

der nutzen von öffentlichkeits- beteiligung aus der sicht der akteurlinnengruppen

Version 1.0 work in progress – Wien, März 2004



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.

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.

>>
je nach Rolle unterschiedlicher Nutzen

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 vorgegebene Gestaltungsraum der Teilnehmer kann sich von Informations- und Stellungnahmerechten bis hin zu Antrags- und Einspruchsrechten bewegen.

>>
formale Beteiligungsverfahren

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 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.

>>
informale Beteiligungs-
verfahren

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 Ver-

schränkung 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 Entscheidungs-trägerInnen	Verwaltung	BürgerInnen und BürgerInneninitiativen	InteressenvertreterInnen und NGOs	ProjektwerberInnen
<p>... für die eigene Tätigkeit/ Position</p> <ul style="list-style-type: none"> - Neue Lösungsmöglichkeiten (innovative Ideen) für bestehende Probleme können entstehen - Einzelne kommunale Aufgaben können durch selbstorganisierete, 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 	<p>... für die eigene Tätigkeit/ Position</p> <ul style="list-style-type: none"> - Neue Lösungsmöglichkeiten (innovative Ideen) für bestehende Probleme können entstehen - Einzelne kommunale Aufgaben können durch selbstorganisierete, 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 	<p>... für die eigene Tätigkeit/ Position</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 	<p>... für die eigene Tätigkeit/ Position</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 	<p>... für die eigene Tätigkeit/ Position</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Ergebnisse von Verfahren erfahren eine höhere Akzeptanz - Das unternehmerische Risiko wird verringert, größere Rechtersicherheit 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 Beteiligungsverfahren in welcher Weise nützen? – Argumente für verschiedene AkteurInnengruppen

Politische Entscheidungs-trägerInnen	Verwaltung	BürgerInnen und BürgerInneninitiativen	InteressenvertreterInnen und NGOs	ProjektwerberInnen
<p>... für den Umgang mit anderen (Beteiligten/Betroffenen)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Interessen und Bedürfnisse der verschiedenen Bevölkerungsgruppen werden deutlicher - Erwartungsdruck und Lobbying unterschiedlicher Interessengruppen (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 	<p>... für den Umgang mit anderen (Beteiligten/Betroffenen)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Die Interessen und Bedürfnisse der verschiedenen Bevölkerungsgruppen werden deutlicher - Erwartungsdruck und Lobbying unterschiedlicher Interessengruppen (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 	<p>... für den Umgang mit anderen (Beteiligten/Betroffenen)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Lemorte 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 	<p>... für den Umgang mit anderen (Beteiligten/Betroffenen)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Es besteht die Chance, Interessen einzubringen - Eine Vertrauensbasis für künftige Kooperationen kann entstehen 	<p>... für den Umgang mit anderen (Beteiligten/Betroffenen)</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 Beteiligungsverfahren in welcher Weise nützen? – Argumente für verschiedene AkteurInnengruppen

Politische EntscheidungsträgerInnen	Verwaltung	BürgerInnen und BürgerInneninitiativen	InteressenvertreterInnen und NGOs	ProjektwerberInnen
<p>... für die Information/den Wissenstransfer</p> <ul style="list-style-type: none"> - Durch die Argumente und Sichtweisen der „Anderen“ (Faktenwissen, Erfahrungswissen) entsteht Wissenszuwachs - Die Kompetenz für zukünftige Aushandlungen erhöht sich - Relevante Informationen werden zugänglich(er) 	<p>... für die Information/den Wissenstransfer</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 	<p>... für die Information/den Wissenstransfer</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 	<p>... für die Information/den Wissenstransfer</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 	<p>... für die Information/den Wissenstransfer</p> <ul style="list-style-type: none"> - Durch die Argumente und Sichtweisen der „Anderen“ (Faktenwissen, Erfahrungswissen) entsteht Wissenszuwachs - Die Kompetenz für zukünftige Aushandlungen erhöht sich
<p>... in der Wahrnehmung durch andere</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 	<p>... in der Wahrnehmung durch andere</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 	<p>... in der Wahrnehmung durch andere</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 	<p>... in der Wahrnehmung durch andere</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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 	<p>... in der Wahrnehmung durch andere</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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.

STRATEGIEGRUPPE PARTIZIPATION

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 fachlichen Hintergrund; die Aufzählung gibt die MitgliederInnen zum Zeitpunkt der Erstellung des Arbeitsblattes wieder. Aktueller Stand siehe <http://www.partizipation.at/mitglieder.html>:

Kerstin Arbter/Büro Arbter
 Karolina Begusch-Pfefferkorn/BM für
 Bildung, Wissenschaft und Kultur
 Dieter Beisteiner/Lebensministerium
 Andrea Binder-Zehetner/Verein Lokale Agenda
 21 – Wien
 Jens Dangschat/TU Wien
 Luis Fidschuster/ÖAR Regionalberatungs GmbH
 Oliver Frey/TU Wien
 Herbert Greisberger/ÖGUT
 Barbara Hammerl/Joanneum Research Graz
 Martina Handler/ÖGUT
 Felix Heckl/Umweltbundesamt UBA
 Peter Iwaniewicz/Lebensministerium
 Ulrike Kozeluh/Zentrum für soziale Innovation
 ZSI
 Fritz Kroiss/Ökobüro

Maria Nicolini/IFF – Klagenfurt
 Michael Ornetzeder/Zentrum für soziale Inno-
 vation ZSI
 Wolfgang Pfefferkorn/Rosinak & Partner
 Lisa Purker/ÖGUT
 Astrid Rössler/Mediatorin
 Sonja Sciri/Stadt Wien
 Georg Tappeiner/Ökologie Institut
 Rita Trattnigg/Lebensministerium

Leitung der Strategiegruppe:
 Rita Trattnigg, Lebensministerium,
rita.trattnigg@lebensministerium.at
 und
 Martina Handler, ÖGUT,
martina-handler@oegut.at

ARBEITSBLÄTTER ZUR PARTIZIPATION

Die Arbeitsblätter sind Diskussionsergebnisse der Strategiegruppe Partizipation und sollen der Unterstützung der Praxis dienen.

- > 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 informellen Beteiligungsprozessen.
- > Die Nr. 5 widmet sich den Formen der Entscheidungsfindung in Beteiligungsprozessen, um die Auswahl des jeweilig passenden Entscheidungsmodus zu erleichtern.
- > Die Nr. 6 der Arbeitsblätter der Partizipation beleuchtet mögliche Erwartungen in Beteiligungsprozessen und gibt Empfehlungen für den Umgang damit.

Alle Arbeitsblätter sind auf der Website www.partizipation.at abrufbar.

Die weitere Verwendung und Nutzung der Arbeitsblätter ist mit dem Hinweis auf „erstellt durch die Strategiegruppe Partizipation“ erlaubt und erwünscht. Rückmeldungen und Anmerkungen sind willkommen und werden bei der Erstellung zukünftiger Versionen berücksichtigt.

Rückfragen bei: Martina Handler, martina-handler@oegut.at, Tel.: +43-(0)1-315 63 93-21

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