strategiegruppe partizipation

# Arbeitsblätter zur Partizipation, Nr. 1-6

Thomas Alge • Kerstin Arbter • Karolina Begusch-Pfefferkorn • Dieter Beisteiner • Andrea Binder-Zehetner • Jens Dangschat • Claudia Dankl • Luis Fidlschuster • Oliver Frey • Herbert Greisberger • Barbara Hammerl • Martina Handler • Felix Heckl • Daniela Ingruber • Peter Iwaniewicz • Fritz Kroiss • Maria Nicolini • Michael Ornetzeder • Wolfgang Pfefferkorn • Ulrike Plettenbacher • Lisa Purker • Astrid Rössler • Sonja Sciri • Thomas Steiner • Therese Stickler • Georg Tappeiner • Rita Trattnigg

www.partizipation.at

lebensministerium.at

ÖGUT

**Zitierweise:**

Strategiegruppe Partizipation (2010): Arbeitsblätter zur Partizipation, Nr. 1- 6, Wien

**Medieninhaber und Herausgeber:**

Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (ÖGUT)
Hollandstraße 10/46, 1020 Wien und

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft,
Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium)
Stubenbastei 5, 1010 Wien

Projektkoordination Auftraggeber:
Rita Trattnigg, Lebensministerium

Projektleitung:
Martina Handler, ÖGUT

Covergestaltung: A BISS Z PRODUCTIONS, 1090 Wien

Coverfoto: raum & kommunikation

# Inhalt

> Arbeitsblätter zur Partizipation Nr. 1: Rahmenbedingungen und zu Qualitätskriterien partizipativer Verfahren im öffentlichen Bereich. . . . . .5

> Arbeitsblätter zur Partizipation Nr. 2: Der Nutzen von Öffentlichkeitsbeteiligung aus Sicht der AkteurInnen. . . . . .9

> Arbeitsblätter zur Partizipation Nr. 3: Grenzen, Stolpersteine und Instrumentalisierung von Öffentlichkeitsbeteiligung . . . . . .15

> Arbeitsblätter zur Partizipation Nr. 4: Zum Umgang mit Stellungnahmen in Öffentlichkeits-beteiligungsprozessen . . . . . .24

> Arbeitsblätter zur Partizipation Nr. 5: Entscheiden in Beteiligungsprozessen . . . . . 34

> Arbeitsblätter zur Partizipation Nr. 6: Umgang mit Erwartungen in Beteiligungsprozessen . . . . . .41

## AutorInnen

Thomas Alge/Ökobüro (AB 3 - 5)*
Kerstin Arbter/Büro Arbter (AB 1 - 6)
Karolina Begusch-Pfefferkorn/BM für Wissenschaft und Forschung (AB 1 - 6)
Dieter Beisteiner/Lebensministerium (AB 1 - 2)
Andrea Binder-Zehetner/Verein Lokale Agenda 21 – Wien (AB 1 - 6)
Jens Dangschat/TU Wien (AB 1 - 3)
Claudia Dankl/ÖGUT (AB 4 - 6)
Luis Fidlschuster/ÖAR Regionalberatungs GmbH (AB 1 - 4)
Oliver Frey/TU Wien (AB 1 - 4)
Herbert Greisberger/ÖGUT (AB 2 - 3)
Barbara Hammerl/Joanneum Research Graz (AB 1 - 6)
Martina Handler/ÖGUT (AB 2 - 6)
Felix Heckl/Umweltbundesamt (AB 1 - 6)
Daniela Ingruber/ehemals ÖGUT (AB 1 - 2)
Peter Iwaniewicz/Lebensministerium (AB 1 - 2)
Fritz Kroiss/Ökobüro (AB 1 - 2)
Maria Nicolini/IFF-Klagenfurt (AB 1 - 2)
Michael Ornetzeder/ITA Akademie der Wissenschaften (AB 2 - 6)
Wolfgang Pfefferkorn/Rosinak & Partner (AB 1 - 6)
Ulrike Plettenbacher/Politikwissenschafterin (AB 1 - 6)
Lisa Purker/ÖGUT (AB 2 - 6)
Astrid Rössler/Mediatorin (AB 1 - 6)
Sonja Sciri/Stadt Wien (AB 1 - 6)
Thomas Steiner/Land NÖ (AB 4)
Therese Stickler/Umweltbundesamt (AB 4 - 6)
Georg Tappeiner/Ökologie Institut (AB 2 - 6)
Rita Trattnigg/Lebensministerium (AB 1 - 6)

*Mitarbeit an Arbeitsblatt (AB)

Alle AutorInnen sind bzw. waren zum Zeitpunkt der Erstellung der Arbeitsblätter Mitglieder der Strategiegruppe Partizipation (>> Seite 54). Die Arbeitsblätter zur Partizipation sind auf der Website www.partizipation.at in Deutsch und in Englisch als Download abrufbar.

# Arbeitsblätter zur Partizipation, Nr. 1

## Checkliste für Rahmenbedingungen partizipativer Verfahren im öffentlichen Bereich

Die folgende Checkliste wendet sich an Personen, die partizipative Verfahren initiieren (Behörden, Projektwerbende, BürgerInnen, Prozessbegleitende, NGOs usw.). Die Checkliste soll ihnen helfen, den Erfolg des partizipativen Verfahrens durch die Prüfung der relevanten Rahmenbedingungen **im Vorfeld** sicherzustellen.

In den einzelnen Spalten ist markiert, welche Rahmenbedingungen gegeben sein sollen:

- für informative Öffentlichkeitsbeteiligung (i),
- für konsultative Öffentlichkeitsbeteiligung über Stellungnahmen (k),
- für Öffentlichkeitsbeteiligung über Mitbestimmung (m), (umfasst kooperative, mediative und Empowerment-Verfahren)

(x) = trifft nur für prozesshafte Verfahren zu, nicht aber für punktuelle Veranstaltungen

# Checkliste für Rahmenbedingungen partizipativer Verfahren

| | Rahmenbedingungen partizipativer Verfahren | i | k | m |
|---|---|---|---|---|
| | **TeilnehmerInnen** | | | |
| ☐ | Alle relevanten Interessensgruppen sind am Verhandlungstisch ausgewogen vertreten. | | | x |
| ☐ | Bei der Zusammensetzung der Gruppe werden Erfordernisse des Gender Mainstreaming beachtet (z.B. ausgewogene Besetzung der Gremien mit Frauen und Männern). | | x | x |
| ☐ | Vorgespräche mit Gruppen und Einzelpersonen über Prozess- und Rollenverständnis werden geführt. | | | x |
| ☐ | In den Vorgesprächen wird der mögliche Nutzen der Beteiligung erörtert. | | (x) | x |
| | **Commitment der Entscheidungsträger** | | | |
| ☐ | Die Unterstützung durch Politik und Verwaltung soll abgeklärt und nach Möglichkeit sichergestellt werden. | x | x | x |
| ☐ | Die InitiatorInnen bemühen sich um eine Zusage nachgeschalteter EntscheidungsträgerInnen, dass diese die Ergebnisse des partizipativen Verfahrens berücksichtigen und ihre Entscheidungen v.a. bei Abweichungen begründen werden. | | x | x |
| | **Ergebnisse** | | | |
| ☐ | Die Einfluss- und Aktionsmöglichkeiten für die Beteiligten sind für alle klargestellt. | x | x | x |
| ☐ | Es ist geklärt/vereinbart, wer im Verfahren oder danach was entscheidet (wo liegt welche Entscheidungskompetenz). | x | x | x |
| ☐ | Allen Beteiligten ist bekannt, ob die Ergebnisse verbindlich oder unverbindlich sein werden. | x | x | x |
| ☐ | Die Beteiligten sind darüber informiert, was mit den Ergebnissen des Verfahrens geschehen wird. | x | x | x |
| ☐ | Das Ergebnis des Verfahrens ist offen – es besteht Gestaltungsspielraum. | | x | x |
| | **Zeit** | | | |
| ☐ | Ein klarer, ausreichend bemessener zeitlicher Rahmen ist gegeben. | x | x | x |
| ☐ | Zeitliche Flexibilität für unerwartete Ereignisse während des Verfahrens ist gesichert. | | (x) | x |
| ☐ | Es ist sichergestellt, dass der Zeitaufwand für alle Beteiligten, v.a. auch für ehrenamtliche TeilnehmerInnen, abschätzbar und akzeptabel ist. | | x | x |
| ☐ | Die Einbindung der Betroffenen in den Entscheidungsfindungsprozess erfolgt so frühzeitig, dass der Gestaltungsspielraum genützt werden kann. | | x | x |
| | **Geld** | | | |
| ☐ | Ausreichende Finanzmittel sind sichergestellt | x | x | x |
| ☐ | Es gibt Regeln für den Bedarf und die Verteilung der Finanzmittel. | | x | x |
| ☐ | Für bürgerschaftliches Engagement gibt es finanzielle oder anderweitige Anerkennung. | | | x |
| ☐ | Ein Reservebudget für unerwartete Ereignisse während des Verfahrens ist vorgesehen (z.B. für zusätzliche Sitzungen, Gutachten, etc.). | | x | x |
| | **Weitere Ressourcen und Informationen** | | | |
| ☐ | Die Ressourcen, die den Machtausgleich während des Verfahrens herstellen, werden bereitgestellt (z.B. Informationen, Geld). | | | x |
| ☐ | Alle Beteiligten bekommen ausreichende Informationen zu Inhalt und Prozess des Verfahrens. | x | x | x |
| | **Prozesssteuerung** | | | |
| ☐ | Professionelle AnsprechpartnerInnen sind bestellt / beauftragt. | x | x | x |
| ☐ | Eine unabhängige, kompetente Prozesssteuerung ist bestellt / beauftragt. | | (x) | x |

| | Rahmenbedingungen partizipativer Verfahren | i | k | m |
|---|---|---|---|---|
| | **Prozessdesign** | | | |
| ☐ | Das Veranstaltungs-/Prozessdesign ist individuell an das Thema und an die verfügbaren Budgetmittel angepasst. | x | x | x |
| ☐ | Formale und informelle Prozesse sind aufeinander abgestimmt (z.B. Schnittstellen zur politischen Ebene sind geklärt). | x | x | x |
| ☐ | Bei Verfahren, für deren Verlauf das Interesse der Öffentlichkeit förderlich ist, wird versucht, dieses Interesse zu wecken (Öffentlichkeitsarbeit, etc.). | x | x | x |
| | **Vorklärungen** | | | |
| ☐ | Die organisatorischen Rahmenbedingungen sind geklärt (z.B. Rollenaufteilung, Rahmen und Ort der Treffen der TeilnehmerInnen, etc.). | x | x | x |
| ☐ | Die Ausgangslage ist analysiert. | x | x | x |

## Checkliste für Qualitätskriterien partizipativer Verfahren

Gute partizipative Verfahren zeichnen sich durch folgende Qualitätskriterien aus. Diese sollen v.a. durch die Prozesssteuerung (MediatorInnen, ProzessbegleiterInnen) sichergestellt werden.

| | Qualitätskriterien | i | k | m |
|---|---|---|---|---|
| | **Prozesssteuerung** | | | |
| ☐ | Das Verfahren wird durch eine Prozesssteuerung professionell geleitet. | x | x | x |
| ☐ | Kontinuierliche Reflexion und Supervision über den Prozess und den Inhalt finden statt. | x | x | x |
| ☐ | Auf Methodenvielfalt innerhalb des Prozesses wird geachtet. | | | x |
| ☐ | Auf die Kontinuität des Arbeitsflusses wird geachtet. | | | x |
| ☐ | Der Verfahrensablauf wird gut organisiert (Zeitplan, Tagungsräume, Protokollierung, etc.). | x | x | x |
| | **Umgang mit Informationen und Wissen** | | | |
| ☐ | Ergänzendes ExpertInnen(wissen) wird – wenn erforderlich – verfügbar gemacht, damit die Entscheidungen auf fachlicher Basis getroffen werden können. | x | x | x |
| ☐ | Alle für den Prozess relevanten Informationen werden den Beteiligten rechtzeitig zur Verfügung gestellt. | x | x | x |
| ☐ | Das Verfahren wird nachvollziehbar dokumentiert (Protokolle, Zwischenberichte, etc.). | x | x | x |
| ☐ | Flexibilität in Bezug auf Rahmenbedingungen und Verhandlungsgegenstand im Prozess soll gegeben sein. | | (x) | x |
| | **Spielregeln / Umgang miteinander** | | | |
| ☐ | Die Prozesssteuerung sorgt für klare Spielregeln, Vereinbarungen betreffend Ablauf, Rollen, Rechte und Pflichten der Beteiligten, Entscheidungsmodus innerhalb des Verfahrens (konsensuale Entscheidungen, Mehrheitsentscheidungen, etc.), | | | x |
| ☐ | Die Prozesssteuerung legt mit den Beteiligten Regeln betreffend die Gruppenkultur fest: fairer Umgang miteinander und mit dem im Prozess erworbenen Wissen, offene Atmosphäre. | | | x |
| ☐ | Alle Meinungen werden im Verfahren gehört und diskutiert. | | | x |

| | Qualitätskriterien | i | k | m |
|---|---|---|---|---|
| ☐ | Unterschiedlichen Ansprüchen, Beiträgen und Sichtweisen wird im Verfahren Rechnung getragen. | | | x |
| ☐ | Während des Verfahrens herrscht Klarheit über die Rollen aller Beteiligten (z.B. wer spricht für wen mit welcher Handlungsbefugnis). | x | x | x |
| ☐ | Das Vertrauensverhältnis soll gestärkt werden, damit ein höherer Grad an Verbindlichkeit der Ergebnisse entsteht. | | | x |
| ☐ | Auf personelle Kontinuität und die Integration neuer TeilnehmerInnen wird geachtet. | | | x |
| ☐ | Das Zeit-Nutzen-Verhältnis ist für alle Beteiligten akzeptabel. | | | x |
| ☐ | Der Einsatz finanziell nicht abgegoltener Ressourcen wird transparent gemacht. | | | x |
| ☐ | Die Aufteilung der Finanzmittel wird sichtbar gemacht. | | | x |
| | **Kommunikation und Umsetzung der Ergebnisse** | | | |
| ☐ | Zur Umsetzung der Ergebnisse und deren Kontrolle sollen tragfähige Strukturen geschaffen werden. | | | x |
| ☐ | Alle Beteiligten verpflichten sich dazu, dass das Ergebnis als gemeinsame Leistung präsentiert wird. | | | x |
| ☐ | Die Kommunikation der Entscheidung (der Ergebnisse) wird gemeinsam vereinbart. | | | x |
| ☐ | Es erfolgt eine kontinuierliche abgestimmte Kommunikation über den Prozess nach außen. | (x) | (x) | x |

# Arbeitsblätter zur Partizipation, Nr. 2

## Der Nutzen von Öffentlichkeitsbeteiligung aus Sicht der AkteurInnen

Die folgende Übersicht wendet sich an jene Personen, die partizipative Verfahren initiieren bzw. an ihnen teilnehmen (Behörden, Projektwerbende, PolitikerInnen, BürgerInnen, Prozessbegleitende, NGOs, InteressensvertreterInnen usw.). Sie stellt den Nutzen dar, den unterschiedliche AkteurInnengruppen von Beteiligungsverfahren haben. Wenn unterschiedliche AkteurInnen den gleichen Nutzen haben, ist dieser mehrfach angeführt. Damit soll jede Gruppe einen möglichst vollständigen Überblick über ihren Nutzen erhalten, zum anderen kann dies die Bildung von „Nutzenkoalitionen“ erleichtern.

>>
je nach Rolle unterschiedlicher Nutzen

Beteiligungsverfahren können allen Beteiligten nützen. Je nach ihrer Rolle im Verfahren kann dieser unterschiedlich sein. BürgerInnen, die sich an partizipativen Verfahren beteiligen, profitieren, weil ihre Bedürfnisse und Interessen effektiver berücksichtigt werden können. Sie haben als „lokale ExpertInnen“ in der Regel detailliertes Wissen um konkrete Probleme in ihrer Lebenswelt. Sie haben oft auch konkrete Vorstellungen von den Lösungen für diese Probleme. Wenn das Wissen und die Sichtweisen unterschiedlicher AkteurInnen in Planungsprozesse miteinbezogen werden, entstehen in der Regel kreative und auch haltbare Lösungen, weil sie auf einer breiten Basis entwickelt wurden und – vor allem – von den Betroffenen mitgetragen werden. Die Möglichkeit an Planungen mitzuwirken, fördert außerdem das Gefühl der Mitverantwortung für kommunale Angelegenheiten und den Ausgleich unter verschiedenen Interessen(gruppen). Öffentlichkeitsbeteiligung stärkt also die lokale Demokratie und die Bereitschaft zur Zusammenarbeit. Davon profitieren auch Politik und Verwaltung. Entscheidungen werden nicht nur inhaltlich verbessert, sie sind auch nachvollziehbarer und besser abgesichert, wodurch ganz besonders auch die Umsetzung der Ergebnisse beschleunigt werden kann, und davon profitiert nicht zuletzt die Allgemeinheit.

>>
formale Beteiligungsverfahren

Zu unterscheiden ist zwischen formalen und informalen Beteiligungsverfahren, die hinsichtlich der Intensität der Beteiligung(-smöglichkeiten) und der Handlungsspielräume unterschiedlich sind. In **formalen Verfahren** sind Teilnehmerkreis, Umfang der Beteiligungsrechte und Verbindlichkeit der Entscheidung bereits durch gesetzliche Vorgaben geregelt. Beispiele dafür sind Genehmigungsverfahren für Betriebsanlagen, Verkehrswege, aber auch Planungen der Raumordnung, wie Flächenwidmungspläne oder Regionalprogramme. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP-Verfahren), eine Strategische Umweltprüfung (SUP) nach SUP-Richtlinie der EU oder ein Naturschutzverfahren zählen ebenfalls zu diesen formalen Prozessen. Der gesetzlich vor-

gegebene Gestaltungsraum der Teilnehmer kann sich von Informations- und Stellungnahmerechten bis hin zu Antrags- und Einspruchsrechten bewegen. Die stärkste Position in formalen Verfahren ist in Österreich im Begriff der Parteistellung verankert und umfasst weitreichende Informations- und Mitwirkungsrechte sowie das Recht, Entscheidungen vor übergeordneten Instanzen anzufechten. Der Ablauf formaler Verfahren ist ebenfalls rechtlich geregelt, u.a. durch Fristen für Stellungnahmen oder Einsprüche. Stellungnahmen sind von den Behörden bzw. von den Raumordnungsgremien in ihren Entscheidungen zu berücksichtigen. Am Ende eines formalen Verfahrens liegt zumeist eine behördliche Entscheidung vor (z. B. Bescheid, Raumordnungsplan, -programm), deren Umsetzung wiederum gesetzlich geregelt ist.

**Formale Verfahren sind durch Gesetze vorgegeben, wie z.B.:**

- Verfahren zur Genehmigung von Projekten oder zur Vorbereitung von Gesetzen
- Planungsverfahren der Raumordnung zur Erstellung von Flächenwidmungsplänen
- Verfahren zur Erstellung von Regionalentwicklungskonzepten oder sektoralen Programmen (z.B. Verkehrsplanungen)
- Strategische Umweltprüfungen bei Plänen und Programmen.

**Informale Verfahren sind alle nicht durch ein Gesetz vorgegebenen Verfahren, wie z.B.:**

- Beteiligungsprozesse zur Entwicklung von Politiken, Strategien oder Aktionsplänen
- lokale/regionale Entwicklungsprozesse (z.B. Lokale Agenda 21-Prozesse) oder auch
- Prozesse zur Bearbeitung von Konflikten wie Mediationsverfahren oder Runde Tische.

>> informale Beteiligungsverfahren

**Informale Formen der Beteiligung** sind dagegen nicht auf diese Weise vorherbestimmt und können fallbezogen und eigenverantwortlich gestaltet werden. Sie basieren auf Freiwilligkeit, dem Prinzip der gemeinsamen Aufgabenbearbeitung, meistens mit dem Ziel einer konsensualen Lösungsfindung und Umsetzung. Teilnehmerkreis, Arbeitsweise und zu vereinbarende Spielregeln werden von den Mitwirkenden meist selbst und kooperativ geregelt. Die Instrumente informaler Beteiligung sind vielfältig und flexibel: Agenda 21, Runder Tisch, Zukunftswerkstatt, Zukunftskonferenz, Mediationsverfahren, u.a. Je nach Verfahrensart ist auch die Verbindlichkeit der Umsetzung der erarbeiteten Ergebnisse unterschiedlich vereinbart. Die Lösungsvorschläge können sich auf empfehlenden Charakter für ein politisches Gremium beschränken oder als bindendes Programm beschlossen und übernommen werden. In Mediationsverfahren wird die gemeinsame Lösung meist in Form eines durchsetzbaren Vertrages verankert.

Grundsätzlich sind informale Partizipationsprozesse nicht als Ersatz von oder Konkurrenz zu formalen Verfahren zu sehen, vielmehr können sie diese ergänzen, bereits im Vorfeld eingesetzt werden oder auch in Bereichen genutzt werden, in denen formale Verfahren keine Rolle spielen. Bei SUP-Verfahren (Strategische Umweltprüfungen) können beispielsweise über die gesetzlichen

Mindestanforderungen hinausgehende kooperative Beteiligungsmodelle (z.B. Runder Tisch) eingesetzt werden. In manchen Fällen kann es zu einer Verschränkung zwischen formalen und informalen Verfahren kommen. So sieht das österreichische UVP-Gesetz die Möglichkeit einer Unterbrechung des behördlichen Verfahrens vor, um bei Zustimmung aller Parteien eine Mediation durchzuführen.

Die folgende Tabelle stellt den Nutzen von Beteiligung im Grundsätzlichen dar. Da informale Verfahren häufig zusätzlichen bzw. anders gelagerten Nutzen bringen können, sind jene Argumente, die speziell auf informale Verfahren zutreffen, **grün** (im SW-Ausdruck **grau**) markiert.

## Wem können Beteiligungsverfahren in welcher Weise nützen? – Argumente für verschiedene AkteurInnengruppen

### Politische EntscheidungsträgerInnen

**... für die eigene Tätigkeit/ Position**

- Neue Lösungsmöglichkeiten (innovative Ideen) für bestehende Probleme können entstehen
- Einzelne kommunale Aufgaben können durch selbstorganisierte, aktive BürgerInnen übernommen werden
- Entscheidungen werden durch „vervielfachtes“ Wissen der Beteiligten unterstützt und besser vorbereitet
- Die Akzeptanz und Legitimität politischer Entscheidungen kann gestärkt werden
- Das Vertrauen in politische Entscheidungen wird gestärkt
- Höhere Identifikation mit Gemeinde/Region oder Dorf/Stadt

### Verwaltung

**... für die eigene Tätigkeit/ Position**

- Neue Lösungsmöglichkeiten (innovative Ideen) für bestehende Probleme können entstehen
- Einzelne kommunale Aufgaben können durch selbstorganisierte, aktive BürgerInnen übernommen werden
- Entscheidungen werden durch „vervielfachtes“ Wissen der Beteiligten unterstützt und besser vorbereitet
- Die Zusammenführung/Abwägung divergierender Interessen wird erleichtert
- Durch (tendenziell) schnellere Behördenverfahren (weniger Einsprüche, Stellungnahmen, weniger nachträgliche Beschwerden) erfolgt eine Entlastung
- Bedenken und Beschwerden können früher behandelt werden

### BürgerInnen und BürgerInneninitiativen

**... für die eigene Tätigkeit/ Position**

- Eigene (Wert-)Vorstellungen/ Ideen/ Interessen können eingebracht und umgesetzt werden
- Projekte, Pläne, Programme und Politiken können mitgestaltet werden
- Entscheidungen, die sie und ihre Lebensqualität betreffen, können mitgestaltet und beeinflusst werden
- Möglichkeit der Selbstorganisation für das Schaffen neuer Handlungsspielräume nutzen
- Zivilgesellschaftliches Engagement erfährt Anerkennung und Wertschätzung

### InteressenvertreterInnen und NGOs

**... für die eigene Tätigkeit/ Position**

- Eigene (Wert-)Vorstellungen/ Ideen/Interessen können eingebracht und umgesetzt werden
- Projekte, Pläne, Programme und Politiken können mitgestaltet werden
- Status und Gewicht der Organisation können aufgewertet werden

### ProjektwerberInnen

**... für die eigene Tätigkeit/ Position**

- Die Ergebnisse von Verfahren erfahren eine höhere Akzeptanz
- Das unternehmerische Risiko wird verringert, größere Rechssicherheit entsteht
- Die Chance auf raschere Realisierung von Projekten steigt durch die seltenere Erhebung von Rechtsmitteln und weniger nachträgliche Beschwerden

Anm.: **grün** (im SW-Ausdruck **grau**) markierte Nutzenargumente treffen vor allem auf informale Verfahren zu.

## Wem können Beteilgungsverfahren in welcher Weise nützen? – Argumente für verschiedene AkteurInnengruppen

### Politische EntscheidungsträgerInnen

**... für den Umgang mit anderen (Beteiligten/Betroffenen)**

- Die Interessen und Bedürfnisse der verschiedenen Bevölkerungsgruppen werden deutlicher
- Erwartungsdruck und Lobbying unterschiedlicher Interessensgruppen (Partikularinteressen) können reduziert werden
- Der Rahmen zur Bearbeitung von Konflikten wird geschaffen, Interessensausgleich ist möglich
- Eine Kultur der Öffentlichkeitsbeteiligung, der lokalen Demokratie, der Zusammenarbeit und des Dialogs mit den BürgerInnen wird gefördert
- Der Informationsfluss und die Kommunikation mit den BürgerInnen werden verbessert
- „Randgruppen“ können in das Gemeinwesen integriert werden

### Verwaltung

**... für den Umgang mit anderen (Beteiligten/ Betroffenen)**

- Die Interessen und Bedürfnisse der verschiedenen Bevölkerungsgruppen werden deutlicher
- Erwartungsdruck und Lobbying unterschiedlicher Interessensgruppen (Partikularinteressen) können reduziert werden
- Der Rahmen zur Bearbeitung von Konflikten wird geschaffen, Interessensausgleich ist möglich
- Eine Kultur der Öffentlichkeitsbeteiligung, der lokalen Demokratie, der Zusammenarbeit und des Dialogs mit den BürgerInnen wird gefördert
- Der Informationsfluss und die Kommunikation mit den BürgerInnen werden verbessert
- Politischer Druck kann reduziert werden
- Themen, die über klassische Verwaltungsaufgaben hinaus gehen können diskutiert werden

### BürgerInnen und BürgerInneninitiativen

**... für den Umgang mit anderen (Beteiligten/ Betroffenen)**

- Lernorte und Plattformen für die selbstbewusste Interessenartikulation werden geschaffen
- Ergebnisse von Verfahren erfahren eine höhere Akzeptanz
- Das Verständnis dafür wie Politik und Verwaltung funktionieren wird erhöht
- Eine Kultur der Selbstorganisation und der Selbstbestimmung wird gefördert
- Themen, die über klassische Verwaltungsaufgaben hinaus gehen können diskutiert werden

### InteressenvertreterInnen und NGOs

**... für den Umgang mit anderen (Beteiligten/ Betroffenen)**

- Es besteht die Chance, Interessen einzubringen
- Eine Vertrauensbasis für künftige Kooperationen kann entstehen

### ProjektwerberInnen

**... für den Umgang mit anderen (Beteiligten/ Betroffenen)**

- Längerfristige Lösungen und weniger Gerichtsverfahren können erreicht werden
- Beziehungen zu betrieblichen Anspruchsgruppen können verbessert werden (Beweis der Dialog- und Konsensfähigkeit)
- Eine bessere Verankerung in der Gemeinde/Region, in der das Unternehmen ansässig ist, kann entstehen
- Mehr Verständnis für andere Interessen wird aufgebaut
- Eine Vertrauensbasis für künftige Kooperationen (auch zu den Produkten und Dienstleistungen/Leistungen eines Betriebes) kann entstehen

Anm.: **grün** (im SW-Ausdruck **grau**) markierte Nutzenargumente treffen vor allem auf informale Verfahren zu.

## Wem können Beteilgungsverfahren in welcher Weise nützen? – Argumente für verschiedene AkteurInnengruppen

### Politische EntscheidungsträgerInnen

**... für die Information/den Wissenstransfer**

- Durch die Argumente und Sichtweisen der „Anderen“ (Faktenwissen, Erfahrungswissen) entsteht Wissenszuwachs
- Die Kompetenz für zukünftige Aushandlungen erhöht sich
- Relevante Informationen werden zugänglich(er)

**... in der Wahrnehmung durch andere**

- Persönliche Beziehungen werden aufgebaut
- Jede(r) Beteiligte kann sowohl als TrägerIn einer Rolle als auch als Mensch Anerkennung, Sympathie, etc. gewinnen
- Das Image kann durch mehr Bürgernähe verbessert werden
- Höhere Identifikation mit Gemeinde/Region oder Dorf/Stadt

### Verwaltung

**... für die Information/den Wissenstransfer**

- Durch die Argumente und Sichtweisen der „Anderen“ (Faktenwissen, Erfahrungswissen) entsteht Wissenszuwachs
- Die Kompetenz für zukünftige Aushandlungen erhöht sich
- Relevante Informationen werden zugänglich(er)n

**... in der Wahrnehmung durch andere**

- Persönliche Beziehungen werden aufgebaut
- Jede(r) Beteiligte kann sowohl als TrägerIn einer Rolle als auch als Mensch Anerkennung, Sympathie, etc. gewinnen
- Vertrauensbildung kann unterstützt werden
- Impulse für eine bürgernahe Verwaltung können gesetzt werden

### BürgerInnen und BürgerInneninitiativen

**... für die Information/den Wissenstransfer**

- Durch die Argumente und Sichtweisen der „Anderen“ (Faktenwissen, Erfahrungswissen) entsteht Wissenszuwachs
- Die Kompetenz für zukünftige Aushandlungen erhöht sich
- Relevante Informationen werden zugänglich(er)
- Die Einsicht in den Entscheidungsprozess wird erhöht

**... in der Wahrnehmung durch andere**

- Persönliche Beziehungen werden aufgebaut
- Jede(r) Beteiligte kann sowohl als TrägerIn einer Rolle als auch als Mensch Anerkennung, Sympathie, etc. gewinnen
- Eine Wertschätzung des „AlltagsexpertInnen-Wissens“ kann erfahren werden

### InteressenvertreterInnen und NGOs

**... für die Information/den Wissenstransfer**

- Durch die Argumente und Sichtweisen der „Anderen“ (Faktenwissen, Erfahrungswissen) entsteht Wissenszuwachs
- Die Kompetenz für zukünftige Aushandlungen erhöht sich
- Relevante Informationen werden zugänglich(er)
- Die Einsicht in den Entscheidungsprozess wird erhöht

**... in der Wahrnehmung durch andere**

- Persönliche Beziehungen werden aufgebaut
- Jede(r) Beteiligte kann sowohl als TrägerIn einer Funktion als auch als Mensch Anerkennung, Sympathie, etc. gewinnen
- Kompetenz und Profil können Mitgliedern der eigenen Organisation gegenüber verdeutlicht werden

### ProjektwerberInnen

**... für die Information/den Wissenstransfer**

- Durch die Argumente und Sichtweisen der „Anderen“ (Faktenwissen, Erfahrungswissen) entsteht Wissenszuwachs
- Die Kompetenz für zukünftige Aushandlungen erhöht sich

**... in der Wahrnehmung durch andere**

- Persönliche Beziehungen werden aufgebaut
- Jede(r) Beteiligte kann sowohl als TrägerIn einer Rolle als auch als Mensch Anerkennung, Sympathie, etc. gewinnen
- Das Unternehmensimage kann verbessert werden

Anm.: **grün** (im SW-Ausdruck **grau**) markierte Nutzenargumente treffen vor allem auf informale Verfahren zu.

# Arbeitsblätter zur Partizipation, Nr. 3

## Grenzen, Stolpersteine und Instrumentalisierung von Öffentlichkeitsbeteiligung

Die folgende Übersicht wendet sich an Personen, die partizipative Prozesse (Beteiligungsverfahren) initiieren bzw. an ihnen teilnehmen wollen (VertreterInnen der öffentlichen Verwaltung, ProjektwerberInnen, PolitikerInnen, BürgerInnen, ProzessbegleiterInnen, NGOs, InteressensvertreterInnen usw.).

Sie soll zeigen, welche Grenzen für partizipative Prozesse bestehen und welche möglichen Stolpersteine im Prozess bzw. bereits in der Vorbereitung des Prozesses lauern. Sie soll aber auch den Blick für einen möglichen missbräuchlichen Einsatz von Beteiligungsprozessen schärfen.

>>
auf Gefahren hinweisen und Erwartungen zurechtrücken

Ziel ist es, auf Gefahren hinzuweisen, wenn es z.B. um die Wahl der Beteiligungsebene für das konkrete Vorhaben, um die Gestaltung des Prozessdesigns oder der notwendigen Rahmenbedingungen geht, um bereits im Vorfeld von Beteiligungsprozessen die Chancen für einen positiven Verlauf zu erhöhen. Aber es geht auch darum, allfällige falsche oder überzogene Erwartungen zurecht zu rücken, denn sie können dazu führen, dass Beteiligungsprozesse als Instrumente der partizipativen Entscheidungsfindung kollektiv in Frage gestellt werden.

Die Fragen am Ende (fast) jedes Abschnittes lenken die Aufmerksamkeit nochmals auf die kritischen Punkte, die bei der Planung und Durchführung von Beteiligungsprozessen bedacht werden sollten.

Tipps zum Gelingen partizipativer Prozesse finden Sie auch im Arbeitsblatt Nr. 1, „Checklisten für Rahmenbedingungen und Qualitätskriterien partizipativer Verfahren im öffentlichen Bereich“.

### Zur Verwendung der Begriffe:

Der im Text verwendete Begriff “Betroffene“ bezeichnet sowohl BürgerInnen als auch VertreterInnen unterschiedlicher Interessengruppen und Initiativen. Er bezieht sich sowohl auf jene, die von einem Projekt, einer Planung tatsächlich oder potenziell betroffen sind, als auch auf jene, die aus einem Interesse an der Veränderung und Verbesserung ihres Lebensumfeldes heraus aktiv werden möchten.

Der Begriff „Prozess“ ist hier nicht im rechtlichen Sinne als gerichtliche Verhandlung, sondern vielmehr im Sinne einer Entwicklung, einer Abfolge von aufeinander aufbauenden Schritten bzw. in einander greifenden Ereignissen zu verstehen. Wenn hier von Beteiligungsprozessen die Rede ist, ist damit ein

aktives Mitgestalten des gesellschaftlichen Zusammenlebens gemeint. Das kann von der Mitarbeit bei einzelnen Projekten oder bei Planungen bis hin zur Beteiligung an der Politikgestaltung reichen.

## Grenzen für Beteiligungsprozesse

Beteiligungsprozesse können wesentlich zu einer verbesserten, nachvollziehbareren Entscheidungsfindung bei Projektvorhaben, Planungen und der Politikgestaltung im öffentlichen Bereich beitragen. Dennoch haben Beteiligungsprozesse auch Grenzen – sie sind keine „Wundermittel", die in jeder Situation zur Problemlösung eingesetzt werden können. Dabei handelt es sich einerseits um methodische Grenzen, d.h. nicht jede Methode ist für jeden Beteiligungsprozess bzw. für jede Problemstellung einsetzbar; andererseits reduzieren aber auch bestimmte Rahmenbedingungen die Einsatzmöglichkeiten von Beteiligungsprozessen.

## Beteiligungsprozesse stoßen an Grenzen, ...

### ... wenn sich (potenziell) Betroffene und Interessierte[1] nicht beteiligen:

Der Erfolg von partizipativen Prozessen hängt wesentlich von der Bereitschaft der betroffenen Personen ab, sich zu beteiligen. Wenn wichtige Gruppen von (potenziell) Betroffenen und Interessierten es ablehnen, an einem Prozess teilzunehmen, aus einem laufenden Prozess aussteigen wollen oder nicht die erforderliche Offenheit aufbringen, die eigenen Interessen und Bedürfnisse darzulegen, ist das Gelingen von Öffentlichkeitsbeteiligung gefährdet.

**Mögliche Gründe dafür können sein:**

- Es besteht die Angst, vereinnahmt zu werden.
- Es werden bessere Wege gesehen, die Interessen durchzusetzen.
- Es wird kein (persönlicher) Nutzen erwartet.
- Es mangelt an Ressourcen (Zeit, Informationen, Geld etc.).
- Kommunikationsmöglichkeit- und Artikulationsfähigkeit sind nicht ausreichend gegeben.
- Es gibt bereits negative Erfahrungen mit Beteiligung.

**Wichtige Fragen zur Reflexion:**

- Wurden bzw. werden die (potenziell) Betroffenen und Interessierten ausreichend und in verständlicher Weise über den Beteiligungsprozess informiert?
- Ist die Kommunikation transparent und auf Austausch angelegt?
- Haben die (potenziell) Betroffenen und Interessierten tatsächlich Gelegenheit zur Teilnahme und zur Mitwirkung am Prozess?

[1] Als ‚Betroffene' werden hier sowohl BürgerInnen als auch VertreterInnen unterschiedlicher Interessensgruppen und Initiativen verstanden. Der Begriff ‚Betroffene und Interessierte' bezieht sich sowohl auf jene, die von einem Projekt, einer Planung tatsächlich oder potenziell betroffen sind, als auch auf jene, die aus einem Interesse an der Veränderung und Verbesserung ihres Lebensumfeldes heraus aktiv werden möchten.

## ... wenn politischer Wille und Unterstützung fehlen:

Beteiligungsprozesse erfordern politische Rahmenbedingungen, die die Mitwirkung von BürgerInnen auch tatsächlich zulassen und die sicher stellen, dass mit den Ergebnissen des Prozesses so umgegangen wird, wie vereinbart wurde. Die Grenzen von Beteiligungsprozessen sind erreicht, wenn sie von den politischen Entscheidungsträgern nicht mitgetragen, ignoriert oder gar boykottiert werden. Werden die Ergebnisse von den politischen Entscheidungsträgern nicht ernsthaft zur Kenntnis genommen oder wird entgegen den Empfehlungen aus dem Beteiligungsprozess entschieden, ohne dies zu begründen, dann kann Beteiligung in den Augen der Betroffenen leicht zum politischen Alibi werden. Die Bereitschaft der Öffentlichkeit, sich an partizipativen Prozessen zu beteiligen, kann nachhaltig darunter leiden.

### Mögliche Gründe für fehlenden politischen Willen und fehlende Unterstützung können sein:

- Politische EntscheidungsträgerInnen fürchten eine Einschränkung ihres Handlungs- und Entscheidungsspielraumes.
- Das Ergebnis des Beteiligungsprozesses passt nicht in das politische Konzept der EntscheidungsträgerInnen.

### Wichtige Fragen zur Reflexion:

- Sind die politischen EntscheidungsträgerInnen bereit, den Beteiligungsprozess offen und unvoreingenommen zu unterstützen?
- Sind die politischen EntscheidungsträgerInnen bereit, die notwendigen finanziellen und infrastrukturellen Ressourcen zur Verfügung zu stellen?
- Sind die politischen EntscheidungsträgerInnen tatsächlich gewillt, die erarbeiteten Lösungen zu zu respektieren, zu berücksichtigen bzw. umzusetzen (d.h., dass die Ergebnisse aus dem Beteiligungsprozess zur Umsetzung gelangen)? Sollte dies nicht oder nicht zur Gänze möglich sein, so sind abweichende Entscheidungen transparent zu machen und zu begründen.

## ... wenn es keinen Handlungs- und Gestaltungsspielraum gibt:

Am Anfang eines Prozesses müssen die Einfluss- und Mitwirkungs- und Gestaltungsmöglichkeiten für alle Beteiligten klargestellt und der Spielraum transparent gemacht werden. Wenn nur mehr Randthemen diskutiert werden können, weil wesentliche Vorentscheidungen zu den zentralen Fragen bereits getroffen wurden, macht Öffentlichkeitsbeteiligung nur mehr wenig Sinn.

### Mögliche Grenzen für Beteiligungsprozesse können sein:

- Fertige, unumstößliche Fakten werden schon vorher geschaffen.
- Wesentliche Entscheidungen sind schon gefallen.

### Wichtige Fragen zur Reflexion:

- Haben die TeilnehmerInnen tatsächlich die Möglichkeit etwas zu bewirken?

### ... wenn gesetzlich geregelte Standards und Grenzwerte (z.B. soziale oder ökologische) missachtet werden:

Es ist nicht möglich, z.B. im Rahmen einer Mediation gesetzlich geregelte Standards wie etwa Umweltstandards zu mißachten oder darüber zu verhandeln. Es können aber sehr wohl Vereinbarungen über strengere Grenzwerte oder zusätzliche Vorkehrungen getroffen werden (z.B. Aufstellen von Lärmschutzwänden, wo es gesetzlich nicht vorgeschrieben ist). Zum anderen gibt es auch die Möglichkeit, die (Neu-)Erarbeitung von Standards und Grenzwerten zum Gegenstand von Beteiligungsprozessen zu machen. Gut geeignete Methoden für solche Fragestellungen sind Konsensus-Konferenzen oder Konsultationsverfahren.

### ... wenn es nicht gelingt, soziale „Schieflagen" zu vermeiden bzw. auszugleichen:

Die zeitlichen, finanziellen und persönlichen Möglichkeiten, sich an einem partizipativen Prozess zu beteiligen, sind nicht für alle Menschen bzw. Bevölkerungsgruppen gleich groß. Partizipationsangebote sollen alle BürgerInnen gleich welchen sozialen Umfeldes, ansprechen und ermutigen, die eigenen Interessen zu vertreten und sich an Entscheidungsprozessen zu beteiligen. Wenn dies nicht gelingt, laufen Beteiligungsprozesse Gefahr, als „elitär" wahrgenommen zu werden.

**Wichtige Fragen zur Reflexion:**

- Ist der Beteiligungsprozess so gestaltet, dass alle Bevölkerungsgruppen die Chance haben, sich daran zu beteiligen?
- Wurde gezielt versucht, auch jene Bevölkerungsgruppen anzusprechen, einzuladen und zu unterstützen, denen die Artikulation ihrer Interessen erschwert ist?

### ... wenn eine dauerhafte Pattsituation gegeben ist:

Situationen, in denen Positionen, Argumente und/oder Werte einander unvereinbar gegenüber stehen, können bereits zu Beginn eines Beteiligungsprozesses bestehen oder aber sich auch im Laufe des Prozesses entwickeln. Sie beeinträchtigen die Handlungsfähigkeit, da es erschwert bis unmöglich gemacht wird, sich in einem Aushandlungsprozess auf gemeinsame, konsensuale Lösungen zu einigen.

**Mögliche Gründe für eine dauerhafte Pattsituation können sein:**

- Es besteht die Ansicht, dass ein Beteiligungsprozess die eigene Position verschlechtern wird.
- Es mangelt an Vertrauen, dass ein Beteiligungsprozess eine für alle tragbare Lösung bringt, die eigene Position wird daher vehement verteidigt.

**Wichtige Fragen zur Reflexion:**

- Wurde zu Beginn des Prozesses deutlich gemacht, dass erfolgreiche Beteiligung die Konsensbereitschaft aller Beteiligten voraussetzt?
- Wurde versucht, einen Perspektivenwechsel zu initiieren, d.h. wurden die Beteiligten angeregt, sich in die Position anderer hineinzuversetzen, um diese besser verstehen zu können?

## Stolpersteine für Beteiligungsprozesse

Stolpersteine beschreiben mögliche Hindernisse in der Vorbereitung und Durchführung eines Beteiligungsprozesses, die den Verlauf erschweren bzw. gefährden. Das Arbeitsblatt Nr. 1 zur Partizipation geht auf Rahmenbedingungen und Qualitätskriterien für partizipative Prozesse ein. Stolpersteine können auftreten, wenn diese Rahmenbedingungen und Qualitätskriterien mißachtet werden.

## Stolpersteine für Beteiligungsprozesse ergeben sich ...

### ... bei einer mangelnden Vorbereitung des Prozesses:

Eine umfassende Vorbereitung des Beteiligungsprozesses ist ein ganz wesentlicher Erfolgsfaktor für dessen Gelingen. Werden nicht genug Zeit und Überlegungen in die Vorbereitung des Prozesses investiert, so können Unklarheiten oder Ungereimtheiten den ganzen Prozessablauf belasten. Neben dem Prozessdesign, der Festlegung, wer wann und wie beteiligt ist und der Klärung von Zeitrahmen und Finanzierung ist auch die Wahl der Methode(n) entscheidend: Keine Beteiligungsmethode ist ein Patentrezept mit Erfolgsgarantie. Welche Methode jeweils sinnvoll ist, muss am konkreten Projekt ausgewählt werden.

### Wichtige Fragen zur Reflexion:

- Welche ist die richtige Methode für die vorliegende Problemstellung?
- Wie muss das geeignete Prozessdesign aussehen? Wie gelingt es, das Prozessdesign für den jeweiligen Prozess maßzuschneidern?
- Wie können die (potenziell) Betroffenen und Interessierten* umfassend und ausgewogen vorinformiert werden? Wer sind die betroffenen AkteurInnen?
- Welche Vereinbarungen bzw. Klärungen müssen am Beginn des Prozesses getroffen werden?
- Wie kann eine konstruktive Gesprächskultur etabliert und ein respektvoller Umgang miteinander im Prozess gefördert werden?

## ... wenn der Gegenstand des Beteiligungsprozesses unklar ist:

Die Klarheit über Inhalt und Gegenstand eines Beteiligungsprozesses ist eine wesentiche Voraussetzung für sein Gelingen. Stolpersteine treten auf, wenn nicht schon vor Beginn des Prozesses der Rahmen der Beteiligung abgesteckt wird: was ist Gegenstand des Prozesses, welche Entscheidungen wurden bereits getroffen, welche sind noch zu beeinflussen, etc. Bei Entwicklungsprozessen wie etwa im Rahmen der Agenda 21 ist nicht immer klar definiert, worüber gesprochen werden kann und worüber nicht. Hier ist ein kontinuierlicher Dialog mit der Politik und/oder Verwaltung notwendig, um diese Grenzen auszuloten bzw. abzustecken.

### Mögliche Stolpersteine können sein:

- Die Aufgabenstellung bzw. Fragestellungen des Beteiligungsprozesses sind nicht klar auf den Punkt gebracht.
- Der vorgegebene Rahmen ist zu unscharf definiert und die Spielregeln sind zu ungenau.
- Es wird über einen Gegenstand bzw. Themenbereich diskutiert, der außerhalb der Einflussmöglichkeiten der Beteiligten liegt, ohne dass dies ihnen bewusst ist.

### Wichtige Fragen zur Reflexion:

- Ist ausreichend klar gestellt bzw. wird im Zuge der Partizipation immer wieder klar gestellt, was der Gegenstand und Inhalt des Prozesses ist?
- Wie offen ist der Prozess in Bezug auf das Ergebnis?
- Gibt es klare Vereinbarungen betreffend Ablauf, Spielregeln, Gestaltungsmöglichkeiten und Entscheidungskompetenzen?
- Sind die Ziele des Prozesses offen und ausreichend diskutiert worden?hineinzuversetzen, um diese besser verstehen zu können?

## ... bei der Wahl einer ungeeigneten Beteiligungsebene:

Partizipation braucht die Definition ihrer Einsatzebene (lokal, regional, national, EU-Ebene). Es sollte genau überlegt werden, welche Fragestellung, welches Anliegen auf welcher Ebene bestmöglich und am sinnvollsten bearbeitet werden kann – beispielsweise ob bei der Errichtung eines Radweges in einer Gemeinde eine landesweite Befragung Sinn macht.

**Wichtige Frage zur Reflexion:**

> Auf welcher Ebene wird worüber diskutiert bzw. entschieden?

## ... wenn viele der (potenziell) Betroffenen und Interessierten* nicht erreicht werden:

Die Gründe dafür, dass viele Personen nicht an partizipativen Prozessen teilnehmen, sind vielfältig. Es kann an der zur Verfügung stehenden und mangelhaft aufbereiteten Information liegen, an nicht relevant empfundenen Themenstellungen oder in den Lebensumständen der Personen, in fehlenden Ressourcen etc. begründet sein.

**Wichtige Fragen zur Reflexion:**

> Wer sind die betroffenen Gruppen?

> Wissen alle (potenziell) Betroffenen und Interessierten davon, dass ein Beteiligungsprozess stattfindet?

> Ist die Information so aufbereitet, daß sie für alle Gruppen von (potenziell) Betroffenen und Interessierten, v. a. auch MigrantInnen verständlich ist?

> Gibt es möglicherweise Zugangsbarrieren für einzelne Gruppen? Wie können sie verringert oder beseitigt werden?

> Wie kann während des Prozesses die Offenheit der Gruppen erhalten bleiben? Wie kann das Herausbilden geschlossener Strukturen („eingeschworene Gruppe"), die auf neu Hinzukommende abschreckend wirken, verhindert werden?

## ...wenn der Umgang mit den Ergebnissen unklar ist:

Die Frage der Umsetzung der gemeinsam erarbeiteten Ergebnisse ist in jedem partizipativen Prozess eine zentrale, die für die abschließende Bewertung durch die Beteiligten entscheidende Bedeutung hat. Ein mögliches Nicht-Einhalten von „Spielregeln" und getroffenen Vereinbarungen, mangelnde Transparenz und Verbindlichkeit zählen daher zu den größten Stolpersteinen von partizipativen Prozessen. Sie entscheiden oft, ob sich die Beteiligten in Zukunft wieder für öffentliche Anliegen engagieren werden. Entscheidend ist in diesem Zusammenhang die verbindliche Zusage seitens der EntscheidungsträgerInnen, eine allfällige Abweichung von den im Rahmen des Beteiligungsprozesses erzielten Ergebnissen zu begründen. Es muss sichergestellt sein, dass die Ergebnisse des Prozesses bei der endgültigen Entscheidungsfindung (z.B. im Gemeinderat) Beachtung finden und sorgfältig geprüft werden. Die Öffentlichkeit hat ein Recht informiert zu werden, wie und in welchem Ausmaß die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses berücksichtigt wurden und welche Argumente den Entscheidungen zu Grunde lagen. Förderlich ist es, wenn z.B. der Gemeinderat in einer öffentlichen Rechtfertigung erklärt, warum er den Lokale Agenda 21-Plan als Ergebnis des LA 21-Prozesses in dieser Form beschließt oder nicht.

**Wichtige Fragen zur Reflexion:**

- Gibt es Klarheit über die Verbindlichkeit der erzielten Ergebnisse? Wie kann die Verbindlichkeit erhöht werden?
- Sind für die Umsetzung der Ergebnisse ausreichend finanzielle Mittel vorgesehen?
- Sind die politischen Zuständigkeiten für die Umsetzung des Ergebnisses ausreichend berücksichtigt?
- Wie kann sicher gestellt werden, dass die Rahmenbedingungen für die Umsetzung nach Abschluss des Prozesses nicht verändert werden?
- Gibt es seitens der EntscheidungsträgerInnen eine Zusage, die Ergebnisse zu berücksichtigen (das heißt, sie zu übernehmen oder, falls andere Entscheidungen getroffen werden, diese der Öffentlichkeit gegenüber nachvollziehbar zu begründen)?

## ... wenn Information fehlt oder nicht in verständlicher Form vermittelt wird:

Manche Beteiligungsprozesse setzen bewußt auf die Beteiligung von „Laien“, die ohne spezielles Vorwissen zum Thema eine fachliche Empfehlung erarbeiten sollen (z. B. Konsensuskonferenz, Planungszelle). Vor allem bei schwierigen fachlichen Entscheidungen müssen die Informationen für die Beteiligten verständlich aufbereitet werden und die Beteiligten die Gelegenheit bekommen, sich das notwendige Fachwissen anzueignen. Fehlt diese allgemeinverständliche Vermittlung von Informationen, kann die Ergebnisfindung erschwert werden.

**Wichtige Fragen zur Reflexion:**

- Wie kann komplexes Fachwissen für Laien verständlich vermittelt werden?
- Wie kann der Austausch von ExpertInnen und BürgerInnen als gegenseitiger Lernprozess gestaltet werden?

## ... wenn die Zusammenarbeit belastet ist bzw. gestört wird:

Die Zusammenarbeit in einem partizipativen Prozess kann durch unterschiedliche Faktoren sehr belastet werden. Zum Beispiel durch intransparente Kommunikationsflüsse, d.h. wenn manche Gruppen hinter dem Rücken der anderen Beteiligten Verhandlungen führen, die nicht öffentlich gemacht werden oder wenn Beteiligte von anderen, beispielsweise durch Telefonlobbying, zu einem bestimmten Verhalten im Prozess gedrängt werden. Auch wenn die Allparteilichkeit der ProzessbegleiterInnen nicht gegeben ist oder zumindest von einigen Beteiligten angezweifelt wird, ist eine vertrauensvolle Zusammenarbeit nicht möglich.

**Wichtige Fragen zur Reflexion:**

- Sind die Möglichkeiten für eine vertrauensvolle und offene Kommunikation zwischen allen Beteiligten gegeben?
- Sind die ProzessbegleiterInnen allparteilich? D.h. sie haben kein eigenes Interesse in der Sache und nehmen ihren Auftrag allen Beteiligten gegenüber in gleicher Weise wahr.
- Wurden Spielregeln vereinbart, die einen wertschätzenden und fairen Umgang miteinander gewährleisten und wird auf ihre Einhaltung geachtet?

### ...wenn geweckte Erwartungen nicht erfüllt werden

Werden unrealistische Erfolgserwartungen an Mitbestimmungsprozesse nicht rechtzeitig zurecht gerückt, kann das in Enttäuschungen münden und in eine Abwertung von partizipativen Prozessen im allgemeinen umschlagen.

**Wichtige Fragen zur Reflexion:**

- Sind die die Einflußmöglichkeiten und Spielräume realistisch dargestellt?
- Ist allen Beteiligten klar, welchen Grad der Verbindlichkeit die Ergebnisse haben?
- Sind alle Beteiligten informiert, was nach Abschluss mit den Ergebnissen geschehen wird.

## Missbrauch und Instrumentalisierung von Beteiligungsprozessen

Beteiligungsprozesse bieten vielfachen Nutzen (siehe dazu auch Arbeitsblatt Nr. 2 zur Partizipation „Der Nutzen von Öffentlichkeitsbeteiligung aus der Sicht der AkteurInnengruppen“). Es besteht aber auch die Gefahr, Beteiligungsprozesse zur Forcierung bestimmter Interessen oder Ergebnisse missbräuchlich einzusetzen bzw. zu instrumentalisieren.

**Beteiligungsprozesse werden missbräuchlich verwendet bzw. instrumentalisiert, wenn ...:**

- gemeinsam erarbeitete Lösungen von einer einzelnen Person oder einer Gruppe öffentlich als deren Erfolg verkauft werden,
- andere Ergebnisse als die gemeinsam erarbeiteten Lösungen dargestellt werden, - das Ergebnis des Prozesses nur selektiv und unvollständig dargestellt wird,
- die erreichten Ergebnisse anders als vereinbart verwertet werden,
- sie nur auf Zeitgewinn ausgerichtet sind, um eine für eine Gruppe möglicherweise ungünstige Entscheidung möglichst lange hinauszuzögern,
- sie als „Beschäftigungstherapie“ für Gruppen mit wenig Ressourcen eingesetzt werden, um diese dann umso effektiver aus dem „Rennen“ zu werfen.

# Arbeitsblätter zur Partizipation, Nr. 4

## Zum Umgang mit Stellungnahmen in Öffentlichkeitsbeteiligungsprozessen

Dieses Arbeitsblatt beschäftigt sich mit einer Form der Beteiligung in Öffentlichkeitsbeteiligungsprozessen – der Stellungnahme. Es enthält Empfehlungen, wann und wie Stellungnahmen eingeholt werden sollten und wie sie zu behandeln wären, um bestmöglich zum Gelingen des Prozesses beizutragen. Das Einholen von Stellungnahmen wird auch als Konsultation (lat. *consultatio* Befragung, Beratschlagung) bezeichnet.

## Was ist eine Stellungnahme und wozu dient sie?

>> Funktion der Stellungnahme

Eine Stellungnahme ist eine Meinungsäußerung einer Person oder (Interessen-)Gruppe zu Vorschlägen oder Ergebnissen in unterschiedlichen Stadien eines Verfahrens oder Prozesses.

BürgerInnen und Interessengruppen sowie betroffene Verwaltungsstellen können über Stellungnahmen ihre Meinungen, Wünsche und Ideen einbringen. MitarbeiterInnen der Verwaltung, PlanerInnen und ProjektwerberInnen erhalten durch die eingebrachten Stellungnahmen Rückmeldungen zu vorgestellten Entwürfen oder Vorschlägen. Stellungnahmen leisten auf diese Weise einen wichtigen Beitrag zum Verständnis unterschiedlicher Interessen und Bedürfnisse und sind eine maßgebliche Grundlage für eine ausgewogene Entscheidungsfindung.

**Formale Verfahren sind durch Gesetze vorgegeben, wie z.B.:**

- Verfahren zur Genehmigung von Projekten oder zur Vorbereitung von Gesetzen
- Planungsverfahren der Raumordnung zur Erstellung von Flächenwidmungsplänen
- Verfahren zur Erstellung von Regionalentwicklungskonzepten oder sektoralen Programmen (z.B. Verkehrsplanungen)
- Strategische Umweltprüfungen bei Plänen und Programmen.

**Informale Verfahren sind alle nicht durch ein Gesetz vorgegebenen Verfahren, wie z.B.:**

- Beteiligungsprozesse zur Entwicklung von Politiken, Strategien oder Aktionsplänen
- lokale/regionale Entwicklungsprozesse (z.B. Lokale Agenda 21-Prozesse) oder auch
- Prozesse zur Bearbeitung von Konflikten wie Mediationsverfahren oder Runde Tische.

## Stellungnahmen in formalen und informalen Verfahren

Die Beteiligung der Öffentlichkeit durch Stellungnahmen kann sowohl in formalen wie auch in informalen Verfahren erfolgen.

>> formale Beteiligungsverfahren

Bei **formalen Verfahren** sind deren Ablauf und das Recht auf Stellungnahme in Gesetzen geregelt, d.h. der Kreis der Berechtigten[2], die Fristen und üblicherweise auch die Form der Stellungnahmen.

Doch auch in formalen Verfahren gibt es häufig einen gewissen Spielraum zur Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung, der entsprechend den unten ausgeführten Anregungen genützt werden soll.

>> informale Beteiligungsverfahren

**Informale Verfahren** sind frei gestaltbar, daher können auch die Form der Stellungnahme, der Ablauf der Konsultation sowie der beteiligte Personenkreis frei gewählt werden.

Bei informalen Verfahren bzw. Beteiligungsprozessen wird – abhängig von der Art des Verfahrens – in der Regel mit vielen verschiedenen Methoden gearbeitet (z. B. Open Space, Weltcafé, Zukunftskonferenz, Workshop etc. - zum Thema Methoden siehe auch www.partizipation.at). Die Beteiligten können ihre Stellungnahmen sehr unterschiedlich zum Ausdruck bringen, z.B. durch Wortmeldungen oder auch schriftlich auf Papier (Kärtchen, Flipchart etc.). Stellungnahmen in informalen Prozessen haben in der Regel einen anderen Charakter und Sinn als in formalen Verfahren, da es häufig noch keine vorformulierte Position auf Papier gibt, zu der Beteiligte Stellung beziehen; es findet vielmehr gemeinsame Entwicklungsarbeit statt. Eine Stellungnahme ist in informalen Verfahren daher oft eine Idee oder eine Anregung, eine Meinung oder Position, die in einer sehr offenen Art und Weise eingebracht werden kann.

>> Empfehlungen für formale und informale Verfahren

Die folgenden Empfehlungen für einen qualitätvollen Umgang mit Stellungnahmen in Öffentlichkeitsbeteiligungsprozessen beziehen sich auf die Konsultation sowohl in formalen wie auch in informalen Verfahren. Sie betreffen die verschiedenen Aspekte eines Stellungsnahmeprozesses und sollen eine profunde Vorbereitung und damit eine erfolgreiche Durchführung der Konsutation unterstützen.

Viele Empfehlungen gelten gleichermaßen für formale und informale Verfahren und unterscheiden sich oft nur im Ausmaß des Gestaltungsspielraums. Trotz der sich daraus ergebenden inhaltlichen Überschneidungen wurden die Empfehlungen für formale und informale Verfahren getrennt dargestellt, um dem spezifischen Interesse der LeserInnen für jeweils ein bestimmtes Verfahren entgegen zu kommen und die Lesbarkeit des Textes insgesamt zu erleichtern.

[2] Zu den Berechtigten zählen Beteiligte und Personen mit Parteistellung. Mit der Parteistellung sind weitergehende Rechte wie z.B. das Recht auf Akteneinsicht, Einwendung, Anhörung und Berufung verbunden.

# Konsultation in formalen Verfahren

Formale Verfahren sind durch verwaltungsrechtliche Vorschriften weitgehend reglementiert. Dennoch gibt es Handlungsspielräume, die eine Beteiligung der Öffentlichkeit fördern und unterstützen können. Solche Spielräume sind in den klassischen Genehmigungsverfahren relativ klein, auf der Ebene von strategischen Entscheidungen und Planungsprozessen hingegen deutlich größer.

## Phase 1: Vorbereitung des Konsultationsprozesses

>> Konsultationsprozess vorbereiten

Bereits im Vorfeld einer Konsultation ist zu klären, welche gesetzlichen Anforderungen jedenfalls erfüllt werden müssen und ob bzw. welcher Spielraum zur Gestaltung von zusätzlicher Öffentlichkeitsbeteiligung besteht.

### Ziel des Konsultationsprozesses

Die einholende Stelle sollte vor dem Stellungnahmeverfahren das Ziel der Konsultation, also was damit erreicht werden soll, konkretisieren. Dieses Ziel soll den Beteiligten klar kommuniziert werden: z. B. Anregungen zum Entwurf eines neuen Flächenwidmungsplans zu sammeln.

### Gegenstand der Stellungnahme

Jede Stellungnahme muss sich auf einen konkreten Gegenstand beziehen. Die Themen und Fragestellungen, zu denen eine Stellungnahme erbeten wird, sollen klar definiert und verständlich sein.

Es muss sicher gestellt sein, dass alle für eine Stellungnahme erforderlichen Informationen und Dokumente zur Verfügung stehen. Wenn die Unterlagen nicht vollständig übermittelt werden, soll klar ersichtlich sein, wann und wo die Unterlagen eingesehen oder beschafft werden können (Internet, Behörde etc.). Es ist hilfreich, eine Auskunftsstelle zu nennen, an die sich Personen mit Fragen wenden können.

### Zielgruppe der Konsultation

In formalen Verfahren ist die Zielgruppe meist gesetzlich vorgegeben (z.B. NachbarInnen). Einigen Beteiligten kann dabei (z.B. in Genehmigungsverfahren für bestimmte Projekte) Parteistellung zukommen. Mit der Parteistellung sind weitgehende Mitwirkungsrechte, wie **auch das Recht zur Abgabe einer Stellungnahme verbunden**.

Begriffe mit rechtlichen Auswirkungen, wie z.B. die Parteistellung und der Einwand[3], sollten in der Einladung zur Stellungnahme erklärt werden.

Neben der Zielgruppendefinition ist auch die Überlegung wichtig, wie die Zielgruppe vollständig erreicht werden kann. Sofern ein Gestaltungsspielraum besteht, bietet sich eine Kombination von mehreren Informationsmedien an, z.B. Kundmachung auf der Amtstafel und in Zeitungen, Postwurf, lokale TV- und Radiosender, Internet und Plakate.

### Zeitlicher Ablauf, Termine und Fristen

In den Gesetzen finden sich unterschiedliche Regelungen für den zeitlichen Ablauf von Konsultationen, für Termine und Fristen. Sehr oft gibt es dazu auch keine konkreten Festlegungen. Oft gilt nur der generelle Grundsatz, dass „ausreichend" Zeit eingeräumt werden muss. In diesem Fall kann die Frist, bis wann die Stellungnahme abzugeben ist, frei gewählt werden. Die Einladung zur Stellungnahme gewinnt an Glaubwürdigkeit, wenn ein ausreichend langer Zeitraum für die Beteiligung zur Verfügung steht. Bei einfachen Verfahren kann eine Frist von zwei bis vier Wochen ausreichen, bei komplexen Verfahren werden sechs bis zwölf Wochen als angemessen erachtet. Bei der Festlegung der Termine und Fristen sollten jedenfalls Ferienzeiten und Feiertage berücksichtigt werden[4] .

### Form der Stellungnahme

In formalen Verfahren sind sowohl die schriftliche (per Brief, Fax, E-mail etc.) wie auch die mündliche Stellungnahme (z.B. bei Verhandlungen) üblich. Werden Stellungnahmen mündlich abgegeben, so sind diese schriftlich festzuhalten.

## Phase 2: Durchführung des Konsultationsprozesses

### Einladung zur Stellungnahme

>> Konsultationsprozess durchführen

In der Einladung zur Stellungnahme sollte klar dargelegt werden, warum Stellungnahmen eingeholt werden, welche Rechte damit verbunden sind und wie mit den Stellungnahmen umgegangen wird. Das trägt wesentlich zum besseren Verständnis und damit zur Akzeptanz des Verfahrens bei. Außerdem fördert diese Information eine realistische Erwartungshaltung und erleichtert

[3] In Verfahren zur Genehmigung eines Projektes bzw. Vorhabens (z. B. im Gewerbeverfahren und UVP-Verfahren) verliert ein Nachbar seine Parteistellung, wenn er nicht rechtzeitig einen Einwand, eine Sonderform der Stellungnahme in formalen Verfahren, gegen das zu genehmigende Projekt oder Vorhaben erhebt. In diesen Fällen ist die Abgabe einer Stellungnahme also der Auslöser für erweiterte Mitwirkungsrechte im Verfahren.

[4] In formalen Verfahren mit voraussichtlich mehr als 100 Beteiligten (Großverfahren gem. § 44a Abs. 3 AVG) sind Kundmachungen in der Zeit von 15. Juli bis 25. August und vom 24. Dezember bis 6. Jänner nicht zulässig.

den Beteiligten die Entscheidung, ob sie unter diesen Voraussetzungen eine Stellungnahme abgeben wollen.

**Welche Informationen soll die Einladung zur Stellungnahme enthalten?**

- Gegenstand und Ziel/e des Konsultationsprozesses
- Hintergrund der Konsultation und ihr Anlass
- Angabe aller Personen, Stellen und Organisationen, die zur Stellungnahme eingeladen werden (Einladungsverteiler)
- Angabe der Unterlagen, die zur Verfügung stehen bzw. wo weitere Unterlagen eingesehen oder beschafft werden können
- Angabe der Frist, innerhalb der die Stellungnahme abzugeben ist
- Information, in welcher Form, mit welchen Angaben und an welche Adresse die Stellungnahme abzugeben ist
- Ansprechperson (Name, Telefonnummer, E-Mail), die für offene Fragen während der Stellungnahmefrist zur Verfügung steht
- Angabe, ob und wo die Stellungnahmen öffentlich eingesehen werden können
- Geplante weitere Vorgehensweise nach der Konsultation

Wie zur Stellungnahme eingeladen wird, ist in formalen Verfahren in der Regel gesetzlich fixiert (z.B. durch Aushang, Veröffentlichung im Amtsblatt/ Internet, Zusendung an Haushalte bzw. an eine betroffene Partei etc.). Sollte die Form der Information über die Stellungnahmemöglichkeit nicht ausdrücklich festgelegt sein bzw. lässt das Gesetz Varianten zu (z.B. Kundmachung an Amtstafel oder Kundmachung in einer Zeitung) ist im Vorfeld zu überlegen, wie die jeweiligen Zielgruppen am besten zu erreichen sind. Außerdem soll in der Einladung offen gelegt werden, welche Stellen, Organisationen oder Personen zur Stellungnahme eingeladen werden.

## Betreuung während der Stellungnahmefrist

Während der Stellungnahmefrist soll eine Auskunftsperson verfügbar sein, an die sich Personen mit Fragen wenden können.

## Eingangsbestätigung

Der Eingang jeder schriftlichen Stellungnahme soll womöglich innerhalb einer Woche bestätigt werden. Im Idealfall wird allen Stellen, Organisationen oder Personen, die Stellungnahmen eingebracht haben, individuell eine Eingangsbestätigung zugesandt und zwar in der Form, in der die Stellungnahme übermittelt wurde (elektronisch oder in Papierform).

## Stellungnahmen bei mündlichen Verhandlungen

Sofern eine mündliche Verhandlung vorgesehen ist, dient sie dazu, Stellungnahmen und Einwände einzuholen und mit den Sachverständigen zu erör

tern. Begrüßt wird die Praxis, dass bei einer mündlichen Verhandlung mit Einverständnis des Antragstellers auch interessierte BürgerInnen, denen keine Parteistellung zukommt, zur Teilnahme und Diskussion zugelassen werden.

## Behandlung, Berücksichtigung und Dokumentation der Stellungnahmen

Alle Stellungnahmen sollen nachweislich und vollständig gesichtet und geprüft werden. Können Anregungen nicht übernommen werden, sollen die Gründe sachlich und nachvollziehbar dargelegt oder mit den Beteiligten diskutiert werden.

Soweit es die gesetzlichen Bestimmungen zulassen, sollten die eingelangten Stellungnahmen allen Beteiligten (Parteien) zugänglich gemacht werden. In manchen Fällen ist dies sogar gängige Praxis (z.B. in der Raumplanung).

Empfehlenswert ist eine Dokumentation des Konsultationsprozesses in Form einer Zusammenfassung. Damit wird nachvollziehbar gemacht, wie die Konsultation die Entscheidung beeinflusst hat.

## Information über die endgültige Entscheidung

Formale Verfahren werden durch Bescheide von Behörden oder durch Beschlüsse einer Gemeindevertretung bzw. Landesregierung entschieden (z. B. Genehmigungsbescheide nach dem Baurecht oder Wasserrecht; Flächenwidmungsplan; Abfallwirtschaftsplan). Für die Art der Information über die Entscheidung sind verfahrensrechtliche Vorschriften zu beachten. Sollten auch hier Spielräume bestehen, dann sollten im Sinne von Transparenz und Bürgerservice möglichst alle Beteiligten über die endgültige Entscheidung informiert werden.

## Konsultation in informalen Verfahren

Informale Verfahren können frei gestaltet werden und daher sind auch Stellungnahmen in informalen Verfahren sehr unterschiedlich in ihrer Form, ihrem Charakter und in ihrer Wirkung. Sie können sich auf eine schriftlich formulierte Position oder einen Vorschlag beziehen, sind aber viel öfter eine Idee, Anregung oder Meinung, die im Rahmen eines gemeinsamen Entwicklungsprozesses mündlich oder schriftlich eingebracht wird. Die Empfehlungen für Konsultationen in informalen Verfahren sind daher grundsätzlicher Natur und müssen für die jeweilige Situation, das jeweilige methodische Setting oder Verfahren weiter konkretisiert werden.

## Phase 1: Vorbereitung des Konsultationsprozesses

Vor einer Konsultation sollen grundsätzliche Klärungen für den gesamten Prozess getroffen und Grundregeln festgelegt werden:

>> Konsultationsprozess vorbereiten

### Ziel des Stellungnahmeprozesses

Die Stelle, die zur Stellungnahme einlädt, soll intern klären, welches Ziel mit dem Prozess verfolgt wird (z.B. neue Ideen einholen, Bedingungen für die Akzeptanz eines neuen Konzepts schaffen, das Problembewusstsein für ein Thema schärfen etc.) und welche Konsequenzen das Einholen der Stellungnahmen mit sich bringt.

### Gegenstand der Stellungnahme

Jede Stellungnahme muss sich auf eine konkrete Fragestellung oder auf ein klar definiertes Thema beziehen, zu denen eine Stellungnahme erbeten wird. Diese sollen klar definiert und verständlich sein. Es muss sicher gestellt sein, dass alle für eine Stellungnahme erforderlichen Informationen und Dokumente zur Verfügung stehen. Außerdem soll klar ersichtlich sein, wann und wo die Unterlagen eingesehen oder beschafft werden können (Internet, Gemeindeamt etc.).

### Zielgruppe der Konsultation

Bei der Bestimmung der Zielgruppen ist darauf zu achten, dass möglichst alle Betroffenen und Interessierten Gelegenheit erhalten, zum Thema Stellung zu nehmen und die unterschiedlichen Interessen möglichst ausgewogen eingebunden sind.

## Klare Rollen im Prozess

Im Vorfeld der Konsultation sollen die verschiedenen Rollen im Prozess festgelegt werden: An wen sollen die Stellungnahmen gerichtet sein, wer bearbeitet sie, welche Verantwortung/Verpflichtung ist damit verbunden, wer trifft welche Entscheidungen?

## Zeitlicher Ablauf, Termine und Fristen

Die Einladung zur Stellungnahme gewinnt an Glaubwürdigkeit, je mehr Einfluss- und Mit-Gestaltungsmöglichkeiten bestehen: Aus diesem Grund ist es sinnvoll, die Konsultation zu einem möglichst frühen Zeitpunkt des Prozesses durchzuführen (z.B. bevor wichtige strategische Entscheidungen gefallen sind) und möglichst viele Punkte des Gegenstands für Stellungnahmen zu öffnen. In der Aufforderung zur Stellungnahme sollte daher das gesamte Verfahren beschrieben und der Zeitpunkt der Konsultation im Verfahrensverlauf transparent gemacht werden.

Stellungnahmen einholen, einbringen und einarbeiten benötigt Zeit. Soll ein fairer Ablauf des Verfahrens gewährleistet sein, dann muss die Abgabefrist ausreichend bemessen sein und ein angemessener Zeitraum für die Bearbeitung der Stellungnahmen zur Verfügung stehen. Welche Abgabefrist als ausreichend erachtet werden kann, hängt vom Umfang und der Komplexität des Vorschlags ab und kann voneinigen Tagen bis zu mehreren Wochen reichen. Ablauf, Zeithorizont, wichtige Termine und Fristen eines Beteiligungsprozesses sollten allen Betroffenen und Interessierten von Beginn an bekannt sein.

## Form der Stellungnahme

In informalen Prozessen kann frei gewählt werden, ob Stellungnahmen mündlich oder schriftlich abzugeben sind. Häufig erfolgen Stellungnahmen in informalen Prozessen mündlich, etwa in einer BürgerInnenversammlung, in einem Workshop oder der Sitzung eines Gremiums (Gemeinderat, Arbeitsgruppe etc.). Um Transparenz zu schaffen und Missverständnisse zu vermeiden, sollten mündliche Stellungnahmen jedenfalls schriftlich festgehalten werden.

## Phase 2: Durchführung des Konsultationsprozesses

### Ankündigung des Konsultationsprozesses

Ein Konsultationsprozess soll frühzeitig angekündigt werden.

### Einladung zur Stellungnahme

>> Konsultationsprozess durchführen

In der Einladung zur Stellungnahme sollte klar gemacht werden, warum Stellungnah-men eingeholt werden und wie mit den Stellungnahmen umgegangen wird. Das trägt wesentlich zum besseren Verständnis und damit zur Akzeptanz des Verfahrens bei.

Die Einladung zur Stellungnahme kann in unterschiedlicher Form öffentlich gemacht werden (z.B. durch Aushang, Veröffentlichung im Amtsblatt/Internet, Auflage zur öffentlichen Einsicht, Zusendung an Haushalte bzw. an eine betroffene Partei etc.). Es ist im Vorfeld zu überlegen, wie die Zielgruppen, die angesprochen werden sollen, am besten zu erreichen sind. Außerdem soll offen gelegt werden, welcheStellen, Organisationen oder Personen zur Stellungnahme eingeladen werden.

### Betreuung während der Stellungnahmefrist

Während der Stellungnahmefrist soll eine Auskunftsperson verfügbar sein, an die sich Personen mit Fragen wenden können.

### Eingangsbestätigung

Der Eingang jeder schriftlichen Stellungnahme soll (innerhalb einer Woche) bestätigt werden. Im Idealfall wird allen Stellen, Organisationen oder Personen, die Stellungnahmen eingebracht haben, individuell eine Eingangsbestätigung zugesandt und zwar in der Form, in der die Stellungnahme übermittelt wurde (elektronisch oder in Papierform).

### Transparenz der Stellungnahmen

Damit eine allseitig ausgewogene Information gewährleistet ist, Doppelgleisigkeiten und Missverständnisse vermieden werden, ist es sinnvoll, dass alle Interessierten die abgegebenen Stellungnahmen einsehen können. Von Beginn an sollte offen gelegt sein, wie die Stellungnahmen dokumentiert, ob und wo sie zugänglich gemacht werden. Bei der Abgabe von mündlichen Stellungnahmen bzw. von Stellungnahmen auf Kärtchen, Flipcharts etc. im Zuge von Entwicklungsprozessen ist oft nicht mehr nachvollziehbar, von wem die am Ende gemeinsam weiterverfolgte Idee eingebracht wurde. Eine mögliche Lösung ist z.B. die Einführung eines „Patentschutzes“ für Ideen, dass also bei allen eingebrachten Stellungnahmen auf die Nachvollziehbarkeit (Vermerk

von Namen) geachtet wird und die Personen, deren Ideen sich durchgesetzt haben, bei der Projektpräsentation besondere Erwähnung finden.

### Behandlung, Berücksichtigung und Dokumentation der Stellungnahmen

Alle Beteiligten sollten informiert werden, von wem Stellungnahmen abgegeben wurden, wie diese lauten, welchen in welcher Form entsprochen wurde und welchen nicht entsprochen werden konnte und warum. Sinnvoll ist eine Dokumentation des Konsultationsprozesses in Form einer Zusammenfassung. Damit wird nachvollziehbar gemacht, wie die Konsultation die Entscheidung beeinflusst hat.

# Arbeitsblätter zur Partizipation, Nr. 5

## Entscheiden in Beteiligungsprozessen

Wie wird in Beteiligungsprozessen entschieden? Gibt es eine beste Form der Entscheidungsfindung, die allen anderen überlegen ist? Welche Bedeutung hat die Wahl eines Entscheidungsmodus für den Beteiligungsprozess bzw. für die Art und Qualität der Entscheidung und des Ergebnisses? Diese Fragen waren Ausgangspunkt für die Erarbeitung dieses Arbeitsblattes.

Das Arbeitsblatt wendet sich an alle, die sich für Beteiligung interessieren. Es soll

- dafür sensibilisieren, dass die Wahl des Entscheidungsmodus für den Beteiligungsprozess weitreichende Bedeutung hat;
- die Möglichkeiten der Entscheidungsfindung mit ihren Vor- und Nachteilen vorstellen
- die Auswahl der passenden Form der Entscheidungsfindung für die jeweilige Entscheidungssituation erleichtern sowie
- die Vorbereitung von Entscheidungsfindungsprozessen in Beteiligungsprozessen unterstützen.

Die Beschäftigung mit der Frage, wie entschieden wird, ist eine der Kernfragen der Demokratie. In demokratischen Systemen wie auch bei Öffentlichkeitsbeteiligungsprozessen gilt: Im Vorfeld der eigentlichen Entscheidungsfindung sind wichtige Vorentscheidungen bezüglich der Rahmenbedingungen, der Prozessgestaltung und der Entscheidungsbefugnisse zu treffen. Da diese Vorentscheidungen Einfluss auf den Prozess und dessen Ergebnis haben, ist es empfehlenswert, die folgenden Fragen gründlich zu reflektieren und auch transparent zu kommunizieren:

- Wer entscheidet, wer entscheiden darf?
- Wer entscheidet, worüber entschieden wird?
- Wer entscheidet, wie entschieden wird?

### Wege der Entscheidungsfindung ...

... gibt es viele. Je nach Fragestellung, beteiligten Personen oder Gruppen, Zeit, Ort und anderen erforderlichen Ressourcen (wie z.B. soziale und kognitive Fähigkeiten der Beteiligten) können unterschiedliche Wege der Entscheidungsfindung für die jeweilige Situation passend sein.

Der Prozess der Entscheidungsfindung setzt sich immer aus der Vorbereitung

der Entscheidung – die mehr oder weniger umfangreich sein kann – und der Entscheidung selbst zusammen. Es lassen sich drei Entscheidungsformen[5] unterscheiden:

- Entscheidung nach der Mehrheitsregel
- Entscheidung nach dem Konsens- oder Kompromissprinzip
- Entscheidung durch das Los oder andere Formen des Zufallsprinzips, die zu den ältesten demokratischen Formen der Entscheidungsfindung[6] zählen (diese werden hier nicht behandelt).

Um die geeignete Entscheidungsform für eine Entscheidungssituation wählen und ihre jeweiligen Vor- und Nachteile bewusst abwägen zu können, müssen die Möglichkeiten, zu einer Entscheidung zu kommen, klar sein. Diese Auswahl ist bei jeder Entscheidungsfindung erneut zu treffen. Im Laufe eines Entscheidungsfindungsprozesses werden also möglicherweise – je nach Situation und Erfordernis – unterschiedliche Entscheidungsformen oder deren Kombination sinnvoll sein.

## Entscheidung nach der Mehrheitsregel

Die Mehrheitsregel ist die Standardabstimmungsregel in parlamentarischen Demokratien. Sie genießt hohe Akzeptanz und beruht auf der Annahme, dass die Mehrheit verbindliche Entscheidungen für eine Gemeinschaft treffen kann. Die Mehrheitsregel ist in Beteiligungsprozessen vor allem dann geeignet, wenn rasch eine Entscheidung zwischen Alternativen in einem Themenbereich zu treffen ist – ein nicht zu unterschätzender Vorteil, wenn es um die Herstellung von Handlungsfähigkeit geht. Die Festlegung der Alternativen im Vorfeld kann auf unterschiedliche Weise erfolgen: Sie können z.B. von einer Person oder einem Gremium mit Entscheidungsbefugnis festgesetzt werden, sie können aber auch das Ergebnis eines vorhergehenden Aushandlungsprozesses aller Beteiligten sein.

Mit Mehrheitsentscheid wird in der Regel zu einem bestimmten Zeitpunkt zwischen zwei Alternativen entschieden, also ja/nein bzw. entweder/oder. Es können aber auch mehrere Alternativen zur Wahl stehen, die gereiht werden (also A vor B und C). Was die Mehrheitsregel nicht bieten kann, ist die Weiterentwicklung der Fragestellung bzw. die Abänderung von Alternativen im Moment der Entscheidung, auch wenn die Problemstellung dadurch nur unzureichend abgedeckt wird. Die Beteiligten können bei Abstimmungen bzw.

[5] In diesem Arbeitsblatt stehen Entscheidungsformen in Gruppen im Zentrum der Betrachtung. Daher werden „autoritäre“ Entscheidungen von z. B. einem oder einer einzelnen Entscheidungsbefugten hier nicht ausgeführt.

[6] Die Losentscheidung war in der antiken athenischen Demokratie das Standardauswahlverfahren von politischen VertreterInnen. Dieses Verfahren galt als demokratischer als das Wahlverfahren, weil beim Losentscheid jeder (männliche) Bürger, der die Grundvoraussetzungen für ein Amt erfüllte, die gleiche Chance hatte, ausgewählt zu werden.

Wahlen auch nicht miteinander verhandeln bzw. Abmachungen schließen. All das würde einen kommunikativen Prozess erfordern. Eine Änderung der zur Auswahl stehenden Alternativen ist erst nach gefällter Entscheidung möglich (um z.B. darüber später noch einmal abzustimmen). Bei Entscheidungen nach dem Konsens- oder Kompromissprinzip hingegen, bei denen die Beteiligten in der unmittelbaren Entscheidungssituation miteinander kommunizieren, können die verschiedenen Lösungswege in der Diskussion gegebenenfalls dem sich verändernden Erkenntnisstand angepasst werden.

### Entscheiden nach Mehrheitsregel:

**Pro**

- Rasche Entscheidung möglich
- Einbindung einer großen Anzahl von Beteiligten möglich
- Kann demokratische Stabilität und Handlungsfähigkeit herstellen
- Fähigkeit zur Perspektivenübernahme bei den Beteiligten nicht erforderlich

**Contra**

- Beteiligte können in der Entscheidungssituation nicht miteinander verhandeln (nur im Vorfeld)
- Wille der Minderheit/en bleibt möglicherweise unberücksichtigt
- Erlaubt nur ja/nein- oder entweder/oder-Entscheidungen

Ein weiterer Nachteil der Mehrheitsentscheidung ist, dass sie immer auf Kosten einer Minderheit erfolgt, d.h. Mehrheitsentscheidungen tendieren dazu, die Verteilungsgerechtigkeit zu untergraben. Das Mehrheitsprinzip kann also die Kluft verstärken zwischen jenen, die entscheiden, also der Mehrheit, und jenen, die zwar auch entscheiden, aber deren Stimme nicht zum Tragen kommt, weil sie in der Minderheit bleiben. Ausgleich schaffen kann man durch Regeln der Mindestbeteiligung (z.B. durch Anwesenheit von mindestens einem Drittel der Beteiligten) sowie durch Formen der qualifizierten Mehrheit (wie z.B. die Zweidrittel-Mehrheit).[7] Andere Mechanismen der Kontrolle von Mehrheitsentscheidungen, wie das Veto, sind nur reaktiv angelegt.

Beispiele für die Anwendung der Mehrheitsregel sind Abstimmungen und Wahlen. Die Mehrheitsregel gilt manchmal als Verlegenheitslösung oder als weniger demokratisch als kommunikativ orientierte Entscheidungsformen (Konsens- oder Kompromissprinzip). Für manche Entscheidungssituationen ist sie die überlegene Verfahrensregel, vor allem wenn – auch bei einer großen Anzahl von Entscheidungsbefugten – rasch ein Ergebnis erzielt werden soll. Sie garantiert Handlungsfähigkeit und gilt als ein wichtiger Garant und Gradmesser für Stabilität in einer Demokratie.

[7] Auch die unterschiedlichen Formen des Verhältniswahlrechts sind Versuche, mehr Verteilungsgerechtigkeit herzustellen.

## Entscheidung nach dem Konsens- oder Kompromissprinzip

Entscheidungsfindungen, die in Richtung eines Konsenses oder Kompromisses zielen, erfordern einen kommunikativen Aushandlungsprozess auf dem Weg zur Entscheidung. Durch die Anwendung von Methoden, die den Informationsaustausch und die Kommunikation der beteiligten AkteurInnen fördern, wird versucht, ausgewogene Möglichkeiten der Mitsprache und Einflussnahme und damit größtmögliche Verteilungsgerechtigkeit zwischen Mehrheiten und Minderheiten zu erreichen.

### Kompromiss und Konsens[8]:

Der **Konsens** (lat. consentire = übereinstimmen) ist eine Einigung als Ergebnis eines Verhandlungsprozesses. Konsens setzt voraus, dass in einer Gruppe alle einem Ergebnis ohne (verdeckten oder offenen) Widerspruch zustimmen und dieses Ergebnis von allen als Bereicherung/Stärkung empfunden wird (ohne Frustration, Enttäuschung durch das Ergebnis). Auf der Suche nach einem Konsens wird hinter die Positionen auf die Interessens- und Bedürfnisebene geblickt. Erst auf dieser Ebene kann Verständnis bei allen Beteiligten entstehen, was zur Veränderung der Position und damit zur Öffnung für neue Lösungswege führen kann. Der Vorteil des Konsensprinzips besteht darin, dass die Stimme jedes Einzelnen gehört werden muss. Der Konsens bedarf aber oftmals zeitaufwändiger Diskussionsprozesse und Einzelne können eine Lösung blockieren.

Ein **Kompromiss** ist die Einigung durch freiwilligen Verzicht beider Seiten auf einige der gestellten Forderungen. Eine Kompromisslösung kann aber unter bestimmten Rahmenbedingungen die Lösung der Wahl sein, z. B. wenn die zeitlichen und finanziellen Ressourcen knapp sind. Wenn die gemeinsame Bearbeitung des Problems soweit gediehen ist, dass alle Beteiligten einer gemeinsamen Entscheidung zustimmen und diese auch sachlich begründen und verteidigen können und wollen, auch wenn noch Dissens bestehen bleibt, kann man von einem „guten und vernünftigen Kompromiss“ sprechen. Wenn allerdings die erzielte Kompromisslösung dadurch zustande kommt, dass eine Seite nachgibt – häufig nach heftigen und langen Konflikten oder bei ungleichen Gegnern – dann erweist sich dieses Ergebnis als „fauler Kompromiss“, der in der Regel nicht lange hält.

Die Entscheidungsfindung nach dem Konsens- oder Kompromissprinzip verlangt von den Mitwirkenden, dass sie sich mit unterschiedlichen Interessen und Bedürfnissen („Blick hinter gegensätzliche Positionen“) auseinander setzen. Sie setzt voraus, dass die Beteiligten die Fähigkeit und Bereitschaft aufbringen, die Perspektive des/der Anderen, also auch der KontrahentInnen, als berechtigt anzuerkennen und zu verstehen. Dadurch kann erreicht werden, dass sich die Beteiligten eines Konflikts nicht mehr als KontrahentInnen, sondern als Beteiligte eines gemeinsamen „Dilemmas“ begreifen, das nur gemeinsam gelöst werden kann.

Die Entscheidungsvorbereitung kann mit unterschiedlichen Methoden erfolgen: z.B. durch Konsensuskonferenz, Planungszelle, Fokusgruppe, Zukunftswerkstätte, Szenario-Verfahren oder Mediation. Im Rahmen der kommunikativen Methoden können unterstützende Techniken[9] zur Versachlichung und Strukturierung der Entscheidungsvorbereitung eingesetzt werden (z.B. Bewertungsverfahren, Nutzwertanalysen, Entscheidungsbaum, -matrix, Portfolioanalysen, Simulation etc.). Die Entscheidung kommt zustande, indem

[8] Definition nach Wikipedia, im Rahmen der Diskussion der Strategiegruppe adaptiert.
[9] siehe Methoden auf www.partizipation.at/methoden.html

alle Beteiligten einer im Kommunikationsprozess gemeinsam entwickelten Lösung zustimmen (im Konsens oder als Kompromiss).

Die Vorteile der Entscheidungsfindung mittels kommunikativer Techniken sind, dass die TeilnehmerInnen ihre Positionen erklären, begründen bzw. rechtfertigen und damit ihre hinter den Positionen liegenden Interessen deutlich machen können, sodass – im Idealfall – die Entscheidungsvorbereitung, der Konfliktregelungs- oder Problemlösungsprozess in konsensuale Entscheidungen übergeführt werden kann.

### Entscheiden nach Konsens- und Kompromissprinzip:

**Pro**

- Berücksichtigung unterschiedlicher Meinungen und Präferenzen
- Erlauben sowohl/als auch- bzw. wenn/dann-Entscheidungen im Unterschied zu ja/nein- bzw. Entweder/oder-Abstimmungen
- Öffnung von Themen und/oder Ausweitung von Zeit möglich
- Interessenaushandlung wirkt demokratiestärkend

**Contra**

- soziale und kognitive Fähigkeiten zum Diskurs und Fähigkeit zur Perspektivenübernahme müssen vorhanden sein
- Phase der Entscheidungsvorbereitung ist ressourcenaufwändig

Die Nachteile sind auch hier klar: Kommunikative Techniken setzen bestimmte – soziale und kognitive – Fähigkeiten und Ressourcenausstattungen der Beteiligten voraus und sie erfordern vor allem Zeit. Für die konsensual orientierte, dialogische Entscheidungsfindung können die erforderlichen zeitlichen und finanziellen Ressourcen und Kompetenzen (Bereitschaft zu Transparenz, Artikulationsfähigkeit von Interessen etc.) ganz einfach nicht vorhanden sein.

Auch weckt die Entscheidungsform nach dem Kompromiss- und Konsensprinzip sehr hohe Erwartungen[10], die möglicherweise nicht eingelöst werden können[11] und damit Frustration bei den engagierten Beteiligten eines Entscheidungsfindungsprozesses hervorruft.[12] Dieser Gefahr kann bereits im Vorfeld eines Beteiligungsverfahrens dadurch begegnet werden, dass die jeweiligen Rahmenbedingungen der konsens- bzw. kompromissorientierten Entscheidungsfindung definiert und allen Beteiligten kommuniziert werden, z.B.: Was passiert, wenn innerhalb des vorhandenen Zeitraums kein Konsens oder Kompromiss zustande kommt? Wie groß ist der prinzipielle Gestaltungsspielraum für konsensuale Entscheidungen?

[10] vgl. arbeitsblätter zur partizipation, nr. 6 „umgang mit erwartungen in beteiligungsprozessen“

[11] Sogenannte „Achillesferse der Demokratie“: Dazu zählt etwa das Spannungsverhältnis zwischen Einzelinteressen und Gemeinwohl, zwischen Mehrheits- und Minderheitsinteressen etc. Das bedeutet, dass kein Entscheidungsmodus diese zentralen Paradoxa der Demokratie umgehen und ein Gelingen des Entscheidungsprozesses garantieren kann.

[12] vgl. arbeitsblätter zur partizipation, nr. 3 „grenzen, stolpersteine und instrumentalisierung von öffentlichkeitsbeteiligung“ und nr. 6 „umgang mit erwartungen in beteiligungsprozessen“

## Resümee

Im Zuge eines Beteiligungsprozesses kann es sinnvoll sein, manche Entscheidungen nach dem Mehrheitsprinzip und andere nach dem Konsens- und Kompromissprinzip zu fällen – vor allem wenn Entscheidungen unterschiedlicher Reichweite zu treffen sind.

Die jeweils geeignete Entscheidungsform für eine Entscheidungssituation ist unter Abwägung der jeweiligen Vor- und Nachteile auszuwählen. Die Mehrheitsregel ist grundsätzlich nicht weniger demokratisch als eine auf einen Konsensbeschluss ausgerichtete dialogische Entscheidungsfindung, die möglicherweise – auf Grund überhöhter Erwartungen oder fehlender Bereitschaft zu einer Einigung – zu gar keiner Entscheidung führt.

## Entscheidungsmodi in der Praxis

### Strategische Umweltprüfung (SUP) zum Wiener Abfallwirtschaftskonzept 2007

Zur Durchführung der SUP zum Wiener Abfallwirtschaftskonzept 2007 wurde ein SUP-Team aus VertreterInnen der Stadt Wien, Umweltorganisationen und externen ExpertInnen zusammengestellt. Das SUP-Team war gemeinsam für den Entwurf des Wiener Abfallwirtschaftskonzeptes 2007 und für die Erstellung des Umweltberichts verantwortlich (SUP am runden Tisch).

Zum Modus der Entscheidungsfindung wurde folgende Spielregel vereinbart: „Entscheidungen im SUP-Team werden möglichst konsensual getroffen. Sollte trotz aller Bemühungen in einzelnen Punkten keine Einigung erzielt werden können, werden Mehrheitsmeinungen und Dissensmeinungen mit Begründung dokumentiert. Alle teilnehmenden Organisationen des SUP-Teams sind gleichberechtigt. Bei Abfragen zu einzelnen Arbeitsschritten hat jede Organisation eine Stimme."

Die wesentlichen Entscheidungen beispielsweise über die Ziele des Abfallwirtschaftskonzeptes, die untersuchten Planungsalternativen, die Bewertungsmethode und letztlich über die empfohlene Planungslösung wurden nach dem Konsensprinzip getroffen. Nach intensiven Diskussionen in den SUP-Workshops konnte das SUP-Team vollständigen Konsens zum Ergebnis finden. Detailentscheidungen, beispielsweise zur Prioritätenreihung der vorgesehenen Maßnahmen, wurden nach der Mehrheitsregel getroffen.

Da im Laufe des SUP-Prozesses in einer Gruppe von ca. 25 Personen zahlreiche größere und kleinere Entscheidungen zu treffen waren, hat sich die Kombination des Konsensprinzips und der Mehrheitsregel bewährt.

### Mediationsverfahren Natura 2000 Verwall

Beim Mediationsverfahren im Vorarlberger Verwall-Gebiet ging es um die Aushandlung von Konflikten im Zusammenhang mit der Ausweisung eines Natura 2000-Gebietes. Ein Verhandlungsteam von 33 Personen erarbeitete in einem Zeitraum von knapp eineinhalb Jahren Grundlagen für einen Managementplan für die Nutzung des Gebietes.

In der Geschäftsordnung des Mediationsverfahrens wurde das Konsensprinzip als Entscheidungsmodus festgelegt. Im Laufe des Verfahrens zeigte sich, dass die verschiedenen Interessen nicht alle unter einen Hut zu bringen waren. Deshalb beschlossen die Beteiligten, die wesentlichen Vereinbarungen am Ende des Verfahrens in ein Konsenspapier zu gießen. Dieses Konsenspapier umfasste 35 Seiten. Gleichzeitig wurde beschlossen, all jene Punkte, über die es im Verfahren keine Einigung gab, in einem Dissenspapier festzuhalten.

Die Tatsache, dass sich das Verhandlungsteam von dem Zwang befreite, zum damaligen Zeitpunkt über ALLE Punkte Einigkeit zu erzielen, war für alle Beteiligten eine große Erleichterung und ermöglichte es, den Großteil aller Fragen zu einem gemeinsamen Abschluss zu bringen. Ohne das Dissenspapier hätte es das Konsenspapier nicht geben können.

Am Ende des Verfahrens wurde eine Monitoringgruppe eingerichtet, in der alle Interessengruppen vertreten sind. Die Monitoringgruppe überwacht seither die Umsetzung der Vereinbarungen und erhielt auch den Auftrag, das Dissenspapier zu gegebenem Zeitpunkt wieder aufzgugreifen und zu prüfen, ob zu einzelnen Punkten mittlerweile ein Konsens erzielt werden kann.

# Arbeitsblätter zur Partizipation, Nr. 6

## Umgang mit Erwartungen in Beteiligungsprozessen

### Erwartungen klären und Enttäuschungen vermeiden

Einen Beteiligungsprozess zu organisieren, oder daran teilzunehmen, bedeutet, sich auf eine alternative Form der Entscheidungsfindung einzulassen. Beteiligung ist eine Chance, Demokratie im eigenen Umfeld zu erleben, stellt aber auch Ansprüche an alle Beteiligten. Oft entstehen Enttäuschungen und Missverständnisse aus Erwartungen, die sich als unrealisierbar erweisen. Mit diesem Arbeitsblatt möchten wir einen Beitrag dazu leisten, Frustrationen in Beteiligungsprozessen möglichst gering zu halten. Beteiligung erfordert eine gründliche Vorbereitung, damit Ziele, Zielgruppen, Inhalte, Struktur und Organisation des Prozesses ausreichend geklärt werden können[13]. Werden diese Informationen zu Beginn des Prozesses verständlich kommuniziert, mit den Beteiligten klare Spielregeln vereinbart und werden im Sinne eines **aktiven „Erwartungsmanagements“** die vorhandenen Erwartungen besprochen, können viele unerfüllbare Erwartungen vorweg ausgeräumt und Missverständnisse vermieden werden. Denn enttäuschte Erwartungen können zum Verlust des Vertrauens in den Beteiligungsprozess führen. Ist das Vertrauen einmal verloren, kann es nur schwer wieder gewonnen werden. Das Arbeitsblatt richtet sich sowohl an jene, die einen Beteiligungsprozess beauftragen, vorbereiten und durchführen, als auch an VertreterInnen beteiligter Interessengruppen und BürgerInnen. Es werden Erwartungen beschrieben, die bei den unterschiedlichen Gruppen von Beteiligten vorhanden sein können, und Möglichkeiten des Umgangs damit aufgezeigt. Das Arbeitsblatt soll dazu anregen, die eigenen und mögliche andere Erwartungen zu reflektieren und helfen, ein realistisches Bild davon zu entwickeln, welche Möglichkeiten ein Beteiligungsprozess bietet, aber auch, wo die Grenzen der Beteiligung sind.

### Zum Aufbau des Arbeitsblatts

Die hier zusammengestellten Erwartungen stellen eine offene Sammlung dar. Jede Erwartung ist zunächst in einer plakativ formulierten Aussage auf den Punkt gebracht und wird im nachfolgenden Text erläutert. In den darauf folgenden ‚Anregungen zur Reflexion’ werden Empfehlungen für den Umgang damit aufgezeigt. Diese Anregungen können sich an alle Beteiligten richten, manche richten sich auch nur an bestimmte Gruppen von Beteiligten oder an die ProzessbegleiterInnen.

**Zitierweise: Strategiegruppe Partizipation (2009): Arbeitsblätter zur Partizipation, Nr. 6 „Umgang mit Erwartungen in Beteiligungsprozessen“, Wien**

[13] Siehe auch Strategiegruppe Partizipation (2003): Arbeitsblätter zur Partizipation, Nr. 1 „Checklisten für Rahmenbedingungen und Qualitätskriterien partizipativer Verfahren im öffentlichen Bereich“, Wien

## Folgende Erwartungen finden Sie in diesem Arbeitsblatt:

„Ein Beteiligungsprozess ist der Ort, wo sich meine/unsere Vorstellungen 1:1 umsetzen lassen!“ . . 41

„Ich vertrete meine Interessen, das Gemeinwohl ist mir nicht so wichtig.“
„Ich bin nicht gegen dieses Projekt, nur soll es nicht in meiner Wohnumgebung errichtet werden.“
„Dieses Anliegen sollte für alle anderen genauso wichtig sein wie für uns!“ (z.B. Sicht einer/eines InteressenvertreterIn) . . . . . 41

„Ich weiß ganz genau, wie die anderen denken und was sie sagen werden.“ . . . . . 42

„Es gibt ja ohnehin keinen Gestaltungsspielraum, worüber sollen wir da noch reden?“. . . . . 43

„Ich möchte hier nicht nur über Detailfragen (z.B. den Radweg) reden, sondern eine umfassende Lösung (z.B. das Gesamtverkehrskonzept der Gemeinde) mitentwickeln.“ . . . . . 43

„Ich habe mein Anliegen eingebracht. Jetzt sollen die PolitikerInnen eine Lösung finden – wozu habe ich sie denn gewählt!“. . . . . 44

„Am Ende eines Beteiligungsprozesses gewinnen immer alle.“
„Das Ergebnis von Beteiligungsprozessen ist in jedem Fall eine Win-win-Lösung.“ . . . . . 44

„Partizipativ getroffene Entscheidungen tragen automatisch zur nachhaltigen Entwicklung bei.“ . . 45

„Im Beteiligungsprozess soll erst einmal gearbeitet werden, entscheiden tun am Ende aber noch immer wir!“ . . . . . 46

„Die Politik und die Verwaltung tun ja dann sowieso, was sie wollen!“„Die wollen uns ja nur beschäftigen“ . . . . . 47

„Ich bringe meine Energie ein und jemand anderer verkauft das Ergebnis.“ . . . . . 47

„Wenn die Menschen das Thema interessiert, dann werden sie schon am Beteiligungsprozess teilnehmen.“
„Es sind so wenige gekommen. Die Menschen interessieren sich offenbar nicht dafür, bei Angelegenheiten, die sie betreffen, mitzureden.“ . . . . . 48

„Unsere Bürgerinitiative vertritt die Mehrheit, deshalb können wir das geplante Vorhaben verhindern!“
„Hier bestimmen wir!“
„Als RepräsentantIn eines Vereins mit vielen Mitgliedern hat meine Stimme mehr Gewicht!“. . . . . 49

„Je länger wir diskutieren, desto eher sind alle zufrieden!“
„Eine gründliche Diskussion braucht Zeit.“
„Nach drei Sitzungen müssen wir ein Ergebnis haben, das unverzüglich umgesetzt werden kann.“ 49

„Die ProzessbegleiterInnen sind nicht allparteilich, sie werden ja nur von einer Seite bezahlt.“
„Die ProzessbegleiterInnen werden die richtige Lösung für mich produzieren.“
„Die ProzessbegleiterInnen sind verantwortlich für die Lösung.“. . . . . 50

Mögliche Erwartung:

**„Ein Beteiligungsprozess ist der Ort, wo sich meine/unsere Vorstellungen 1:1 umsetzen lassen!"**

In einem Beteiligungsprozess kommen viele unterschiedliche Menschen mit unterschiedlichen Interessen und Bedürfnissen zusammen. Alle Beteiligten haben die Möglichkeit, ihre Meinungen, Vorstellungen, Interessen und kreativen Ideen in den Prozess einzubringen. Demokratie wird erst lebendig durch das Aufeinandertreffen der verschiedenen Interessen und durch die Auseinandersetzung damit. Es ist daher nur in Ausnahmefällen möglich, die eigenen Interessen vollständig durchzusetzen. Ziel eines Beteiligungsprozesses ist es, eine Lösung zu finden, in die die verschiedenen Meinungen einfließen und die den unterschiedlichen Bedürfnissen bestmöglich entgegenkommt.

**Anregungen zur Reflexion:**

- Als VerwaltungsmitarbeiterIn oder ProzessbegleiterIn sollten Sie von Beginn an klar stellen, dass ein Beteiligungsprozess die Erwartung, die eigenen Vorstellungen zur Gänze umzusetzen, nicht (oder nur in Ausnahmefällen) erfüllen kann.
- Als TeilnehmerIn sollte Ihnen bewusst sein, dass durch die Vielfalt der Interessen sich diese Erwartung nur in Ausnahmefällen verwirklichen lässt.
- Ein Beteiligungsprozess bietet die Möglichkeit zum Dialog. Sie werden als TeilnehmerIn am Beteiligungsprozess andere Standpunkte und Perspektiven kennenlernen, die Ihnen vielleicht bis jetzt unbekannt waren. Durch neue Informationen ist es möglich, dass sich Ihre Sichtweisen (und die der anderen) weiter entwickeln oder verändern.
- Wichtig ist, zu Beginn des Beteiligungsprozesses Übereinstimmung zu erzielen, dass alle dazu bereit sind, die anderen Meinungen anzuhören und über Möglichkeiten zu sprechen, wie unterschiedliche Meinungen angenähert werden könnten[14].
- Es kommt auch auf den Entscheidungsmodus[15] an: Bei einer konsensorientierten Entscheidungsfindung durch Aushandlung besteht eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass sich Ihre Meinung im Endergebnis widerspiegelt. Bei Mehrheitsentscheid könnte es sein, dass Sie zu jenen Beteiligten gehören, die überstimmt wurden.

Mögliche Erwartungen:

**„Ich vertrete meine Interessen, das Gemeinwohl ist mir nicht so wichtig."**

**„Ich bin nicht gegen dieses Projekt, nur soll es nicht in meiner Wohnumgebung errichtet werden."**

**„Dieses Anliegen sollte für alle anderen genauso wichtig sein wie für uns!" (z.B. Sicht einer/eines InteressenvertreterIn)**

Die Motivation von BürgerInnen oder Interessengruppen, an einem Beteiligungsprozess teilzunehmen, ist sehr unterschiedlich; sie ist jedoch immer Ausdruck eines persönlichen Interesses am Thema bzw. an der Lösung

[14] Geeignete Methoden auf www.partizipation.at/methoden.html
[15] Siehe Strategiegruppe Partizipation (2008): Arbeitsblätter zur Partizipation, Nr. 5 „Entscheiden in Beteiligungsprozessen", Wien.

eines Problems. In kooperativen Verfahren erfahren die Beteiligten, dass es verschiedene Standpunkte gibt, die auf dem Weg zur Lösung miteinander in Einklang gebracht werden müssen, seien es individuelle Anliegen einzelner BürgerInnen oder das Gemeinwohl, z.B. das Bedürfnis nach einer ruhigen Wohnumgebung einerseits und der Wunsch nach einer guten Erschließung und einem dichten Straßennetz andererseits. Der Dialog fördert das Verständnis für andere Interessen und ev. auch die Annäherung an Sichtweisen anderer beteiligter Personen und Interessengruppen.

**Anregungen zur Reflexion:**

- Ganz grundsätzlich gedacht: Dem Recht von Einzelnen auf Zugehörigkeit zur Gemeinschaft entspringt zugleich auch eine Verantwortung, gemäß ihrer Position und ihren Fähigkeiten einen Beitrag zur Erhaltung und Erneuerung der Gemeinschaft zu leisten. Wenn es gelingt, Partizipation als Instrument ausgewogener Rechte und Pflichten innerhalb einer Gemeinschaft zu verankern, kann das Spannungsfeld zwischen Einzelinteressen und Gemeinwohl ein Stück besser überbrückt werden.
- Als ProzessbegleiterIn ist es Ihre Aufgabe, einen Raum zu schaffen, in dem es möglich wird, Einzel- oder Gruppeninteressen im Zusammenhang mit anderen eingebrachten Positionen und vor dem Hintergrund eines größeren Ganzen zu sehen. Im Verlauf des Prozesses gilt es, das wechselseitige Verständnis für die (legitimen) Interessen aller Beteiligten zu stärken und damit die Voraussetzung für gemeinsame Lösungen zu schaffen.

Mögliche Erwartung:

**„Ich weiß ganz genau, wie die anderen denken und was sie sagen werden."**

Festgefahrene Ansichten über andere involvierte Gruppen (Politik, Verwaltung, NGOs, WirtschaftsvertreterInnen, BürgerInnen) erschweren die offene Kommunikation in Beteiligungsprozessen. Sie verhindern, dass den Standpunkten und Interessen der anderen aufmerksam zugehört wird, dass diese als berechtigt anerkannt werden und dass sich die Beteiligten auf eine gemeinsame Lösungssuche einlassen.

**Anregungen zur Reflexion:**

- Sorgen Sie als ProzessbegleiterIn für eine offene vertrauensvolle Atmosphäre, in der alle Anliegen gleichberechtigt eingebracht werden können und in der Polemik und Abwertung keinen Platz haben. Wirken Sie darauf hin, dass alle Beteiligten die Bereitschaft aufbringen, den anderen zuzuhören und deren Anliegen als legitim zu akzeptieren..
- Gehen Sie als TeilnehmerIn an einem Beteiligungsprozess offen und neugierig in die Diskussion. Nicht immer lassen sich alle Standpunkte vorher klar abschätzen.

Mögliche Erwartung:

### „Es gibt ja ohnehin keinen Gestaltungsspielraum, worüber sollen wir da noch reden?“

Ein Beteiligungsprozess braucht ausreichend Gestaltungsspielraum. InitiatorInnen von Beteiligung sollten daher im Vorfeld prüfen, welche Entscheidungen bereits gefallen sind und welche Optionen für eine gemeinsame Lösungsfindung zur Verfügung stehen. Die klare Definition des Gestaltungsspielraums zu Beginn des Prozesses erleichtert außerdem die individuelle Entscheidung, ob sich jemand unter den vorliegenden Bedingungen am Prozess beteiligen möchte.

**Anregungen zur Reflexion:**

- Klären Sie als ProzessbegleiterIn im Vorfeld mit den Verantwortlichen, was Diskussionsgegenstand ist und was nicht.
- Kommunizieren Sie den Gestaltungsspielraum klar und deutlich, damit sich potenzielle TeilnehmerInnen entscheiden können, ob sie teilnehmen möchten bzw. damit bei den Beteiligten keine Missverständnise und unerfüllbaren Erwartungen entstehen.
- Wenn die Beteiligungsmöglichkeit von den im Vorfeld eines Beteiligungsprozesses angesprochenen Zielgruppen aufgrund eines möglicherweise zu geringen Gestaltungsspielraums nicht wahrgenommen wird, sollten Sie als ProzessbegleiterIn gemeinsam mit den AuftraggeberInnen noch einmal überlegen, wie Sie das Angebot attraktiver gestalten können.

Mögliche Erwartung:

### „Ich möchte hier nicht nur über Detailfragen (z.B. den Radweg) reden, sondern eine umfassende Lösung (z.B. das Gesamtverkehrskonzept der Gemeinde) mitentwickeln.“

Neben der Klärung der Rahmenbedingungen, der Ziele und der Aufgabenstellung ist auch wichtig, dass die Grenzen des Prozesses transparent gemacht werden – also z.B. auf welcher Ebene der Gegenstand der Entscheidungsfindung angesiedelt ist und welche Themen auf dieser Ebene diskutiert bzw. auch entschieden werden können. Es könnte z.B. auch vereinbart werden, dass ein bestimmtes Thema oder eine übergeordnete Frage Gegenstand eines anderen Beteiligungsprozesses sein soll. So können sich die Beteiligten entscheiden, ob sie an dem Prozess mit diesem Diskusssionsthema teilnehmen wollen.

**Anregungen zur Reflexion:**

- Klären Sie als AuftraggeberIn des Beteiligungsprozesses den Diskussionsgegenstand und treffen Sie eine sinnvolle Festlegung bzw. Eingrenzung (wenn möglich mit den Beteiligten).
- Klären Sie als Prozessbegleiterin, wer die Kompetenzen hat, über eine übergeordnete Frage zu entscheiden und wie Sie den Diskussionsbedarf bzw. relevante Ergebnisse zu einem übergeordneten Thema an die zuständige/entscheidende Stelle weitergeben können.
- Geben Sie als ProzessbegleiterIn im Beteiligungsprozess ausreichend Raum, vorhandenen Diskussionsbedarf anzusprechen. Falls die Eingrenzung des Gegenstands im Vorfeld des Prozesses entschieden wurde: Erläutern Sie, worüber sinnvollerweise gesprochen werden bzw. was bearbeitet werden kann und worüber nicht und warum diese Festlegung getroffen wurde.

Mögliche Erwartung:

### „Ich habe mein Anliegen eingebracht. Jetzt sollen die PolitikerInnen eine Lösung finden – wozu habe ich sie denn gewählt!“

In einer repräsentativen Demokratie ist es der Auftrag der gewählten politischen RepräsentantInnen, die Interessen der Bevölkerung zu vertreten und diese ausgewogen in politische Entscheidungen einfließen zu lassen. In der Praxis werden manche Interessen stärker, manche Interessen kaum oder gar nicht berücksichtigt. Das kann viele Ursachen haben, es liegt u.a. an der Sichtbarkeit dieser Interessen, an der Stärke der Interessenvertretung, an der Vehemenz und Hartnäckigkeit der vorgebrachten Forderungen etc. Beteiligungsprozesse sind eine Möglichkeit, für Anliegen zu werben, Verbündete zu finden und mit Argumenten zu überzeugen.

**Anregungen zur Reflexion:**

- Politik ist immer ein Aushandlungsprozess unterschiedlicher Interessen; es können nur jene Anliegen verhandelt werden, die vorgebracht und plausibel gemacht werden. Wenn Sie selbst sich für Ihr Anliegen engagieren, ist die Chance größer, dass es realisiert wird.
- Beteiligungsprozesse erfordern Engagement und zeitlichen Aufwand von den Beteiligten. Gleichzeitig bieten sie aber auch die Möglichkeit, Entscheidungen, die die eigene Lebensqualität betreffen, mitzugestalten.

Mögliche Erwartung:

### „Am Ende eines Beteiligungsprozesses gewinnen immer alle.“

### „Das Ergebnis von Beteiligungsprozessen ist in jedem Fall eine Win-win-Lösung.“

Gelungene Beteiligungsprozesse bringen meist tragfähige Lösungen, die den Bedürfnissen vieler Beteiligter entgegenkommen. Aber Beteiligungsprozesse sind nicht immer für alle Beteiligten ein Gewinn. Diejenigen, die Nachteile in

Kauf nehmen müssen, können z.B. mit angemessenen Kompensationsleistungen für ihre Nachteile entschädigt werden und somit der Lösung zustimmen.

**Anregungen zur Reflexion:**

- Wichtig ist es, die Nachteile bzw. die Benachteiligung von Gruppen offen auszusprechen und nicht zu beschönigen.
- Sorgen Sie für einen fairen Lastenausgleich und dafür, dass diejenigen, die Nachteile in Kauf nehmen müssen, bestmöglich entschädigt werden, z.B. durch Kompensationsleistungen wie Lärmschutzmaßnahmen, kommunale Zusatzleistungen, Fördermaßnahmen etc.
- Tragen Sie dafür Sorge, dass diejenigen, die sich nicht beteiligt haben oder nicht beteiligen konnten, nicht die Hauptlast der Nachteile zu tragen haben.
- Versuchen Sie als ProzessbegleiterIn, alle, die von einer Lösung betroffen sein können, zu einer Teilnahme zu motivieren.

Mögliche Erwartung:

### „Partizipativ getroffene Entscheidungen tragen automatisch zur nachhaltigen Entwicklung bei."

Öffentlichkeitsbeteiligung spielt bei Nachhaltigkeitskonzepten eine wichtige Rolle, geht es doch darum, einen für alle Beteiligten akzeptablen Ausgleich zwischen ökonomischen, sozialen und umweltbezogenen Interessen zu erreichen. Dies bedeutet aber nicht automatisch, dass partizipativ vorbereitete Entscheidungen auch zu nachhaltigen Ergebnissen führen. In der Praxis von Beteiligungsverfahren ist es so gut wie ausgeschlossen, dass die vielfältigen Aspekte nachhaltiger Entwicklung allein durch die verschiedenen beteiligten Gruppen tatsächlich ausreichend repräsentiert werden. Nachhaltige Entwicklung zielt nicht nur auf die Integration umweltbezogener, sozialer und ökonomischer Ansprüche, sondern auch auf die Lebenschancen zukünftiger Generationen und verfolgt zudem eine globale Perspektive sozialer Gerechtigkeit.

**Anregungen zur Reflexion:**

- Ermöglichen Sie ein gemeinsames Verständnis bei allen Beteiligten, was das Konzept der nachhaltigen Entwicklung im Kontext des Themas bedeutet.
- Laden Sie VertreterInnen aller relevanten Aspekte der nachhaltigen Entwicklung zur Beteiligung ein.
- Diskutieren Sie Zielkonflikte zwischen ökonomischen, umweltbezogenen und sozialen Zielsetzungen und klären Sie, ob und wie diese verschiedenen Interessen gleichberechtigt in dem Beteiligungsverfahren Platz finden sollen bzw. können.
- Beleuchten Sie, welche Auswirkungen verschiedene Lösungen auf die relevanten Aspekte der nachhaltigen Entwicklung haben und wie negative Auswirkungen vermieden werden können.
- Versuchen Sie wenn möglich zu mitzudenken, welche Auswirkungen die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses auf zukünftige Generationen haben könnten.

Mögliche Erwartung:

### „Im Beteiligungsprozess soll erst einmal gearbeitet werden, entscheiden tun am Ende aber noch immer wir!“

Diese mögliche Haltung einzelner VertreterInnen von Politik und Verwaltung betrifft Fragen zur Rolle der Beteiligten im Prozess (Ausmaß der Mitbestimmung oder Möglichkeit zur Mitentscheidung) und der letztlichen Entscheidungsmacht über den Diskussionsgegenstand. Entscheiden sich EntscheidungsträgerInnen für Beteiligung, so muss die Bereitschaft vorhanden sein, das Ergebnis des Beteiligungsprozesses bei der Entscheidung zu berücksichtigen. Berücksichtigen bedeutet für die EntscheidungsträgerInnen, dass sie sich mit den Ergebnissen respektvoll auseinandersetzen und diese so weit wie möglich in die Entscheidung einfließen lassen. Weicht die Entscheidung in wesentlichen Punkten von den partizipativ erarbeiteten Ergebnissen ab, sollte das nachvollziehbar begründet und bezugnehmend auf die Inhalte des Beteiligungsprozesses kommuniziert werden.[16] Entscheidend für die Qualität des Zusammenwirkens neuer partizipativer Formen der Entscheidungsfindung mit den traditionellen Formen der repräsentativen Demokratie ist auch die Frage, wie die Schnittstelle des Beteiligungsprozesses zu den Entscheidungsgremien gestaltet wird.

### Anregungen zur Reflexion:

- **Für die AuftraggeberInnen von Beteiligungsprozessen wie auch für die Beteiligten muss von Beginn an klar sein, wie verbindlich die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses sind, wer am Ende entscheidet und in welcher Rolle, also beratend oder mitbestimmend, die Beteiligten eingebunden sind. Wenn bei den Beteiligten das Gefühl entsteht, dass sie nicht ernst genommen werden und dass die Ergebnisse des Prozesses bei der Entscheidung nicht berücksichtigt werden, kann die Bereitschaft, sich erneut zu engagieren, dauerhaft verspielt sein (siehe auch nächster Punkt).**
- **In Beteiligungsprozessen erarbeitete Lösungen können für EntscheidungsträgerInnen viele Vorteile bringen[17]: Dazu gehören Ergebnisse von höherer Qualität, mehr Akzeptanz, Planungssicherheit etc. Beteiligungsprozesse bereichern in den meisten Fällen die Entscheidungsgrundlagen, belassen die Entscheidungsmacht aber bei den dafür zuständigen politischen Entscheidungsgremien. Für die EntscheidungsträgerInnen bedeutet das oft, dass ihre Entscheidungen transparenter werden und daher nachvollziehbar begründet werden sollen. Die Verantwortung der Entscheidungsgremien wird sichtbarer und bewusster.**

[16] Siehe Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung (2008; vom Ministerrat beschlossen am 2.7.2008), www.partizipation.at/standards_oeb.html

[17] Siehe Strategiegruppe Partizipation (2004): Arbeitsblätter zur Partizipation, Nr. 2 „Der Nutzen von Öffentlichkeitsbeteiligung aus der Sicht der AkteurInnengruppen“, Wien

Mögliche Erwartungen:

**„Die Politik und die Verwaltung tun ja dann sowieso, was sie wollen!“**

**„Die wollen uns ja nur beschäftigen“**

Manche BürgerInnen und Interessengruppen sind skeptisch, ob die Ergebnisse von Beteiligungsprozessen von Politik und Verwaltung tatsächlich berücksichtigt werden. Diese Haltung kann aus negativen Erfahrungen mit derartigen Prozessen resultieren. Um dieser Einstellung, die eine Teilnahme an Beteiligungsprozessen erschwert, entgegenzuwirken, muss Vertrauen aufgebaut werden und dies geschieht am besten durch glaubwürdige Beteiligungsangebote – gelungene Praxisbeispiele können hier als Vorbild dienen.

**Anregungen zur Reflexion:**

> InitiatorInnen von Beteiligungsprozessen sollten im Vorfeld klären, ob ein Beteiligungsprozess für das vorliegende Problem das geeignete Instrument ist, ob die erforderlichen Ressourcen vorhanden sind und ob bei den EntscheidungsträgerInnen die Bereitschaft besteht, die erarbeiteten Ergebnisse auch zu berücksichtigen (siehe auch vorige Erwartung).

> Für BürgerInnen und Interessengruppen ist es sinnvoll, sich im Vorfeld zu überlegen, ob das Beteiligungsangebot attraktiv genug ist[18] und ob es bessere Alternativen gibt, als sich auf einen Beteiligungsprozess einzulassen.

> Folgende Fragen können hilfreich sein, wenn BürgerInnen und Interessengruppen abwägen, ob sie an einem Beteiligungsprozess teilnehmen sollen:

- Was genau will ich mit dem Beteiligungsprozess erreichen?
- Welche Ziele sind mir besonders wichtig? Was ist weniger wichtig?
- Wie realistisch ist es, dass ich meine Ziele erreichen kann? Wer oder was könnte mir behilflich sein? Wer oder was könnte das Erreichen der Ziele gefährden?
- Wie sehen meine Maximalziele aus? Wie meine Minimalziele? Wo könnte ich bis zu einem gewissen Ausmaß nachgeben? Wo liegen meine Verhandlungsspielräume?
- Wie kann ich meine Ziele sonst erreichen (anders als durch die Teilnahme an einem Beteiligungsprozess)?

Mögliche Erwartung:

**„Ich bringe meine Energie ein und jemand anderer verkauft das Ergebnis.“**

In einem Beteiligungsprozess leisten viele Menschen einen Beitrag zum erzielten Ergebnis. Wenn am Ende die Leistungen der vielen Beteiligten unsichtbar bleiben und nur einige wenige, etwa die EntscheidungsträgerInnen aus Politik und Verwaltung mit dem erarbeiteten Ergebnis in der Öffentlichkeit sichtbar sind, kann das bei vielen Beteiligten Unmut auslösen.

[18] Siehe Strategiegruppe Partizipation (2003): Arbeitsblätter zur Partizipation, Nr. 1 „Checklisten für Rahmenbedingungen und Qualitätskriterien partizipativer Verfahren im öffentlichen Bereich“, Wien sowie Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Empfehlungen für eine gute Praxis, April 2008.

**Anregungen zur Reflexion:**

- Beteiligung lebt von Wertschätzung und Anerkennung.Das Engagement von Personen, die in ihrer Freizeit unentgeltlich an Beteiligungsprozessen teilnehmen, sollte von EntscheidungsträgerInnen aus Politik und Verwaltung öffentlich anerkannt und gewürdigt werden, sei es durch namentliche Nennungen, Auszeichnungen, Vergünstigungen, finanzielle Entschädigungen etc.
- Die Kommunikation in und rund um einem Beteiligungsprozess ist eine heikle Angelegenheit, die zu Beginn des Prozesses gemeinsam vereinbart werden sollte: Wer kommuniziert in welcher Form über den Prozess und die Ergebnisse nach außen? Sinnvoll ist es auch, mit den EntscheidungsträgerInnen (möglichst schriftlich) zu vereinbaren, wie mit den Ergebnissen des Beteiligungsprozesses umgegangen wird.

Mögliche Erwartungen:

**„Wenn die Menschen das Thema interessiert, dann werden sie schon am Beteiligungsprozess teilnehmen."**

**„Es sind so wenige gekommen. Die Menschen interessieren sich offenbar nicht dafür, bei Angelegenheiten, die sie betreffen, mitzureden."**

Die geringe Bereitschaft, sich zu beteiligen, kann im fehlenden Interesse begründet sein. Oft stimmen aber auch die einfachsten Rahmenbedingungen nicht, z.B. die Termine der Veranstaltungen, der angebotene Gestaltungsspielraum oder die Aufbereitung des Themas. Es gibt viele Barrieren, v.a. für MigrantInnen, Alleinerziehende oder andere benachteiligte Gruppen, sich in öffentliche Diskussionen einzubringen. Wer sich entscheidet an einem Beteiligungsprozess teilzunehmen, muss über ausreichend Zeit verfügen, die relevanten Informationen erhalten und verstehen können, sich kompetent fühlen, bei dem Thema mitzureden etc. Auch schlechte Erfahrungen oder das Gefühl, als einfache BürgerIn ohnehin nichts bewirken zu können, können Gründe sein, nicht am Beteiligungsprozess teilzunehmen.

**Anregungen zur Reflexion:**

- Sind die Informationen zum Prozess allgemein verständlich und haben sie möglichst viele Zielgruppen erreicht?
- Berücksichtigt der Terminplan des Prozesses die zeitlichen Bedürfnisse möglichst vieler potenziell Interessierter?
- Sind Voraussetzungen dafür geschaffen worden, dass sich auch jene Gruppen beteiligen können, die schwierig zu erreichen sind (s.o.)?
- Ist das Beteiligungsangebot attraktiv genug? Gibt es für die TeilnehmerInnen genug Spielraum für Aushandlung und Mitbestimmung?
- Bei umfangreichen Beteiligungsprozessen kann der Zeitaufwand ein Hindernis sein: BürgerInnen oder manche VertreterInnen von Interessengruppen bringen – im Gegensatz zu den VertreterInnen der Verwaltung – ihre Zeit und ihr Wissen ehrenamtlich ein. Es ist daher wichtig, unentgeltlich geleistete Arbeitsstunden und das eingebrachte Fachwissen der Beteiligten entsprechend zu würdigen und den voraussichtlichen Zeitaufwand von Anfang an bekannt zu geben.

Mögliche Erwartungen:

**„Unsere Bürgerinitiative vertritt die Mehrheit, deshalb können wir das geplante Vorhaben verhindern!“**

**„Hier bestimmen wir!“**

**„Als RepräsentantIn eines Vereins mit vielen Mitgliedern hat meine Stimme mehr Gewicht!“**

Die Frage der Stimmgewichtung taucht in Beteiligungsprozessen oft auf. Es gilt nicht automatisch der Grundsatz „eine Person bzw. Organisation – eine Stimme“, oder der Grundsatz „je mehr Mitglieder ein Verein hat, umso gewichtiger ist die Stimme der diesen Verein repräsentierenden Person“. Diese Fragen sind je nach Erfordernis am Beginn des Prozesses festzulegen. Stimmgewichtung hat bei Entscheidungen nach der Mehrheitsregel größeren Einfluss auf das Ergebnis als bei Entscheidungen nach dem Konsensprinzip und wird in Beteiligungsprozessen auch nur selten angewendet.[19]

**Anregungen zur Reflexion:**

- Nicht die Anzahl der Personen, die für ein bestimmtes Anliegen eintreten, ist für das Erreichen des Ziels entscheidend, sondern die Überzeugungskraft der Argumente für oder gegen eine Sache, oft auch die rechtlichen Rahmenbedingungen. Bereiten Sie daher Ihre Argumente gut vor und klären Sie die rechtlichen Möglichkeiten ab.
- Achten Sie als ProzessbegleiterIn darauf, dass die einzelnen Gruppen und deren Meinungen und Interessen gleichwertig zur Sprache kommen können und dass auf gleicher Augenhöhe kommuniziert werden kann.

Mögliche Erwartungen:

**„Je länger wir diskutieren, desto eher sind alle zufrieden!“**

**„Eine gründliche Diskussion braucht Zeit.“**

**„Nach drei Sitzungen müssen wir ein Ergebnis haben, das unverzüglich umgesetzt werden kann.“**

Unterschiedliche Erwartungshaltungen in Bezug auf den Zeithorizont des Prozesses können durch die Information über die zur Verfügung stehenden Zeit geklärt werden. Es ist sinnvoll, ein realistisches Bild der zeitlichen Erfordernisse für die Erarbeitung eines Ergebnisses und der politischen und administrativen Schritte nach Ende des Prozesses bis zur Umsetzung zu geben. Ausreichend Zeit für Diskussion fördert das Verständnis der verschiedenen Interessen, ermöglicht die Annäherung der Standpunkte und erhöht die Chance, eine breit akzeptierte Lösung zu finden. Aber die Dauer der Diskussion verbessert nicht immer die Qualität des Ergebnisses. Es ist manchmal

[19] Siehe Strategiegruppe Partizipation (2008): Arbeitsblätter zur Partizipation, Nr. 5 „Entscheiden in Beteiligungsprozessen“, Wien

sinnvoll – auch wenn die optimale Lösung noch nicht gefunden wurde und eine Einigung sehr schwierig erscheint – einen Schlussstrich unter einen langen Diskussionsprozess zu ziehen und eine Entscheidung herbeizuführen. Falls erforderlich, kann die Entscheidung zu einem späteren Zeitpunkt noch einmal überdacht und verändert werden. Auch das kann bereits im Prozess vereinbart werden.

**Anregungen zur Reflexion:**

- Definieren Sie als ProzessbegleiterIn die Rahmenbedingungen des Beteiligungsprozesses (z.B. verfügbare Zeit, vorhandenes Budget etc.) und machen Sie allen TeilnehmerInnen klar, worauf sie sich einlassen und in welchem Rahmen Entscheidungen gefunden werden können bzw. müssen. Planen Sie auch zeitliche Reserven ein.
- Unterteilen Sie den Beteilungsprozess in einzelne Phasen und Schritte und machen Sie den Beteiligten klar, welche Entscheidungen zu einem bestimmten Zeitpunkt zu treffen sind und welche Entscheidungen auch später gefällt werden können. Das macht den Prozess überschaubarer und führt bei den Beteiligten zu einem stärkeren Vertrauen in die Vorgangsweise..
- Überlegen Sie, welchen Entscheidungsmodus[20] Sie anwenden. Wenn nach einer gewissen Phase der Diskussion Klarheit über die momentane Situation hergestellt werden soll, können Stimmungsbilder abgefragt bzw. Probeabstimmungen durchgeführt werden.
- Definieren Sie zu Beginn der Diskussion, ob nach dem Mehrheitsprinzip entschieden wird oder die Entscheidung an andere delegiert wird, wenn innerhalb des angepeilten Zeitrahmens keine konsensuale Entscheidung herbeigeführt werden kann.
- Machen Sie auch die Konsequenzen klar, falls es zu keiner Einigung kommen sollte, beispielsweise, dass das Ergebnis des Beteiligungsprozesses bei den politischen EntscheidungsträgerInnen weniger Gewicht haben könnte.
- Wenn die Interessen sehr konträr sind, ist eine mögliche Vorgehensweise, in den wesentlichen Punkten eine Konsenslösung anzustreben und all jene Punkte, über die keine Einigung erzielt werden kann, in einem Dissens-Papier festzuhalten mit der Option, diese zu einem späteren Zeitpunkt wieder aufzugreifen und weiterzubearbeiten. Ein Dissens-Papier ist oft eine wichtige Erleichterung für die Beteiligten und kann den Weg zu einem Konsens in anderen Themenbereichen erleichtern.

Mögliche Erwartungen:

**„Die ProzessbegleiterInnen sind nicht allparteilich, sie werden ja nur von einer Seite bezahlt."**

**„Die ProzessbegleiterInnen werden die richtige Lösung für mich produzieren."**

**„Die ProzessbegleiterInnen sind verantwortlich für die Lösung."**

ProzessbegleiterInnen sind verantwortlich für den Prozess, nicht aber für die inhaltlichen Ergebnisse. Sie haben die Aufgabe, die Qualität der Vorbereitung und Durchführung des Prozesses sicherzustellen. Sie sind nicht verantwortlich für die inhaltliche Lösung, diese wird von den Beteiligten selbst erarbeitet. Erwartungen bezüglich der Rolle der ProzessbegleiterInnen sollten bereits bei der Auftragsklärung mit dem Auftraggeber und zu Beginn des Prozesses mit den Beteiligten geklärt werden.

[20] Siehe Strategiegruppe Partizipation (2008): Arbeitsblätter zur Partizipation, Nr. 5 „Entscheiden in Beteiligungsprozessen", Wien

**Anregungen zur Reflexion:**

- Wie sieht der Auftrag an die ProzessbegleiterInnen aus? Ermöglicht er den ProzessbegleiterInnen die Vermittlungsarbeit und ein allparteiliches Handeln?
- Wer wählt die ProzessbegleiterInnen aus? Sind die beteiligten Interessengruppen in die Auswahl eingebunden?
- Wer beauftragt und bezahlt die ProzessbegleiterInnen? Gibt es einen Finanzierungsschlüssel, der die Beteiligten einbezieht?
- Wurde die Rolle der ProzessbegleiterInnen zu Beginn des Verfahrens für die Beteiligten klar gemacht? Wurde klar gemacht, dass nicht die ProzessbegleiterInnen, sondern die Beteiligten für das Ergebnis bzw. die Lösung verantwortlich sind?

# Strategiegruppe Partizipation

Die Arbeitsblätter zur Partizipation sind Diskussionsergebnisse der Strategiegruppe Partizipation und entstanden im Zeitraum von 2003 bis 2009. Sie sollen der Unterstützung und der Qualitätssicherung der Beteiligungspraxis dienen. Die Strategiegruppe Partizipation wurde im Jahr 2002 auf Initiative des Lebensministeriums durch die ÖGUT eingerichtet.

Die Strategiegruppe Partizipation will

> den Begriff „Partizipation“ konkretisieren, weiterentwickeln und bekannter machen,
> das Bewusstsein für Partizipation in der Öffentlichkeit sowie bei EntscheidungsträgerInnen aus Politik, öffentlicher Verwaltung und Wirtschaft heben,
> Partizipationsstrategien für umwelt-/nachhaltigkeitsrelevante Politikbereiche ausarbeiten,
> mit der Förderung der Partizipation einen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten,
> Partizipation auf kommunaler, regionaler und nationaler Ebene fördern,
> PraktikerInnen konkrete Handlungsanleitungen zur Verfügung stellen.

Die Mitglieder der Strategiegruppe Partizipation sind PartizipationsexpertInnen mit unterschiedlichem fachlichem Hintergrund; die Aufzählung gibt die Mitgliederdaten zum Zeitpunkt der Erstellung der Publikation wieder. Aktueller Stand siehe www.partizipation.at/mitglieder.html:

**Mitglieder:**

Thomas Alge/Ökobüro
Kerstin Arbter/Büro Arbter
Karolina Begusch-Pfefferkorn/BM für Wissenschaft und Forschung
Andrea Binder-Zehetner/Verein Lokale Agenda 21 – Wien
Jens Dangschat/TU Wien
Luis Fidlschuster/ÖAR Regionalberatungs GmbH
Oliver Frey/TU Wien
Barbara Hammerl/Joanneum Research Graz
Martina Handler/ÖGUT
Felix Heckl/Umweltbundesamt
Michael Ornetzeder/ITA Akademie der Wissenschaften
Wolfgang Pfefferkorn/Rosinak & Partner
Ulrike Plettenbacher/Politikwissenschafterin
Lisa Purker/ÖGUT
Astrid Rössler/Mediatorin
Sonja Sciri/Stadt Wien
Therese Stickler/Umweltbundesamt
Georg Tappeiner/Ökologie Institut
Rita Trattnigg/Lebensministerium

**Assoziierte Mitglieder:**

Herbert Greisberger/ÖGUT
Peter Iwaniewicz/Lebensministerium
Maria Nicolini/IFF-Klagenfurt
Thomas Steiner/Land NÖ

**Ehemalige Mitglieder:**

Dieter Beisteiner/Lebensministerium
Claudia Dankl/ÖGUT
Daniela Ingruber/ehemals ÖGUT
Fritz Kroiss/Ökobüro

**Leitung der Strategiegruppe:**

Rita Trattnigg, Lebensministerium,
rita.trattnigg@lebensministerium.at
und
Martina Handler, ÖGUT,
martina.handler@oegut.at

ÖGUT
Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik
A-1020 Wien
Hollandstraße 10/46
Tel.: +43-(0)1-315 63 93-0
Fax: +43-(0)1-315 63 93 22
E-Mail: office@oegut.at
www.oegut.at

**Die Nr. 1 der Arbeitsblätter zur Partizipation** enthält Checklisten zu Rahmenbedingungen und zu Qualitätskriterien partizipativer Verfahren im öffentlichen Bereich.

**Die Nr. 2 der Arbeitsblätter zur Partizipation** umfasst ein Argumentarium zur Frage, welchen Nutzen Öffentlichkeitsbeteiligung für welche AkteurInnengruppen bringt.

**Die Nr. 3 der Arbeitsblätter zur Partizipation** beschäftigt sich mit der Frage der Grenzen von Öffentlichkeitsbeteiligung, mit möglichen Stolpersteinen im Beteiligungsprozess und mit dem Thema des potenziellen Missbrauchs bzw. der Instrumentalisierung von Partizipation.

**Die Nr. 4 der Arbeitsblätter zur Partizipation** enthält Empfehlungen für den Umgang mit Stellungnahmen in formalen und informalen Beteiligungsprozessen.

**Die Nr. 5 der Arbeitsblätter zur Partizipation** widmet sich den Formen der Entscheidungsfindung in Beteiligungsprozessen, um die Auswahl des jeweilig passenden Entscheidungsmodus zu erleichtern.

**Die Nr. 6 der Arbeitsblätter zur Partizipation** beleuchtet mögliche Erwartungen in Beteiligungsprozessen und gibt Empfehlungen für den Umgang damit.

**Download in Deutsch und Englisch auf www.partizipation.at**

Impressum

Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (ÖGUT)
Hollandstraße 10/46, 1020 Wien

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Lebensministerium),
Stubenbastei 5, 1010 Wien