

»Vom Eigeninteresse zum Gemeinwohl«

Wie können Beteiligungsprozesse auf diesem Weg beitragen?

Lösungen, die für möglichst Viele gut sind – wer will die nicht? Das planerische Streben nach dem Gemeinwohl, nach dem Besten für alle, ist in der Theorie wohl unbestritten. Doch in der Praxis hakt es immer noch. Zahlreiche Hürden tun sich auf dem Gemeinwohl-Weg auf. Wie können also Beteiligungsprozesse gestaltet werden, damit Lösungen für das Gemeinwohl einfacher gefunden werden? Und das bei Planungen, auf die viele Akteure – mehr oder weniger transparent – Einfluss nehmen?

Das Ziel: Das Beste für alle

Ein Klick in das Online-Lexikon Wikipedia klärt auf: »Gemeinwohl (...) bezeichnet das Wohl (das gemeine Beste, den gemeinen Nutzen, die gemeine Wohlfahrt, ...) eines Gemeinwesens. (...) Gemeinwohl wird verstanden als Gegenbegriff zu bloßen Einzel- oder Gruppeninteressen innerhalb einer Gemeinschaft.« (<https://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinwohl> 7.12.2015)

In die Planungswelt übersetzt, verstehe ich darunter Planungslösungen, die für möglichst alle oder zumindest viele Menschen und für die Umwelt gut sind. Doch was ist die »beste« Lösung für das Gemeinwohl? Kann es Fachleuten gelingen, dies objektiv zu ermitteln oder gar zu berechnen? Ich glaube nicht.

Das Gemeinwohl will »erhandelt« werden

Anknüpfend an die Arbeiten von Professor Selle und seinem Team (SELLE 2015, 1) folge ich der Ansicht, dass das Gemeinwohl nicht vorab fachlich-wissenschaftlich bestimmbar ist, sondern dass es nur in Meinungsbildungsprozessen in der jeweiligen Gemeinschaft ausgehandelt werden kann. Immerhin sind in der Regel Werte- und Fairness-Fragen zu lösen, die subjektiven Einschätzungen unterliegen, und die sich damit der »objektiven« Berechnung entziehen. Ist etwa im Fall einer neuen Stromtrasse der Schutz besonders seltener Tierarten wichtiger, oder sind es das ungestörte Landschaftsbild und die Erholungsräume der Menschen? Es kommt darauf an ...

Damit eine Gemeinwohl-Lösung gefunden werden kann, sollten daher alle, in der jeweiligen Gemeinschaft und für die jeweiligen Planungsfragen relevanten Interessen-



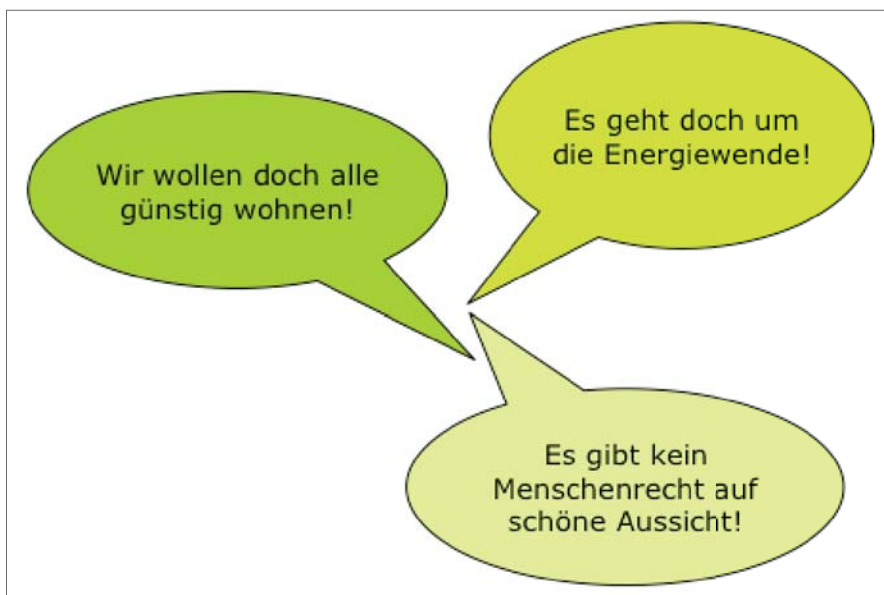
Kerstin Arbter führt ein Ingenieurbüro für Landschaftsplanung in Wien. Ihre Schwerpunkte sind Öffentlichkeitsbeteiligung und Strategische Umweltprüfung (SUP). Seit 16 Jahren gestaltet und moderiert sie Beteiligungs- und Konsensfindungsprozesse für die Verwaltung, für Forschungseinrichtungen und für Unternehmen in Österreich, Deutschland und Luxemburg. Sie hat die österreichischen Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung mitentwickelt und ist Autorin mehrerer Handbücher zur Partizipation. www.arbter.at

gruppen einbezogen werden. Gemeint sind jene Gruppen, die von einer Planung betroffen sind oder die auf sie Einfluss nehmen. Dazu gehören beispielsweise Bürgerinnen und Bürger, ihre politischen Vertreterinnen und Vertreter, zuständige Verwaltungsstellen, gesetzlich eingerichtete Interessenvertretungen wie die Kammern, Organisationen der Zivilgesellschaft wie NGOs, GrundstückseigentümerInnen, InvestorInnen, Anwaltschaften, die stillere Interessengruppen vertreten, wie die Umweltschutzorganisationen oder die Kinder- und Jugendanwaltschaft – genauso wie Menschen, die Brücken in die Ferne schlagen und – sofern betroffen – künftige Generationen oder Menschen aus anderen Erdteilen vertreten. Der Kreis der Betroffenen und Einflussnehmenden kann sehr umfangreich sein (MAGISTRAT DER STADT WIEN/ARBTER 2012, 35).

Beteiligungsprozesse als Geburtshelfer des Gemeinwohls

Und all diese Menschen sollen miteinander ins Gespräch gebracht werden? Naheliegender, dass derartige Aushandlungen zur Suche einer Gemeinwohl-Lösung Räume und Strukturen brauchen. Beteiligungsprozesse können diese bieten. Sie haben enormes Potential als »Geburtshelfer« des Gemeinwohls, vorausgesetzt sie laufen fair und nachvollziehbar ab. Und dennoch: die Beteiligungspraxis zeigt, dass die verschiedenen Akteursgruppen auf dem Weg zum Gemeinwohl zahlreiche Hürden zu überwinden haben. Lassen Sie uns einige davon betrachten.

Abbildung 1: Die »moralische Keule« auf dem Gemeinwohl-Weg
Grafik: Kerstin Arbter



Der Gemeinwohl-Blick wird zu früh verlangt

Beginnen wir mit einer Gruppe, die bei Beteiligungsprozessen oft im Mittelpunkt steht: den Bürgerinnen und Bürgern. Ich beobachte, dass den Menschen in dieser Rolle oft nicht recht zugetraut wird, eine Lösung im Sinne des Gemeinwohls aushandeln zu können. Vorurteile oder zumindest skeptische Fragen sind zu hören: »Die denken doch nur an ihre eigenen Interessen!« oder »Können direkt Betroffene überhaupt am Wohl der Gemeinschaft arbeiten?« Aus Sorge, bei den Eigeninteressen stecken zu bleiben, werden Bürgerinnen und Bürger oft gleich zu Beginn des Beteiligungsprozesses ermahnt, ihre Eigeninteressen zurückzustellen und ihre Beiträge am Gemeinwohl zu orientieren. Es entsteht der Druck, dass nur Beiträge aus Gemeinwohl-Perspektive willkommen sind. Das Einbringen von Eigeninteressen wird gehandelt.

Die moralische Keule

Besonders wirkungsvoll ist dabei die »moralische Keule«: »Wir wollen doch alle günstig wohnen!«, wenn es beispielsweise um 70m hohe Wolkenkratzer in einem Stadtgebiet geht, in dem die Menschen bislang in 5-10 Geschossen übereinander gelebt haben. Oder: »Es geht doch um die Energiewende und den Ausstieg aus fossiler Energieerzeugung!«, wenn neue Hochspannungsstromleitungen mit 70m hohen Masten durch die Landschaft gezogen werden sollen. Und dann noch oben drauf der rechtliche Fingerzeig: »Es gibt kein Menschenrecht auf schöne Aussicht!«

Das Eigenleben verteufter Eigeninteressen

Wenn Eigeninteressen früh im Beteiligungsprozess verteuft werden, entwickeln sie leicht ein Eigenleben:

- Sie werden beispielsweise hinter Zieseln oder anderen geschützten Tieren versteckt.
- Oder sie werden multipliziert. Unterschriften werden gesammelt, um zu belegen, dass viele Menschen den gleichen Standpunkt vertreten, der allein deswegen dem Gemeinwohl gleichzusetzen sei. Druck folgt Gegendruck.
- Oder Eigeninteressen verstummen, weil die Menschen rasch lernen, welche Argumente willkommen sind und welche nicht. Vermeintlich nicht »anschlussfähige« Beiträge kommen erst gar nicht auf den Tisch.

So verschwinden Eigeninteressen entweder in den Untergrund, wo sie weiterumoren: intransparent, oft störend und schwer zu fassen. Oder sie erstarren zu festgefahrenen Positionen. Beides erschwert den offenen und sachorientierten Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen und Bedürfnissen. Der Rundum-Blick auf Gemeinwohl-Lösungen ist verstellt und die, die sich auf die Suche machen, tapen im Dunklen.

Gemeinwohl-Lösungen brauchen Eigeninteressen

Deshalb scheint mir der Blick auf die Eigeninteressen **zu Beginn** des Beteiligungsprozesses wichtig, um Gemeinwohl-Lösungen aushandeln zu können. Ob wir es wollen oder nicht: die Eigeninteressen sind vorhanden und die eigenen Bedürfnisse, sei es nach Ruhe oder nach einer schönen Landschaft, melden sich nun mal oft zuerst. Sie prägen den eigenen Blickwinkel, das eigene Interesse und damit auch das eigene Handeln wesentlich mit. Daher sollten wir uns ihnen auch im Beteiligungsprozess widmen.

Ich sehe die Eigeninteressen als logischen Startpunkt auf dem Gemeinwohl-Weg. Selbstverständlich ist es Ziel dieses Weges, im Laufe des Beteiligungsprozesses den Blickwinkel zu weiten, basierend auf der Erkenntnis: »Aha! Es gibt wohl viele verschiedene, meist nachvollziehbare Eigeninteressen, die wir unter einen Hut bringen müssen.« Wenn am Anfang des Weges die Eigeninteressen ungestraft in den Fokus dürfen, kann es den beteiligten Menschen besser gelingen, einander in ihrer Interessenvielfalt zu verstehen und in der Folge auch zu respektieren. Beides empfinde ich als Voraussetzungen, um sich auch bei persönlicher Betroffenheit dem Gemeinwohl öffnen zu können.

Das Gemeinwohl langsam aufspüren

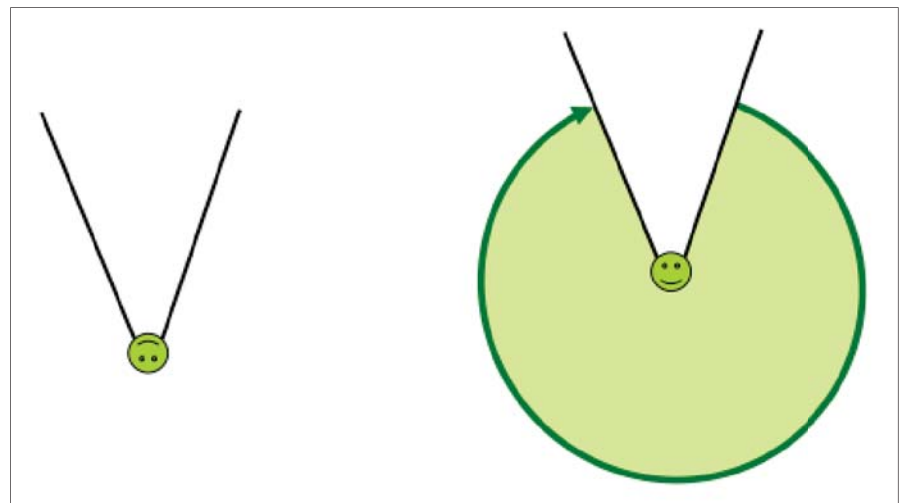
Für die Beteiligungspraxis schließe ich daraus, dass das Gemeinwohl langsam und schrittweise aufzuspielen ist:

- Zu Beginn des Prozesses sollten die Menschen die Möglichkeit bekommen, ihre Eigeninteressen und ihre dahinter liegenden Bedürfnisse einzubringen. Das kann gelingen, wenn dafür ein geschützter Raum zur Verfügung steht, in dem die Menschen vor Angriffen und Abwertungen (»Sie sind egoistisch! Sie denken nur an Ihre eigene Woh-

numgebung!«) geschützt sind und sich auf einen respektvollen Umgang miteinander verlassen können.

- Die Eigeninteressen und die dahinter liegenden Bedürfnisse werden gehört, gewürdigt und wertfrei als Tatsachen anerkannt. Wertfrei verstehe ich im Sinne der gewaltfreien Kommunikation, also ohne Bewertung als gut oder schlecht (https://de.wikipedia.org/wiki/Gewaltfreie_Kommunikation, 11.11.2015)

- Darauf aufbauend kann die Suche nach dem Gemeinwohl, nach dem Besten für alle, beginnen.



Eine hilfreiche Methode – der BürgerInnenrat

Unter den zahlreichen Beteiligungsmethoden, die den Weg vom Eigeninteresse zum Gemeinwohl ebnen können, hat sich der BürgerInnenrat (www.vorarlberg.at/buergerrat, 20.11.2015) als besonders hilfreich erwiesen:

Für einen BürgerInnenrat werden etwa 12 Bürgerinnen und Bürger einer Gemeinde, Stadt oder Region nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Sie werden mit einem persönlichen Brief – meist von der Bürgermeisterin oder vom Bürgermeister – eingeladen und ermutigt mitzuwirken. So sollen auch Menschen gewonnen werden, die ohne persönliche Einladung vielleicht nicht an Beteiligungsprozessen teilnehmen würden.

Die 12 Plätze werden nach Quoten besetzt, um gleich viele Frauen wie Männer sowie eine Mischung verschiedener Altersgruppen zusammen zu bringen. Angestrebt wird eine möglichst heterogene Gruppe, die unterschiedlichste Blickwinkel und Erfahrungen beitragen kann – wohlwissend, dass 12 Menschen nicht die gesamte betroffene Bevölkerung repräsentieren können.

Abbildung 2: Eigeninteressen als Startpunkt auf dem Weg zum Gemeinwohl

Grafik: Kerstin Arbter



Abbildung 3: Szenen aus
BürgerInnenräten
Fotos: Kerstin Arbter

Die Bürgerinnen und Bürger werden eingeladen, zum Thema jene Aspekte einzubringen, die ihnen persönlich am Herzen liegen. Von dieser Meinungsvielfalt ausgehend, arbeiten die TeilnehmerInnen an Lösungen zu den gestellten oder auftauchenden Fragen.

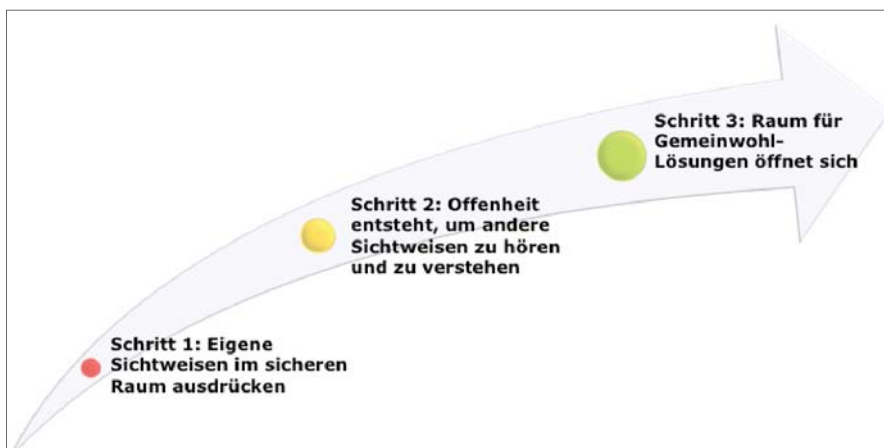
Der BürgerInnenrat dauert in der Regel 1,5 Tage. In den etwa 12 gemeinsamen Stunden sollen die Bürgerinnen und Bürger Zeit finden, um sich im intensiven Austausch miteinander eine fundierte Meinung zu bilden und zu einer gemeinsam getragenen Erklärung zum Thema zu kommen.

Dynamic facilitation

Moderiert wird der BürgerInnenrat mit einer speziellen Methode, dynamic facilitation genannt. Sie erlaubt den TeilnehmerInnen sprunghaftes (dynamisches) und damit »gehirngerechtes« Denken. Jim Rough, der Entwickler der Methode, nennt es »Denken im Kreativ-Modus«. Fragen, Lösungen, Bedenken und Fakten können durcheinander genannt werden, so wie sie in den Köpfen der



Abbildung 4: In drei Schritten
zum Gemeinwohl
Grafik: Kerstin Arbter

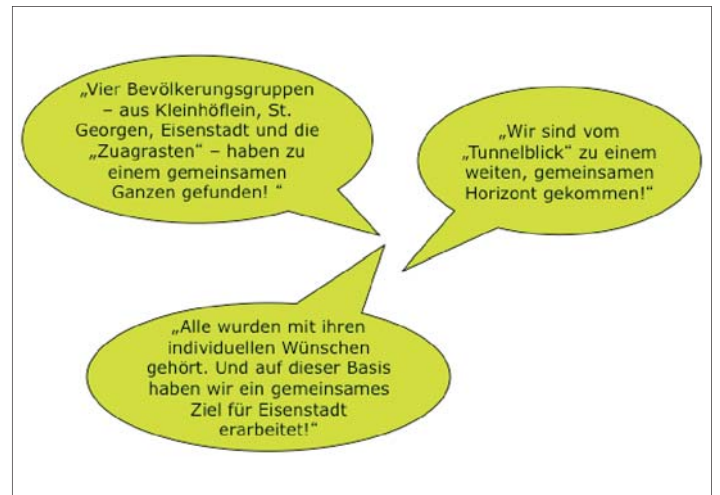
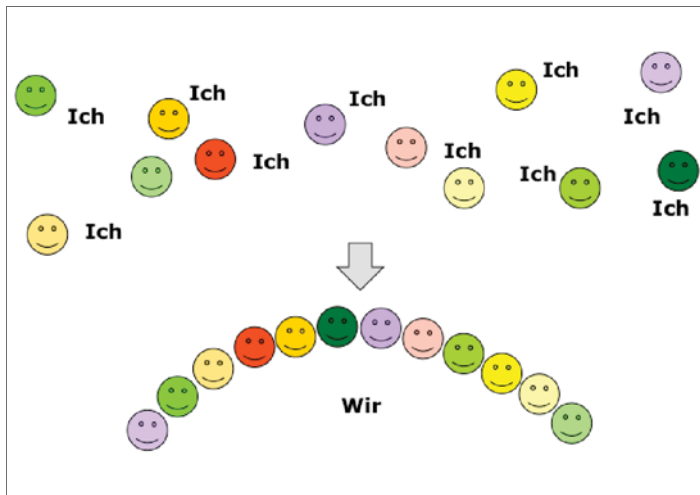


Bürgerinnen und Bürger auftauchen. Strukturiert wird die Diskussion, indem sichtbar auf 4 Flipcharts mitgeschrieben wird, auf je einem Blatt für

- Herausforderungen und Fragen, die auftauchen,
- Lösungen, die entwickelt werden,
- Bedenken, die dazu geäußert werden und die die Lösungssuche voranbringen sollen und
- Informationen und Fakten, die als Datenbasis dienen.

Das Mitschreiben auf Flipcharts verlangsamt die Diskussion. Einerseits wird damit sichtbar, dass das Gesagte auch gehört und sogar festgehalten wird. Andererseits entsteht Zeit zum Nachdenken und Nachspüren. Beides fördert das gegenseitige Zuhören und Verstehen, denn Jim Rough meint: »Ganz gehört zu werden bringt uns Menschen dazu, gemeinsame Lösungen zu suchen und alle Blickwinkel zu berücksichtigen.« Erst wenn wir unsere Sichtweisen ausdrücken konnten und uns ganz gehört fühlen, werden wir offen, auch anderen zuzuhören und fremde Meinungen zu verstehen. Der eigene Blickwinkel beginnt sich zu weiten und neue Erkenntnisse und Ideen werden möglich, ganz im Sinne Einsteins, der sagte: »Man kann Probleme nicht in der gleichen Denkweise lösen, in der sie entstanden sind.« Jetzt – erst jetzt – können sich Lösungen im Sinne des Gemeinwohls entfalten.

In der Praxis lässt sich beobachten, dass die 12 Menschen, die anfangs aus ihren individuellen Blickwinkeln beigetragen haben, im Laufe des Prozesses immer mehr zur Gruppe werden, die mit einem gemeinsamen, weiten Blickwinkel Lösungen hervorbringt. In den 1,5 Tagen gehen die TeilnehmerInnen ge-



meinsam den Weg »vom Ich zum Wir«. Dieser Wandel wird von den Bürgerinnen und Bürgern oft bewusst wahrgenommen, wie die Statements aus verschiedenen BürgerInnenräten zeigen (vgl. Abb. 5).

Auch die Sitzanordnung und die Richtung der Diskussion soll die Erweiterung des Blickwinkels »vom Ich zum Wir« unterstützen: Die TeilnehmerInnen sitzen im Halbkreis, mit Blick nach vorne zu den Flipcharts, auf denen die Moderatorin oder der Moderator mitschreibt. Vor allem am Anfang der gemeinsamen Arbeit werden die Bürgerinnen und Bürger eingeladen, »nach vorne« zur ModeratorIn – und nicht zueinander – ihre individuellen Meinungen und Vorschläge beizutragen. Damit soll verhindert werden, dass sich die TeilnehmerInnen mit anderen in Rechtfertigungs- oder Wer-hat-Recht-Diskussionen verstricken. Diese würden die Kreativität hemmen. Unterschiedliche Meinungen dürfen nebeneinander stehen bleiben – als Ausgangspunkte zur gemeinsamen Lösungssuche, die im Laufe der Zeit einsetzt. Der Schwerpunkt der Diskussion zielt darauf, zu den Fragen, die auftauchen, Lösungen zu finden. Deshalb ist das Lösungs-Flipchart auch das zentrale Dokument.

Die ModeratorInnen übernehmen im BürgerInnenrat die Aufgaben,

- die Diskussion strukturiert mitzuschreiben,
- das Verstehen zu fördern, indem sie nachfragen: »Warum ist Ihnen das wichtig?«, »Was genau ist Ihnen daran wichtig/ ärgert Sie/ macht Sie traurig?« »Wie stellen Sie sich eine gute Lösung vor?« und
- einen sicheren Raum zu schaffen, der wertschätzendes Zuhören ermöglicht. Sollten abwertende Diskussionen zwischen den Teil-

nehmerInnen auftauchen, die den Kreativ-Modus gefährden, stellt sich die ModeratorIn dazwischen und sichert den respektvollen Umgang miteinander.

Der für ehrliche und offene Diskussionen so wichtige »geschützte Raum« wird auch dadurch unterstützt, dass die Bürgerinnen und Bürger in ihrer kleinen Gruppe von nur 12 Personen während des BürgerInnenrates unter sich sind. Sie entscheiden zum Abschluss gemeinsam, welche Ergebnisse sie anderen Bürgerinnen und Bürgern, der Verwaltung, der Politik, den Medien und anderen vorstellen wollen. Diese Präsentation geschieht im BürgerInnen-Café, das wenige Tage nach dem BürgerInnenrat stattfindet. Dort erläutern die BürgerInnenräte ihre Ergebnisse und diskutieren sie mit anderen Interessierten. Mit dem BürgerInnen-Café bekommt der Bürge-

Abbildung 5: Vom Ich zum Wir – in Wort und Bild
Grafik: Kerstin Arbter

Abbildung 6: Anordnung und Diskussionsrichtung im BürgerInnenrat »nach vorne« zur ModeratorIn und zu den 4 Flipcharts
Grafik: Kerstin Arbter

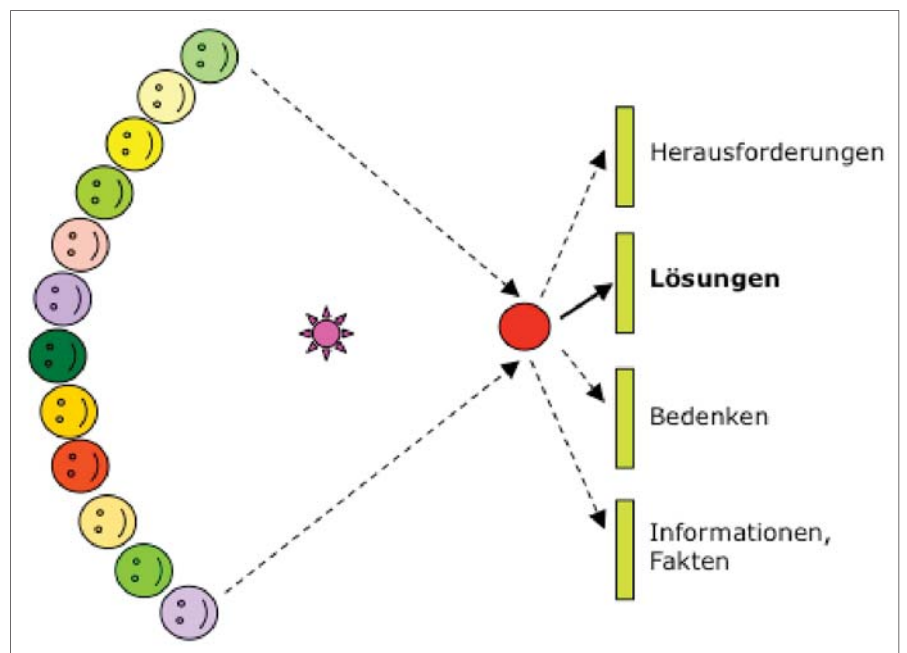
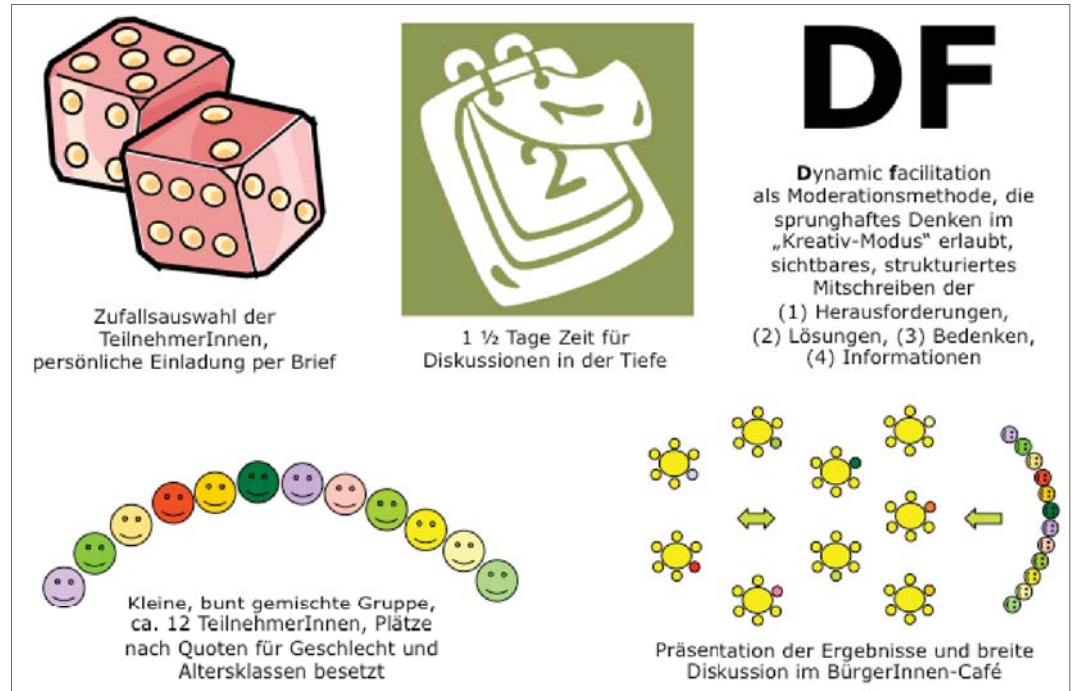


Abbildung 7: Einige Merkmale des BürgerInnenrates
Grafik: Kerstin Arbter



rInnenrat die für Beteiligungsprozesse nötige Breite. In einem dritten Schritt diskutieren dann die politischen EntscheidungsträgerInnen und die Zuständigen in der Verwaltung die Ergebnisse und melden den Bürgerinnen und Bürgern zurück, wie mit den Ergebnissen weitergearbeitet wird.

Bürgerinnen und Bürger können Gemeinwohl

Und das ist nicht von der Methode des BürgerInnenrates abhängig. Ich erlebe immer wieder, dass Bürgerinnen und Bürger entgegen allen Vorurteilen bereit sind, sich in Beteiligungsprozessen auf die Gemeinwohl-Suche einzulassen, vorausgesetzt die Rahmenbedingungen stimmen. Manche dieser Voraussetzungen sind handfeste Fakten, andere sind mehr erspürt:

Günstige Voraussetzungen für den Gemeinwohl-Blick	
Handfestes	Erspürtes
Es ist klar, wem das Vorhaben nützt (der Gemeinschaft, einzelnen Menschen, einem Unternehmen, etc.) und wer die Last tragen soll (die Gemeinschaft, ein Stadtteil, einzelne Menschen, etc.)	Der Beteiligungsprozess zur Suche nach dem Gemeinwohl wird als fair und korrekt empfunden
Es gibt Spielraum für die gemeinsame Suche nach dem Gemeinwohl – das Ergebnis ist noch nicht fix	Es besteht die „gefühlte“ Chance auf eine ausgewogene Lösung, die einen Ausgleich zwischen Nutzen und Lasten schafft
Es gibt Zeit zur Meinungsbildung und um den Blickwinkel von Eigeninteressen zum Gemeinwohl zu weiten	Alle relevanten Gruppen tragen zur Gemeinwohl-Lösung bei, Geben und Nehmen ist im Gleichgewicht, keine Gruppe bleibt als „die Dummen“ übrig
Die Gemeinwohl-Suche orientiert sich an sachlichen Kriterien, die z. B. die Vor- und Nachteile verschiedener Varianten nachvollziehbar machen	Das Ziel der Planung, für die eine Gemeinwohl-Lösung gesucht wird, wird mitgetragen (z. B. Energiewende, wachsende Städte, etc.)
	Die beteiligten Menschen fühlen sich der Gemeinschaft, die vom Vorhaben betroffen ist, zugehörig

Tabelle 1: Einige Voraussetzungen für den Gemeinwohlblick

Wenn die Voraussetzungen passen, kann immer wieder einmal ein »Gemeinwohl-Durchbruch« gelingen – so geschehen bei einem Beteiligungsprozess zur gemeinsamen Trassensuche für eine Stromleitung in Deutschland. Dort sagte ein Teilnehmer im 3. Workshop des Trassenuntersuchungsteams: »Mein Herz ist für Variante A, aber mein Hirn ist für Variante B.« Er stimmte damit jener Variante zu, die im Trassenvergleich nach sachlichen Kriterien besser bewertet wurde, obwohl sie näher an seiner Ortschaft lag und ihn und seine NachbarInnen stärker beeinträchtigte. Solche Erlebnisse mit Bürgerinnen und Bürgern machen Hoffnung!

Lassen Sie uns nach den Bürgerinnen und Bürgern noch einige andere Akteursgruppen betrachten, die für die Gemeinwohl-Suche wichtig sind und dabei auf Hürden stoßen können:

Politikerinnen und Politiker in neuen Rollen

Zu den Fragen, mit denen PolitikerInnen vor oder während eines Beteiligungsprozesses konfrontiert sind, zählen:

- Wie stark können/wollen sich Politikerinnen und Politiker in Beteiligungsprozesse einbinden lassen?
- Wie lässt sich das Spannungsfeld überbrücken zwischen
 - im Prozess mitverhandeln und
 - nach dem Prozess entscheiden?
- Engt der Beteiligungsprozess den Spielraum (für Entscheidungen) zu stark ein?
- Wie transparent will Politik sein?

In all diesen Punkten können Hürden für den Gemeinwohl-Weg stecken. Doch in der Praxis beobachte ich, dass Politikerinnen und Politiker immer öfters diese Hürden überwinden und sich für neue Rollen und Arbeitsprozesse öffnen. Früher hörte man oft: »Zuerst sollen die BürgerInnen im Beteiligungsprozess Ideen erarbeiten, danach entscheiden wir in unseren Gremien.« Heute klingt das immer öfters anders: »Wir wirken aktiv und im Zusammenspiel mit den anderen Beteiligten bei der Lösungssuche mit und treffen dann, mit einem erweiterten Blickwinkel, in unseren Gremien die Entscheidung.«

Wie gut die Integration von Politikern in einen Beteiligungsprozess gelingen kann, zeigt das Beispiel der Stadt Klosterneuburg nördlich von Wien. Hier wurde für das freiwertende Kasernenareal ein städtebauliches

Leitbild erarbeitet. Nachdem BürgerInnen Ideen für die neue Nutzung des Geländes erarbeitet hatten, tagte eine Steuerungsgruppe aus fünf Repräsentanten der im Gemeinderat vertretenen politischen Parteien. Diese Kleingruppe entschied, welche BürgerInnen-Vorschläge in das neue Leitbild aufgenommen werden sollen und welche nicht. Abgesegnet wurde diese Vorarbeit mit einem einstimmigen Beschluss des Plenums des Klosterneuburger Gemeinderates.

Erst danach kamen die FachplanerInnen an die Reihe. Auf Basis der politischen Vorgaben, die sich an den Ergebnissen der BürgerInnenbeteiligung orientierten, erarbeitete ein Planungsteam das Rohkonzept zum städtebaulichen Leitbild. Bei einer Ausstellung konnten BürgerInnen Feedback zum Entwurf einbringen. Die Rückmeldungen aus der Bevölkerung wurden wiederum in der Steuerungsgruppe bearbeitet, bevor das städtebauliche Leitbild fertiggestellt und zur Verabschiedung an den Gemeinderat weitergegeben wurde (vgl. Abb. 8).

Ein zukunftsweisendes Detail am Rande: In ihren Statuten hatte die Steuerungsgruppe sogar neue, konsensorientierte Entscheidungsmodi verankert, das systemische Konsensieren (www.sk-prinzip.eu) und das Konsent-Prinzip aus der Soziokratie (<https://de.wikipedia.org/wiki/Soziokratie>).

Auch bei der Erarbeitung des Stadtentwicklungsplans für Eisenstadt, der Landeshauptstadt des Burgenlandes, waren Politikerinnen und Politiker im Beteiligungsprozess aktiv. Ganz zu Beginn des Prozesses sammelten sie in einem Gemeinderatsworkshop in parteiübergreifender Zusammenarbeit Ideen für die Zukunft der Stadt, genauso wie das BürgerInnen in verschiedenen Veranstaltungen taten. Gegen Ende des Prozesses, als der Entwurf des Stadtentwicklungsplans vorlag, kamen BürgerInnen, PolitikerInnen, VerwaltungsmitarbeiterInnen und externe Fachleute bei der »STEP-Klausur« zusammen, um gemeinsam letzte offene Fragen zur Eisenstädter Stadtentwicklung zu diskutieren.

Behörden vor der Hürde der Befangenheit

Gerade bei informellen Beteiligungsprozessen, die vor formellen Genehmigungsverfahren ablaufen, stehen BehördenvertreterInnen vor der Frage, ob sie am informellen Prozess teilnehmen können, ohne dadurch ihre Neutralität für das Genehmigungsverfahren zu

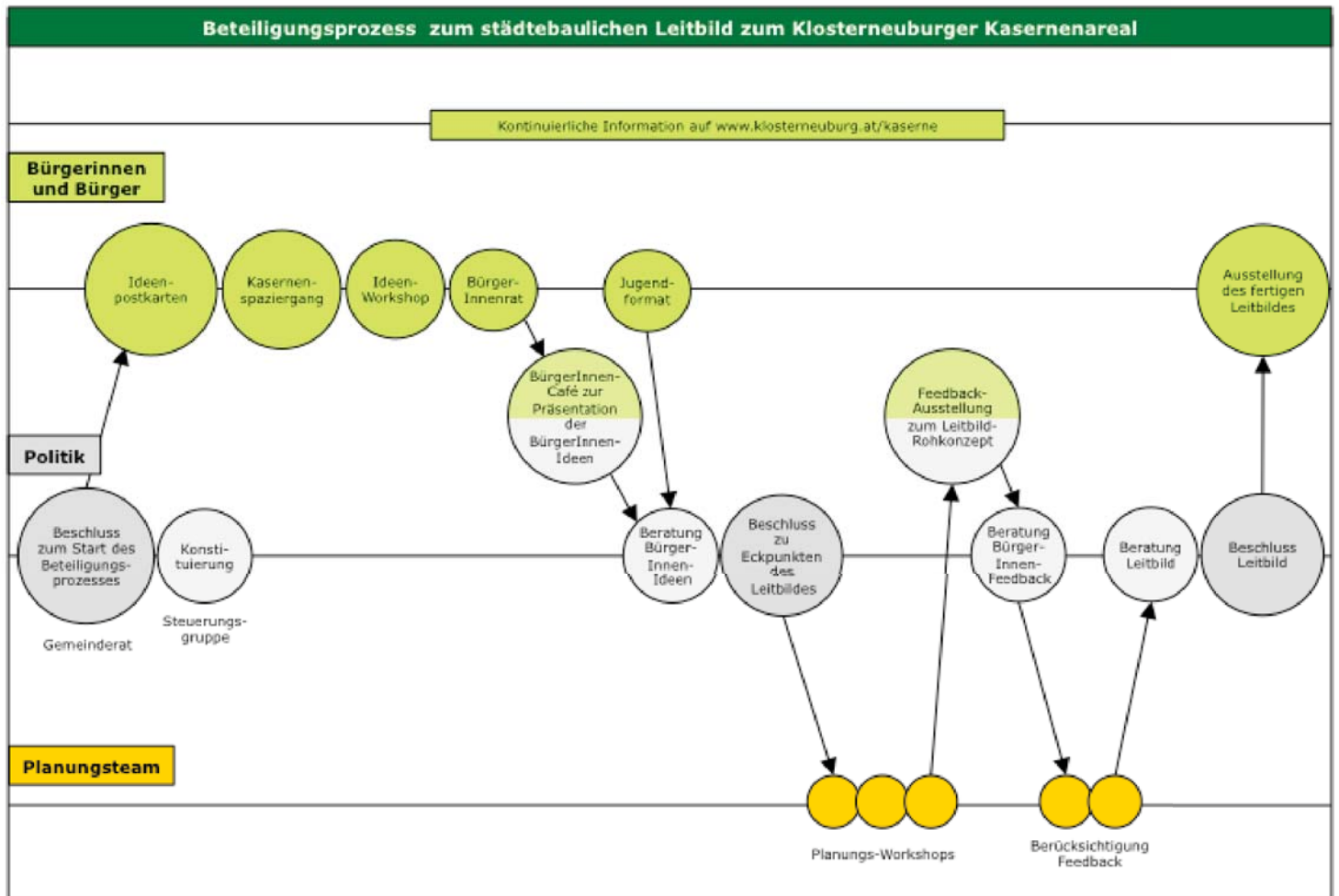


Abbildung 8: Ablauf des Beteiligungsprozesses zum städtebaulichen Leitbild zur Nachnutzung des Klosterneuburger Kasernenareals
Grafik: Kerstin Arbter

verlieren und sich als befangen zu disqualifizieren. In manchen Fällen mag diese Enthaltensamkeit im Beteiligungsprozess gerechtfertigt sein. Doch viel öfter habe ich erlebt, wie bereichernd die Teilnahme von BehördenvertreterInnen im vorgelagerten informellen Beteiligungsprozess sein kann:

- Einerseits können BehördenvertreterInnen die Diskussionen mit ihrem Wissen, ihren Erfahrungen und ihren fachlichen Empfehlungen versachlichen und zu einem hohen Qualitätsniveau beitragen.

- Andererseits erfahren sie authentisch und im O-Ton von den Anliegen der anderen beteiligten Akteursgruppen, von kritischen Punkten und Verbesserungsvorschlägen. Sie bekommen ein vielfältiges und wahrscheinlich auch ausgewogeneres Bild der zu berücksichtigenden Interessen. Sie erfahren Detailinformationen, die möglicherweise in den formellen Antragsunterlagen eines Projektwerbers untergehen.

- Außerdem können sie besser darauf hinwirken, dass die Ergebnisse des informellen Beteiligungsprozesses in das zu genehmigende Projekt übernommen werden.

- Dazu kommt ein ganz praktischer Vorteil: Wenn im informellen Beteiligungsprozess die strategischen Grundsatzfragen zum Bedarf (Warum brauchen wir dieses Projekt überhaupt?), zu den Kapazitäten (Wieso ist die Anlage so groß?) und zur gewählten Anlagentechnologie (Warum Freileitungen und nicht Erdkabel?) bearbeitet wurden, können BehördenvertreterInnen beispielsweise bei der mündlichen Verhandlung im UVP-Verfahren diese Fragen auch beantworten, obwohl sie nicht Thema des Projekt-Genehmigungsverfahrens waren (ARBTER, 2013).

Nehmen BehördenvertreterInnen aus Vorsicht vor Befangenheit am informellen Beteiligungsprozess nicht teil, könnte sich das sogar als Bumerang erweisen: Oft suchen ProjektwerberInnen im Vorfeld des formellen Verfahrens den Kontakt mit den Behörden, um ihre Einreichunterlagen den Anforderungen der Behörden entsprechend vorzubereiten. In diesen »bilateralen« Kontakten wird in der Regel Etlliches vereinbart, das auch für den Beteiligungsprozess relevant wäre – jedoch meist intransparent und, wenn die Diskussi-

onspartnerInnen aus den Behörden nicht anwesend sind, auch schwer hinterfragbar. Und gerade dadurch kann bei Bürgerinnen und Bürgern das Bild einer befangenen Behörde entstehen, die mit dem Projektwerber »unter einer Decke steckt«.

Als »Kompromisslösung« habe ich erlebt, dass BehördenvertreterInnen am Beteiligungsprozess in beratender Funktion teilnehmen. So können sie einerseits ihr Fachwissen einbringen und die Standpunkte der anderen AkteurInnen kennenlernen, sich aber andererseits bei Entscheidungen enthalten und damit ihre Neutralität wahren.

Der kurze Draht der »Einflussreichen«

Eine große Hürde, die den gemeinsamen Weg vom Eigeninteresse zum Gemeinwohl gänzlich versperrern kann, baut sich oft zum Schluss des Beteiligungsprozesses im Untergrund auf. Gemeint sind Absprachen zwischen einflussreichen Interessengruppen und politischen EntscheidungsträgerInnen, die während oder nach dem Prozess intransparent und über die Beteiligungsergebnisse hinweg getroffen werden.

Immer wieder beklagen BürgerInnen und NGOs, dass Aushandlungsprozesse ad absurdum geführt werden, wenn dann – zu guter Letzt – die wesentlichen Entscheidungen beispielsweise zwischen Grundeigentümern und Bürgermeister hinter verschlossenen Türen getroffen werden. Mit einem Federstrich werden so die Mühen und Teilerfolge eines Beteiligungsprozesses zunichte gemacht – ein absolutes no go in fairen und wirkungsvollen Verfahren.

Last but not least – die ProzessbegleiterInnen

Im 360°-Radar der Akteursgruppen (SELLE 2, 2015) tauchen sie als Außenstehende naturgemäß nicht auf. Dennoch erlebe ich, dass auch ProzessbegleiterInnen das Gelingen der Gemeinwohl-Suche wesentlich beeinflussen können. Folgende Hürden können ihre Arbeit, den Gemeinwohl-Weg optimal zu unterstützen, erschweren:

- Einerseits gelingt der 360°-Blick auf alle relevanten Akteursgruppen für orts- und zum Teil auch sachfremde Außenstehende nicht immer vollständig. Auch wenn beharrlich nachgefragt wird, können weiße Flecken auf der Akteurslandkarte bleiben. Wenn wichtige

Gruppen übersehen und nicht eingebunden werden, kann das Gemeinwohl-Bild am Ende schief hängen.

- Andererseits sind die Beteiligungsmöglichkeiten, die angeboten werden (können), nicht immer für alle AkteurInnen attraktiv. Hier sind Phantasie und Fingerspitzengefühl gefragt: Welche Gruppen lassen sich mit ansprechenden Formaten in den Beteiligungsprozess hereinholen, welche Gruppen können auf parallelen Schienen kontaktiert werden – im Optimalfall mit Verknüpfungspunkten zum Beteiligungsprozess. Manchmal wird zu akzeptieren sein, dass nicht alle Aushandlungen zwischen relevanten AkteurInnen transparent gemacht werden können. Gespräche zwischen Stadtverwaltung und Wohnbaugenossenschaften oder zwischen politischen EntscheidungsträgerInnen und GroßgrundbesitzerInnen finden oft abseits der hell erleuchteten Beteiligungsbühne in vertraulichem Rahmen statt. Doch vielleicht gelingt es, die Ergebnisse von Verhandlungen außerhalb des Beteiligungsprozesses zumindest nachvollziehbar festzuhalten und in den Beteiligungsprozess einzuspielen, damit sie berücksichtigt werden können.

- Darüber hinaus werden ProzessbegleiterInnen oft gerufen, um die **BürgerInnen**beteiligung abzuwickeln. Noch zu selten lautet der Auftrag »Beteiligung aller Akteursgruppen, die für die Planung relevant sind«. Dann ist erst einmal Überzeugungsarbeit zu leisten, dass für eine Planungslösung im Sinnen des Gemeinwohls möglichst alle relevanten Gruppen eingebunden werden sollten, was einmal besser und einmal schlechter gelingt.

Neben diesen »externen« Hürden könnte auch die Haltung der ProzessbegleiterInnen gegenüber den Eigeninteressen der TeilnehmerInnen ein Stolperstein auf dem Gemeinwohl-Weg sein. Es macht einen wesentlichen Unterschied, ob die ModeratorInnen Eigeninteressen als egoistisch, störend, ja sogar den Prozess gefährdend »unterdrücken«, oder ob sie diesen zu Beginn des Prozesses Raum geben und sie als Startpunkte für die Gemeinwohl-Suche akzeptieren.

Und nun ganz zum Schluss ein Gedanke zu einem Einflussfaktor, der meist intransparent, manchmal sogar unbewusst im Inneren der ProzessbegleiterInnen wirkt: die eigene »Mission«. Sie drückt sich in der Prozessgestaltung und mehr noch in der allseits spürbaren Haltung im Beteiligungsprozess aus und beeinflusst so den Gemeinwohl-Weg. Konkret meine ich die Frage, für wen oder was

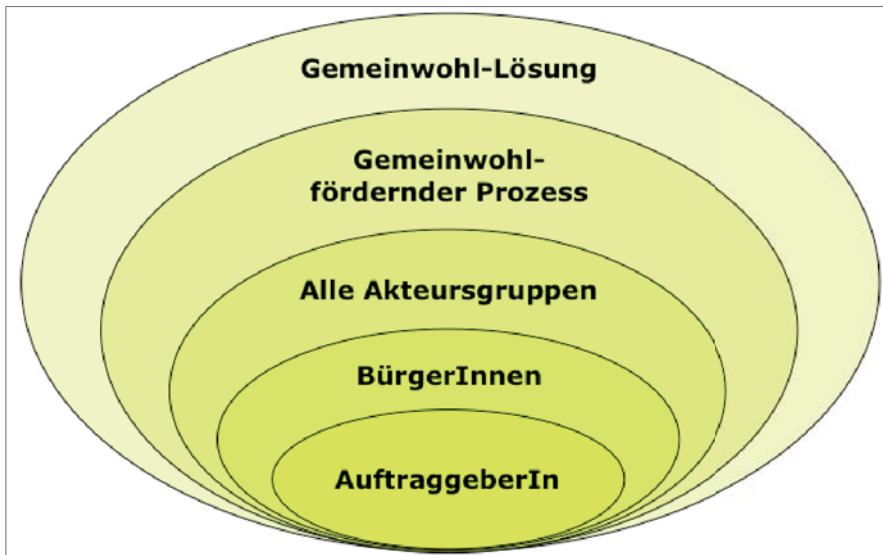


Abbildung 9: Die »Mission« der ProzessbegleiterInnen als Einflussfaktor auf das Gemeinwohl
Grafik: Kerstin Arbter

ProzessbegleiterInnen wirken und wirken wollen: für die AuftraggeberInnen, für die beteiligten Bürgerinnen und Bürger, für alle beteiligten Akteursgruppen, für einen Gemeinwohl-fördernden Partizipationsprozess oder gar für die Sache – die Gemeinwohl-Lösung an sich, wohlwissend, dass sie als Außenstehende niemals vorhersehen können, wie diese aussieht.

Quellen und Literatur

ARBTER, K. (2013): »Wirkung der Mitwirkung« Praxisbeispiel: die SUPs zu den Wiener Abfallwirtschaftsplänen, in: pnd online 2_3/2013

MAGISTRAT DER STADT WIEN, Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hrsg.), ARBTER, K. (Autorin) mit Beiträgen von kontext, neu&kühn et al. (2012): Praxisbuch Partizipation – Gemeinsam die Stadt entwickeln, Wien, <https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/boo8273.html>

SELLE, K. (2015, 1): NIMBY, NIMFYE, LULU und andere...Vom Umgang mit Eigen-Sinn, oder: Gemeinwohl als Verfahren, in: pnd online 1/2015

SELLE, K. (2015, 2): Kommunikative Vielfalt verstehen. Einführungen in ein Forschungsprojekt zu multilateraler Kommunikation in Stadtentwicklungsprozessen, in: pnd online 1/2015