkeit einer Politik) und welche Strategien sich vor diesem Hintergrund als erfolgversprechend erweisen.

Im Zusammenhang mit der WRRL (und damit auch dem Projekt *Flumagis*) ist die Planungspraxis, die für die Maßnahmenplanung und –umsetzung verantwortlich ist, als Problemeigner anzusehen.

Als Resultat der Analyse werden folgende Informationen zur Verfügung gestellt:

1. Eine Liste relevanter Akteure bzw. Akteursgruppen. Es wird davon ausgegangen, dass sich Akteure gruppieren lassen und innerhalb dieser Gruppen – trotz jeweils akteurspezifischer Ansichten – projektspezifisch eine gemeinsame Position vertreten und sich gegenüber einer *Policy* als eine Einheit verhalten werden.
2. Wahrnehmung der Akteure, dargestellt in Form von Interessen, Zielen und Problemdefinitionen. Es wird im Rahmen der Analyse davon ausgegangen, dass es keine objektive Darstellung, sondern nur verschiedene Wahrnehmungen eines Problems gibt.
3. Akteurskonstellationen in Form von Konflikten und Allianzen als erwartetes Resultat der Politik.

Grundlegend erfolgt die Analyse in mehreren Schritten.

Identifizierung der Akteure

Es ist keineswegs eine triviale Aufgabe, alle im Rahmen eines Projektes relevanten Akteure zu identifizieren (wie wird in diesem Zusammenhang *relevant* überhaupt definiert?). Als erster Einstieg lassen sich im Falle von Flusseinzugsgebieten Akteure aus der Funktionalität des Flusssystemes ableiten: Stakeholder sind diejenigen, die einen Anspruch an einzelne Funktionen haben (z.B. Flüsse in ihrer Funktion als Transportweg, Erholungsgebiet, Wasserversorgung, Wasserkraftbereitstellung, etc.). Darüber hinaus lassen sich Akteure über das *Schneeballverfahren* oder das Screening von Medienberichten identifizieren. Eine Einschätzung des Projektes, welche Akteure z.B. direkt von *physischen* Konsequenzen einzelner Maßnahmen betroffen werden, hilft, weitere Akteure zu identifizieren.

Kategorisierung der Akteure

Es ist offensichtlich, dass nicht alle Akteure in gleicher Weise von der Umsetzung von Maßnahmen im Flusseinzugsgebiet berührt werden und dementsprechend auch unterschiedliche Ansprüche und Ziele verfolgen. Aus diesem Grund ist es sinnvoll, verschiedene Akteurskategorien zu unterscheiden, um angepasste Methoden der Befragung und Einbeziehung in den Entscheidungsprozess zu wählen.

Ansatzpunkte sind zum einen der *Grad der persönlichen Betroffenheit* von einer bestimmten Politik, zum anderen der *Bezug eines Akteurs zum betrachteten System*. Es gibt keine definierten Kriterien, nach denen Akteure im einzelnen kategorisiert werden können, eine Festlegung einzelner Kategorien ist somit vor Kenntnis der relevanten Akteure auch nicht möglich. Kriterien der Unterscheidung sind jedoch einerseits die Art und das Ausmaß der Betroffenheit (sind bspw. in erster Linie ökonomische Werte betroffen; werden die Konsequenzen einer Politik eher auf lokaler oder regionaler Ebene wirksam). Die Konsequenzen und Wahrnehmungen müssen dabei nicht unbedingt negativer Art sein, denn für einige Akteure werden sich aus einer Politik Vorteile ergeben (z.B. ökonomische Vorteile durch verbesserte Fischfänge aufgrund einer Renaturierung, oder ein erhöhter Erholungsnutzen) oder sie werden grundsätzlich positiv gegenüber einer verfolgten Politik eingestellt sein (z.B. Naturschutzverbände). Andererseits unterscheiden sich Akteure danach, ob sie eher einen sachlichen (z.B. rein materiell, aber auch behördlicher Bezug) oder einen persönlichen (eher weiche Faktoren wie persönliche Erinnerungen an einen Ort, Kindheitserlebnisse, ...) Bezug zum System haben.

Eine Renaturierung einer Flussaue wird beispielsweise zu Beeinträchtigungen in der ökonomischen Nutzung bei den betroffenen Landwirten führen. Das Ausmaß der Betroffenheit hängt vom Flächenanteil ab, die Konsequenzen werden auf lokaler Ebene wirksam. Wird die Existenzfähigkeit eines Betriebes in Frage gestellt, ist eine Trennung zwischen rein materiellen Verlusten und persönlichen Werten nicht möglich.

Akteursanalyse

Sind alle von einem Projekt betroffenen Akteure identifiziert, erfolgt die Informationsgewinnung über persönliche oder telefonische Interviews. Darüber hinaus können aus Medienberichten wertvolle Informationen gewonnen werden. Je nach Art der Betroffenheit, Nähe zum Projekt und jeweils verfolgten Zielen müssen dabei angepasste Strategien gewählt werden.

Im Rahmen von DANA geht es nicht nur um die Identifikation einzelner Akteure oder Akteursgruppen, sondern auch um die Beschreibung von *Akteursnetzwerken*. Gerade in komplexen Entscheidungssituationen im Rahmen von Flusseinzugsgebieten können Akteure nicht unabhängig von Akteurskonstellationen betrachtet werden. Im Rahmen der Policy Analyse mit Hilfe von DANA wird das Akteursnetzwerk, das problembezogen die jeweiligen Akteure mit ihren Interaktionen umfasst, als *Arena* bezeichnet. Innerhalb einzelner, abgegrenzter Arenen (als zeitliche und räumliche Einheit in Abhängigkeit von der jeweiligen Politik) existieren ähnliche Bedingungen im Hinblick auf ökonomische, ökologische, soziale und institutionell-rechtliche Rahmenbedingungen.

Analyse der Wahrnehmung der Akteure

Die Kenntnis der Wahrnehmungen der Akteure in Bezug auf die verfolgte Politik ist wichtig, um alle denkbaren Konflikte (und Allianzen) möglichst frühzeitig zu erkennen und davon abgeleitet geeignete Lösungsstrategien entwickeln zu können. Primäres Ziel der Informationsgewinnung ist es, die Wahrnehmung der verschiedenen Akteursgruppen zu erfassen. DANA stellt ein Vokabular zur Verfügung, um Akteurswahrnehmungen zu modellieren und explizieren. Wahrnehmungen setzen sich im Sinne von DANA aus den Interessen, Zielen und Problemdefinitionen eines Akteurs zusammen. *Interessen* sind dabei projektunabhängig und stellen eine allgemeine Determinanten des Handelns eines Akteurs dar. *Ziele* haben Akteure dagegen in Bezug auf das bestimmte Projekt, sie stellen also die Manifestation der Interessen im Hinblick auf einen konkreten Fall dar. *Problemdefinitionen* beziehen sich auf die persönlich angenommene Maßnahmewirkung. Das bedeutet, dass der Stakeholder bestimmte Ansichten über die Ursache und Wirkung von Maßnahmen hat. In diesem Zusammenhang kann auch der eigentliche *Kern des Problems* beschrieben werden.

Analyse der Konflikte und Allianzen

Flusseinzugsgebiete erfüllen verschiedene Funktionen, die in einer interdependenten Beziehung zueinander stehen. Zwischen Akteuren, die Ansprüche an einzelne Funktionen innerhalb des Systems haben, bestehen in der Regel ohnehin Konflikte. Veränderungen am System führen darüber hinaus zu Konflikten aber auch bedingten Allianzen, wenn Akteure durch die Umsetzung einer Maßnahme besser gestellt werden

als bisher. Konflikte entstehen grundsätzlich aufgrund von Veränderungen, die jemand als Folge einer Politik wahrnimmt.

Es lassen sich ganz allgemein verschiedene *Arten von Konflikten* unterscheiden, die wiederum jeweils geeignete Lösungsstrategien implizieren.

1. Zielkonflikte

Verschiedene Akteure haben entgegengesetzte Ziele z.B. im Hinblick auf die Entwicklung eines Flusses (Erhöhung ⇔ Verminderung der Schifffahrt)

→ Zielkonflikte sind in der Regel „nicht lösbar“

2. Nebenwirkungskonflikte

Hierbei besteht eigentlich kein Konflikt über die Zielsetzung an sich, allerdings führen Maßnahmen zur Erreichung des Zieles für bestimmte Akteure zu unerwünschten Nebenwirkungen, die Konflikte hervorrufen (z.B. Hochwasserschutz (Ziel) → kein Konflikt; Rückgewinnung von Retentionsflächen (geeignete Maßnahme) → Nebenwirkung Flächenverluste für Landwirtschaft → Konflikt).

→ sind grundsätzlich über geeignete Kompensationsmaßnahmen lösbar

3. Wirkungskonflikte

Hierbei haben die Akteure übereinstimmende Zielsetzungen, jedoch unterscheiden sich die Ansichten, wie dieses Ziel am besten erreicht werden kann bzw. es bestehen Konflikte über die Einschätzung der Wirksamkeit einer bestimmten Maßnahme zur Erreichung des Zieles.

→ sind grundsätzlich über verbesserte Kommunikation, Aufklärung, Darstellung von Forschungsergebnissen, etc. lösbar

4. Prozesskonflikte

Ziele und Maßnahmen spielen hier eine eher untergeordnete Rolle. Für diese Art von Konflikten ist eher ein unzureichendes Prozessmanagement verantwortlich, z.B. wenn Akteure nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber bestimmten Maßnahmen eingestellt sind, sich jedoch in der Entscheidungsfindung übergangen fühlen (mangelnde Information und Beteiligung).

→ sind grundsätzlich über partizipative Planungs- und Entscheidungsverfahren lösbar

[Konflikte (in erster Linie Nebenwirkungs- und Wirkungskonflikte) entstehen auch aufgrund *wahrgenommener* Veränderungen / Wirkungen infolge einer Maßnahmenumsetzung, unabhängig davon, ob diese Veränderungen eintreten würden oder nicht.

→ bei der Durchführung der Interviews kommt es demnach v.a. auch darauf an, nicht nur eindeutig die Ziele, die ein Akteur innerhalb eines Systems verfolgt, klar zu

Akteursanalyse

herauszuarbeiten, sondern auch die subjektive Sicht über wahrgenommene Maßnahmewirkungen zu identifizieren]

Verschiedene Konflikte entstehen innerhalb übergeordneter *Konfliktfelder*, also ganz allgemein Spannungsfeldern zwischen bestimmten Aspekten einer Problematik. Je nach Rahmenbedingungen und verfolgter Politik werden verschiedene Konfliktfelder entstehen. Typisierend lassen sich folgende Konfliktfelder beschreiben:

- *Nutzungskonflikte*: wenn von der Umsetzung einer Maßnahme ein ökologisches, ökonomisches, soziales oder politisches System berührt werden, entstehen Opportunitätskosten in Bezug auf eine alternative Systemnutzung. Nutzungskonflikte entstehen demnach aufgrund von Divergenzen hinsichtlich der Systemnutzung.
- *Kostenverteilungskonflikte* (Kostenträgerschaft, Differenzen aufgrund räumlicher oder zeitlicher Verteilung von Nutzen und Kosten)
- *Zuständigkeitskonflikte* (Hierarchien, behördliche Zuständigkeiten)

Bewertung der Machtmittel und Einflussmöglichkeiten

Wenn Differenzen nicht beseitigt werden können, z.B. bei Zielkonflikten (grundlegenden Differenzen) oder wenn nicht ausreichend Kompensationsmittel zur Verfügung stehen, spielen die den einzelnen Akteuren zur Verfügung stehenden Machtmittel eine wichtige Rolle. Es kann sich hierbei um politische, juristische oder wirtschaftliche Mittel und Ressourcen eines Akteurs zur Durchsetzung / Verhinderung einer Maßnahmenumsetzung handeln. Eine Einschätzung der Einflussmöglichkeiten sollte ebenfalls auf Grundlage der Interviews erfolgen.

3 EINBINDUNG DER ERGEBNISSE INS PROJEKT

Die Akteursanalyse bildet die Grundlage für mehrere Fragestellungen im Rahmen von Flumagis:

- im allgemeinen Kontext der WRRL,
- für die Instrumententwicklung (Anforderungsanalyse, s. AP 7),
- für die Erprobung partizipativer Entscheidungsprozesse.

Zum einen stellt die Akteursanalyse einen methodischen Ansatz zur Erfüllung der (formellen) Anforderungen zur Umsetzung der WRRL, d.h. die Einbindung der Öffentlichkeit in den Planungsprozess, dar („aktive Beteiligung interessierter Stellen an

der Umsetzung“: wer muss beteiligt werden, wie sehen geeignete Beteiligungsverfahren aus Sicht der Akteure aus). Dies ist als grundlegende Fragestellung für das Flusseinzugsgebietsmanagement zu sehen.

Zum zweiten bildet die Akteursanalyse eine wichtige Grundlage für die Anforderungsanalyse bei der konkreten Entwicklung des Instrumentes im Rahmen von Flumagis. Dies ist dann eher als Beitrag zur Systementwicklung zu verstehen, indem die Akteursanalyse Informationen darüber bereitstellt, welchen Ansprüchen das Instrument aus Sicht der Stakeholder genügen muss, d.h. welche Funktionen generell abgebildet werden müssen und welche Formen der Visualisierung sich kontextabhängig als geeignet erweisen.

Zum dritten sollen im Rahmen der Akteursanalyse spezifische Problemlagen für die *Teileinzugsgebiete* und *fachlichen Fallbeispiele* im Sinne von Flumagis identifiziert werden. Anhand dieser konkreten Problemlagen und der unterschiedlichen diskutierten Anwendungsfälle soll das Instrument prototypisch für den Einsatz partizipativer Planung erprobt werden.

Entsprechend dieser Anforderungen werden als Resultat der Analyse folgende Ergebnisse erwartet:

- Planungsrelevante Akteure / Akteursgruppen auf Ebene des *Gesamtgebietes*
 - Focus auf Ziele, Interessen und grundlegende Konfliktfelder bei der Bewirtschaftungsplanung Ems
 - Geeignete Formen der Einbindung in Bewirtschaftungsplanung
- Planungsrelevante Akteure / Akteursgruppen auf Ebene der *Teileinzugsgebiete*
 - Focus auf Ziele, Interessen, Konfliktfelder aber auch konkrete Konflikte entsprechend der einzelnen Anwendungsfälle
 - Akteursanforderungen an die Ausgestaltung des Instrumentes
 - Welche Formen der Einbindung in den Planungsprozess sind aus Sicht der Akteure geeignet

Der Focus der Analyse und die beteiligten Akteure hängen ganz entscheidend von der *Maßnahmenplanung* ab. Zum Beispiel wird es auf Ebene des Gesamtgebietes eher um diffuse Gewässerbelastungen gehen, die in erster Linie die landwirtschaftliche Nutzung betreffen und zu entsprechenden Maßnahmenvorschlägen führen werden. Auf Ebene der Teileinzugsgebiete stehen dagegen auch strukturelle Veränderungen im Blickpunkt der Betrachtung (z.B. im Bereich der Emsaue); hier werden neben der landwirtschaftlichen Nutzung auch andere Wassernutzungen (z.B. im Bereich der Querbauwerke) betroffen sein.

Die Durchführung der Akteursanalyse setzt also eine klare Definition der *Anwendungsfälle* und Liste *potenzieller Maßnahmen* je Untersuchungsgebiet voraus!

4 BISHERIGE ARBEITSSCHRITTE

- Beschreibung des methodischen Ansatzes (DANA-Ansatz) und der Vorgehensweise im Bereich Akteursanalyse (TN 7).
- Aufbereitung der aktuellen Vorgaben zur Umsetzung der WRRL (EU-guidance etc.) (Präsentation auf Statusseminar III).
- Erste Identifizierung und Kategorisierung der Stakeholder auf der Ebene Gesamtgebiet: Recherche (Literatur, Internet, Interviews, Workshops) (Präsentation auf Statusseminar III).
- Erfassung von bestehenden Gremien, Initiativen und Projekten
- Erste Identifizierung von Betroffenheiten, Interessen, Konflikten und Allianzen im Gesamtgebiet: Recherche (Literatur, Internet, Interviews, Workshops) (Präsentation auf Statusseminar III).
- Durchführung von drei Workshops mit Vertretern aus der Planungspraxis (UWB Münster) und zentralen Stakeholdern (Landwirtschaftskammer, Biologische Station, NABU) (Präsentation auf Statusseminar III).
- Entwurf eines Interviewleitfadens (Grundlage DANA Vorgehensweise) für das Gesamtgebiet und für Anwendungsfälle.

Weitere Arbeitsschritte

- Abschluss der Regionalanalyse als Informationshintergrund für vertiefende Interviews
- Entwicklung des Interviewleitfadens und einer Auswertungsmatrix in Anlehnung an die DANA-Systematik
 - Durchführung von vertiefenden Einzelinterviews mit zentralen Akteuren (nach DANA Ansatz)
- Auswertung und Aufbereitung der Ergebnisse

5 LITERATUR

Bots, P.W.G., Twist, M.J.W. van und Duin, , J.H.R. van (2000): Automatic Detection in Stakeholder Networks., Delft.

Bots, P.W.G., Twist, M.J.W. van und Duin, , J.H.R. van (1999): Designing a Power Tool for Policy Analysts: Dynamic Actor Network Analysis. In: R.H. Sprague & J.F. Nunamaker (eds.): Proceedings HICSS '99, Los Alamitos: IEEE Press.

Peine, A. (2000): A Basic Stakeholder Network Appraisal Methodology for River Basin Management. Diplomarbeit an der Delft University of Technology – unveröffentlicht.