

NÖ Dorf- und Stadterneuerung

Bürgerbeteiligung und Innovation im ländlichen Raum - Anspruch und Wirklichkeit

Martin HESIK

DI Martin Hesik, NÖ Dorf- und Stadterneuerung – Verband für Landes-, Regional- und Gemeindeentwicklung,
Hofgarten 3-4, 2801 Katzelsdorf, industrieviertel@dorf-stadterneuerung.at

1. EINLEITUNG

Die Niederösterreichische Dorf- und Stadterneuerung ist ein privater, gemeinnütziger Landesverband, der im Auftrag des Landes NÖ Gemeinden und Regionen in ihrer Entwicklung unterstützt. Der Verband blickt dabei auf eine mittlerweile 17-jährige Erfahrung im Bereich der Gemeindeentwicklung durch Bürgerbeteiligung und Kooperatives Handeln zurück. Mit Stand 2002 sind es rund 570 Gemeinden und Dorferneuerungsvereine die durch den Verband betreut werden.

Ausgangspunkt der Arbeit der NÖ Dorf- und Stadterneuerung ist die Erkenntnis, dass ein Politik- und Politikmodus „von oben nach unten“, angesichts Umsetzungsdefiziten von Planungen und Konflikten den gesellschaftlichen Rahmenbedingungen nicht mehr gerecht werden kann. Demnach sind administrative Grenzen und Zuständigkeiten oft nicht mehr problemadequat, Interaktionsformen, die „Akteure“ außerhalb des politisch-administrativen Systems lediglich als Empfänger von Planungen und Entscheidungen sehen, versagen daher.

Gleichzeitig sind vielerorts eigeninitiierte gesellschaftliche Kräfte am Werk, die versuchen Problemlagen selbst zu lösen und nicht darauf warten, dass die Politik diese aufgreift¹.

Hinsichtlich dieser sich ändernden Rahmenbedingungen hat es sich die NÖ Dorf- und Stadterneuerung zur Aufgabe gemacht, in den Kommunen als „Innovationsmotor“ zu wirken: Gemeinden in einer Neugestaltung der Schnittstellen zu den Bürgern und anderen Akteuren zu unterstützen, eine neue Handlungskultur der Beteiligung und des kooperativen Handelns zu plazieren und selbst-aktiven Bewegungen „Hilfe zur Selbsthilfe“ anzubieten.

Das Wirken der NÖ Dorf- und Stadterneuerung versteht sich dabei als Ergänzung zu bestehenden und bewährten Entscheidungsstrukturen und Handlungsweisen. Dort wo ein kooperatives Vorgehen erfolgsversprechender erscheint, in jenen Bereichen in denen Bürger Mitverantwortung übernehmen wollen und können, findet sich der Wirkungsbereich der NÖ Dorf- und Stadterneuerung.

1984:	Start der Dorferneuerungsaktion in 4 Testgemeinden in Niederösterreich
1985:	Einrichtung einer Landesgeschäftsstelle für Dorferneuerung bei der Niederösterreichischen Landesregierung (Abteilung R2 Raumordnung), Erlassung von Dorferneuerungsrichtlinien
1988:	Erste Ausgliederung aus der NÖ Landesregierung: Im politischen Bezirk Hollabrunn wird der Verein "Dorfwerkstatt Region Hollabrunn" gegründet - 141 Dorferneuerungsorte
1990:	Gründung des NÖ Dorferneuerungs-Landesverbandes: 2. Ausgliederung aus der Landesverwaltung – landesweite Organisation
1992:	Dorfwerkstätten in jedem Viertel in Niederösterreich (Industrieviertel, Weinviertel, Mostviertel, Waldviertel) - 338 Dorferneuerungsorte
1996:	Einbindung der Stadterneuerung - 16 Stadterneuerungsstädte in Niederösterreich
1997:	Namensänderung aufgrund erweiterter Aufgaben (Stadterneuerung, kleinregionale Entwicklung, Sonderprojekte, usw.) auf NÖ Dorf- und Stadterneuerung - Verband für Landes-, Regional- und Gemeindeentwicklung
1999:	4-Phasen-Modell der Dorferneuerung mit unterschiedlichen Schwerpunkten wird eingeführt
2000:	Initiative „Themendörfer – Dörfer- und Region mit Profil“ – Förderprogramm für regionale Impulsgeber
2002:	Initiative „Gemeindeentwicklung“ – neues Betreuungsmodul zur Effizienzsteigerung im politisch-administrativen Bereich in 8 Testgemeinden in Niederösterreich

Abb.1: Entwicklungsgeschichte der NÖ Dorf- und Stadterneuerung

2. GRUNDSÄTZE UND MODELLE DER BETEILIGUNG

2.1 Handlungsrahmen

Das Beteiligungsmodell der NÖ Dorf- und Stadterneuerung orientiert sich an vier wesentlichen Grundsätzen, die einen Handlungsrahmen für die praktische Arbeit liefern.

Dialog und Vermittlung

Gelten Bürger und andere Interessensgruppierungen außerhalb des politisch-administrativen Systems, nicht mehr nur als Empfänger, sondern als Akteure, so gewinnt der Kommunikations- und Dialogaspekt in Verfahren wesentlich an Bedeutung. Auf Dialog gestützte Prozesse ermöglichen es Problemwahrnehmungen und Sichtweisen verschiedener Akteure zusammenzuführen. Diese Zusammenschau wirkt in Form von Lernprozessen gleichzeitig zurück auf die Akteure. Damit können Barrieren zwischen gegenüberstehenden Wertewelten abgebaut und ein ganzheitlicheres Aufgabenverständnis unterstützt werden.

¹ Die Liste sich ändernder Rahmenbedingungen, Ursachen und Wirkungen auf kommunales Handeln, würde sich hier zweifellos weiterführen lassen, soll aber nicht Inhalt dieses Beitrags sein soll.

Prozeduralisierung

Unter Prozeduralisierung versteht sich, dass Problem-, Lösungsfindung und Realisierung vom Binnenbereich des politisch-adminstrativen Bereichs in die Schnittstelle zu anderen Akteuren verlagert werden. Problemerkörnung, Ideensuche, Maßnahmenentwicklung, usw. erfolgen demnach gemeinsam zwischen Politik, Verwaltung, der Bevölkerung und anderen Akteursgruppen.

Offene Prozesse

Beteiligungsverfahren in der NÖ Dorf- und Stadterneuerung sollen möglichst offen gestaltet werden. Zwei Aspekte sind dabei von Bedeutung: offen im Sinne von zugänglich für mögliche Beteiligte – dies möglichst frühzeitig – und offen hinsichtlich der Ergebnisse von Prozesse.

Handlungs- und Projektorientierung

Motive für partizipierende Bürger, Wirtschaftsakteure, usw. an Gestaltungsprozessen sind in der Regel ein greifbarer Nutzen resp. ein konkretes Ergebnis. Für den Einzelnen geht es um die Aussicht auf konkrete Veränderungen nicht nur um Planungen und Konzepte. Ein weiteres wesentliches Kriterium der Arbeit der NÖ Dorf- und Stadterneuerung ist daher die Handlungs- und Projektorientierung.

- Verzicht auf flächendeckende Realisierung
Grundsatz ist, dass nicht mehr flächendeckend ein ganzes Gemeindegebiet oder einer ganze Region “beplant” wird. Anstelle der Entwicklung eines komplexen Entwicklungsprogrammes, tritt die Entwicklung von konkreten, „angreifbaren“ Projekten, eingebettet in gemeinsame Leitideen. Aus Erfahrung kann damit eher sichergestellt werden, dass geplante Ideen auch Realität werden. Neue Ideen lassen sich im einzelnen Projekt leichter realisieren, Innovationen werden so schrittweise plaziert.
Das Vorgehen am Projekt ermöglicht im besonderen Maße auch die Qualifizierung und Bewußtseinsbildung der lokalen Akteure. Projekte werden zu „Lernorten” - sowohl im Bezug auf Inhalte als auch Verfahren - und erfüllen “Vorbild”- Funktionen für weitere Vorhaben und auch andere Gemeinden. Die Qualifizierung der lokalen Akteure wird damit dem Handeln externer Experten bevorzugt.
- Prinzipientreue im Einzelfall
Die Einhaltung von Entwicklungszielen wird am einzelnen Projekt nachgewiesen. Aus Erfahrung erhöht dies die Glaubwürdigkeit einer angestrebten Entwicklung. Ein „angreifbares“ Ergebnis vermittelt eine unmittelbare, subjektive Bestätigung für die geleistete Arbeit und fördert so die weitere Identifikation mit dem Prozess und die Handlungsbereitschaft einzelner Akteure.
- Überschaubare Etappen
Langfristige Planungsstrukturen werden durch einen mittelfristigen, überschaubaren Handlungszeitraum ersetzt. Das kurz- und mittelfristig Realisierbare steht am Anfang, verbunden mit der Möglichkeit darauf aufzubauen (nach GANSER & SIEBEL, 1993, S 114).

2.2 Rollenverständnis und Ort der Handlung

Beteiligung und Kooperatives Vorgehen, welches auf Abstimmungs- und Aushandlungsprozessen beruht, verlangt von allen Akteuren neue Verhaltensweisen und Anforderungen. In der Praxis sind die einzelnen Akteursgruppen dabei vielfach in ihrem Leistungsvermögen überfordert.

Dies macht Zwischeninstanzen notwendig, die gewisse Vermittlungsaufgaben übernehmen. Diese Rolle als neutraler Vermittler, in einem Spannungsfeld unterschiedlicher Akteure, Interessen und Werte, versucht die NÖ Dorf- und Stadterneuerung auszufüllen. Das Augenmerk der Arbeit liegt daher in der bewußten Gestaltung und Steuerung von Prozessen.

Die NÖ Dorf- und Stadterneuerung resp. die Betreuer vor Ort, nehmen damit eine Rolle wahr, die vielerorts als „intermediäre Instanz“ (SELLE, 1996, S 96) bezeichnet wird, wahr - eine zentrale Vermittlungs- und Vernetzungsposition an der „Schnittstelle“ zwischen verschiedenen Akteuren.

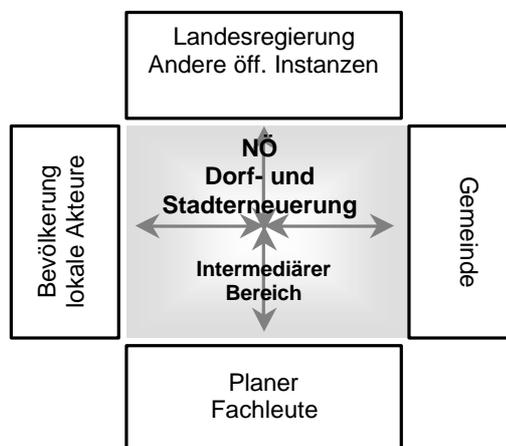


Abb.2: Die NÖ Dorf- und Stadterneuerung als intermediäre Instanz

Die Aufgaben eines Betreuers reichen dabei von beratender, moderierender, mediativer Funktion bis hin zur Aufgabe der Mobilisierung von Akteuren. Flexibel – je nach Anlaß und Situation – hat der Betreuer daher mit unterschiedlichen Rollen aufzutreten und die verschiedenen Aufgaben wahrzunehmen.

2.3 Die Beteiligungsmodelle: Dorferneuerung und Stadterneuerung

In der praktischen Anwendung finden zwei Beteiligungsmodelle ihren Einsatz: Jenes der Dorferneuerung – für ländliche Gemeinden, auf Ortsteilebene - und jenes der Stadterneuerung für „provincial towns“ – Stadt- und Marktgemeinden, die zentralörtliche Funktionen im ländlichen Raum übernehmen.

Dorferneuerung - Vereinsmodell

Ort der Handlung im Dorferneuerungsmodell ist die Katastralgemeinde resp. der Ortsteil. Der Ortsteil als unmittelbarer Lebensraum gewährleistet die subjektive Betroffenheit der (zu) partizipierenden Bevölkerung und bietet einen überschaubaren Rahmen der Handlung.

Basis der Bürgerbeteiligung in der Dorferneuerung bildet ein Dorferneuerungsverein. Dieser repräsentiert die überparteiliche Vertretung der Bevölkerung und stellt das Bindeglied zwischen Gemeindeführung und Bevölkerung dar. Der Verein dient als Projektinitiator und Koordinator des Dorferneuerungsprozesses.

Seit 1999 ist der Ablauf der Dorferneuerung in vier Phasen gegliedert:

- Informations- und Aktivierungsphase – Leitbilderstellung
Am Beginn der Dorferneuerung steht eine Informations- und Aktivierungsphase: Verschiedene Interessensgruppen und Schlüsselpersonen sind für die Mitarbeit zu gewinnen. Gemeinsam zwischen Bevölkerung, Gemeindevertretung und anderen lokalen Akteuren wird in „Dorfgesprächen“ ein Leitbild für den Ort erarbeitet. Dieses gibt Richtung und Meilensteine der künftigen Entwicklung der Ortschaft vor, soll dem Ort zu einem klaren Profil verhelfen und dient als Grundlage und Entscheidungshilfe für künftige Vorhaben.
Als Zeichen aktiver Bürgerbeteiligung wird schließlich ein Dorferneuerungsverein, als offene Plattform für alle initiativen Bewohner, gegründet.
- Projektentwicklung und – umsetzung
In dieser Phase werden die im Leitbild verankerten Ideen und Projekte weiterentwickelt und umgesetzt. Zur leichteren Realisierung von entsprechenden Vorhaben können Fördermittel von Seiten des Landes NÖ beantragt werden. In der Umsetzungsphase, die auf maximal 4 Jahre beschränkt ist, ist eine Begleitung durch den Betreuer gewährleistet.
- Geistige Dorferneuerung
Nachdem in der Phase 2 die wichtigsten und umfangreichsten Projekte umgesetzt wurden, liegt in der Phase 3 der Schwerpunkt in der Realisierung der geistigen Dorferneuerungsprojekte aus dem Leitbild (Kultur, Bildung, Soziales, usw.). Die begleitende Betreuung ist in reduziertem Ausmaß gegeben.
- Regenerationsphase
In dieser Phase wird der Ort nicht mehr direkt durch den Verband betreut. Der Verein bleibt Mitglied des Verbandes und hat als solcher Anspruch auf die Basisdienste wie z.B. Vermittlung von Kontakten, Einbindung in die Öffentlichkeitsarbeit, Information über Fördermöglichkeiten, usw.

Stadterneuerung - Beiratsmodell

In der Stadterneuerung basiert die Beteiligung auf einem Beiratsmodell. Der Stadterneuerungsbeirat setzt sich grundsätzlich aus Vertretern der Politik, der Verwaltung und der Bevölkerung zusammen. Im Beirat laufen die Fäden der verschiedenen Projekte und Aktivitäten zusammen. Hier findet die Koordination des Prozesses und der Inhalte statt. Hier wird versucht einen Konsens zwischen verschiedenen Interessen zu finden und hier werden Empfehlungen an den Gemeinderat abgegeben. Politische Mandatäre tragen die Projekte – wenn nötig – weiter in den Gemeinderat, wo endgültige Entscheidungen fallen. Ebenso kann die Gemeinde Projekte an den Beirat oder an diverse Arbeitskreise herantragen und dort Unterstützung einholen.

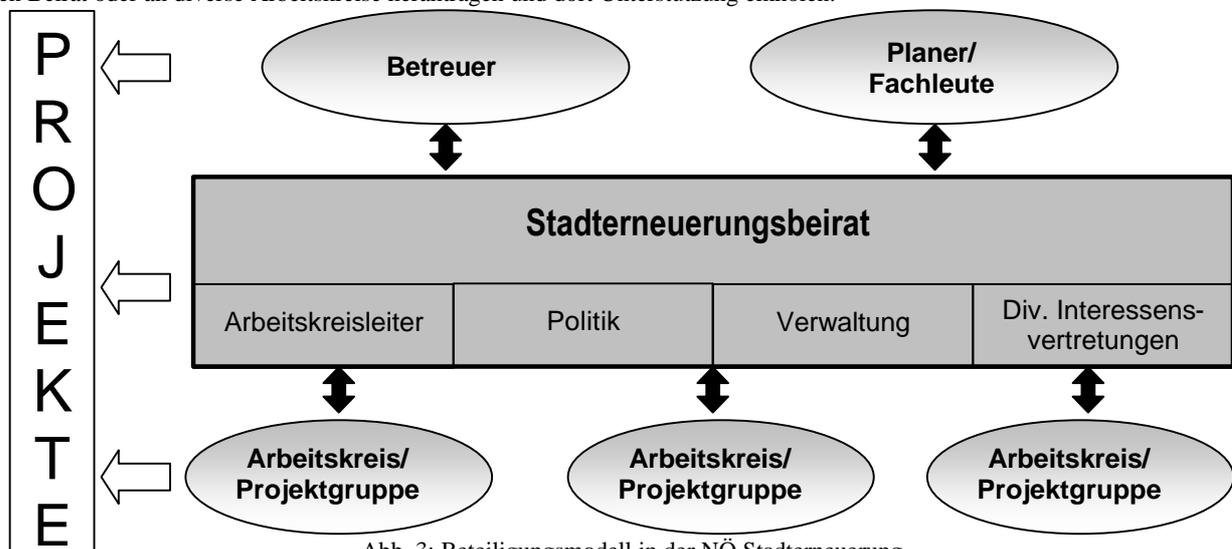


Abb. 3: Beteiligungsmodell in der NÖ Stadterneuerung

- Informations- und Aktivierungsphase**
 Den Beginn macht wiederum eine Informations- und Aktivierungsphase: Aufrufe zur Mitarbeit und Informationsveranstaltungen. Gleichzeitig gilt es, persönliche Kontakte nutzbar, Schlüsselpersonen und Meinungsbildner in der Gemeinde ausfindig zu machen und als Multiplikatoren für die Idee der Stadterneuerung zu gewinnen. Der Bewußtseinsbildung kommt in dieser Phase daher eine besondere Bedeutung zu.
 In einer intensiven Diskussion-Phase werden schließlich in Themen-Arbeitsgruppen gemeinsam zwischen Bevölkerung, Gemeinde und anderen lokalen Akteuren die Grundlagen für ein Stadterneuerungskonzept erarbeitet.
 Dieses Stadterneuerungskonzept ist wiederum kein Entwicklungskonzept im traditionellen Sinn - in der Konstruktion von Zielsystem und Programmen - sondern ein Orientierungsrahmen für die weitere Arbeit - bestehend aus Leitbild, Leitsätzen und konkreten Projektideen mit überschaubaren Handlungszeiträumen.
 Der Stadterneuerungsbeirat führt die Ergebnisse aus den Arbeitsgruppen zusammen und empfiehlt das Stadterneuerungskonzept zum Beschluß an den Gemeinderat.
- Projektentwicklungs- und Umsetzungsphase**
 Nach Beschluß des Stadterneuerungskonzepts und dessen Genehmigung durch die NÖ Landesregierung geht es an die Entwicklung und Umsetzung konkreter Projekte. Basis dafür sind Themen- oder Projektarbeitsgruppen. Die Koordination der Vorhaben kommt dem Stadterneuerungsbeirat zu. Dermaßen entwickelte Projekte können schließlich bei der Landesregierung zur Förderung eingereicht werden.
 Der Betreuer übernimmt auch hier je nach Situation Beratungs-, Moderations-, Mediations- und Motivationsaufgaben. Jährliche Evaluierungen dienen als Kontrolle und Reflexion über die gemeinsam, geleistete Arbeit und erfüllen auch wichtige Motivationsaufgaben für den weiteren Prozess.

2.4 Beteiligungsinstrumente

In den letzten Jahren und Jahrzehnten hat sich national und international ein breites Spektrum an Beteiligungsverfahren und Methoden entwickelt.

Bilden die vorgestellten Beteiligungsmodelle in der NÖ Dorf- und Stadterneuerung den institutionellen Rahmen der Beteiligung, so finden darin eine Reihe von einzelnen Beteiligungsinstrumenten ihren Einsatz. Die NÖ Dorf- und Stadterneuerung geht dabei von einem Stufenmodell der Beteiligung aus. Am untersten Ende stehen einseitige Möglichkeiten der Information und Anhörung, am anderen Ende der Prozess der gemeinsamen Entscheidungsfindung. Entscheidungsgewalt wandert hier in den Zwischenbereich von politisch-administrativem System und lokalen Akteuren.



Abb. 4: Stufenmodell der Beteiligung

Anspruch der NÖ Dorf- und Stadterneuerung in der Arbeit vor Ort ist es, möglichst alle Stufen zu durchlaufen und vielseitige Beteiligungsangebote zu ermöglichen. Die Einbeziehung der Bevölkerung beginnt dabei bei der reinen Information über Vorhaben der Gemeinde, geht über Anhörung und Diskussion mit Betroffenen bis hin zum aktiven Mitgestalten und Mitentscheiden der Bevölkerung über Zukunftsfragen. Der Einsatz des reich gefüllten „Instrumentenkoffers“ erfolgt je nach Problemstellung, Zielen, Akteurskonstellation und - einem in der Praxis sehr wesentlichen Faktor – dem politischen Willen.

3. ERFahrungen AUS DER PRAXIS – ANSPRUCH UND WIRKLICHKEIT

Missverständnisse, Gefahren und Vorbehalte gegenüber Beteiligungsverfahren sind in der Beteiligungspraxis zahlreich anzutreffen – dies sowohl auf Seiten der Politik als auch auf Seiten der Bevölkerung. Nicht alle Ziele und Ansprüche von Beteiligung lassen sich so vor Ort eins zu eins verwirklichen, der Spagat zwischen eigenen Ansprüchen und den realen Möglichkeiten ist nicht immer zu schaffen. Einen kurzen Einblick in die diesbezüglichen Erfahrungen der NÖ Dorf- und Stadterneuerung soll folgend gegeben werden.

3.1 Dialog und Vermittlung

Dialogbereitschaft der Akteure zählt, wie versucht wurde darzustellen, als wesentliche Voraussetzung für Beteiligung und kooperatives Vorgehen. Vielerorts zeigen sich schon bei diesem Grundsatz die praktischen Probleme der Umsetzung.

Wissen und Erfahrung bezüglich Beteiligungsverfahren und deren Vorzüge ist gerade im ländlichen Raum oft noch sehr begrenzt vorhanden. Die Bereitschaft von politischen Entscheidungsträgern, Bewußtseinsbildung, Moderation und Beratung zu finanzieren und deren Wertigkeit zu erkennen, ist nicht überall von Beginn an gegeben. Motivation für eine Teilnahme an der Dorf- und Stadterneuerungsaktion ist zunächst meist die Aussicht auf finanzielle Förderungen. Hier ein entsprechendes Bewußtsein zu schaffen kann für den Betreuer ein steiniger Weg sein, der seine Zeit benötigt - je nach Situation und Zielgruppe, Monate oder Jahre.

Beispielsweise ist das Bewußtsein über das Austragen von Konflikten als "natürlichen" Bestandteil von Lösungsfindungsprozessen, in der breiten Bevölkerung nur gering ausgeprägt. Ein hartes Aufeinanderprallen von unterschiedlichen Meinungen wird eher als unangenehm empfunden. Konflikte werden gerne an andere Instanzen delegiert. Damit fehlt es dann häufig an notwendigen Konfliktlösungskompetenzen – an Routine und Lust für Argumentieren, Aushandeln und Gestalten.

Unterschiedliche Wissens- und Bildungsstände, Wahrnehmungsdifferenzen, unterschiedliches Problembewußtsein, persönliche Vorbehalte, usw. tragen das ihre dazu bei, dass aus den daraus resultierenden Kommunikationsproblemen unüberwindbare Hürden für das Finden eines Konsens werden. Der Betreuer steht hier mit seiner Moderator- und Vermittlerrolle sehr schnell auf verlorenem Posten. Dies vorallem dadurch, da die Ursachen dieser Kommunikationsprobleme zumeist in Vorgeschichten des Prozesses liegen.

3.2 Prozeduralisierung

Problemerkörterung, Ideensuche, Maßnahmenentwicklung, Entscheidungsfindung finden gemeinsam zwischen unterschiedlichen Akteuren statt: Auch dieser Grundsatz birgt in der Praxis seine Tücken oder ist mit Mißverständnissen verbunden.

Von Seiten der Politik sind es häufig strukturelle Widerstände, das Beharren auf "alten" Verhaltensmustern. Beteiligungsverfahren werden dabei als Angriff auf legitimierte Kompetenz- und Entscheidungsstrukturen gesehen. Auf Seiten der Bevölkerung herrschen vielfach Haltungen vor, die Beteiligung, die nicht in einem „Bürger-Entscheid“ gipfelt, als "Beschäftigungstherapie" ansehen (Wobei die Handlungsverantwortung gleichzeitig gerne delegiert wird). Derartige Haltungen blenden die vielschichtigen Vorzüge von Beteiligung nicht nur aus, sondern zeigen auch, dass man es nicht gewohnt ist, Problemlösungen ohne Einsatz einer (politischen) Entscheidungsmacht herbeizuführen.

Klar ist aus der Praxis aber auch: Projekte stehen und fallen zumeist mit der Haltung von einzelnen (politischen) Entscheidungsträgern. Verlassen diese das Boot, verschwinden oft schon weit gediegene Projekte auf unbestimmte Zeit wieder in den Schubladen. Ökonomische und politische Entscheidungsmacht kann letztendlich nicht "wegdiskutiert" werden. (Wenngleich es Aufgabe des Betreuers ist, als Anwalt von "schwächeren" Gruppierungen diesen zu ihrer Stimme zu verhelfen.)

Kooperative Verfahren führen daher nicht per se zu besseren Entscheidungen und Lösungen. Beim Aufeinanderprallen von harten Interessengegensätzen können selbst durch kooperative Verfahren oft keine Kompromisse gefunden werden. Vor diesem Hintergrund kann die Absicherung durch politische Entscheidungsgewalt auch als Notwendigkeit und Voraussetzung von effizienter Projektentwicklung und Beteiligung gesehen werden.

3.3 Offene Prozesse

Auch die "Offenheit" von Prozessen für mögliche Beteiligte birgt in der Praxis Gefahren in sich.

Zum einen ist hier die mangelnde gesellschaftliche Repräsentativität des Beteiligtenkreises und die soziale Selektivität von Verfahren zu nennen. Die Zusammensetzung der beteiligten Bürger ist kaum mit jener der Gesamtbevölkerung vergleichbar. Gesellschaftliche Gruppen sind zumeist über- oder unterproportional vertreten. Beteiligungsinstrumente sprechen nicht alle gesellschaftlichen Gruppierungen gleichermaßen an. Verfahren, wie mit Kärtchen moderierte Workshops, die stark auf das Medium Sprache fixiert sind, erschweren beispielsweise die Aktivierung von (sozial benachteiligten) Gruppen, da sowohl gesprochene als auch geschriebene Sprache im Gegensatz zur Handlung erst in den mittleren Bildungsschichten an Bedeutung gewinnen (HINTE, 1998, S 155).

Im Zusammenhang mit der Frage der gesellschaftlichen Repräsentativität stellt sich auch die Frage der Legitimation von Vertretungsansprüchen. Vertreter von gesellschaftlichen Gruppierungen sind oft als solche selbsternannt und besitzen kein nachvollziehbares Mandat, Interessen und Standpunkte im Namen von anderen zu vertreten. Damit besteht die Gefahr, das Einzelinteressen unter dem Deckmantel von Vertretungsansprüchen überproportional Gewicht verliehen wird.

Der Zugang zum Beteiligungsprozess soll zwar prinzipiell offen für mögliche Beteiligte sein. In der Praxis ist dies aber auch mit Beschränkungen verbunden. Für erfolgreiche Projekte bedarf es auf dem Weg von der Idee bis zur Umsetzung eines stabilen Akteurskreises. Ein ständiger Wechsel von Akteuren führt zu Unklarheiten in Positionen, Aufgaben und Zuständigkeiten. Nach außenhin zu starre Gruppen stellen allerdings das Prinzip der Offenheit in Frage und hemmen die Beteiligung. Damit wird die in der Praxis häufig zu erwägende Gratwanderung deutlich.

Projektarbeitsgruppen müssen stets auch alle entscheidungsrelevanten Akteure einbinden. Die Schwierigkeit einer Konsensfindung steigt dabei unweigerlich mit der Anzahl der Akteure. Damit ist auch die Begrenzung der Teilnehmerzahlen aus Effizienzgründen empfehlenswert.

3.4 Handlungs- und Projektorientierung

Soweit die Vorzüge des Vorgehens am Projekt in diesem Artikel bereits beschrieben wurden, in der Praxis ist auch diesbezüglich mit Problemen zu rechnen.

Zum einen ist hier die Gefahr der inhaltlichen Selektivität zu nennen. Projekte sind zumeist themenspezifisch, womit sich Innovationen auch auf einzelne Inhalte beschränken. Breitenwirksame Innovation sind daher unwahrscheinlich und es besteht die

Gefahr, dass neben innovativen Inseln der graue Durchschnitt weiterwächst (GANSER & SIEBEL, 1993, S 95). Das Vorgehen am Projekt wird somit zum "Stückwerk". Das Scheitern eines einzelnen Projekts kann einen Prozeß zum Stillstand bringen und angestrebte Ziele in weitere Ferne rücken. Sind nicht unmittelbare Erfolge greifbar, so machen sich Auflösungserscheinungen im Beteiligtenkreis breit und nur allzu schnell gehen Akteure verloren, die kaum mehr zu aktivieren sind. Die Projektrealisierung als Motivationsquelle der Akteure führt in der Praxis daher häufig zum "Zwang" zu schnellen Ergebnissen.

Damit wird weiters klar, dass sich unter Beteiligung entwickelte Projekte häufig auf einem geringen Konfliktniveau bewegen. Kommunale „Schlüssel“-Probleme und innovative Themen - mit hohem Konfliktpotenzial - entziehen sich damit aber einer kooperativen Bearbeitung. Probleme, die über eine vermeintliche Konsensbereitschaft hinausgehen, bleiben – zumindest im Beteiligungsprozess – daher häufig auf der Strecke.

Schnell kann ein Projekt auch zum Spielball von politischen Gegnern werden. Vielerorts sind Projektideen parteipolitisch behaftet und so mit "Urheberschaftspatenten" versehen. Eine (konsensuale) Realisierung – von vielleicht sehr innovativen – Projektideen ist dann aus parteitaktischen Gründen besonders schwierig.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Die Vielzahl der genannten praktischen Probleme, Gefahren und Beschränkungen (wer praktische Erfahrung mit Bürgerbeteiligung hat, weiß, dass sich diese Liste noch fortsetzen ließe) soll nun keineswegs zum Argument führen, dass die Ansprüche von Bürgerbeteiligung und kooperativem Vorgehen im Alltag nicht einzulösen sind. Beteiligung ist in der Praxis aber ein oft steiniger Weg, der durch Ambivalenzen und Gratwanderungen gekennzeichnet ist. Wie bereits eingangs erwähnt sollen Beteiligungsverfahren dort ihren Einsatz finden, wo angesichts ungelöster resp. neuer Probleme neue Handlungsweisen gefragt, dort wo Bürger Verantwortung übernehmen wollen und mitgestalten können.

Die langjährige Erfahrung der NÖ Dorf- und Stadterneuerung zeigt, dass auch neue Verfahren im ländlichen Raum Platz greifen. Die Beteiligungspraxis wird dabei mit Bestimmtheit nicht allen Ansprüchen eines wissenschaftlichen Diskurses über Bürgerbeteiligung gerecht, zeigt aber einen gangbaren Weg, wie auch im ländlichen Raum Innovationen Eingang finden können.

Dabei ist die ausgeprägte soziale Kompetenz hervorzuheben, die für diese Arbeit vor Ort notwendig ist. Denn neben Geduld, situativer Flexibilität und Verfahrenskreativität sind es vor allem Pflege von Kontakten zu den Entscheidungsträgern, viel Einfühlungsvermögen und die Kenntnis der Eigenheiten der Menschen, die für die Steuerung derartiger Prozesse gefragt sind.

Um abschließend auf den Titel der CORP 2002 „Wer plant Europas Zukunft“ zurück zu kommen, so drängt sich aus der Erfahrung der NÖ Dorf- und Stadterneuerung folgende Schlußfolgerung auf: Kooperative Verfahren und Beteiligungsmodelle werden auch in Zukunft an Bedeutung gewinnen und sich vielfach als die wirkungsvollere Strategie herausstellen. Damit wird auch der Bedarf an intermediären Organisationen zunehmen.

Die zukünftige Planungs- und Politikpraxis wird daher mehr den je von der Kombination unterschiedlicher Handlungsstile geprägt sein. Kennzeichnend wird die flexible Koordination und Grenzüberschreitung zwischen Verfahren sein: hoheitlich-hierarchische, kooperative, selbst-regulative, usw. Je nach Situation und Problemlage gilt es die richtige Balance zu finden.

Auch Planungsverfahren werden immer häufiger gegenüber anderen Akteuren geöffnet. Mit der Zunahme kooperativer Verfahren werden sich daher auch die Planer vermehrt um zusätzliche Qualifikation hinsichtlich Moderation, Prozesssteuerung, usw. bemühen. Die Praxis zeigt dies bereits. Planungsbüros werden damit allerdings mit Bestimmtheit keine intermediären Organisationen ersetzen können. Die Rolle des Planers im Prozess, verlangt von ihm einen fachlichen Input und fachliche Positionen. Damit wird der Status eines neutralen Akteurs aufgegeben – das wesentlichste, und für eine breite Akzeptanz unter den involvierten Akteuren notwendige, Merkmal einer Moderator- und Vermittlerrolle.

LITERATURVERZEICHNIS

- Ganser, K. & Siebel, W.: Vom Aufbaustab Speer bis zur Internationalen Bauausstellung Emscher Park und darüber hinaus, in: Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (DISP), 1993.
- Hinte, W.: Bewohner ermutigen, aktivieren, organisieren – Methoden und Strukturen für ein effektives Stadtteilmanagement, in Alisch, M.: Stadtteilmanagement – Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt, Leske+Budrich, S 153-170, 1998.
- Selle, K.: Planung und Kommunikation – Gestaltung von Planungsprozessen im Quartier, Stadt und Landschaft, Bauverlag, 1996.