

Qualifizierte Bürgerbeteiligung zur Qualitätssicherung bei der Konzeption der Nutzungsanforderungen, des Vorentwurfes und Entwurfes

Walter Zimmerer

Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird im nachfolgenden Text die gewohnte männliche Sprachform bei personenbezogenen Substantiven und Pronomen verwendet. Dies impliziert jedoch keine Benachteiligung des weiblichen Geschlechts, sondern soll im Sinne der sprachlichen Vereinfachung als geschlechtsneutral zu verstehen sein. Gerade die Beteiligung von Betroffenen in Planungsprozessen zielt auf Meinungsvielfalt und Ausgewogenheit der Akteure ab. Dabei wird nicht nur der demokratische Spielraum genutzt, sondern ebenso die Gleichstellung verschiedener Personen und Anspruchsgruppen gefördert und praktiziert.

Thesen

- Eine breite Teilnahme der Anspruchsgruppen bringt unterschiedliche Blickwinkel ans Tageslicht - es erhöht sich nur auf den ersten Blick die Komplexität. Bei großer Meinungsvielfalt besteht die Chance auf selbst regelnde Meinungsbildungsprozesse mit einem konsensualen Ergebnis. Letztlich wird das öffentliche Projekt in der Diskussion verschiedener Meinungen aus verschiedenen Blickwinkeln besser, nachhaltiger.
- Die Öffentlichkeit (Anwohner, Wirtschaft) bringt im Wesentlichen die gleichen Themen zur Sprache, wie professionelle Planer auch. Die Gewichtungen sind teils aber andere, womit sich auch „unerwartete“ Chancen für das Projekt ergeben können. Wenn zusätzlich tiefer liegende Motive und lokales Wissen eingebracht werden, kann darauf reagiert werden und kann Risiken, die ein Projekt stören oder in Gefahr bringen können, rechtzeitig begegnet werden.
- Bei schwierigen Themen - wie etwa Stellplatzreduktionen oder lange Baudauern - besteht mehr Verständnis und letztlich mehr Bereitschaft Nachteile zu ertragen, wenn die Thematik im Vorfeld besprochen ist und Anrainer gehört wurden. Wir haben in der Stadt Innsbruck auch die Erfahrung gemacht, dass Anrainer zuweilen mit Pkw-Stellplatzreduktionen restriktiver umgegangen sind, als wir uns es erwartet haben, oder es sich die Politik zugetraut hat. Mit Begleitmaßnahmen haben wir zugunsten von Gestaltungsspielraum durchwegs auch Stellplatzreduktionen erzielt. In guten Beteiligungsprozessen gibt es nicht zu unterschätzende Kräfte, die einen Gestaltungsspielraum suchen, um ihre Interessen und Ansprüche verwirklicht sehen zu können.
- Der gestaltete Straßenraum wird nach Fertigstellung besser von der Allgemeinheit und den unmittelbar Betroffenen mitgetragen, wenn Bürger mitplanen, mitentscheiden, oder einfach

nur ihre Sichtweisen einbringen können („wenn sie Gehör finden“). Die unmittelbare, aber auch andauernde Nutzung wird gefördert, denn es erhöhen sich die Chancen, dass Veränderungen von Betroffenen frühzeitig wahrgenommen werden und aktiv miterlebt werden. Es bestehen erhöhte Chancen, dass sich Gruppierungen, Geschäftspartnerschaften oder Vereine bilden, die den Raum in Anspruch nehmen, koordinierte Werbemaßnahmen und Aktionen organisieren, Gebäude und Geschäfte parallel zu den öffentlichen Maßnahmen attraktivieren und es schließlich im Nachhinein weniger negative Kritik ergibt (Erhöhung der Akzeptanz durch Beteiligung). Das Projekt wird von den Beteiligten, aber auch von der breiteren Öffentlichkeit und den Medien besser mitgetragen, wenn ein Beteiligungsprozess vorgeschaltet wird. Mit dem frühen Beteiligungsprozess kann die Grundstimmung positiv beeinflusst werden und darauf wirkungsvoll aufgebaut werden.

- Es hat sich auch gezeigt, dass die Materialwahl im öffentlichen Diskurs meist in Richtung Höherwertigkeit geht („wir möchten nicht schlechter gestellt werden, als jene im Straßenzug nebenan“). Die Politik ist auch gewillt, etwas mehr Geld bereit zu stellen, wenn sie eine deklarierte öffentliche Befürwortung vor sich hat – auch dann, wenn diese nicht explizit als „Mehrheit“ quantifiziert ist.
- Wesentlich, ist es, ausgewogene Sichtweisen der Beteiligten zu erfassen, zunächst durchaus mit breiter Vielfalt der Standpunkte. Ebenso wesentlich ist es aber auch, dass sich die Akteure auf einen gemeinsamen **Prozess der Meinungsbildung einlassen** - und damit anfangs feste **Standpunkte in der Diskussion relativiert**¹ werden können. Dies erfordert Moderation (professionelle Prozessbegleitung), Toleranz und Disziplin. Solches kann aber nur in einem gegenseitigen **Vertrauensverhältnis** entstehen. In diesem Sinne ist das **Vertrauen vor den Konsens** zu stellen². Dieses Vertrauen muss vorweg bestehen bzw. geschaffen werden. **Nicht nur die Politik und die Planer müssen sich auf den offenen Diskurs einlassen, sondern auch die zu Beteiligten.** Das ist ein Lernprozess, nicht nur für die Politik und die Planer. Bürger haben nicht selten ein grundlegendes Misstrauen, wenn offensiv eine Beteiligung angeboten wird (Was wollen sie von uns? Zuerst fragen sie uns und dann machen sie es ohnedies wie sie es wollen? Es ist sowieso alles schon entschieden/alles geplant – uns zu fragen ist nur ein Placebo, eine Beschwichtigung). Der Grund liegt wohl daran, dass Menschen das Gefühl haben, nicht ernst genommen zu werden und sich auf nichts mehr verlassen zu können – weil versprochene Dinge dann doch nicht gehalten wurden und weil Parteien, Politiker, aber auch Unternehmen schnelle Richtungswechsel vollziehen, ohne die Gründe hinreichend zu kommunizieren, warum eingeschlagene Richtungen schließlich wieder verlassen werden³.

¹ Politische Beteiligung allein – ohne Berücksichtigung bestimmter Zusatzfaktoren – führt nicht zwingend zur Verbesserung der Demokratie. Zu diesen Zusatzfaktoren zählt insbesondere die **demokratische Grundtugend des Relativismus**: Im Rahmen des demokratisch legitimen Wettbewerbs der Ideen und Interessen geht es nicht um Schwarz und Weiß, nicht um Böse und Gut – es geht um Grautöne; **es geht um das relativ Bessere; es geht um das kleinere Übel**. Erst dann, wenn dieser Relativismus gegeben ist, können wir erwarten, dass Wahlergebnisse uneingeschränkt respektiert, dass Wahlniederlagen akzeptiert werden. Quelle: „Anton Pelinka: Partizipative (Staats-) BürgerInnen als Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie; Demokratiezentrum Wien, www.demokratiezentrum.org

² Tarik Shah, Inga Karten: „Wege aus der <Dagegen-Falle>“: *„Um die Bürger für Großprojekte gewinnen zu können, muss ein gewisses gegenseitiges Grundvertrauen vorhanden sein. Nur wenn die Kritiker darauf bauen können, dass die Projektträger kompetent und auch willens sind, ihre Anliegen ernst zu nehmen und konkrete Verbesserungsvorschläge zu berücksichtigen, wird ein sachlicher Dialog entstehen. ... Ziel muss es sein, Vertrauen aufzubauen, und nicht, wie häufig erwartet, Konsens zu schaffen, denn dafür liegen die Positionen oft zu weit auseinander.“* In: Politik und Kommunikation, zitiert in ⁸, online-Ausgabe abgerufen am 27.09.2017 <https://www.politik-kommunikation.de/ressorts/artikel/wege-aus-der-dagegen-falle>

³ Siehe dazu auch: Christine Bauer-Jelinek: „Machtwort“, Ueberreuter, Wien, 2016

Ausgangsbasis – Aufgabenstellung – Anforderungen

Bei öffentlichen Vorhaben ist das Recht der Öffentlichkeit auf Information offensichtlich, aber auch das Recht auf Beteiligung wird zunehmend außer Frage gestellt. Weitergehend ist aber auch festzustellen, dass öffentliche Projekte besser werden, wenn öffentliche Meinungen eingeholt werden, diese auch öffentlich bewertet und entschieden werden. Dies im Sinne einer artikulierten Meinungsvielfalt, welche letztendlich Ausgewogenheit bringt und Extreme vermeidet.

Die Einschätzung, dass ein **Mehr an Öffentlichkeitsbeteiligung zur Qualitätssicherung der Planung** beitragen kann, scheint jedoch **noch nicht allgemeiner Konsens** zu sein⁴.

Demokratische Ansprüche an den Öffentlichen Straßenraum

Die Nutzung öffentlichen Straßenraumes ist letztlich eine Frage politischer Ressourcenverteilung: Welcher Umfang des Raumes wird beansprucht⁵, welche Nutzung ist vorherrschend, welche Verkehrsart dominiert, welche Flächenausweisung erfolgt für die verschiedenen Verkehrsarten, welche Ausführungs- und Gestaltungsqualität wird gewählt, welche Verkehrsbeschränkungen werden verordnet, welche Sondernutzungen sind zugelassen und werden ermöglicht. Daraus resultieren unterschiedliche Betroffenheiten. **Die Nutzung des öffentlichen Straßenraumes erfordert daher demokratischen Konsens.** Es ist unumgänglich, diese Nutzungsmöglichkeiten grundsätzlich durch repräsentative Demokratie hoheitlich anzuordnen, der Rahmen dazu ist durch die StVO sowie die Straßenbaugesetze der Länder vorgegeben. Parallel zum Rückgang traditioneller Beteiligungsformen über politische Parteien, erleben wir aber seit geraumer Zeit direktere Beteiligungsformen über sehr breite Bevölkerungsschichten. Es liegt in der demokratischen Natur, auch mit breiterer politischer Parteienlandschaft bei gleichzeitig geringerer Parteibindung (Abnahme der Parteimitgliedschaften, Zunahme der Wechselwählerschaften, Abnahme des Vertrauens in die Politik), dass die Ansprüche der Bevölkerung um direkte Beteiligung in der Nutzung und Beanspruchung des öffentlichen (Straßen-) Raumes zunehmen. Das erleben wir in vielfältiger Weise bei der Infrastrukturplanung. Kommunale Planung ist ein demokratischer, gesellschaftlicher Teilprozess.

Je umfangreicher die Nutzungen, je zahlreicher die Nutzer und je vielfältiger und unterschiedlicher die Anspruchsgruppen, je heterogener die Meinungsbildner und je breiter die Entscheidungsebene, umso komplexer wird die Entscheidungsfindung. Die Gestaltung im öffentlichen Raum muss daher in erster Linie **konsensuale Lösungen mit den divergierenden Zielen einzelner Anspruchsgruppen finden** und in zweiter Linie **gegebenenfalls auch Entscheidungen treffen**, um vor divergierenden Ansprüchen die Hauptzielrichtung (des öffentlichen Interesses) im Auge zu behalten.⁶

⁴ „Die Einschätzung, dass ein Mehr an Öffentlichkeitsbeteiligung zur Qualitätssicherung der Planung beitragen kann, ist jedoch noch nicht Konsens.“ Quelle: Julian Krause, Partizipation und Beteiligung bei kommunalen Verkehrsprojekten, Straßenverkehrstechnik Heft 4/2013, Seite 213

⁵ Im öffentlichen Interesse können auch Grundstücke enteignet werden und damit nicht nur einer Nutzungsänderung sondern auch einem Eigentumsübergang zugeführt werden.

⁶ Vgl. dazu: „In der Demokratie geht es um die Beteiligung der einzelnen Bürgerinnen und Bürger – unter Anerkennung der Differenz ihrer Werte und Positionen. Und zu diesem Respekt vor den Bürgerinnen und Bürgern gehört auch, die Grenzen der politischen Beteiligungsbereitschaft zu akzeptieren.“ Anton Pelinka: Partizipative (Staats-) BürgerInnen als Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie; Demokratiezentrum Wien, www.demokratiezentrum.org

Der Preis der Demokratie

„Je mehr Leute mitreden, desto länger dauert es“⁷, wurden die beiden, die Neugestaltung der Mariahilfer Straße in Wien planenden niederländischen Architekten Frans Boots und Frederica Rijkens in „Der Standard“ im Jahr 2013 zitiert. Wirkt nun ein Beteiligungsprozess **beschleunigend auf die Projektentwicklung** oder tatsächlich hindernd? Rasche Projektentwicklung und Beteiligung sind an sich kein Widerspruch, sondern zwei Seiten derselben Medaille. Gerade langwierige Beteiligungs- oder Behördenverfahren können ein zentraler Grund für mangelnde Akzeptanz werden: Kommt die Beteiligung zu spät und zögen sich Verfahren über Jahre hin, ist dies teurer, ineffizient, bürgerfern und schwer zu vermitteln.⁸ Man kann auch sagen: Eine öffentliche Diskussion über Befürchtungen, Risiken und Wirkungen von Projekten findet immer statt. Die richtigen, notwendigen und zumeist auch unausweichlichen Fragen rechtzeitig zu stellen, vermeidet nicht nur Fehlentwicklungen, sondern hilft womöglich auch Zeit zu sparen – auch wenn es zunächst mühsamer erscheinen mag. Nicht zuletzt ist es die Gefahr von wechselnden politischen Mehrheiten, die Allianzen oder bereits gefasste Beschlüsse in Frage stellen können, warum Beteiligungsprozesse kompakt abgearbeitet und auch rasch umgesetzt werden sollen.

Die längste Phase eines Projektes ist längst nicht mehr die Umsetzung. Meinungsbildung, Planung und Verfahrensabwicklung beanspruchen den längsten Zeitabschnitt – gar nicht so selten liegt das Verhältnis bei 10:1 – 10 Jahre planen und entwickeln, 1 Jahr bauen. Meinungsbildung und allgemein akzeptierte Ableitung von Projektanforderungen können dem Bauherren den Planungsprozess verkürzen, nach dem Motto: **Wenn man weiß, was man planen soll, ist schnell geplant.**

Verteuert Partizipation ein Projekt? Jedes Projekt hat an sich einen Preis (auch wenn dieser am Beginn der Entwicklung nur als Kostenrahmen feststeht). Das Beteiligungsverfahren kostet zusätzlich und sind die Kosten als Teil der Planung zu sehen und unter Projektmarketing bzw. Projektkommunikation zu verbuchen. Zusätzliche Wünsche der Beteiligten können aber selbstverständlich auch zu Mehrkosten führen. Demgegenüber können sich aber auch Einsparungen ergeben, wenn als Ergebnis der Beteiligung ein Projekt redimensioniert wird. BER-Manager Hartmut Mehdorn, Chef der Berliner Flughafengesellschaft, hat 2013 Politiker gegen den Vorwurf verteidigt, sie seien für Verzögerungen bei Bauprojekten wie dem BER verantwortlich⁹. „Anders als in China oder Dubai, wo lautlos ganze Städte gebaut würden, gäbe es in Deutschland Prüfverfahren, Proteste, politische Macht- und Interessenwechsel. Dadurch entstehen Verzögerungen und Mehrkosten. Das ist der **Aufschlag, den wir für die Demokratie bezahlen**“. Es sei beim Flughafen Berlin ein schmerzvoller und teurer Aufpreis. „Aber wir können froh sein, dass wir ihn zahlen dürfen. So wisse man, dass Projekte am Ende von der **Gesellschaft akzeptiert** würden.“ sagte Mehdorn. Den beteiligten Bürgern gibt aber der Manager nicht alleine die Schuld für die Kostenentwicklung: „Sie dürfen als Bauherr den Architekten das Feld

⁷ Wojciech Czaja: „Je mehr Leute mitreden, desto länger dauert es“, Interview mit den Architekten Frans Boots und Frederica Rijkens, in: Der Standard, Chronik, 27. Juni 2013, online: <http://derstandard.at/1371170713518/Mariahilfer-Strasse-Je-mehr-Leute-mitreden-desto-laenger-dauert>

⁸ Siehe: Althaus, Marco: „Sonst gerne, nur bitte nicht hier! Regionaler Widerstand gegen Großprojekte und die Reaktion der Industrie.“ In: Ursula Bitzegeio, Jürgen Mittag, Lars Winterberg (Eds.): „Der politische Mensch“. Münster [u. a.]: Lit. Verlag. Download: http://www.academia.edu/4758662/Sonst_gerne_nur_bitte_nicht_hier_Regionaler_Widerstand_gegen_Gro%C3%9Fprojekte_und_die_Reaktion_der_Industrie

⁹ Kevin P. Hoffmann: „BER-Chaos ist der Preis für Demokratie - Flughafen-Chef Mehdorn verteidigt Politiker gegen Vorwürfe – und kritisiert Architekten und Anwohner“, in: Der Tagesspiegel, 25.06.2013, online, abgerufen am 27.09.2017: <http://www.tagesspiegel.de/berlin/ber-chaos-ist-der-preis-fuer-demokratie/8400188.html>

nicht kampflös überlassen, sonst laufen einem die Kosten davon. Auch sind zu viele Juristen mit der Baustelle befasst.“ Damit relativiert Mehdorn die Kostentreiber, welche aus den verschiedenen Projektbeteiligten resultieren – eine Beobachtung, die wohl nicht nur auf Großprojekte zutrifft.

Von der Anforderung zum Ziel

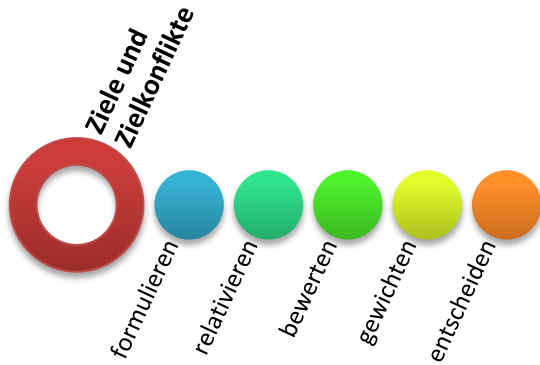
Am Beginn der konstruktiven Beteiligung sollte die Zielsetzung stehen. Es können durchaus auch mehrere Ziele sein, auch konkurrierende Teilziele sind möglich, ja gar zu erwarten. Aber die Zielsetzung sollte ausgesprochen sein. Divergierende Ziele sind eigens zu behandeln und einem Konsens oder einer Entscheidung zuzuführen.

Heute beobachten wir häufig **politische und öffentliche Diskussionen über Maßnahmen und weniger über die Ziele**. Am Anfang steht oft „ja das machen wir“ und nicht „das wollen wir“. Die Maßnahme, die Projektidee wird gesellschaftlich oder politisch eingebracht – möglichst konkretisiert, um die Machbarkeit zu unterstreichen. Prüfungen von Alternativen, Überlegungen zu Varianten haben in einer Zeit der raschen Informationsweitergabe, der raschen Reaktionen, der raschen likes 👍 und spontanen Ablehnungen 👎 wenige Chancen. Bloße Zielformulierungen haben es da noch schwieriger – sie sind wohl meist zu wenig plakativ zu transportieren, zu wenig konkret um darauf zu reagieren und schaffen oft nicht jene Betroffenheit im positiven Sinne, aber auch in negativer Weise, die für eine breite Diskussionsaufnahme notwendig ist. Aber: Bei der Diskussion um Maßnahmen geht es dann um verschiedene Standpunkte, welche aus verschiedenen, zum Teil auch gar nicht bewusst aufgenommenen Zielen resultieren. Spätestens im Prozess der Maßnahmendiskussion stellt dann jemand die Frage der Zielsetzungen oder man wundert sich, dass die Diskussion derart kontrovers verläuft, obwohl doch alle „diese Maßnahme“ wollen. Spätestens dann ist eine Einordnung unterschiedlicher Standpunkte in abweichende oder divergierende Zielsetzungen erforderlich. Dann ist eine Gewichtung, eine Entscheidung der Zielsetzungen erforderlich. Diese Situationen markieren naturgemäß kritische Zeitpunkte im Beteiligungsprozess, die es moderationstechnisch zu bewältigen gilt.

Es ist leichter, eine Maßnahmendiskussion zu beginnen, als eine Diskussion über Ziele.

Ziele setzen – das sollte am Beginn jedes Beteiligungsprozesses stehen. Zunächst sind die **Ziele des Beteiligungsprozesses** durch Fachleute und Entscheidungsträger zu klären. Innerhalb des Prozesses sind die individuellen **Projektzielsetzungen** der einzelnen Akteure ebenso transparent zu machen wie die einander gegenüberstehenden Zielsetzungen. Transparent machen heißt, es müssen die konkurrierenden Ziele erkannt und formuliert werden. Ziele müssen auch relativiert (diskutiert und auch in Frage gestellt) werden können. Sie sind anschließend objektivierend zu bewerten, zu gewichten und schließlich zu entscheiden. Solche Entscheidungen können unter positiven Umständen zum Teil innerhalb der Beteiligungsgruppe (Fokusgruppe) erfolgen. Regelmäßig sind Entscheidungen zu Zielkonflikten jedoch auf der politischen Ebene zu treffen. Politische Entscheidungsträger müssen daher bei kommunalen Projekten ebenso Teilhaber am Beteiligungsprozess sein¹⁰.

¹⁰ Politische Entscheidungen sind bei öffentlichen Projekten am Anfang und am Ende des Beteiligungsprozesses erforderlich. Innerhalb des Beteiligungsprozesses sind die Bürger am Wort, die repräsentative Politik ist ausgeklammert.



Demokratie lebt von der Auseinandersetzung, auch vom Konflikt. Ohne sie, gibt es keine Vielfalt.¹¹ Kritisch werden demokratische Konflikte dann, wenn sie sich zu einer Polarisierung zuspitzen. Dann entziehen sich die Konflikte konstruktiven Gesprächen. Die Vermeidung einer Polarisierung ist ein wesentlicher Aspekt des Beteiligungsprozesses und Aufgabe der geschulten Moderation aus einer neutralen Position heraus. Letztendlich ist aber eine Entscheidung im Rahmen der repräsentativen Demokratie erforderlich. Partizipation als Form der direkten Demokratie funktioniert nur innerhalb dieses Rahmens.

Arten der Beteiligung

„Es geht darum, zum richtigen Zeitpunkt, die richtigen Instrumente zu verwenden. Es wird immer wichtiger, genau die Situation zu analysieren und maßgeschneidert die Beteiligungsform aufzusetzen“¹² Auf der ersten Stufe der Öffentlichkeitsbeteiligung, der **Information**, ist keine Einflussmöglichkeit vorgesehen. **Konsultative** Öffentlichkeitsbeteiligung lässt bereits Rückmeldungen in Form von Stellungnahmen zu, welche in der weiteren Projektentwicklung zu berücksichtigen sind. Für **Mitbestimmung** (Kooperative Beteiligung) ist der Entscheidungsrahmen vorab festzulegen. Dieser kann von gemeinsamen Vorschlägen, der Definition von Rahmenbedingungen zur Projektplanung, der Konzeption, über die Auswahl von Planungsvarianten bis zu verbindlichen Abstimmungen über das Projekt oder deren Teile reichen. Wenn aber Bürger und Anspruchsgruppen in den Entscheidungsprozess miteinbezogen werden, kann diese Entscheidung nicht mehr rückgängig gemacht werden.¹³



¹¹ Siehe dazu verschiedene Veröffentlichungen von Anton Pelinka zur Demokratietheorie und zur politischen Kultur in Österreich, u.a. „Wunschbild: Verbindliche Politik“, Symposium Kommunikation und Verbindlichkeit, 19.05.2017, unveröffentlicht, wiko prevent|k

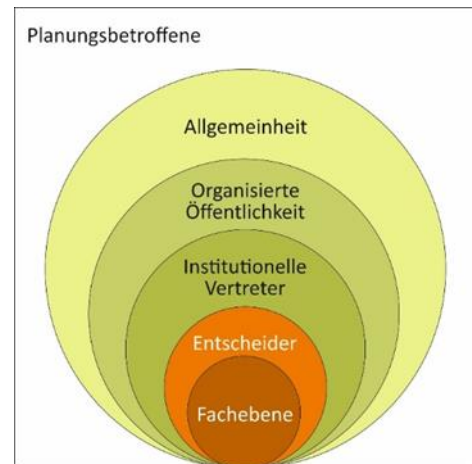
¹² Ulrich Müller, wiko prevent|k, Symposium Kommunikation und Verbindlichkeit, 19.05.2017, unveröffentlicht

¹³ wiko prevent|k: Das A-Z der Projektkommunikation, herausgegeben von der wiko prevent|k GmbH, Innsbruck, Bregenz, Wien, 2017

Informative, konsultative und kooperative Öffentlichkeitsbeteiligung können in einem Beteiligungsprozess entweder einzeln oder in Kombination miteinander angewendet werden¹⁴.

Beteiligung kann aber nie „nebenher“ gemacht werden – Beteiligung ist als Teil des Planungsprozesses zeitlich und inhaltlich einzuplanen, damit Vertrauen entsteht und auch der rechte Rahmen gewährleistet werden kann.

Öffentlichkeitsbeteiligung braucht in der Regel auch mehr als die Beteiligung der „Öffentlichkeit“ in der Bedeutung als „Allgemeinheit“. Die **institutionelle Ebene** umfasst einerseits Planer, Behörden, Fachverwaltungen, andererseits auch die Kommunalpolitik und andere öffentlich-rechtliche Einrichtungen (z.B. Körperschaften öffentlichen Rechts). Die **organisierte Öffentlichkeit** stellt besondere Anspruchsgruppen, welche in Verbänden, örtlichen Vereinen und Interessensvertretungen aus wirtschaftlichen und beruflichen Interessen gebündelt sein können, aber auch Gruppen, welche aus gesellschaftlichen Interessen bestehen (Elternvereine, Kultur- und Bildungseinrichtungen) sowie Bürgerinitiativen. Zur **Allgemeinheit** zählen alle Bürgerinnen und Bürger, die im Planungsraum direkt oder indirekt betroffen sind¹⁵.



Die Art der Beteiligung und die Größe der Gruppe, welche am Entscheidungsprozess teilhaben kann, ist von der Größe der Anspruchsgruppen, dem Interesse der Öffentlichkeit, der zur Verfügung stehenden Zeit und damit insgesamt der Angemessenheit des Aufwandes abhängig. Immerhin fallen nicht nur wesentliche (öffentliche) Projektkosten an, sondern wird auch das Zeitbudget der Beteiligten in erheblichem Ausmaß beansprucht.

Vereinfachungen können durch **qualifizierte Beteiligungen** erzielt werden.

Qualifikation durch Beteiligung der bereits organisierten Öffentlichkeit

In Beteiligungsprozessen eingebundene organisierte Öffentlichkeit steht für die vertretenen Anspruchsgruppen. Inhaltlich sind diese Gruppen weitgehend auf den vertretenen Personenkreises fokussiert, eine Vielfalt der Meinungen ist nicht zu erwarten. Andere Standpunkte, andere Sichtweisen, andere Anforderungen müssen durch Vertreter mehrerer Organisationen im Beteiligungsprozess und/oder die Projektverantwortlichen durch Definition, und allenfalls auch durch Einschränkung des Beteiligungsrahmens eingebracht werden. Solche Beschränkungen sind bei öffentlichen Projekten als Teil des politischen Auftrages zu legitimieren.

Qualifikation durch Auswahlverfahren

Fokusgruppen¹⁶ sind ein wichtiges Mittel der qualitativen Meinungs- und Marktforschung. Sie eignen sich auch zum Einsatz im Rahmen der Bürgerbeteiligung. Bis zu ca. 15 ausgewählte – qualifizierte –

¹⁴ Siehe dazu: Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung / Empfehlungen für die gute Praxis (2008; vom Ministerrat beschlossen am 2. Juli 2008), online-Quelle, <http://www.partizipation.at>

¹⁵ Einteilung analog Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV): Hinweise zur Beteiligung und Kooperation in der Verkehrsplanung, Köln, 2012

Teilnehmer treffen aufeinander. Im Mittelpunkt stehen die Meinungsbildung, der Meinungsaustausch und die Konfrontation mit den Meinungen der anderen Teilnehmer sowie der Projektbetreiber. Eine Ausgewogenheit der Sichtweisen und Meinungen ist für den Erfolg dieser Beteiligungsform sehr wichtig, da die Fokusgruppe niemals repräsentativ für die Gesamtbevölkerung sein wird. Es handelt sich jedoch um ein offenes Format, bei dem Motive und Einschätzungen von „Experten vor Ort“ erfasst werden und in den Entscheidungsprozess Eingang finden. Daher eignen sich Fokusgruppen, welche aus Anrainern, und vor Ort tätigen Wirtschaftstreibenden, aber auch örtlichen Meinungsbildnern zusammen gesetzt sind, sehr gut, um in kommunale Infrastrukturprojekte, wie etwa Straßenraum- und Freiraumgestaltungen eingebunden zu werden.

Am Beginn des Auswahlverfahrens steht die Information der Allgemeinheit günstigenfalls mit einer öffentlich geladenen Informationsveranstaltung. Die Art der Beteiligung und die Einladung zur Mitarbeit werden möglichst über mehrere Kanäle kommuniziert. Spätestens bei der Informationsveranstaltung können sich Interessierte um Mitarbeit bewerben. Die Auswahl der Teilnehmer der Fokusgruppe erfolgt durch Bewerbung, bei einer größeren Zahl der Bewerber mittels Auslosung. Die Ausgewogenheit der Standpunkte der Beteiligten kann durch Gruppierungen erfolgen. Die Gruppen aus denen paritätisch Bewerber gelost werden, sollen jeweils eine Anspruchsgruppe repräsentieren: Anrainer und Wirtschaftstreibende, verschiedene Generationen, Neu-Hinzugezogene und Alt-Eingesessene, Eltern, Senioren u.dgl., je nach Projektrelevanz und Projektsituation. Die direkt Beteiligten treffen sich zu Arbeitssitzungen, Ergebnisse werden dokumentiert und wieder zusammengefasst der breiteren Öffentlichkeit zur Information vorgestellt. Die Rückkoppelung der Ergebnisse durch breite Information sowie die Publikation der Ergebnisse sind wesentliche Bestandteile des Formats.

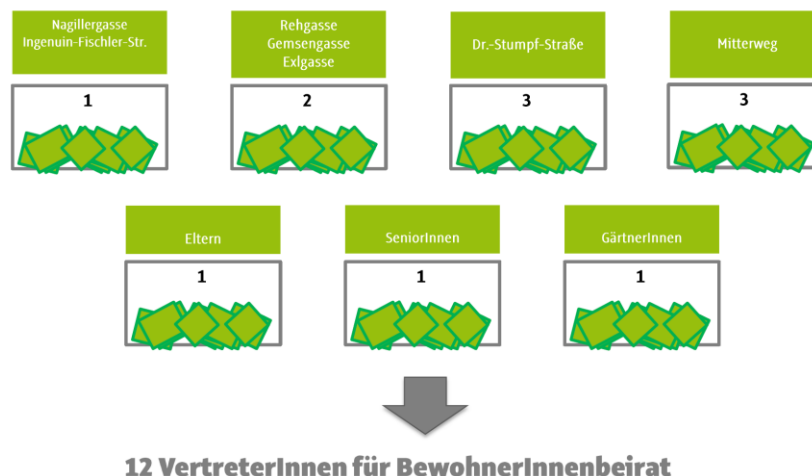


Abbildung: Auswahlverfahren für eine Fokusgruppe als BewohnerInnen-Beirat, Beispiel

Fokusgruppen und Anwohner-Beiräte vernetzen sich rasch - durch direkte Nachbarschaft, zunehmend aber über soziale Netzwerke. Auch dadurch entsteht Meinungsbildung, welche in den Beteiligungsprozess einfließt. Seitens des Projektbetreibers ist aber auch zu überlegen, selbst aktiv und parallel zu den Sitzungen der Fokusgruppe eine Kommunikationsplattform anzubieten. Dies kann

¹⁶ Fokusgruppen: wikoprevent|k: Das A-Z der Projektkommunikation, herausgegeben von der wikoprevent|k GmbH, Innsbruck, Bregenz, Wien, 2017

eine sehr sinnvolle Strategie in der Projektkommunikation sein. Niemand wird dem Projektbetreiber vorwerfen können, Geheimniskrämerei zu betreiben oder Informationen für die Betroffenen zurückzuhalten, wenn er selbst aktiv kommuniziert¹⁷. Wahrhaftigkeit der Informationen und Übereinstimmung mit dem Stand der Beratungen in der Fokusgruppe sind aber wesentlich, um das Vertrauen nicht zu stören.

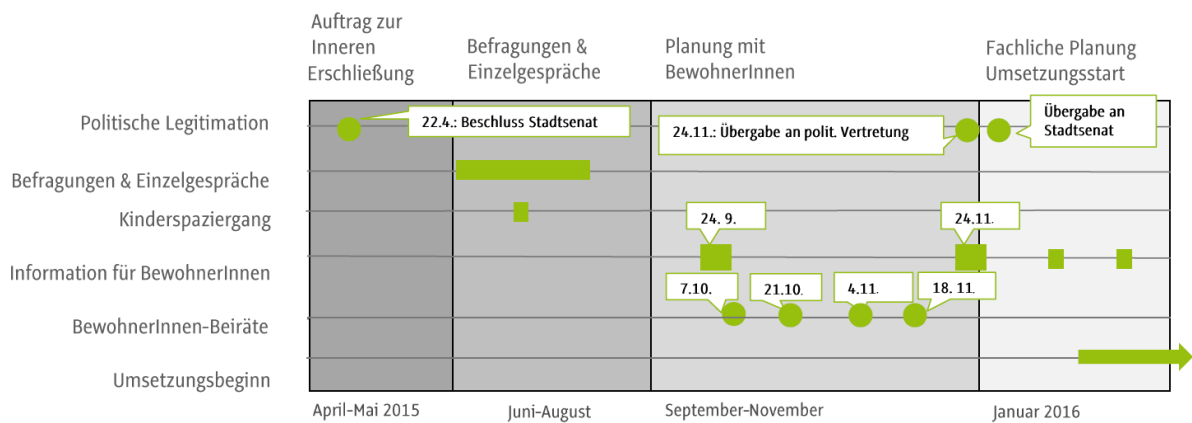


Abbildung: Prozessarchitektur, Beispiel mit Einzelgesprächen, Spaziergang (Lokalausgesehen), Informationsveranstaltung und BewohnerInnen-Beirat.

Ergebnisse aus Fokusgruppen und reinen Anwohner-Beiräten können in frühen Projektphasen sehr gut auch Anforderungen für Gestaltungswettbewerbe liefern. Neben den sonstigen Kriterien aus Städtebau, Orts- und Straßenbild, Verkehrlichen Rahmenbedingungen, Projektkosten u.a. sind Fokusgruppen und Anwohner-Beiräte sehr gut in der Lage, Anforderungen der Nutzer in den Entwicklungsprozess einzubringen. Dem nachfolgenden Gestaltungswettbewerb können verbindliche Vorgaben gemacht werden und nicht verbindliche Anregungen als Zielsetzungen dem Wettbewerb zur freien Disposition gestellt werden. Der Wettbewerb entscheidet dann mit den einzelnen Projekten und dem Preisgericht über divergierende Ziele, über Gewichtungen und Bewertungen von gestellten Anforderungen. Sinnvollerweise werden Mitglieder der Fokusgruppe als Repräsentanten der Anwohner in das Preisgericht als Berater ohne Stimmrecht oder als Sachpreisrichter beigezogen. Eine derartige Konstellation wurde im Jahr 2016 erfolgreich für die Neugestaltung des Mariahilfplatzl und der Mariahilfstraße in Innsbruck angewendet. Vorgeschaltet war ein zweistufiger Bürgerbeteiligungsprozess.¹⁸

Wunsch-Box

Weniger positive Erfahrungen haben wir gemacht, wenn bloß Wünsche der Bevölkerung oder deren Teilbereiche abgefragt werden, etwa durch Aufstellen einer „Wunsch-Box“. Dieser anonymen Form der Deklaration von Wünschen fehlt die Relativierung, die Rückkoppelung mit den Teilnehmern, insgesamt die transparente Aufarbeitung. Unserer Erfahrung nach, führt dies zu frustrierten Reaktionen,

¹⁷ Agenda Setting, siehe: wikoprevent|k: Das A-Z der Projektkommunikation, herausgegeben von der wikoprevent|k GmbH, Innsbruck, Bregenz, Wien, 2017

¹⁸ <https://www.ibkinfo.at/stadtteilentwicklung-anpruggen>
<http://www.anpruggen-aktiv.at/>
<http://www.architekturwettbewerb.at/competition.php?id=1822>

wenn naturgemäß viele vorgeschlagenen Maßnahmen nicht zur Umsetzung kommen und die Umstände dafür nicht kommuniziert werden können.

Soziale Medien

Partizipation an Projektentwicklungen **erfordert persönliche Teilhabe**. Inhaltlich reduzierte, plakativ pointiert oder gar polarisierend formulierte Botschaften und Kommentare in digitalen Sozialen Medien verweigern sich einer breiten und differenzierten Auseinandersetzung und sind daher keine geeignete Schiene für Projektbeteiligung. Dennoch nehmen die Sozialen Medien als Schauplatz und als Marktplatz einerseits für knappe und schnelle Informationen, neue Ideen, andererseits aber auch für Ängste oder Befürchtungen, für mögliche Störaktionen¹⁹ sowie für die Mobilisierung von Gegnern und Befürwortern eine zunehmend bedeutsame Rolle ein. Die Projektkommunikation wird daher gerade im Falle von Bürgerbeteiligung eine **aktive Präsenz** und ein **wachsame Auge** auf Soziale Medien haben müssen. Es ist allemal besser seitens des Projektträgers selbst eine Plattform in Sozialen Medien sehr frühzeitig (vorzeitig) zu schaffen, auf der man im Falle von Falschmeldungen, Beschuldigungen und Beleidigungen eingreifen kann, als potentiellen Gegnern das Feld alleine zu überlassen.

Plangrundlagen

Die Frage, was vor einer qualifizierten Beteiligung an planerischer Aufarbeitung bereits vorliegen muss, ist eine mit entscheidende Frage. Einerseits braucht es eine Grundlage, auf der man die Diskussion aufbauen kann, andererseits sollte diese Grundlage lediglich konzeptiv sein, damit ein Spielraum erkennbar offen gelassen wird. Es besteht dabei eine Bandbreite an Möglichkeiten. Ausgehend von einer lediglich verbal formulierten „Idee“, von einer „Vision“ bis zum Vorschlag einer oder mehrerer konzeptiven „Amtsvarianten“ die zwar zur konkreten – aber immer noch konzeptiven – Abwägung vorliegen, kann die Grundlagenaufbereitung reichen. Thema des Beteiligungsprozesses kann auch bloß die Erarbeitung von Rahmenbedingungen für einen Gestaltungswettbewerb sein, dann sind Bestandsanalysen Grundlage der Arbeit.

Erfolgreiche Projektbeteiligung

Ein erfolgreicher Projektstart erfordert die Definition des Mandats der am Prozess beteiligten Gruppierungen. Es ist eine Aufgabe der Fach- und Entscheidungsebene, dies auch transparent und offen zu kommunizieren (es ist dies eine Frage des Vertrauens und zur Bildung von Vertrauen).

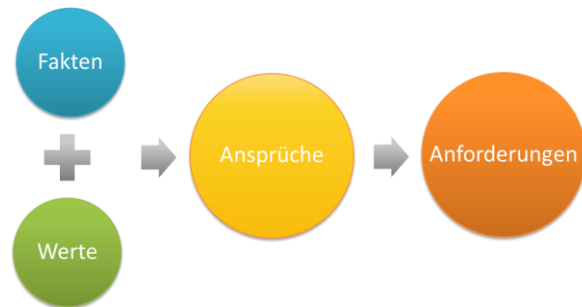
- Was kann im Beteiligungsprozess entschieden werden?
- Was ist bereits entschieden, was kann nicht entschieden werden?
- In welchem Zeitraum kann entschieden werden?
- Wer ist beteiligt?
- Wie lange dauert der Prozess?

¹⁹ „...Denn wenn bei einem Projekt etwas schiefgeht, dann findet der erste Protest nicht auf der Straße, sondern im Internet statt“. Zu Social Media in: wikoprevent|k: Das A-Z der Projektkommunikation, herausgegeben von der wikoprevent|k GmbH, Innsbruck, Brenz, Wien, 2017

Fakten und Werte spielen gleichermaßen zentrale Rollen. Beide Ebenen sind auseinander zu halten, beide Ebenen sind grundsätzlich valide und beide Ebenen haben gleichermaßen ihre Berechtigung. Auf beiden Ebenen kann sachlich diskutiert werden.

Ebene der Fakten: Expertise
Gutachten
Wissenschaft
Finanzierbarkeit
Rechtsrahmen

Ebene der Werte: Interessen
Präferenzen
ethische Überlegungen



Aus Fakten und Werten resultieren Ansprüche, die als vielfältige Anforderungen in ein kommunales Projekt einfließen. Diese Anforderungen sind den Projektbetreibern – den politischen Auftraggebern, den Planern, dem Bauherrn, den Behörden – zumeist weitgehend bekannt. Das bedeutet aber nicht, dass diese Anforderungen nicht auch unterschiedlichen Zielsetzungen entspringen können. Die Projektbeteiligten auf Fach- und Entscheidungsebene haben zumeist bereits am Start eines Beteiligungsprozesses weitgehend klare, teils auch bereits artikulierte Meinungen aus ihrem jeweiligen Arbeitsumfeld und aus ihrem sachlichen Blickwinkel. Aber welche Meinungen und Anforderungen haben schließlich die Nutzer? Dies gilt es im Beteiligungsprozess zu klären.

Fakten sind immer gemeinsam mit den ihnen zugrundeliegenden Rahmenbedingungen zu sehen. Im Laufe von Beteiligungsprozessen wird häufig in Frage gestellt, wie „hart“ vermeintlich harte, unverrückbar dargestellte Fakten tatsächlich sind. Wenn sich Rahmenbedingungen durch verhandelte und entschiedene Ziele verändern, verändern diese unter Umständen auch die Faktenlage. Gute Ideen, bessere Alternativen, Mehrwert durch Zusatznutzen und Konsenslösungen können höheres Budget bringen, können zu anderen Verkehrsorganisationen führen, können die Chancen auf Nachhaltigkeit erhöhen. Die kritische Auseinandersetzung mit Zielen kann damit auch zu einer Relativierung der Rahmenbedingungen und somit unter Umständen auch einzelner Fakten führen.



Erfolgreiche **Bürgerbeteiligung führt zu mehr Verbindlichkeit**. Der öffentlich gefundene Konsens bindet die Akteure, in gewisser Weise auch dann, wenn zu Beginn des Prozesses eine Bindung an den Bürgerkonsens durch die repräsentative Politik und den Bauherrn nicht in Aussicht gestellt wurde. Bekenntnisse zu gemeinsamen Zielen und im Konsens gefundene Maßnahmenlösungen bringen öffentlichen Druck zur Umsetzung der Maßnahmen.

Nutzung als Qualitätsmerkmal

Die Arbeit der kommunalen Projektbetreiber kann oft an einem einfachen Qualitätsmerkmal beurteilt werden: Der Nutzung des fertigen Produkts. Die Nutzung ist der Qualitätsmaßstab und drückt mehr aus, als bloße „Akzeptanz“ des Projektes. Auch aus diesem Grunde ist es systemisch sinnvoll, die künftigen Nutzer nach ihren Anforderungen zu befragen.

Der beste Benchmark, die beste Erfolgsbestätigung ist, wenn nach Projektabschluss, alles so genutzt wird, wie es durch die Planung vorgesehen war:

- der Aufenthalt im Straßenraum, zum Verweilen, zum Spielen, Sitzen, zum Konsumieren, zur Kommunikation, aber auch
- zum Parken, zum Anliefern und Laden,
- für Besucher,
- zum Radfahren,
- für einen leistungsfähigen und komfortablen öffentlichen Verkehr,
- im Sinne der Verkehrssicherheit,
- im Sinne des Gefühls von Sicherheit durch Annehmlichkeit, Übersicht, Ordnungsprinzipien, Gestaltung und soziale Kontrolle.

All dies einzuplanen kann man lernen, dafür kann man im Berufsleben Erfahrung sammeln. Aber auch gute Planungen müssen **von den Nutzern verstanden** werden, auch gute Planungen müssen von Nutzern (Anrainern, dem Handel und der Wirtschaft sowie Interessensvertretungen, schließlich auch den Medien) mitgetragen werden. **Mittragen** kann man aber nur etwas, woran man auch beteiligt war – sonst kann man allenfalls von Akzeptanz sprechen. Gute Projekte zeichnen sich dadurch aus, dass sie von einem breiten Nutzerkreis mitgetragen werden.