

Partizipationstool – Tool zur Überwindung von prozessbedingten Barrieren in Infrastrukturprojekten

Alexander Neumann, Sonja Busch, Wiebke Unbehaun

(DI Dr. Alexander Neumann, netwiss GesmbH, alexander.neumann@netwiss.at)

(Mag. Sonja Busch, mediative solutions OG, busch@mediative-solutions.at)

(DI Wiebke Unbehaun, Universität für Bodenkultur Wien, wiebke.unbehaun@boku.ac.at)

1 ABSTRACT

Der Anteil der Bevölkerung, der an der Planung und Entwicklung des eigenen Lebensumfelds mitgestalten und mitbestimmen möchte, ist in den letzten Jahrzehnten stetig gestiegen. Die Realisierung von Infrastrukturprojekten ist nur noch möglich, wenn möglichst gute Lösungen erarbeitet werden, die auf ausreichende Akzeptanz bei allen betroffenen und beteiligten Akteurinnen und Akteuren treffen – und dies bedarf eines professionellen, effizienten und konstruktiven Partizipationsprozesses.

Mit Hilfe des Partizipationstools (entstanden aus einem ways2go-Forschungsprojekt, bmvit) wird erstmalig ein optimales Zusammenspiel von technischen und nicht-technischen Methoden in Partizipationsprozessen über ein technologiebasiertes Planungswerkzeug zur Reduktion von planungs- und prozessbezogenen Barrieren und zur Unterstützung bzw. signifikanten Verbesserung der Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen ermöglicht. Das Partizipationstool baut auf den existierenden Methoden der Partizipation, dem rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmen, den Erkenntnissen aus der Praxis der Partizipation und den Anforderungen aller in Partizipationsprozessen beteiligten Personen, Personengruppen, Institutionen, Unternehmen etc. auf.

Das Partizipationstool besteht aus zwei Teilen: Das Frontend enthält sämtliche Online-Applikationen, die direkt im Partizipationsprozess eingesetzt werden können. Diese umfassen die Darstellung von Dokumenten jeder Art, von Personen, Gruppen und Terminen, ein Kommunikationsforum, die Möglichkeit zu Stellungnahmen etc. - das Frontend entspricht damit dem im Partizipationsprozess nach außen sichtbaren Teil des Partizipationstools. Das Backend stellt die Verwaltungsebene des Partizipationstools und damit des gesamten Partizipationsprozesses dar. Hier wird die Gesamtarchitektur der Partizipation verwaltet, werden alle Online-Applikationen betreut sowie alle Offline-Methoden und die Schnittstellen zwischen „online“ und „offline“ organisiert. Das gesamte Tool ist modulartig aufgebaut, um damit (je nach Bedarf eines Partizipationsprojekts) unterschiedliche Varianten bezogen auf Methoden und Umfang realisieren und anwenden zu können. In Summe wird mit dem Partizipationstool bidirektionale Kommunikation zum jeweiligen Projekt ermöglicht und im Kern die Komplexität von Partizipationsprozessen eingefangen, systematisch dargestellt und damit greif- und bearbeitbar gemacht.

Vom Einsatz des Partizipationstools profitieren alle beteiligten Personen Personengruppen, Institutionen, Unternehmen: Beteiligungsverfahren werden konstruktiver und effizienter (Zeit- und Kosteneinsparungen), die Planungssicherheit steigt, die Planung und Durchführung von Partizipationsprozessen wird klarer und professioneller und die Akzeptanz für erarbeitete Lösungen und die Barrierefreiheit im Zugang zu Partizipationsverfahren wird deutlich erhöht. Das Partizipationstool kann in Beteiligungsverfahren im Rahmen von Infrastrukturprojekten auf kommunaler, regionaler, nationaler aber auch internationaler Ebene eingesetzt werden. Neben der öffentlichen Verwaltung und der Politik zielt das Partizipationstool auch auf Infrastrukturprojekte ab, die von privaten Unternehmen umgesetzt werden.

2 AUSGANGSLAGE

Infrastrukturprojekte stellen einen wesentlichen Konjunkturmotor dar und sind entscheidend für die langfristige Lebens- und Standortqualität. Der Anteil der Bevölkerung, der an der Planung und Entwicklung des eigenen Lebensumfelds mitgestalten und mitbestimmen möchte, ist in den letzten Jahrzehnten stetig gestiegen. Die Stufen bzw. Ebenen der Information oder Konsultation werden jedoch seitens großer Teile der Bevölkerung als nicht mehr ausreichend erachtet – die Forderungen nach Kooperation, nach einer professionellen Mitgestaltung und Mitbestimmung, sind in nahezu allen öffentlichkeitsrelevanten Projekten sichtbar.

Die Realisierung von mobilitätsrelevanten Infrastrukturprojekten bedarf nicht nur bei der betroffenen Bevölkerung einer ausreichenden Akzeptanz. In vielen Fällen stellt sich die Herausforderung, mit Ziel- und Interessenskonflikten zwischen der Öffentlichen Hand, projektwerbenden Unternehmen, Interessengruppen und Verbänden, Planungsbüros und den betroffenen Bürgerinnen und Bürgern umzugehen. In der Praxis der

Partizipation lässt das Maß an konstruktivem Miteinander noch sehr viel Spielraum zur Verbesserung. Oft wird die Möglichkeit der Mitgestaltung und Mitbestimmung als Plattform des Widerstands um jeden Preis genutzt. Die Konsequenz daraus ist, dass viele Infrastrukturprojekte kaum noch eine Chance auf Realisierung haben und die Bereitschaft seitens Unternehmen, Politik und Verwaltung zu einer ehrlichen Einbindung der Bevölkerung teilweise wieder rückläufige Tendenzen aufweist. Einen beträchtlichen Anteil an diesem Umstand hat die Art und Weise, wie Partizipation in vielen Fällen von Infrastrukturvorhaben in der Praxis umgesetzt wird. Die Entwicklung (und darauf aufbauend der Praxiseinsatz) eines Partizipationstools sollte hier die Möglichkeit schaffen, planungsprozessbezogene Barrieren zu reduzieren und damit eine signifikante Verbesserung der Bürgerbeteiligung in mobilitätsrelevanten Planungsprozessen hin zu einem konstruktiven, ehrlichen und effizienten Miteinander zu erreichen.

Es gibt eine sehr große Anzahl und Vielfalt unterschiedlicher Methoden der Partizipation. Diese teilen sich auf in traditionelle (nicht technologiebasierte) Methoden wie Konsensuskonferenz, Planungszelle, Zukunftswerkstatt, Kooperativer Diskurs, Mediation, Runder Tisch, „Open Space“, Neo-Sokratischer Dialog, Workshops jeglicher Art, Bürgerforen, Bürgerversammlungen, Bürgerbeiräte etc. und internet-basierte e-Partizipationsmethoden wie Online-Befragungen, Internetforen, Chats, e-Petitionen etc.

In der derzeitigen Praxis hängt die Auswahl der Methode vom jeweiligen Projektvorhaben, der Erfahrung und dem Wissensstand der Projektverantwortlichen und der gewünschten Intensität der Partizipation und Mitbestimmung ab. Dies führt dazu, dass nicht immer die „optimalen“ Methoden aus dem Pool existierender Methoden Anwendung finden und sehr selten eine „Gesamtarchitektur“ aus „Online-“ und „Offline-Elementen“ eines Partizipationsprozesses erstellt wird. Welche Methoden wann optimal zum Einsatz gebracht werden können, bedarf einer genauen Analyse der jeweiligen Situation resp. der Beachtung relevanter Auswahlkriterien.

Technologiebasierte Methoden werden in den meisten Fällen gar nicht oder nur sehr eingeschränkt eingesetzt. Als Gründe dafür werden meist die Nachteile von unpersönlichem Kontakt und das Nicht-Erreichen von Teilen der Bevölkerung (Coverage-Probleme) genannt. Ein umfassender und jeweils optimierter Einsatz von bereits bekannten und erprobten technologiebasierten Methoden sowie innovativen Ansätzen, findet somit derzeit nur selten statt. Die Konsequenz daraus ist, dass jeweils eine nennenswerte Anzahl an planungsprozessbezogene Barrieren nicht oder nicht ausreichend überwunden werden können und damit keine optimalen oder oft auch gar keine Lösungen erarbeitet werden.

3 INTERNATIONALER KONTEXT

Beteiligungsverfahren werden bei Infrastrukturprojekten weltweit durchgeführt. Allerdings werden hier auch international selten bedarfsgerechte Kombinationen aus Methoden (online- und offline Services) angewandt, auch wenn insgesamt die Nutzung von e-Partizipations-Services weltweit auf dem Vormarsch ist. Bereiche, in denen e-Partizipations-Services von Bürgerinnen und Bürgern besonders genutzt werden, sind Umwelt, Gesundheit und Bildung. Laut dem aktuellen „United Nations E-Government Survey 2010“ steht im Vordergrund zwar das Verbreiten von Informationen, doch immer mehr Regierungen nutzen auch Web 2.0 Anwendungen und soziale Netzwerke wie facebook oder twitter um Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeiten zu geben, am politischen Gestaltungsprozess teilzuhaben – und dies vor allem auf lokaler Ebene. Wenn es darum geht, Entscheidungsprozesse mit zu beeinflussen, sind Regierungen noch zurückhaltend. Nur 9% aller Länder erlauben und nutzen e-Petitionen – führend ist hier Großbritannien.

Wie in „United Nations e-Government Survey 2010“ betont, ist es für den Erfolg von e-Partizipation wichtig vor allem auf Sprache, Form, Inhalt und Zugangsmöglichkeiten zu achten. Um hier alle Bevölkerungssegmente zu erreichen, sollte ein Methodenmix angewandt werden. Laut dem Bericht hat sich gezeigt, dass Top-Down Ansätze oft erfolglos bleiben. Bürgerinnen und Bürger nutzen dann e-Partizipation, wenn sie bereits in den Planungsprozess vor der eigentlichen Umsetzung des e-Services eingebunden sind. Auch zeigt sich, dass eine gleichberechtigte Teilhabe von Männern und Frauen nur möglich ist, wenn gender mainstreaming ernst genommen und entsprechende Ziele und Strategien bereits im Planungsstadium sowie in der weiteren Durchführung berücksichtigt und verankert werden. Dies gilt genauso für Strategien des Diversitätsmanagements.

Zu ähnlichen Schlüssen kommt auch die europäische Kommission. Im Rahmen des EC „e-Participation Programme“ werden verschiedene Projekte innerhalb der EU gefördert. Ziel ist es neue Verfahren zu

entwickeln und innerhalb der EU zu verbreiten. Ein Blick auf die geförderten Projekte zeigt jedoch, dass keines der Projekte versucht ein Verfahren zu entwickeln, das es ermöglicht bedarfsgerecht Methoden (online oder nicht online basiert) auszuwählen und anzuwenden. Es werden hauptsächlich vereinzelte Methoden getestet und dies vor allem im Bereich der Gesetzesentwicklung. Thematisch scheinen Umweltthemen, vor allem Klimawandel und die spezifische Beteiligung von Jugendlichen von Interesse zu sein. In der Entwicklungszusammenarbeit werden seit Jahrzehnten partizipative Methoden getestet und erfolgreich angewandt. Auch wenn die Nutzung konventioneller Methoden (offline) im Vordergrund steht, gibt es hier verschiedene interessante e-Partizipation Pilotprojekte.

Österreich ist weder auf EU-Ebene noch in der internationalen Debatte führend - laut der UN-Studie scheint es hier noch einiges an Nachholbedarf zu geben. Während Österreich 2008 im e-Participation Ranking noch auf Platz 20 lag, hat es sich 2010 nicht unter den Top 20 halten können, weder bei e-Government, noch bei e-Partizipation. Das Ranking wird von Südkorea angeführt. Von den EU Ländern befinden sich mit Spanien (Platz 3) und Großbritannien (Platz 4) zwei unter den ersten 5. Weiterhin sind Estland, Dänemark, Deutschland, Frankreich, Niederlande, Belgien, Litauen und Slowenien unter den Top 20.

4 DIE ÜBERWINDUNG VON BARRIEREN – EINE HERAUSFORDERUNG

Das Überwinden folgender Barrieren muss Ziel jeder Partizipation sein – damit sollte auch das Partizipations-tool hierzu einen wichtigen Beitrag leisten.

- Die Einbindung einer kleinen Minderheit von Betroffenen (aktiv Beteiligte) ohne die Sicherheit, die Meinung, Bedürfnisse und Interessen möglichst aller Betroffenen im Verfahren vertreten zu haben;
- Keine ausreichende Barrierefreiheit im Zugang zum gesamten Partizipationsprozess;
- Keine zeitlich und räumlich unabhängige Möglichkeit der Mitgestaltung innerhalb des Partizipationsprozesses;
- Der Missbrauch von Partizipationsverfahren als Forum des Widerstands gegen nicht projektrelevante Personen, Einrichtungen, Parteien, Haltungen, Werte etc. und damit eine destruktive Haltung im Verfahren selbst;
- Geringe zeitliche und finanzielle Effizienz der Partizipation, vor allem auch über die Möglichkeit, das Partizipationsverfahren zeitlich zu „verschleppen“;
- Keine ausreichende Übersicht und Klarheit über alle projektrelevanten Daten und Informationen (Ausgangslage, Zielsetzung und einzelne Sichtweisen dazu, Handlungsspielräume, Planungsgrundlagen, Planungsstand, Planungsunterlagen, beteiligte Gruppen und Interessen, einzelne Sichtweisen und Standpunkte zum Projekt selbst, Planungsabläufe, Entscheidungsabläufe, rechtlicher Rahmen etc.)
- Keine oder unprofessionelle Begleitung von Rückbindungsprozessen von Delegierten in die jeweiligen Herkunftsgruppen;
- Keine ausreichende Trennung zwischen den Interessen und Bedürfnissen von Privatpersonen bzw. Vertreterinnen und Vertretern von Gruppen;
- Ineffiziente Schnittstellen zwischen dem Partizipationsverfahren und dem jeweiligen formellen Verfahren (Verwaltungsverfahren zur Genehmigung etc.);
- Keine ausreichende Planungssicherheit für Projektwerber;
- Keine ausreichend repräsentative Erhebung des Meinungsbilds aller Betroffenen als Grundlage für eine Entscheidung bzw. demokratiethoretisch bedenkliche oder nicht transparente Entscheidungsprozesse.

Die Herausforderungen in der Erarbeitung des Partizipationstools lagen vor allem auch in dem Zusammenspiel von technischen und nicht-technischen Methoden für mögliche Anwendungsfälle einer Partizipation, um damit möglichst einen Beitrag zur Überwindung der genannten Barrieren zu leisten.

5 PARTIZIPATIONSTOOL – DER AUFBAU

Das Partizipationstool soll als ein technologiebasiertes Planungswerkzeug ein optimales Zusammenspiel von technischen und nicht-technischen Methoden in Partizipationsprozessen zur Reduktion von planungs- und prozessbezogenen Barrieren und zur Unterstützung bzw. signifikanten Verbesserung der Bürgerbeteiligung in Planungsprozessen ermöglichen. Diese Unterstützung sollte nicht nur in der Durchführung des Beteiligungsprozesses, sondern einerseits auch in der Planung, der Dokumentation und dem Monitoring stattfinden und andererseits auch die Analyse und Evaluierung eines Prozesses begleiten (siehe Abbildung 1).

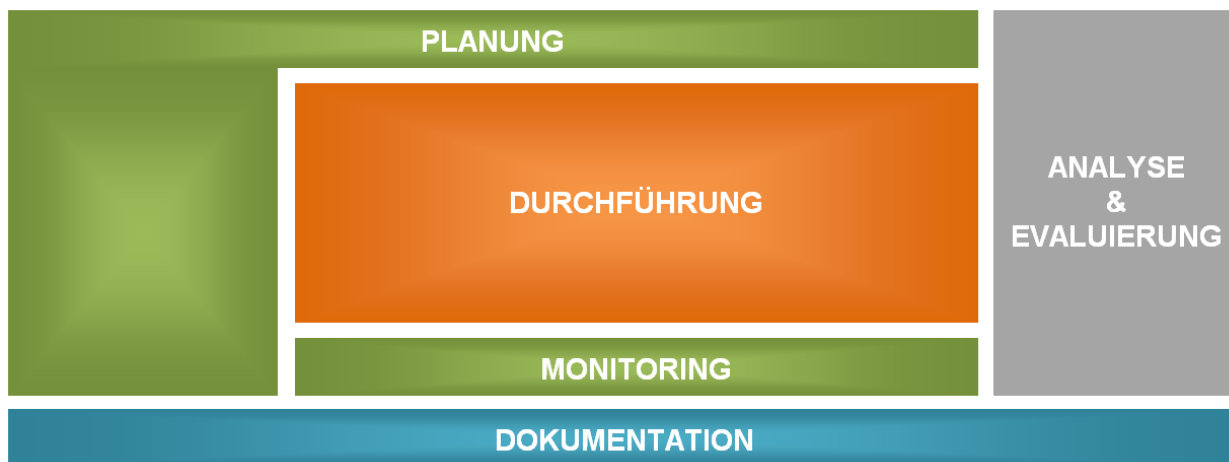


Abbildung 1: Einsatzbereiche des Partizipationstools im zeitlichen Ablauf einer Beteiligung

Das Partizipationstool besteht aus zwei Teilen: Das Frontend enthält sämtliche Online-Applikationen, die direkt im Partizipationsprozess eingesetzt werden können. Das Frontend entspricht dem im Partizipationsprozess nach außen sichtbaren Teil des Partizipationstools und umfasst unter anderem ein intelligentes Dokumentenmanagementsystem, die Möglichkeit der Darstellung von Personen und Gruppen, von Ereignissen (Begehungen, Versammlungen etc.), Kommunikations-, Mitbestimmungs- und Mitgestaltungs-tools etc. – im Kern wird dies über die vier Teile/Elemente „Personen“, „Gruppen“, „Events“ und „Dokumente“ abgebildet (siehe Abbildung 2), die jeweils untereinander verknüpft sind. Das Backend stellt Verwaltungsebene des Partizipationstools und damit des gesamten Partizipationsprozesses dar. Hier wird die Gesamtarchitektur der Partizipation verwaltet, werden alle Online-Applikationen betreut sowie alle Offline-Methoden und die Schnittstellen zwischen „online“ und „offline“ organisiert. Das gesamte Tool ist modulartig aufgebaut, um damit (je nach Bedarf eines Partizipationsprojekts) unterschiedliche Varianten bezogen auf Methoden und Umfang realisieren und anwenden zu können. In Summe wird mit dem Partizipationstool bidirektionale Kommunikation zum jeweiligen Projekt ermöglicht und im Kern die Komplexität von Partizipationsprozessen eingefangen, systematisch dargestellt und damit greif- und bearbeitbar gemacht.

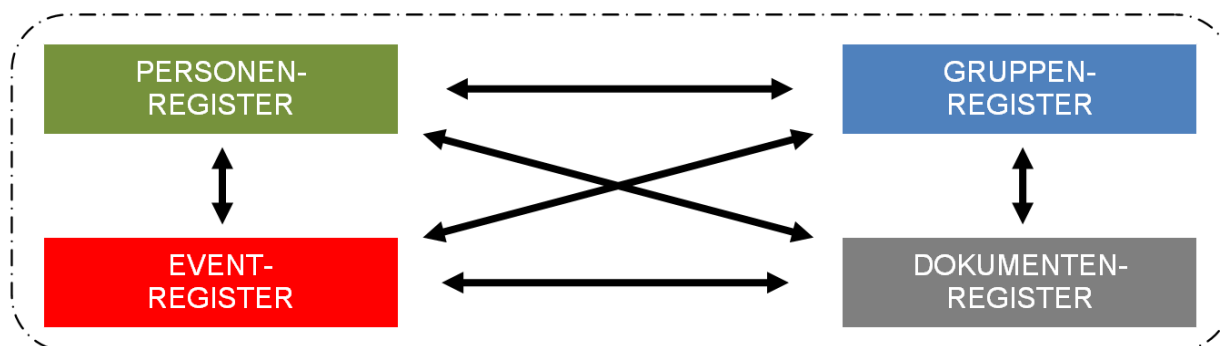


Abbildung 2: Grobstruktur / Elemente des Partizipationstools

6 PARTIZIPATIONSTOOL – DER NUTZEN

Der Einsatz eines Partizipationstools soll auf jeden Fall das Erreichen folgender Ziele unterstützen bzw. erleichtern:

- Einbindung von Meinungen, Bedürfnissen und Interessen möglichst aller Betroffenen in Planungsprozessen, unter besonderer Berücksichtigung von Gender und Diversitätsaspekten;
- Barrierefreiheit im Zugang zum gesamten Partizipationsprozess und zeitlich und räumlich unabhängige Möglichkeit der Beteiligung;
- Reduktion des Missbrauch von Partizipationsverfahren als Forum des nicht-projektbezogenen Widerstands hin zu einem konstruktiven, gemeinsamen Gestalten
- Erhöhung der zeitlichen und finanziellen Effizienz der Partizipation;
- Verbesserung der Übersicht und Klarheit über alle projektrelevanten Daten und Informationen;
- Passende Trennung zwischen den Interessen und Bedürfnissen von Privatpersonen bzw. Vertreterinnen und Vertreten von Gruppen;
- Ermöglichung effizienter Schnittstellen zwischen dem Partizipationsverfahren und dem jeweiligen formellen Verfahren sowie der Planungssicherheit für Projektwerber;
- Darstellung eines repräsentativen Meinungsbilds aller Betroffenen bzw. demokratie-theoretisch unbedenkliche und transparente Entscheidungsprozesse.

Damit kann einerseits eine bessere Daten-, Interessen- und Bedürfnisgrundlage für Planungsanwendungen ermöglicht werden und andererseits ein Werkzeug eingesetzt werden, das in Partizipationsprozessen zu einer optimierten Wissensbereitstellung und Wissensanwendung sowie zu einer besseren bidirektionalen Kommunikation beitragen kann. Das Partizipationstool kann in Beteiligungsverfahren im Rahmen von Infrastrukturprojekten auf kommunaler, regionaler, nationaler aber auch internationaler Ebene eingesetzt werden. Neben der öffentlichen Verwaltung und der Politik (Bund, Land, Bezirk und Gemeinde) zielt das Partizipationstool auch auf Infrastrukturprojekte ab, die von privaten Unternehmen umgesetzt werden.

Aufgrund der Online-Applikationen des Partizipationstools und der effizienten Verwaltung der Schnittstellen zwischen den Online-Applikationen und den Offline-Methoden ergibt sich außerdem eine verstärkte Effizienz, Kosten- und Zeitersparnis. So erlaubt es das Internet z.B. umfangreiche Planungsunterlagen, unabhängig von Öffnungszeiten und ohne Kopier- und Versandkosten bereitzustellen. Fragen, Meinungen, Anregungen, Petitionen etc. können von den Betroffenen/Beteiligten einfach online eingereicht werden oder auch direkt in die Planungsunterlagen eingetragen werden. Die Beteiligten können die Online-Applikationen des Tools nutzen, wann immer es ihre Zeit erlaubt. Damit können breitere Bevölkerungsschichten erreicht werden, was zu einem Abbau der genannten Barrieren führt. Weiters können bestimmte Bevölkerungs- bzw. Interessensgruppen wie Migrantinnen und Migranten, Jugendliche etc. gezielt angesprochen, ihre Meinungen abgefragt und in den Planungsprozess einbezogen werden.

7 WICHTIGES ZUM SCHLUSS

Das Partizipationstool kann und soll immer nur eine Ergänzung und Unterstützung von physischer Begegnung sein. Ein guter Planungs- und auch Beteiligungsprozess steht und fällt mit der Qualität des Planungs- und Moderationsteams – das Partizipationstool alleine kann und „will“ gar nichts leisten. Die Begleitung und Unterstützung des Gesamtprozesses über das Partizipationstool kann jedoch zur Förderung von Kontinuität, Vertrauensbildung und Transparenz beitragen und damit einen wichtigen Beitrag zur Verbesserung der Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern in Infrastrukturprojekten leisten.

8 QUELLEN

- Panopoulou, E./Tambouris, E./Tarabanis K. (2009): eParticipation good practice cases and diffusion. Deliverable D4.2c, European eParticipation, Study and suplay of services on the development of e-participiation in the EU. Available online at: www.european-e-participation.eu
- United Nations E-Government Survey 2010. Leveraging e-government at a time of financial and economic crisis, New York. Verfügbar unter: http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm