

Lokale Agenda 21 in Wien -

Von der Betroffenenbeteiligung zur

Akteurskooperation

Wien, Dezember 2000



Jens S. Dangschat & Andrea Breitfuss

Lokale Agenda 21 in Wien - Von der Betroffenenbeteiligung zur Akteurskooperation

KURZFASSUNG

1. Ausgangspunkt: Charta von Rio und Charta von Aalborg	II
Agenda 21 (Rio-Charta)	II
Lokale Agenda 21 (Aalborg Charta)	II
2. Rahmenbedingungen: Öffnungstendenzen der Gesellschaft und des politisch-administrativen Systems	III
Gesellschaftlicher Wandel im Verhältnis zwischen öffentli- chem und privatem Sektor	III
Der Übergang vom "Government" zur "Governance"	IV
Der Übergang vom Sozialstaat zur Zivilgesellschaft	V
3. Lokale Agenda 21 als Ausdruck gesellschaftlicher Veränderungen	VI
Lokale Agenda 21 zwischen „New Public Management“ und der Zivilgesellschaft	VI
Lokale Agenda 21 und eine neue Planungskultur	VII
4. Beteiligungsverfahren in Lokalen Agenda 21 Prozessen	VII
Was versteht man unter Beteiligung?	VII
Welche Beteiligungsverfahren sind in Lokalen Agenda 21 Prozessen sinnvoll?	IX
Was macht man mit schwer mobilisierbaren Gruppen?	X
Wie geht es nach dem LA 21-Prozess weiter?	X

Lokale Agenda 21 in Wien - von der Betroffenenbeteiligung zur Akteurskooperation

Um die komplexen Anforderungen nachhaltiger Entwicklung mit ihrer gleichzeitigen und gleichwertigen Berücksichtigung sozialer, ökonomischer und ökologischer Aspekte umzusetzen, ist ein breiter gesellschaftlicher Konsens notwendig, der immer weniger ausschließlich mit den traditionellen Mitteln parlamentarischer Demokratie hergestellt werden kann. In solchen Situationen wird auf die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern eine große Hoffnung gesetzt. Man erhofft sich daraus nicht nur eine fachliche Verbesserung staatlichen Handelns, sondern zielt ganz bewusst auf eine Stärkung der zivilgesellschaftlichen Strukturen.

Lokale Agenda 21-Prozesse gehen häufig bei der Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen an gesellschaftlich relevanten Entscheidungen einen qualitativen Schritt weiter als bisherige Verfahren der Bürgerbeteiligung, die beispielsweise im Zuge der Stadterneuerung entwickelt wurden. Die aktive Einbindung einer möglichst breiten gesellschaftlichen Basis mit dem Ziel einer gleichwertigen Kooperation macht aus betroffenen Bürgerinnen und Bürgern aktive Kooperationspartner und ergänzt das Akteursfeld von Politik und Verwaltung um die Wirtschaft, intermediäre Organisationen und selbstorganisierte Gruppen von Einzelpersonen.

1. Ausgangspunkt: Charta von Rio und Charta von Aalborg

Agenda 21 (Rio-Charta)

Die 1992 auf dem Umweltgipfel in Rio de Janeiro unterzeichnete Resolution Agenda 21 gibt Richtlinien für eine nachhaltige Entwicklung vor, die auf der Basis einer stabilen wirtschaftlichen Entwicklung den ökologischen Grenzen Rechnung trägt und sozialen Frieden schafft/erhält. Der Agenda 21 liegt die Erkenntnis zugrunde, dass die ökologischen Probleme zwar global sind, der Handlungsbezug zur Lebenswelt der Menschen jedoch gewahrt werden muss. Deshalb wird den Städten eine besondere Bedeutung dabei zugemessen, die Ziele der Agenda 21 umzusetzen.

Lokale Agenda 21 (Aalborg-Charta)

Mit der Unterzeichnung der Charta von Aalborg 1994 verpflichten sich die europäischen Städte, eine Lokale Agenda 21 aufzustellen und ihre Politik und Verwaltung an den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung zu orientieren. Die kommunalen Verwaltungen sollen eine nachhaltige Entwicklung einleiten und ihre Bürgerinnen und Bürger angemessen mobilisieren und informieren. Innerhalb der Kommunalverwaltungen wird die Verantwortung nachhaltiger Entwicklung nicht mehr ausschließlich den Umweltreferaten auferlegt, sondern das gesamte politisch-administrative System einer Kommune wird mit der Aufgabe einer nachhaltigen Entwicklung beschäftigt. Dabei sollen die Kommunalverwaltungen mit allen anderen gesellschaftlichen Kräften zusammenarbeiten (Kapitel I.13 der Aalborg-Charta).

Gleichberechtigte Kooperationen zwischen der öffentlichen Verwaltung und verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen ist bislang noch keine Alltäglichkeit, beginnt aber, sich immer mehr in einzelnen Handlungsfeldern der Verwaltung und Politik durchzusetzen. Das Auftreten dieser "neue Formen" der Beteiligung von Interessensgruppen steht mit allgemeinen Veränderungen im öffentlichen Sektor in Zusammenhang. Es kann daher nicht isoliert betrachtet, sondern muss in einen allgemeinen Kontext gesellschaftlichen Wandels und einer davon abhängigen Verwaltungsmodernisierung eingeordnet werden. Aus diesem Grund werden in diesem Gutachten auch die gesellschaftlichen Veränderungen im Verhältnis von Politik/Verwaltung und Öffentlichkeit thematisiert, die zu neuen Formen der Kooperation zwischen einer wachsenden Anzahl an Akteuren führen.

2. Rahmenbedingungen: Öffnungstendenzen der Gesellschaft und des politisch-administrativen Systems

Die der Charta von Aalborg zugrundeliegenden Vorstellungen eines neuen gesellschaftlichen Umgangs mit der Umwelt und eines Konsenses zwischen Interessensgruppen sind in eine Reihe **gesellschaftlicher Veränderungsprozesse** eingebunden. Diese wirken in verschiedenen interdependenten Gesellschaftsbereichen aufeinander ein, und rufen Veränderungen eben auch innerhalb des politisch-administrativen Systems (PAS) hervor, die sich gegenwärtig vor allem als Öffnungstendenzen zeigen.

Gesellschaftlicher Wandel und Wandel im Verhältnis zwischen öffentlichem und privatem Sektor

Seit Beginn der 70er Jahre spricht man in westlichen Ländern von einer **Abfolge von Legitimationskrisen** des öffentlichen Sektors, die sich in zurückgehender Wahlbeteiligung, einer zunehmenden Verwaltungs-, Politik- und Parteienverdrossenheit sowie in der steigenden Bedeutung Sozialer Bewegungen, aber auch den Rückzug ins Private zeigt. Ersteres hat zu zivilgesellschaftlichen Formen der Selbstorganisation geführt: BürgerInnen-Initiativen, Demonstrations-Netzwerke bis hin zu Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs), die mittlerweile in ihrer Fachkompetenz und als politische Verhandlungspartner weithin anerkannt sind (z.B. Greenpeace). Das politisch-administrative System reagierte auf die Legitimationskrisen mit der schrittweisen Einführung von Beteiligungsverfahren insbesondere im Zuge von raumbezogenen Planungen aber auch bei einzelnen Projekten im sozialpolitischen Bereich.

Seit dem Ende der 60er Jahre ist für die Sozialen Bewegungen das **Umweltschutz**-Thema eines der beherrschenden. Die Erkenntnis, dass unser Fortschritt, die Wettbewerbsfähigkeit und der (relative) Wohlstand des Nordens eben auch auf einer überverhältnismässigen Ausbeutung der Ressourcen und einer überdimensionierten Belastung der Natur aufbaut, hat mit der Debatte der „Grenzen des Fortschritts“ eingesetzt und ist trotz aller Attraktivitätszyklen nie mehr aus dem Bewusstsein oder von der politischen Agenda verschwunden. Gleichwohl waren die normativen und technischen Verbesserungen mühsam; sie waren jedoch in neue Formen des Aushandelns gesellschaftlicher Interessen eingebunden (vom massiven politischen Protest bis zur Etablierung intermediärer Institutionen bis zu teilweise harscher Gegenwehr des Staates).

Die **ökonomischen Krise** Mitte der 80er Jahre zeigte, dass die aktuelle fordistische, politisch-administrative Regulation¹ im Vergleich zu den Änderungen im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen System bis in die 90er Jahre hinein zu wenig flexibel reagiert hatte. Während

- Unternehmen zunehmend die Bindungen an bestimmte Orte aufgeben konnten (flexible Kapitalkreisläufe, räumliche Ausdifferenzierung der Wertschöpfungsketten, weltumspannende Informationsnetzwerke, über Zeitzonen transferierbare Dienstleistungen und die Organisation regionsübergreifender Produktionsabläufe durch gewandelte Logistik-Konzepte),
- sich die Gesellschaft erneut stärker in sozio-ökonomischen Kategorien (Einkommen, Vermögen) polarisierte und in sozio-kultureller Hinsicht (soziale Lage und soziale Milieus) heterogenisierte (Wertewandel), sind die

¹ Damit sind die festgefügtten Organisationsformen öffentlicher Steuerung (top down) auf dem Verordnungs- und Gesetzesweg gemeint, die einer Gesellschaft entsprach, die auf Massenkonsum und industrieller Massenproduktion bei gleichzeitig sozialpolitisch-interventionistischem Staat aufgebaut war.

- politisch-administrativen Organisation und die staatliche Regulation (vorerst noch) nahezu unverändert geblieben.

Seit den 90er Jahren werden zudem mit Hilfe einer neo-liberale Argumentationslinie die traditionellen korporatistischen Strukturen massiv in Frage. Es wird der Rückzug der staatlichen Aktivitäten auf "den Kern" staatlicher Aufgaben gefordert, mit den Zielen, den Marktkräften mehr Spielraum zu geben und von Bürgerinnen und Bürgern mehr Eigenverantwortung abzufordern. Effizienz und Effektivität sind die Maßstäbe, nach denen eine "schlanke Verwaltung" durchgesetzt werden soll. Zusätzlich sollen die traditionellen korporatistischen Strukturen durch neue Formen der Organisation und des Aushandelns von Interessen ergänzt werden, um einerseits die ökonomisch definierte Standortgunst abzusichern und um andererseits sozialen und ökologischen Ausgleich zu ermöglichen. Auf zwei Öffnungs- und Veränderungstendenzen im politisch-administrativen System soll im Folgenden näher eingegangen werden: der Übergang vom ‚government‘ zur ‚governance‘ und der Übergang vom **Sozialstaat** zur **Zivilgesellschaft**.

Der Übergang vom "Government" zur "Governance"

Die formelle, durch Verfassung, Recht und Gesetz definierte Dimension von Politik, wie sie von der Verfassung, Gesetzgebung und Recht definiert wird, – **government** – wird ergänzt und überlagert durch informelle Regelungen und nicht-institutionalisierte Formen des Regierens – **governance**. Dieses geschieht in der Regel durch neue Formen des Korporatismus („new corporatism“), indem die Zahl der Kooperationspartner erhöht und die Formen des Aushandelns erweitert werden. Für diese neuen Organisationsformen, Aushandlungs- und Entscheidungsstrukturen ist der Oberbegriff ‚**new public management**‘ geprägt worden. Die Motivation und Zielsetzung dieses neuen Verwaltungs- und Politikselbstverständnisses besteht einerseits in der Steigerung der (ökonomischen) Effizienz und andererseits in der Unterstützung zivilgesellschaftlicher Strukturen. Dies geschieht zum einen durch die Veränderung von Entscheidungsstrukturen: Schnellere Entscheidungen werden vermittelt flacherer Hierarchien (lean management, lean administration), Entscheidungsstrukturen quer zu der vertikal organisierten Fachverwaltung und die interne Übertragung von mehr Verantwortung an die Beschäftigten erreicht. Auch die Auslagerungen von Aufgaben aus der Verwaltung durch Privatisierung, Delegation nach unten und außen an "intermediäre Träger", NGOs, BürgerInnen-Initiativen, "Runde Tische" und neue Formen der Kooperation sind Kennzeichen des New Public Managements. Diese beinhalten neue partizipatorische Formen des Aushandelns, die eine neue, diskursive Form politischer Öffentlichkeit schaffen. Direkt-demokratische Verfahren, organisiert durch intermediäre Organisationen unter unmittelbarer Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern. Besonders rasch haben sich diese neuen Strukturen in vier Bereichen des politisch-administrativen Systems (PAS) umsetzen lassen:

- in der **lokalen/regionalen Wirtschafts- und Standortpolitik**,
- in den Stadtteilen mit wirtschaftlichen Strukturschwächen und sozialen Problemen (**Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf, "Soziale Brennpunkte"**),
- in der **Stadtplanung** und
- in **Lokalen Agenda 21 (LA 21)-Prozessen**.

Zu einem nach wie vor bei vielen routinemäßigen Verwaltungs- und Planungsaufgaben sinnvoll praktizierten "business as usual" mit den Mitteln einer "Top-Down-Planung" gesellten sich in der letzten Zeit damit also zwei neue, durchaus widersprüchliche Arten des Umgangs mit Planungsaufgaben:

- **Ein Rückzug aus traditionell staatlichen Verwaltungs- und Planungsaufgaben:** Weniger staatliche Regelungen und weniger "marktbehindernde" und "planungsverhindernde" Mitbestimmung zugunsten von mehr Liberalismus für Wirtschaft und Eigentümer, versus
- **neuer, kooperativer Arbeits- und Organisationsformen,** die stärker an Aushandlungsprozessen orientiert sind, und welche die Komplexität und die Steuerungsmöglichkeiten ausweiten.

Intermediäre Organisationen, sind aus der Sphäre zwischen dem öffentlichen Bereich und den BürgerInnen entstanden. Sie erzeugen einen Interessensausgleich mittels Mediation und Moderation. Sie arbeiten an einem konsensualen Ausgleich zwischen den Interessensgruppen in einem Quartier (horizontal) und zwischen dem politischen und administrativen Bereich und der Zivilgesellschaft (vertikal). Entstanden vor allem aus den Aufgabenstellungen der Stadterneuerung bilden die Beteiligungsverfahren einen Pool an Erfahrungswissen für die Moderation von Kooperationsprozessen und können daher eine bedeutende Rolle im Rahmen von Lokalen Agenda 21-Prozessen spielen.

Die komplexen Beteiligungsformen, die im Rahmen des "new urban management" entstanden sind, und die bis hin zu Beteiligungsverfahren reichen, bei denen eine Übertragung von Mitteln und Verantwortung praktiziert wird, bieten folgende Vorteile:

- **Bürgerschaftliches Engagement,**
- **Synergieeffekte durch Kooperation** und
- die **Möglichkeit der Konzentration der Ressourcen** auf Verbesserungen in bestimmten Gebieten (auch mit dem Ziel eines 'empowerments' der dort lebenden Bevölkerung).

Der Übergang vom Sozialstaat zur Zivilgesellschaft

Die aktuelle Forderung nach einer Stärkung der Zivilgesellschaft wird mit unterschiedlichen Zielsetzungen verbunden, die von einem Ersatz des Sozialstaates bis zu neuen Formen deliberativer Politik- und von Demokratieformen reichen. Das setzt eine neue Praxis des Staatshandelns voraus: "gegenüber den privilegierten Interessen zurückgenommen (...) und gegenüber bürgerschaftlichen Interessen gleichermaßen geöffnet (...), ein Staat der "ein aktives Interesse an der Stärkung demokratischer Strukturen hat" (Schmals 1997: 409). Es wird versucht, Gerechtigkeit über einen öffentlichen Interessensausgleich mittels moderierender und mediativer Verfahren herzustellen. Das bedeutet auch, dass das Verhältnis zwischen dem PAS und der Gesellschaft neu definiert und ausgehandelt werden muss. Neben dem Einsatz kooperativer Verfahren und Entscheidungsstrukturen wird dazu die Gesellschaft zunehmend in zwei Bereiche unterteilt:

- die Marktgesellschaft, in der Selbstregulation des Privaten durch Markt und Eigenverantwortung passieren soll und
- die politisch-diskursive Zivilgesellschaft, die als Form der Regulation des Öffentlichen zunehmende Bedeutung erhält.

Die Zivilgesellschaft vermittelt zwischen parteipolitischen, den verbandlich-funktionalen und den administrativen Interessen der traditionellen korporatistischen Strukturen. Hierbei wird den intermediären Organisationen eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet. Da sie idealerweise kein Eigeninteresse haben, sondern sie geschaffen werden, um zwischen den Po-

len zu vermitteln, seien sie geeignete Träger der neuen Vermittlungsformen zwischen dem PAS und der Gesellschaft als politischer Öffentlichkeit.

Die Formen des Aushandelns werden nicht mehr durch eine NIMBY-Strategie ("Not in my backyard"-Strategie des Verhinderns gesellschaftlich notwendiger aber unattraktiver Maßnahmen in der eigenen Nachbarschaft) oder einen Effizienzkonsens bestimmt (wie beispielsweise in den marktorientierten Aushandlungs- oder auch in Beteiligungsformen, die nicht dem Konsensprinzip folgen), sondern durch "public-private-interplay" gestaltet. Dieses erhöht die Bedeutung von "Brückeninstanzen" (stakeholders). Hinter einem solchen Verständnis von Zivilgesellschaft steht eine Gestaltungsstrategie, die durch Partizipation, öffentlichen Aushandlungsprozesse und Selbstorganisation die paternalistische Staatlichkeit und (schließlich) individualisierendes und eigennutzenmaximierendes Handeln zurückdrängt.

Gleichwohl ist auch bei konsensualen Beteiligungsverfahren nicht notwendigerweise geklärt, wer die Entscheidung trifft. In parlamentarisch strukturierten Demokratien des Westens sind hierfür eindeutig die Politiker zuständig. Wie die Entscheidungsvorbereitung abläuft (zwischen Experten-Gutachten einerseits und Beteiligungsverfahren andererseits) wird seitens des PAS festgelegt. Schon zu Beginn der Beteiligungsverfahren sollte daher klar benannt werden, welche Entscheidungsspielräume für die Beteiligten gegeben sind.

3. Lokale Agenda 21 als Ausdruck gesellschaftlicher Veränderungen

Lokale Agenda 21 zwischen ‚new public management‘ und der Zivilgesellschaft

Lokale Agenda 21-Prozesse werden in der Regel als Verfahren angesehen, um die lokalen Bedingungen des Umweltschutzes basisnah zu verbessern. Aber die Strategien von Lokalen Agenda 21-Prozessen sollen hier vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Modernisierung eingeordnet werden.

Die klaren Vorstellungen zur Modernisierung von Gesellschaften sind – wie oben gezeigt – in vielerlei Hinsicht ins Wanken geraten (ökologisch, ökonomisch und sozial). Betrachtet man die Entwicklung der natürlichen Umwelt, ist deutlich geworden, dass die bisherige Wachstums- und Wettbewerbsentwicklung gerade der hoch entwickelten Länder in bisheriger Weise nicht fortgeführt werden kann. Es herrscht jedoch kein Konsens darüber, wie dem Problem zu begegnen ist: Positivistische Positionen, die besagen, dass die ökologischen (und ökonomischen) Krisen mit entsprechendem Technikeinsatz steuer- und beherrschbar seien, stehen kritischen Stimmen gegenüber, die in der Wachstums- und Wettbewerbsorientierung, wie sie vom Mainstream der Volkswirtschaftslehre vertreten wird, die Ursache für eine zunehmend nicht-nachhaltige Entwicklung sehen.

In der allgemeinen Debatte überlagern sich daher Elemente des traditionellen Verteilungskampfes um knappe Güter, Besitzstände und Zuwachschancen mit denen eines neuen Diskurses um Risikosteuerung und den Umgang mit unvorhersehbaren Entwicklungen. Unter einem solchen Blickwinkel ist das Aufstellen und die Umsetzung der Lokalen Agenda 21 nicht mehr nur als ein Beitrag zum zu sehen, sondern als einen Beitrag zur zivilgesellschaftlich-demokratischen Entwicklung und zur Verwaltungsmodernisierung, insbesondere in denjenigen policy-Bereichen, die sich sinnvollerweise nicht ausschließlich den betriebswirtschaftlichen Effizienz-Zielen unterordnen lassen. Die zivilgesellschaftliche Debatte bezieht

sich damit auch auf die Möglichkeiten einer demokratischen Regulierung gesellschaftlicher Naturverhältnisse. Hier gilt es vor allem, auf das Subsystem „Wirtschaft“ Einfluss zu nehmen, das bislang nicht an der notwendigen Begrenzung der Stoffströme orientiert ist.

Simonis (1995) weist darauf hin, dass unter der Zielsetzung einer nachhaltigen Stadt- und Regionalentwicklung in viel umfangreicherer Weise Verfahren der BürgerInnen-Beteiligung angewendet werden sollten und dass der LA 21-Prozeß eine völlig neue Herausforderung für das Schaffen von Informationen und Wissen, dessen Transfer und Vernetzung, für Kommunikationsstile und bisherigen Gruppenlobbyismus bedeutet. Erst mit einer zusätzlichen Zahl an kreativen und kooperativen Akteuren und unter Zuhilfenahme kommunikativ-partizipatorischer Strategien kann das Leitbild einer „nachhaltigen Stadtentwicklung“ durchgesetzt werden.

Lokale Agenda 21 und Neue Planungskultur

Bedeutsam für eine neue, nachhaltige Planungskultur ist die Suche nach „unausgeschöpften Konsens-Potentialen“ zwischen den beteiligten Akteuren. Mit Hilfe von Mediations- und Moderationsverfahren können Lösungen gefunden werden, welche allen beteiligten Gruppen Vorteile erbringt (win-win-Situation). Sind win-win-Lösungen nicht möglich, ist es wichtig, dass die potenziellen Gewinne und Verluste einer Maßnahme berücksichtigt und verschiedene Formen von Kompensations- und Verhandlungsstrategien überlegt werden. In den Fällen des Scheiterns von Konsensfindungen kommt dem in der Raumplanung bereits verankerten „Abwägungsgebot“ eine entscheidende Rolle für die Umsetzung einer nachhaltigen Entwicklung zu. Die Entscheidung kann häufig nicht objektiv messbar getroffen werden sondern hängt von gesellschaftlichen und politischen Wertmaßstäben ab, wobei die Transparenz der Gewichtung- und Entscheidungskriterien eine wichtige Bedeutung für die Akzeptanz und Legitimität der Entscheidungen bildet.

Die neuen Beteiligungsansätze bedingen dadurch auch eine Veränderung der Steuerungsrichtung: Das Gegenstromprinzip als Prinzip eines aufeinander Beziehens von top-down und bottom-up, was eine „Kultur der vertikalen Kooperation“ (Kühn & Moss 1998: 238) voraussetzt. Neue Formen der Beteiligung und der Nachhaltigkeitsdiskurs, der selbst einem Top-Down-Ansatz entspringt, sind in erster Linie extern induzierte Prozesse, die als Anstöße von oben Prozesse von unten hervorrufen wollen. Da es bislang keine allgemein anwendbaren Modelle der Entwicklung von Nachhaltigkeit gibt, sollten sich LA 21-Prozesse den örtlichen Gegebenheiten und konkreten Aufgabenstellungen anpassen.

Maßgeblich für den Erfolg der Beteiligungsverfahren ist eine frühzeitige Anwendung im Planungsprozess und eine hohe Transparenz für alle Beteiligten. Ein LA 21-Prozeß wird als ein kommunikativer, dynamischer Prozess mit offenem Ausgang gesehen.

4. Beteiligungsverfahren in Lokalen Agenda 21-Prozessen

Was versteht man unter Beteiligung?

Vielfach herrscht Unklarheit darüber, was unter Beteiligung verstanden wird. Vor allem zwischen „den Beteiligten“, die ihre Argumente nicht wiederfinden („Wir sind nicht beteiligt worden!“) und den Bemühungen des politisch-administrativen Systems, Mitsprache zuzulassen („Wir haben ja gefragt!“), gibt es häufig unterschiedliche Interpretationen des Begriffs.

Edlinger & Potyka unterschieden 1989 vor dem Hintergrund ihrer überwiegend Wiener Erfahrung zwischen folgenden Stufen von Beteiligung:

- Nichtbeteiligung,
- Propaganda,
- Manipulation,
- Information,
- Diskussion,
- Mitbestimmung und
- Selbstbestimmung.

Bei der Betrachtung der Formen der als Beteiligung ausgegebenen Verfahren zeigt sich, dass die drei erstgenannten „Beteiligungs“stufen kaum als Beteiligung verstanden werden können. Während die **Nichtbeteiligung** heute kaum noch möglich ist, zählen **Propaganda** – und **Manipulation**, auch heute noch zum Grundrepertoire von vermeintlichen Beteiligungsversuchen. Politik und Verwaltung sind vor dem Hintergrund der negativen Erfahrungen der 70er und 80er Jahre sicherlich schlecht beraten, auf solche Formen der „Scheinbeteiligung“ zurückzugreifen, da sie in der Regel mehr Schaden anrichten (Vertrauensverlust, Demotivation der Planungsbetroffenen, Legitimationsentzug), als Nutzen stiften.

Die zeitgerechte und ausreichend umfassende **Information** als erste Stufe ernstgemeinter Beteiligungsabsicht, die auch die Möglichkeit oder Gefahr von Widerstand beinhaltet, und die **Diskussion** sind sowohl in formalisierten Beteiligungsverfahren, als auch in informellen zu finden. Die Stimme der beteiligten BürgerInnen wird gehört und in die Entscheidung aufgenommen. Was gehört wird und wie es aufgenommen wird, entscheidet jedoch die beteiligende Stelle/Behörde.

Erste Beteiligungsansätze im Sinne von „Mitentscheiden“ finden sich bei der **Mitbestimmung** und bei der **Selbstbestimmung**. Partielle Entscheidungen werden „nach unten“ delegiert, bei der Mitbestimmung mit Vetorecht der oberen Stellen, bei der Selbstbestimmung in eigener Verantwortung. Da die „Erlaubnis“ (und das Geld) zu diesen Verfahren meist „von oben“ kommt, kann man von einem Zusammenwirken von „Top-down-“ und „Bottom-up-Prozessen“, günstigenfalls von einem Gegenstromprinzip sprechen (jeder lernt von dem anderen).

Als jüngste Beteiligungsform kann die **Kooperation** gelten, die in integrierten und nachhaltigen Planungsprozessen und in LA 21-Prozessen eine neue Qualität bekommt: es entstehen unterschiedliche Kooperationsprozesse zwischen verschiedenen Akteursgruppen, dem politisch-administrativen System, den BürgerInnen und der Wirtschaft.

Zur Unterstützung der Kooperation sind häufig intermediäre Organisationen eingebunden. Mit den neuen kooperativen Verfahren ist auch ein veränderter Blick auf die BürgerInnen verbunden: Als „Betroffene“ sind sie einseitig EmpfängerInnen oder Leidtragende von Planungsmaßnahmen, die immer Vor- und Nachteile für einzelne Gruppen bedeuten. Eine kooperative Beteiligung, welche die Verhandlung zwischen gleichberechtigten Partnern voraussetzt, sieht in den BürgerInnen „AkteurInnen“, die über spezifische Qualifikationen und besonderes Wissen verfügen, die zum Wohle aller (win-win-Situation) eingebracht werden können. Die Rolle des politisch-administrativen Systems ist dabei die jeweilige Qualifikationen, das Wissen, die Qualitäten der Menschen aufzufinden, die Menschen in ihren Fähigkeiten und Fertigkeiten zu unterstützen („empowerment“) und sie mit den Qualifikationen der Anderen zusammenzuführen. In der weiteren kooperativen Projektarbeit gehört auch das „controlling“ zur Aufgabe der Verwaltung, so sie finanzielle Ressourcen zur Verfügung stellt sowie das Einbringen des Aspekts „öffentlicher Belange“. Auch die Bedeutung von Vernetzungsarbeit steigt.

Beteiligung in Lokalen Agenda 21-Prozessen heißt: arbeiten im Gegenstromprinzip. Im Idealfall sind LA 21-Prozesse top-down initiierte Prozesse mit einer starken bottom-up-Re-

aktion. Durch das aufeinander Beziehen von top-down- und bottom-up-Aktivitäten wird die größte Wirkung von Akteurskooperationen auf verschiedenen Ebenen erzielt. Durch eine geeignete Moderation/Mediation ist es zudem möglich, artikulationsschwächere Gruppen einzubeziehen und zu unterstützen. Auf diese Weise können viele Sichtweisen integriert werden und es kann verhindert werden, dass eine der beteiligten Gruppen eine

definitorische oder inhaltliche Übermacht erhält. Beteiligungsverfahren in Lokalen Agenda-21 Prozessen sind immer durch die Einzigartigkeit des Ortes und der Situation gekennzeichnet und dadurch auch durch einen individuellen „Methodenmix“. Die Rolle von Beteiligung in LA 21-Prozessen geht in seinen Ausmaßen und in den Formen der BürgerInnen-Beteiligung über bisherige Ansätze hinaus.

Betrachten wir einen LA 21-Prozess als dynamische Kommunikation, so wird deutlich, dass es keine „genormten“ LA 21-Prozesse geben kann, vielmehr sind sie je nach Ort und Akteuren verschieden.

Dies hat Auswirkungen auf die Kommunikationsmuster: Die Verwaltung lässt sich dann nicht mehr dazu herab, zu informieren, es entsteht vielmehr eine zeitlich beschränkte, freiwillige Zusammenarbeit gleichberechtigter Akteure. Damit verändert sich auch der Charakter des Verfahrens von der Interessensabwägung hin zum Aushandeln („bargaining“) mit dem Ziel der Erzeugung von win-win-Situationen. Und schließlich werden zusätzlich zu den bisher üblichen auch neue Beteiligungsformen eingesetzt: zu bloßen Informationsveranstaltungen, öffentlichen Auslegungen und Diskussionsrunden treten vermehrt Bündnisse und Initiativen hinzu. Hier kommen in einem grossen Ausmaß neu geschaffene – oder bereits vorhandene intermediäre Institutionen zum Einsatz wie Lokale Agenda-Büros und BürgerInnen-Büros.

Welche Beteiligungsverfahren sind in Lokalen Agenda 21-Prozessen sinnvoll?

Aus dem oben Gesagten sollte deutlich geworden sein, dass Beteiligungsverfahren gerade innerhalb Lokaler Agenda 21-Prozesse ein relativ ergebnisoffenes Verfahren nahe legen, das insbesondere die Kreativität der BewohnerInnen und Gewerbetreibenden des Grätzels nicht einengt.

In der Regel wird zu Auftaktveranstaltungen die **Zukunftswerkstatt** oder ein verwandtes moderiertes Verfahren herangezogen (Zukunftsgespräch, Zukunftskonferenz). Zukunftswerkstätten sind Verfahren, die in der Regel zwischen einem Tag und fünf Tagen dauern (im Rahmen einer LA 21 in der Regel ein Wochenende). Sie haben immer drei Teile:

- eine Kritikphase, eine
- Phantasiephase und eine
- Realisierungsphase

In der Kritikphase können und sollen bestehende Unzufriedenheiten mit dem Grätzel benannt und Kritik geäußert werden. In der Phantasiephase sollte der Phantasie keine Grenzen der Bezahlbarkeit, Durchführbarkeit oder sonstigem Pragmatismus gesetzt werden; er weist in der Regel auch künstlerische Ausdrucksformen auf. In der Realisierungsphase werden schließlich machbare Ziele formuliert und für ausgewählte Ziele auch denkbare Umsetzungen formuliert. Dabei sollten auch Möglichkeiten zur Umsetzung diskutiert werden.

Einer Zukunftswerkstatt sollten eine Reihe von Aktivitäten der Aufklärung vorausgehen: **Stärken-Schwächen-Analyse** des Grätzels (auch hierzu kann man auf das Wissen der

BewohnerInnen zurückgreifen), **Informationsveranstaltungen**, Aufklärungen und **aktivierende Befragungen**. Bei letzteren wird abgefragt, was im Grätzl stört und was gut ist. Dabei wird ebenfalls abgefragt, was der Einzelne zu tun willens und in der Lage ist. Gleichzeitig wird darauf hingewiesen, dass anlässlich einer Zukunftswerkstatt in xx Tagen diese Ergebnisse bekannt gegeben werden und man möge doch hinkommen. Weitere Möglichkeiten sind gezielte Versuche, Menschen in Gespräche über Aspekte der (Nicht-) Nachhaltigkeit des Grätzls auf der Straße, in Cafes, im Gasthaus und an Treffpunkten einzubeziehen (Verkehr, Müllentsorgung, Schmutz, fehlendes Grün, Raum für Kinder, Ausländerintegration, niedergehender Einzelhandel etc.).

Nach der Zukunftswerkstatt sollten **Arbeitskreise** entstehen, bei deren Zustandekommen und Durchführung die Besucher der Zukunftswerkstatt (und später weitere Akteure) eingebunden werden. Unklar ist, wer die Themen vorgibt – idealer Weise sollten die Themen aus dem Kreis der BewohnerInnen und Gewerbetreibenden kommen, manchmal werden Themen auch durch die Gemeinde (lanciert über die ModeratorInnen) „nahegelegt“. Die Arbeitskreise arbeiten Vorschläge für Verbesserungen in ihren jeweiligen Bereichen aus. Sie sollten Unterstützung durch **ModeratorInnen** bekommen können und auch Zugang zu **Fortbildungsmassnahmen** im Bereich Kommunikation und Moderation haben. Für fachliche Inputs und Fragestellungen sollten Fachleute aus der Verwaltung oder aus anderen Bereichen herangezogen werden können. In diesen Verfahren kommt der Moderation eine entscheidende Bedeutung zu. Das **ModeratorInnen-Team** ist in der Regel nicht für die Inhalte, sondern für gruppendynamisch günstige Bedingungen zuständig (vom Arbeitsklima bis zur Unterstützung benachteiligter Personen in diesen Prozessen).

Was macht man mit schwer mobilisierbaren Gruppen?

Mit diesen Massnahmen und Angeboten werden aber in der Regel nur bestimmte, häufig überdurchschnittlich artikulationsfähige und/oder mit ausreichend freier Zeit versehene Bevölkerungsgruppen angesprochen. Die auf diese Weise nicht erreichten Gruppen der Bevölkerung sind einerseits von Ort zu Ort und von Situation zu Situation verschieden, weisen aber in der Regel Gemeinsamkeiten auf, die verursachen, dass diese Menschen sich nicht aktiv beteiligen können oder wollen. Sie sind entweder von zeitlichen Restriktionen betroffen, die ihnen kein umfassendes Engagement erlauben, sie sind es nicht gewöhnt, in Gruppen zu arbeiten und lehnen dieses ab (aufgrund persönlicher Einstellung oder kultureller Traditionen), oder sie trauen sich nicht, oder ihre aktuellen Interessen binden sie anderweitig (berufliches Engagement, persönliche Probleme) und sie setzen die Präferenzen in ihrer Freizeit anders.

Engagement in LA 21-Prozessen kann und soll nur freiwillig geschehen. Manche steigen zu einem späteren Zeitpunkt ein, andere gar nicht. Es sollten aber Anstrengungen unternommen werden, dass auch Menschen aus schwer zu aktivierenden Gruppen die Möglichkeit haben, wenn sie möchten, an dem Prozess teilzuhaben. Dazu sollte man mit ihnen oder eventuell vorhandenen professionellen VertreterInnen, die Kontakt zu der jeweiligen Gruppe haben, ins Gespräch kommen und gemeinsam mit ihnen nach möglichen Unterstützungsangeboten gesucht werden. Unterstützungsangebote können von Kinderbetreuung über Kurse bis hin zum Einrichten homogener Gruppen gehen. Hierbei ist vor allem Kontaktfreudigkeit, Zuhören können und Sensibilität der Aktivierenden gefragt, sowie ein Ernst nehmen auch der Gründe des Ablehnens für aktives Engagement.

Wie geht es nach dem LA 21-Prozess weiter?

Bei top-down initiierten Lokalen Agenda 21-Prozessen (wie es die meisten sind) ist es sehr wichtig, sehr früh zu vermitteln, in welchem Ausmaß mit dem Beteiligungsverfahren Entscheidungen delegiert werden. Im Rahmen von LA 21-Prozessen pflegen die Gemeinden eher offen zu sein, gleichwohl ist eine Gemeinde gut beraten, den Spielraum für die Arbeitsgruppen klar zu definieren und etwaige Ablehnungen nachvollziehbar zu begründen, um Enttäuschungen vorzubeugen. Lokalen Agenda 21-Aktivitäten können auch andere Beteiligungsformen wie „Planungszelle“ oder „Bürgergutachten“ folgen. Das ist eine standardisierte Beteiligungsform auf Basis einer Zufallsverteilung, in der die TeilnehmerInnen konsensuale Ideen in einem „BürgerInnengutachten“ erarbeitet. Die Vorteile dieses Verfahrens für die Verwaltung liegen in ihrer Anschlussfähigkeit durch ihre Ähnlichkeit zu Expertengutachten.

Stichwortliste

AkteurInnen	In LA 21 Prozessen erhöht sich die Anzahl der AkteurInnen im Vergleich zu bisher üblichen Beteiligungsverfahren. Es werden Akteure aus dem zivilgesellschaftlichen Bereich ebenso beteiligt wie AkteurInnen aus der Wirtschaft und aus dem sog. Intermediären Bereich. Das Beteiligungsverfahren ist auf Kooperation und Konsens ausgerichtet.
Anwaltsplanung	Anwaltsplanung ist ein Verfahren, das Anfang der 70er Jahre in den USA begonnen wurde. Anwaltsplanung hat die Unterstützung von Interessen, die im Planungs- und Beteiligungsprozess üblicherweise ein zu geringes Gewicht haben zum Ziel und kann auch dabei helfen, Planungs- und Entscheidungsprozesse transparenter und verständlicher zu machen. Anwaltsplanung ist kein kooperatives Beteiligungsverfahren im Sinne von LA 21, da sie darauf abzielt, stellvertretend für Betroffene zu handeln oder diesen stellvertretend für die Verwaltung Entscheidungen zu erklären. In einigen Fällen kann Anwaltsplanung trotzdem ein sinnvolles Instrument zur stellvertretenden Beteiligung sein.
Bottom-up-Beteiligung	LA 21 Prozesse sind in der Regel top-down initiierte Prozesse mit Bottom-up Aktivitäten. Rein bottom-up-initiierte Prozesse finden in der Regel nur im Widerstand gegen eine top-down Entscheidung ihren Anfang. Ist dies der Fall, sollte versucht werden, den aktivierten Widerstand mittels Moderationstechniken in konstruktive Bahnen zu lenken. Top-down initiierte bottom-up Aktivitäten müssen mittels aktivierender Mobilisierungsmassnahmen initiiert werden.
Empowerment	„Ermächtigung“ alle unterstützenden Verfahren, Methoden, Hilfestellungen, die es Menschen erlauben, ihre Position, ihre Artikulationsfähigkeit und ihre Durchsetzungskraft in Beteiligungsverfahren zu stärken.
Gegenstromprinzip	Nach dem Gegenstromprinzip sollen in LA 21-Prozessen AkteurInnen aus verschiedenen Sphären aufeinander bezogen werden. Es ist eine Weiterentwicklung der beiden gegensätzlichen Prinzipien →bottom – up und →top – down und meint den Einsatz beider Vorgangsweisen in einem LA 21- Prozess.
Intermediäre Organisation	Organisationen, die zwischen dem Staat, dem Markt und den privaten Haushalten stehen und vermittelnd tätig sind. Durch ihre besondere Position sind sie imstande, Kommunikation herzustellen und zu verbessern und Kooperationen zu begleiten und anzuregen. Entstanden im Bereich der Stadterneuerung mit seinen vielfältigen Querschnittsaufgaben und im Bereich der aufsuchenden Sozialarbeit (Nachbarschaftsarbeit), breitet sich das Arbeitsfeld intermediärer Organisation immer weiter aus. intermediäre Organisationen sind meist in Form von Stadtteilbüros nahe an der Lebenswelt der Menschen. Stadtteilbüros in erneuerungsbedürftigen und mit sozialen Problemen belasteten Gebieten und haben oft umfassende Querschnittsaufgaben (wie die Wiener Gebietsbetreuungen). Es gibt auch intermediäre Organisationen mit kleineren Arbeitsbereichen wie Qualifizierung von Zielgruppen für spätere Erwerbsarbeit, Projektbüros für temporäre Aufgaben (wie URBAN-BÜROS), mehr sozialarbeiterisch orientierte wie Nachbarschaftszentren oder die Ausstellen des Wiener Integrationsfonds. Ein weiteres Betätigungsfeld für intermediäre Organisationen ist die Durchführung und Organisation von LA21-Aktivitäten (LA 21 Büros). Eine Zusammenlegung mehrerer intermediärer Organisationen kann unter Synergie- und Kostengründen sinnvoll sein.

LA 21 - Phasen	Lokale Agenda 21-Prozesse sind kommunikative und kooperative Prozesse zwischen einer grossen Anzahl städtischer AkteurInnen. Aus diesem Grunde ist es nicht einfach, klare LA 21 – Phasen abzugrenzen, die mehr als lokalen Geltungsbereich haben. Betrachtet man die unterschiedlichen Anforderungen an Beteiligungsverfahren, so können doch drei Phasen abgegrenzt werden: eine Mobilisierungsphase, eine Leitbildphase und eine Projektphase. Diese sind zwar idealtypisch aufeinanderfolgend, aber können unter Umständen teilweise auch parallel zueinander verlaufen.
Lokale Partnerschaften	Kooperationen zwischen Akteuren oder Akteursgruppen aus den verschiedenen Sphären Wirtschaft und Soziales und Verwaltung mit dem Ziel, an einem lokalen Ort Verbesserungen herbeizuführen. (z.B. Lokale Beschäftigungsinitiative oder Sozialprojekte)
Mediation	Versuch, in Konfliktsituationen mit allen Beteiligten unter Hinzuziehung eines neutralen Dritten (MediatorIn) auf dem freiwilligen Verhandlungswege eine einvernehmliche Lösung (WIN-WIN-Lösung) zu finden (um den Konsens streiten): 1. Konflikt benennen 2. Konflikt erhellen 3. Konfliktlösungspotential ermitteln 4. Übereinkunft schaffen 5. erste Schritte der Umsetzung 6. Rückmeldung und Korrektur der Übereinkunft In Lokalen Agenda 21 – Prozessen, die auf Konsensfindung aufgebaut sind, werden nur in wenigen Fällen Mediationen notwendig sein. Die Arbeitsweise von MediatorInnen ist jedoch von grundlegender Bedeutung für die Kommunikation in LA 21 – Prozessen. Der Aufbau von LA 21 – Prozessen mit intermediären LA 21 – Büros erlaubt die Vermittlung und Konsensfindung mittels eines neutralen Dritten im Prozess und ist die Basis für kooperatives Handeln zwischen mehreren ungleichen AkteurInnen.
Mobilisierung	Zentrale Herausforderung bei Verfahren der top-down eingeleiteten BürgerInnenbeteiligung ist die Mobilisierung oder Aktivierung. Auswirkungen auf die Zahl und die Zusammensetzung der mobilisierbaren Menschen haben neben individuellen auch gesellschaftliche Faktoren. Die Mobilisierbarkeit hängt ab vom Thema, der Anzahl der Betroffenen – Interessierten und der gesellschaftlichen Lage dieser Gruppen, die gruppenspezifische Potentiale und Restriktionen mitbringen. Diese Faktoren haben Auswirkungen auf: - das subjektiv empfundenen Ausmass an Betroffenheit - die subjektive Einschätzung der Chancen für eine Umsetzung - das persönliche Zeitbudget - die Selbsteinschätzung der Bedeutung der eigenen Meinung - das vorhandene Ausmass an sozialer Kompetenz. Weiters haben bisherige Erfahrungen mit Beteiligung und Mitsprache, also die politische Kultur und die Beteiligungskultur Auswirkungen auf die Mobilisierbarkeit. Ein Grossteil der genannten Faktoren sind nicht unveränderlich, sondern lassen sich durch positiver Erfahrungen in und mit Beteiligungsprozessen verändern. In Städten und Gemeinden ohne ausgeprägte Beteiligungskultur ist deshalb Geduld nötig, um die Einschätzung der Menschen über den Sinn und das Ergebnis von Mitarbeit bei öffentlichen Belangen schrittweise zu verändern und benachteiligte Gruppen in die Lage zu versetzen, sich zu beteiligen.
Moderation	Methodische Leitung eines Gesprächs (einer Arbeitsgruppe) mit dem Ziel des Herbeiführens eines Ausgleichs zwischen den beteiligten Interessen, Positio-

	nen und Vorstellungen. Haltung der ModeratorIn: engagierte Neutralität. Es werden dazu Moderationstechniken eingesetzt.
SWOT-Analyse	Stärken-Schwächen-Optionen-Hinderungsgründe-Analyse eines komplexen Sachverhaltes, bei dem die vier Stufen durchlaufen werden (Rückkopplungsschleifen sind denkbar).
Nachhaltigkeitsanalyse	Um den aktuellen Zustand eines Ortes in Bezug auf Aspekte der Nachhaltigkeit zu beschreiben kann eine Nachhaltigkeitsanalyse durch ExpertInnen oder die Bevölkerung oder beide Gruppen angefertigt werden. Die Nachhaltigkeitsanalyse ist ein Baustein bei den Vorarbeiten zu den LA 21 Zielen und den LA 21 Indikatoren.
Top-down-Beteiligung	LA 21 Prozesse sind in der Regel top-down initiierte Prozesse (von oben, d.h. von der staatlichen Verwaltung) mit dem Ziel der Aktivierung von bottom-up Aktivitäten (Aktivitäten aus dem Bereich der Zivilgesellschaft). Das Planungsprinzip von LA 21 ist demnach das Gegenstromprinzip und ist durch gleichberechtigte Kooperation von AkteurInnen aus dem politisch-administrativen System, aus der Wirtschaft und aus dem privaten, zivilgesellschaftlichen Bereich gekennzeichnet. Zudem sind Akteure aus dem intermediären Bereich beteiligt. Die Top-down Initiierung von LA 21 Prozessen bringt das Problem der Mobilisierung mit sich.
Zukunftswerkstatt	In einer Zukunftswerkstatt bemühen sich BürgerInnen gemeinsam, wünschbare, mögliche, aber auch unmöglich erscheinende Zukünfte zu entwerfen und deren Durchsetzungsmöglichkeit (Chancen und Restriktionen) zu überprüfen. Drei Phasen: 1. Bestandsaufnahme, Kritik „Was stört mich?“ 2. Phantasie, Utopien, Ideensuche „In welche Richtung sollte sich der Prozess entwickeln?“ 3. Verwirklichung, Entwicklung realisierbarer Lösungen „Was hat uns daran gehindert?“ Zielsetzungen: • Überwinden von Resignation und Apathie • Mobilisierung von BürgerInnen, sich an Planungsprozessen zu beteiligen • Langfristige Perspektiven für die Arbeit in Gruppen und Organisationen erarbeiten • Konkrete Problemlösungen für Planungen liefern • Mittel zur Gründung von Bürgerinitiativen und Selbsthilfegruppen Vorgehen: • Offenes und vertrauensvolles Verhältnis herstellen • Aufgelockerte Arbeitsatmosphäre • Möglichkeit, sich persönlich kennenzulernen • Kombination von intuitiv-kreativen und rational-analytischen Arbeitsphasen wichtig • TeilnehmerInnenorientierte Moderation (nicht leiten, sondern begleiten) • Dokumentation der Ergebnisse für alle