

„Den Leuten ist es wichtig, dass etwas funktioniert und nicht, dass sie beteiligt werden“

Raumwissenschaftliche Befunde über Demokratie als kontinuierlicher Prozess

Tatjana Fischer und Verena Peer

Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung, Universität für Bodenkultur Wien

„Verstärkte Partizipation in Planungsprozessen erhöht die Akzeptanz und die erfolgreiche Umsetzung von Planungsprozessen“ lautet es im Österreichischen Entwicklungskonzept (2001). Partizipative Planung wird in diesem gesamtösterreichischen Leitbild für die Raumentwicklung synonym verwendet für eine Planung, die wirkungsvoll, erfolgreich, integrierend, raumwirksam – zusammenfassend eine „lernende Planung“ ist (ÖREK 2011).

Die sich in den letzten 20 Jahren als „Allheilmittel“ etablierende Partizipation, wird einerseits als politisches *Pflicht*programm gehandhabt mit der Absicht, in einem demokratischen System die Vielfalt an Ansprüchen und Lebensstilen zu berücksichtigen, andererseits als individuelles, demokratisches *Recht* der Teilhabe, Mitwirkung und Gestaltung des gesellschaftlichen Lebens und somit als wichtiger Bestandteil der politisch propagierten Lebensqualität.

Den empirischen Befunden zur Beteiligungspraxis ausgewählter Personen- und damit auch Anspruchsgruppen in ländlichen Regionen Österreichs wird im Folgenden ein Exkurs in die planungstheoretische Geschichte der Partizipation voran gestellt. Hierbei wird die Frage reflektiert, ob und inwiefern Partizipation eine Errungenschaft der Politik und Planungsdisziplinen oder vielmehr als politische und planerische „Notlösung“ einzuschätzen ist.

Vom Beplant- zum Beteiligtwerden

Das „Gott-Vater-Modell“ der Planung (Siebel 1989) – es definiert planendes Handeln als rationale Tätigkeit –, setzt vollständige Information und Widerspruchsfreiheit der Ziele voraus und hat in den 1980er Jahren an Glaubwürdigkeit eingebüßt.

Die Ernüchterung basierte nicht nur auf der Erkenntnis, dass auf Basis mangelnder Informationen rationale Entscheidungen für die Vorwegnahme und damit Planung von zukünftigen Zuständen nicht möglich sind, sondern auch auf der Einsicht, dass die Art der planerischen Problemstellung der Gesellschaft entspringen und damit mit deren Pluralität und Wertesystemen in Zusammenhang stehen muss (Reuter 2006).

„Kooperatives Handeln“ wurde zum *neuen* Steuerungsmodus und „kommunikative Prozessgestaltung“ zur Arbeitsform (Selle 2004). Die Wandlung hin zu einem kollaborativ-diskursiven Verständnis von Planung erschien anfänglich als Versagen (Peters 2004), tröstete sich aber dadurch, dass diese Veränderung eine notwendige war, da die Rolle des Staates und der territorial gebundenen Politik fundamentalen Transformationen unterlag: Der Staat verabschiedete sich von seinem umfassenden Steuerungsanspruch hin zu dezentral verteilten, polyzentrischen geordneten Steuerungskompetenzen. Damit einher ging eine Zunahme an privaten und öffentlichen AkteurInnen, welche durch Ihre Entscheidungen, Investitionen etc. Interesse am Einfluss auf räumliche Entwicklungen artikulierten und eine diskursive Gestaltung von Planungsprozessen erforderlich machten.

Vom „*communicative turn*“ (Reuter 2006; Healy 1997) in der Planung versprach man sich die Umsetzung des demokratiepolitischen Potenzials der Planung und einer Umsetzung von durch kollektive Sinnstiftung vor dem Hintergrund verschiedenartiger Lebensweisen und unter Berücksichtigung moralischer und ästhetischer Gesichtspunkte erarbeiteten Lösungen. Partizipation in Planungsprozessen wird als politisches Instrument eingesetzt, mit dem Ziel der Beförderung von Chancengleichheit und Schaffung von gleichwertigen Lebensverhältnissen. Reuter (2006) kritisiert, dass Beteiligung nicht nur unter einem moralischen, demokratiepolitischen Gesichtspunkt zu sehen ist, sondern auch ein epistemologisches, egoistisches Moment hat: Durch die Einbeziehung des Wissens anderer verringert sich die Wahrscheinlichkeit, mit unerwünschten Folgen konfrontiert zu sein, derentwegen die PlanerInnen zur Verantwortung gezogen werden könnten. Kommunikation und Verständigungsarbeit treten damit an die Stelle eines rein auf wissenschaftlich fundierten Grundlageninformationen fußenden Prozesses. Die Rolle der PlanerInnen verändert sich: Sie werden von TechnikerInnen zu ModeratorInnen und MediatorInnen.

Das kommunikative Planungsmodell kennt unterschiedliche Sphären hinsichtlich Intensität der Einbindung der ursprünglich rein „Beplanten“ und Effektivität deren Integration in den Planungsprozess: a) informieren b) partizipieren, c) koordinieren und d) kooperieren.

Gegenwärtig gilt die Aufmerksamkeit in Raumpolitik und Raumtheorie der Partizipation im Sinne der Beteiligung Dritter an Planungsprozessen. Sie kann von der Erörterung eines Planungsvorhabens über die Mitgestaltung eines konkreten Planungsprozesses bis hin zur tatsächlichen Mitentscheidung etwa über die Wahl einer bestimmten Planungsvariante reichen.

Die Erwartung an partizipative Planungsprozesse waren und sind seitens der Politik als auch der Planung mannigfaltig und drücken sich in der Forderung nach einvernehmlichen, konfliktfreien, effizienten, vernünftigen, gerechten und demokratischen Lösungen aus. Obwohl durch die Einführung partizipativer Prozesse eine Zunahme an Transparenz (Haus und Heinelt 2004) in Hinblick auf Inhalt und Ablauf festzustellen ist, wird auch Kritik an denselben laut:

- Beteiligung wird vor allem in jenen Planungsprozessen forciert, deren Ergebnisse politisch nicht bindend sind wie etwa räumliche Leitbilder oder Entwicklungskonzepte. Gesetzliche Planungsverfahren hingegen begnügen sich mit einem „Minimalprogramm“ an Beteiligung.
- Die Erwartungen an partizipative Prozesse zeichnen sich häufig durch „Machtblindheit“ aus, d. h. Entscheidungsprozesse basieren nicht nur auf gemeinsamer Kommunikation und Lernprozessen, sondern werden durch ungleiche Machtverhältnisse der beteiligten AkteurInnen mitbestimmt (Peters 2004; Selle 1997).
- Auf der Suche nach Konsens werden reale Probleme häufig auf bearbeitbare (Neumann 2000) im Sinne einer Konsensfindung „auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner“ (Haus und Heinelt 2004) reduziert.
- Das Resultat sind häufig zustimmungsfähige Leerformeln – Wer kann etwas gegen „mom und apple pie“ sagen? (Selle 2004) –, die im Vergleich zu kontroversiell erörterten Themen hinsichtlich der weiteren Handhabung bequem sind.
- Eine unklare Rollenverteilung und wenig definierte Ziele im Beteiligungsprozess lassen überhöhte Erwartungen der sich Beteiligenden in Enttäuschung münden.
- Repräsentativität der Anliegen unterschiedlicher Personen- und Anspruchsgruppen lässt sich im Beteiligungsprozess kaum erzeugen: „Angebots-Kommunikation“ ist sozial-selektiv.

- Der Prozess der Partizipation bindet jene nicht ein, welche schlussendlich entscheidungsbefugt sind, was zu einer Frustration der Beteiligten führt (Selle 2004).
- Von den sich Beteiligten wird erwartet, dass sie sich im Interesse des Gemeinwohls zu Wort melden und ihre Einzelinteressen hintanstellen. Von den VertreterInnen von Fachbehörden und Institutionen hingegen nicht (Selle 2004).
- Offen bleibt weiters die Frage nach der übergreifenden Verantwortlichkeit von im Planungsprozess zwischen den unterschiedlichen Stakeholdern (beteiligten Privatpersonen und Institutionen) interaktiv getroffenen Entscheidungen sowie der Zusammenführung der unterschiedlichen Standpunkte, Prioritäten und Perspektiven der Beteiligten im Sinne der Re-Integration der Ergebnisse (Haus und Heinelt 2004).

Während das rationale Planungsmodell dort versagte, wo es um Innovation und Motivation geht, also bei Strategien der Erneuerung innerhalb bestehender Systeme, versagt das kommunikativ-konsensorientierte Modell dort, wo es darum geht, schwache Gruppen vor der Verdrängung Stärkerer zu schützen, Interessen künftiger Generationen zu sichern und Besitztum gesellschaftlich gerecht umzuverteilen (Siebel 2006).

Partizipation in Form der kontinuierlichen Kommunikation in Planungsprozessen ist demnach eine Gratwanderung zwischen Beteiligungsmaximierung und Effektivitätsoptimierung.

Die meisten der oben genannten Theorien beziehen sich auf Beteiligung im städtischen Raum, der durch ein großes Reservoir an potenziell sich Beteiligenden (Anzahl der EinwohnerInnen) und in der Regel hohes Versorgungsniveau aller Personen- und Anspruchsgruppen gekennzeichnet ist.

Strukturschwache ländliche Räume sind hinsichtlich ihrer Benachteiligungen gegenüber strukturstarken ländlichen bzw. städtischen Räumen durch folgende Attribute charakterisierbar (vgl. Fischer 2011a):

- Lage im Raum: schlechte Erreichbarkeit (Peripherie, Grenzlage),
- fluktuierende Veränderungen der Wohnbevölkerung hinsichtlich Anzahl und Zusammensetzung (Haupt- und NebenwohnsitzerInnen ländlicher und städtischer Herkunft), meist in demographische Alterung (auch bedingt durch Abwanderung) und zunehmende Heterogenisierung der Anspruchsgruppen bei abnehmender Größe der Grundgesamtheiten (vgl. Fischer 2010, 2011b) mündend,
- geringe (Siedlungs- und Bevölkerungs-)Dichten und weite Wege in großflächigen territorialen Einheiten,
- hohe Auspendlerquoten aufgrund des Zusammenbruchs (klein-)regionaler Arbeitsmärkte infolge des wirtschaftlichen Strukturwandels,
- Ausdünnung der Nahversorgung und damit Verringerung der objektiven Versorgungsqualität aufgrund sich wandelnder Raumnützigkeiten großer Personengruppen (hoher Automatisierungsgrad) und des sich dadurch veränderten Einkaufsverhaltens sowie
- Fehlen bzw. mangelnde Erreichbarkeit von (über-)regionalen Zentren.

Anspruchsgruppenbezogene Besonderheiten

Der Beitrag fokussiert auf den empirischen Befunden (Weber und Fischer 2010, Fischer 2011a) über zwei Personengruppen, die in strukturschwachen ländlichen Räumen leben: Junge Frauen im Alter von 20 bis 29 Jahren, die nach wie vor in ihren ländlichen Herkunftsgemeinden der Steiermark leben bzw. sich zur Rückkehr bzw. den Zuzug in steirische Landgemeinden entschlossen haben, und ältere Menschen „im besten Alter“, die sog. „best ager“, die am Übergang in den Ruhestand stehen bzw. bereits in Pension sind und sich als Haupt- bzw. NebenwohnsitzerInnen bewusst für den Lebensmittelpunkt in südburgenländischen Gemeinden entschieden haben.

Bezeichnend und für beide Personengruppen zutreffend ist deren Heterogenität hinsichtlich

- Individualisierung der Lebensentwürfe und -einstellungen,
- Ausbildungswege, Erwerbs- und Wanderungsbiographien (Weber und Fischer 2010) und den
- damit verbundenen ausdifferenzierten Ansprüchen sowie dem tatsächlichen Geltendmachen von Ansprüchen in Abhängigkeit der Ressourcenverfügbarkeit (Zeit, Geld, soziale Netzwerke),
- die hohe Raumtüchtigkeit – bedingt durch die eigene Automobilität,
- die Unabhängigkeit von örtlichen Versorgungsstrukturen,
- die fehlende Passung von subjektiven, d. h. individuell empfundenen Versorgungsqualitäten und objektiv (messbaren) Versorgungsqualitäten,
- subjektive Definitionen von Zumutbarkeiten und Adäquanzen in Hinblick auf die individuelle Bewertung und tatsächliche Nutzung lokal vorhandener Versorgungsinfrastrukturen,
- die (interimsmäßige) Auflösung räumlicher Fixiertheiten u. a. durch die Bilokalität der Lebensführung (PendlerInnen, NebenwohnsitzerInnen) sowie
- die u. a. dadurch bedingte zeitlich beschränkte Anwesenheit vor Ort sowie unterschiedliche Wahrnehmung und Betroffenheit von räumlichen Veränderungen (Fischer und Peer 2012) und daraus resultierend
- die unterschiedlich subjektiv empfundene Notwendigkeit, sich für die Geschicke in der Wohngemeinde einzusetzen und sich über vor Ort laufende Beteiligungsprozesse zu informieren bzw.
- sich von woanders das zu holen, was man/frau braucht.

Themenbezogene Hotspots in strukturschwachen ländlichen Räumen und vermuteter Hintergrund für die Forcierung von Beteiligungsprozessen

Die Synthese von raumtypenbezogenen Aspekten und die einzelnen Anspruchsgruppen beschreibenden Eigenschaften macht deutlich, dass es im Rahmen der (Weiter-)Entwicklung strukturschwacher ländlicher Räume meist um Fragen des Erhalts der Lebensqualität im Zusammenhang mit (infrastruktureller) Versorgungsqualität dreht.

Lebensqualität als vielschichtige Dimension wird von den verschiedenen Fachdisziplinen in unterschiedlichsten Zugängen erörtert sowie inner- und interdisziplinär kontroversiell diskutiert. In den Raumwissenschaften besteht Konsens darüber, dass sich Lebensqualität aus „objektiven Komponenten“, d. h. von außen messbaren Indikatoren wie etwa Infrastrukturausstattung mit Geschäften des Einzelhandels und „subjektiven Komponenten“, d. h. subjektiv bewerteten, nicht unmittelbar messbaren Sachverhalte wie etwa die Zufriedenheit mit dem Angebot an und die Qualität der Infrastrukturausstattung mit Geschäften des Einzelhandels zusammen setzt.

Die Bewertung der individuellen Lebensqualität erfolgt demnach in Abhängigkeit der Möglichkeiten der Leistungserfüllung vor Ort sowie der Ressourcenverfügbarkeit (finanzieller Spielraum, Automobilität, Verfügbarkeit sozialer Netzwerke). Deshalb bilden sich differenzierte Wahrnehmungen und Betroffenheiten in Bezug auf demographische Veränderungen in der Wohnumgebung und (infra-)strukturellen Wandel aus, der seitens der räumlich fixierten und immobilen Personen in einem Verlust an räumlicher und sozialer Nähe mündet. Die Folgen und Reaktionen sind vielschichtig und reichen von reaktiven räumlichen Verhaltensänderungen wie etwa Verlagerung von Aktionsradien bis hin zu tiefem Empfinden raumbezogener Defizite als existenzielle Sorge betreffend die Bewältigung des Alltags in Ermangelung externer Unterstützung und eingeschränkter Raumentüchtigkeit. Dies kann zur Folge haben, dass die Flucht durch die „städtische Hintertür“ angetreten wird bzw. es zur Abwanderung in andere Landgemeinden kommt. Resignation und Enttäuschung angesichts ausweglos erscheinender räumlicher Rahmenbedingungen und politischer Handlungsoptionen ist im strukturschwachen ländlichen Raum vor allem unter den immobilen älteren Personen verbreitet (vgl. Fischer 2012). Sowohl sie, als auch VertreterInnen anderer Anspruchsgruppen haben sich auf das „System“ verlassen, das in ihren Augen personifiziert in politisch legitimierten, d. h. gewählten politisch Verantwortlichen für sie als auch alle anderen in einer bestimmten räumlichen Bezugsebene lebenden Personen dafür Sorge zu tragen hat, dass die Versorgung für Alle gewährleistet ist und bleibt bzw. sich alle weiterhin versorgt fühlen.

Die Schere von steigenden und sich weiter ausdifferenzierenden Ansprüchen einerseits und abnehmenden öffentlichen und privaten Handlungsspielräumen andererseits öffnet sich weiter, weshalb strukturschwache ländliche Räume den Anliegen ihrer Bevölkerung zunehmend hinterher hinken.

Angesichts dieser Entwicklungen und der seitens der Politik erkannten Handlungserfordernis wird – wie oben im theoretischen Abriss ausgeführt – Beteiligung als „Wundermittel“ zur Lösung raumtypenspezifischer Probleme propagiert und am Konzept der Partizipation, d. h. des Ins-Boot-Holens der Betroffenen bei der Skizzierung des Problemaufrisses und der Ableitung von Lösungen konsequent festgehalten. Ein möglicher Hintergrund dafür könnte darin liegen darin, dass organisierte Beteiligungsprozesse in einer Synthese unterschiedlicher Prioritäten, Perspektiven und Standpunkte unterschiedlicher Bevölkerungs- und Anspruchsgruppen münden sollen und die beteiligten Privatpersonen – konfrontiert mit widersprüchlichen Anliegen – ein gemeinsames Ziel („kleinster gemeinsamer Nenner“) formulieren und die in den Beteiligungsprozessen erarbeiteten Lösungen auch selbst umsetzen.

An dieser Stelle ist bereits zu bemerken, dass das Ergebnis von Beteiligung im strukturschwachen ländlichen Räumen vielfach formulierte Forderungen nach mehr Investitionstätigkeit der öffentlichen Hand in kostenintensive Bereiche (z. B. Betreuung und Pflege, altersspezifische Infrastruktur für Kinder und junge Erwachsene) ist. Eine Abmilderung

(infra-)struktureller Defizite durch die Übernahme ehrenamtlicher Aufgaben durch die Beteiligten selbst steht bei den meisten im Partizipationsprozess Beteiligten nicht zur Diskussion, ebenso wenig die Frage, wie der Prozess zwischen Formulierung der Ziele und Umsetzung derselben – messbar als sichtbare Erfolge – zu gestalten sei.

In Bezug auf Beteiligungsverfahren in strukturschwachen ländlichen Räumen sind demnach folgende Fragen zu beantworten:

- Wie ist mit der Diskrepanz zwischen Erforderlichkeit sowie Art, Umfang und Qualität der Beteiligung unterschiedlicher Anspruchsgruppen unter Berücksichtigung deren Motivation, Lebenslagen sowie der räumlichen Fixiertheit ihrer Lebensmittelpunkte umzugehen? (*Defizite als Motivatoren für Beteiligung?*)
- Welches sind die Folgen des bereits heute gegebenen „mismatches“ zwischen fortschreitender Heterogenität der Anliegen und sich einengender Möglichkeiten der Wunscherfüllung auf kommunaler Ebene? (*Führt Beteiligung zur Hebung kollektiver Lebensqualität?*)
- Warum wird gerade heute in Bezug auf Beteiligung so viel von den Leuten verlangt? (*Spiegelt Beteiligung gesellschaftliche Entwicklungen wider?*)

Defizite als Motivatoren für Beteiligung?

Defizite sind nicht die einzigen Beweggründe, sich zu beteiligen.

Die empirischen Befunde zum Abwanderungs- und Bleibeverhalten junger Frauen in der Steiermark (Weber und Fischer 2010) beispielsweise zeigte auf, dass sich junge Frauen auch aus Angst vor politischen Konsequenzen (z. B. keinen Baugrund in der Gemeinde zu bekommen, falls sie sich kritisch über die politische GemeindevertreterInnen äußern) in ihren (neuen) Hauptwohnsitzgemeinden nicht beteiligen.

Ein weiteres Kriterium, das auf die konkrete Beteiligung rückwirkt, ist die Kenntnis über lokal bereits laufende bzw. zukünftig angedachte Beteiligungsprozesse. Von 97 zu ihrem Wanderungsverhalten befragten Frauen im Alter von 20 bis 29 Jahren gaben 7 von ihnen an, zu wissen, dass es Partizipationsprozesse auf lokaler Ebene – einige haben Einladungen, sich an der Lokalen Agenda 21 zu beteiligen, erhalten – gibt. An konkreten Hinderungsgründen, sich aktiv zu beteiligen, wurden seitens der jungen Frauen selbst mangelnde Integration und Anteilnahme an den Aktivitäten in der Wohngemeinde, Zeitgründe, fehlender Glaube an die Umsetzung von im Beteiligungsprozess gemeinsam entwickelten Projekten und Politik(erInnen)verdrossenheit sowie kaum anderwärtiges politisches Engagement in der Gemeinde angeführt. Politische GemeindevertreterInnen hingegen meinen, dass sofern die lokale Bevölkerung erst einmal erreicht und bereit sei, an Beteiligungsprozessen mitzuwirken, sehr rasch eine Menge Leitbilder erzeugt werde, das Ergebnis – gemessen an konkret angegangenen Projekten – in Relation relativ mager ausfällt. Dies auch deshalb, weil es die beteiligten Privatpersonen nicht gewohnt seien, systemisch komplexe Probleme auseinanderzusetzen sowie prozessorientiert, vorsorgeorientiert und langfristig zu denken, sondern kurzfristig auf ein Thema fokussieren (Weber und Fischer 2010). Eine Motivation, sich zu beteiligen, sind sichtbare Erfolge in absehbarer Zeit.

Keine Rückschlüsse auf die Partizipationsfreudigkeit der Angehörigen von Bevölkerungsgruppen, an die beispielsweise themenzentrierte Beteiligungsangebote adressiert sind, erlaubt das Attribut „höchst abgeschlossene Ausbildung“. Die Bereitschaft, sich tatsächlich

zu beteiligen, resultiert vielmehr aus dem Konglomerat an individuellen soziodemographischen und sozialpsychologischen Aspekten und wird von persönlichen Eigenschaften wie etwa Begeisterungsfähigkeit, Wunsch etwas zu verändern, sich längerfristig für eine Sache mit gleich bleibendem Einsatz einzusetzen bzw. sich aufgrund der momentanen Lebenssituation überhaupt in der Lage zu sehen, sich in der und für die Gemeinde zu engagieren, überlagert. Dazu kommt, dass die dritte Lebensdekade eine sehr dynamische von Zeitdruck und Zeitnot geprägte ist, in der im Mittelpunkt des Interesses die eigene Lebenssituation steht (Weber und Fischer 2010).

Die Bereitschaft zu partizipieren, entspringt entweder dem Wunsch nach Erhalt der Lebensqualität vor sich bereits merklicher nachteiliger Veränderungen oder dem Anliegen, die derzeitigen Rahmenbedingungen, in denen sich das tägliche Leben abspielt, zu verbessern. In beiden Fällen setzt sich eine sich beteiligende Person für Etwas (z. B. die Verbesserung der infrastrukturellen Ausstattung) bzw. gegen Etwas (z. B. den Verlust von Infrastruktur) ein. In jedem Fall wird das Problem treffsicher und scharf skizziert, schwierig hingegen wird es, wenn es an die Übersetzung der Erkenntnisse der Zustandsanalysen in die Handlungspraxis geht.

Unklarheit besteht in der Regel darüber, wie der gemeinsam erarbeitete „Zielzustand“ – vor allem in dynamischen Lebensphasen weiß man/frau eher, was er/sie nicht will, anstatt zu wissen, was er/sie will – tatsächlich erreicht werden soll. Dies hängt von der heterogenen Zusammensetzung der sich Beteiligten hinsichtlich Lebenslage und Ambition, die hinter der Mitwirkung besteht, zusammen.

In diesem Zusammenhang problematisch wird es, wenn im Partizipationsprozess das Ehrenamt bzw. bürgerschaftliche Engagement als einzige Lösung angesichts des prekären finanziellen Handlungsspielraums der Gemeinde identifiziert wird. Die Ursache vieler der soziale Kohäsion betreffender Probleme auch im strukturschwachen ländlichen Raum wird im Zirkelschluss wieder zur Lösung der Probleme. Ein nicht zielführender Kreislauf wird in Gang gesetzt, der in Überforderung und Frustration sich bereits intensiv und kontinuierlich beteiligender Personen münden kann. Darüber hinaus regt sich beispielsweise in den „best agern“ zwar der Wunsch, etwas Sinnvolles zu tun, sich aber trotzdem nicht (langfristig) binden zu wollen (Fischer 2011a).

Hebt Beteiligung die kollektive Lebensqualität?

Die Heterogenität der Lebenslagen und Anspruchsgruppen wird in Beteiligungsprozessen nicht abgebildet.

Das bedeutet, nicht alle Personen, die von einer konkreten Herausforderung betroffen sind, können oder wollen sich beteiligen (Fischer 2011a). Demnach bildet sich der Grad der subjektiv empfundenen Betroffenheit von den (infra-)strukturellen, aber auch sozialen Defiziten der Wohngemeinde nicht unwillkürlich in der Bereitschaft sowie der konkreten persönlichen Beteiligung der Betroffenen ab.

In der Gruppe der „best ager“ zeigt sich beispielsweise, dass – wie bereits oben angesprochen – persönliche Aspekte wie etwa das Selbstbewusstsein die Willigkeit, sich zu beteiligen, ebenso mitbestimmen, wie das Alter – die „best ager“ unter den NebenwohnsitzerInnen sind besonders aktiv. In den untersuchten südburgenländischen Gemeinden, wo die angestammte Bevölkerung und Zugezogene jeweils große Grundgesamtheiten bilden, ist zu erkennen, dass sich die autochthone ältere Bevölkerung im Vergleich zu den Zugezogenen „resigniert“ zurück zieht und sich von tendenziell von Partizipation ausschließt (Fischer 2011a).

Zusammenfassend lässt sich aus den Erfahrungen der drei Zukunftsdialogen zum Altsein und Älterwerden in den südburgenländischen Gemeinden in Bezug auf die Beteiligung älterer Personen feststellen, dass

- keine Repräsentativität der Lebenslagen trotz heterogener Zusammensetzung der sich Beteiligten hinsichtlich Herkunft, Alter und Betroffenheit gegeben war; „ausgeschlossen“ von der Teilnahme an den Veranstaltungen waren zudem immobile Personen und Nicht-Automobile ohne (fahrtüchtige) Angehörige, die sie zur Veranstaltung bringen konnten,
- in den Gemeinden in Absolutzahlen gerechnet quantitativ ungleich hohe Beteiligung herrschte (zwischen 45 und 22 Personen), gemessen am Anteil aller Haupt- und NebenwohnsitzerInnen die Beteiligungsquote zwischen 3 und 5 Prozent lag,
- ein unterschiedliches Maß an Ernsthaftigkeit hinsichtlich der Auseinandersetzung mit der Thematik sichtbar wurde (rüstige SeniorInnen, NebenwohnsitzerInnen), dennoch
- seitens der stark Ortsgebundenen ein treffsicher formulierter Problemaufriss erzeugt wurde;
- die Dominanz von Einzelpersonen und „Zugpferden“ (abhängig von persönlichen Eigenschaften, allerdings nicht von der Erwerbs- oder Wanderungsbiographie) die Dynamik in den Kleingruppen mitbeeinflusste,
- es keine auf ein einziges Thema konzentrierte, vom Kollektiv der sich beteiligenden Personen ausformulierte Zieldefinition gab – hierbei ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Zukunftsdialogen zum Altsein und Älterwerden um einmal stattfindende Ereignisse im Beisein der politischen GemeindevertreterInnen handelte –, die Ableitung konkreter Handlungsmaßnahmen hingegen konstruktiv, aber vorrangig wunschgeleitet war,
- die inhaltliche Trennung in Problemaufriss, Bewertung des Status Quo, Entwicklung von Visionen und Formulierung von Wünschen mit Unschärfen behaftet war (ein grundsätzliches Problem bei der Auseinandersetzung querschnittsorientierter Themen),
- der Fokus der inhaltlichen Schwerpunktsetzung bei der Erörterung des Themas nicht die aus raumwissenschaftlicher Perspektive identifizierten gemeindespezifischen Knackpunkte widerspiegelte, stattdessen allgemeine Themen wie Nahversorgung, Mobilität und Soziale Netzwerke im Mittelpunkt standen,
- sich in der Rückschau der Beitrag der Teilnehmenden tendenziell auf dieses einmalige Einlassen auf das Thema bzw. „laute Aussprechen“ individueller Anliegen beschränkte (Gründe: dahinter liegendes Konzept, Dauer des Prozesses) (Fischer 2011a).

Wirkungen im Atmosphärischen sind wahrscheinlich. Abmilderungen (infra-)struktureller Defizite sind schwierig.

Die Kenntnis der Bevölkerung strukturschwacher Landgemeinden über die restriktiven finanziellen kommunalen Handlungsspielräume kann mit Einschränkungen als gegeben angenommen werden, sind doch die Finanzen einer der thematischen Hotspots in der Gemeindepolitik.

Die im Rahmen der Beteiligungsprozesse seitens der Teilnehmenden erarbeitete Wunschliste an Verbesserungsmaßnahmen kann demnach nicht von der Politik nicht 1:1 abgearbeitet werden. Problematisch wirkt sich aus Sicht der Kommunalpolitik weiters auch die Kostenintensität der Wünsche bei gleichzeitiger Unternutzung, aber auch Überstrapazierung von seitens der Gemeinde bereits offerierter infrastruktureller Angebote (z. B. Taxidienste) aus (Fischer 2011a).

Deshalb nimmt es nicht wunder, dass es eine große Gruppe an Personen gibt, die sich nicht für Beteiligung begeistern lässt: In ihren Augen sind aufgrund der finanziellen Gegebenheiten kaum Verbesserungen der „hard ware“, d. h. der örtlichen Infrastruktur, derart zu erwarten, dass sie auch ihren Ansprüchen genügen. Relevant ist dieser Beisatz in Bezug auf Personen mit bi- bzw. multilokaler Lebensführung, temporär abgewanderte und in die Landgemeinden wieder zurückgekehrte Personen, die an die Annehmlichkeiten der Stadt gewöhnt sind, sowie jene NebenwohnsitzerInnen, die die strukturellen Bedingungen ihres „Freizeitwohnsitzes“ denen ihres Hauptwohnsitzes in einigen für sie essentiellen Punkten gerne anpassen möchten.

Diejenigen Personen, die sich im Bewusstsein objektiv finanziell „ungünstiger“ bzw. „auswegloser“ Bedingungen trotzdem für das Gemeinwohl (= das eigene sowie das der Anderen) im Rahmen von Partizipationsprozessen einsetzen, entfalten unwillkürlich Wirkungen im Atmosphärischen: Sie bilden kollektiv – sofern sich ihr Beitrag nicht auf die einmalige Anwesenheit bei einem „Informationsabend“ beschränkt – eine Kommunikationsplattform, die sich möglicherweise auch abseits organisierter Veranstaltungen in den Alltag – sofern die Beteiligten auch tagsüber vor Ort präsent sind – hinüberretten lässt. Dies könnte den Ausgangspunkt für die Entwicklung einer Gesprächskultur bzw. der Stärkung der sozialen Kohäsion im Dorf bilden.

Die in Beteiligungsprozessen wie etwa im Rahmen der Lokalen Agenda 21 bzw. der umfassenden Dorferneuerung erarbeiteten Ergebnisse sind nicht rechtsverbindlich.

Die Unkenntnis bzw. das Verdrängen der Tatsache, dass keine Rechtsverbindlichkeit der Umsetzung der kollektiv erarbeiteten Ergebnisse besteht, führt oft zur Frustration der – sich über längere Zeiträume – an Partizipationsprozessen Beteiligten. Dramatische Auswirkungen auf die Atmosphäre von lokalen Beteiligungsprozessen hat es, wenn beispielsweise die Nachbargemeinde Maßnahmen setzt, die die lokalen Bemühungen torpediert bzw. außer Kraft setzt (z. B. Gemeinde A setzt sich für die Stärkung der Nahversorgung in Form kleiner Geschäfte in den Ortsteilen der Gemeinde ein, Gemeinde B errichtet an der Gemeindegrenze zu A einen nur mit dem Auto erreichbaren Supermarkt). Noch schwieriger wird es, wenn die Bemühungen der von Abwanderung betroffenen Landgemeinden von den Attraktoren der (städtischen) Zentren zusätzlich konkurrenziert werden. Weiters können im Rahmen von Beteiligungsprozessen keine übergeordnet raumsystemwirksamen Entwicklungen (z. B. demographischer Wandel, Abwanderung hoch qualifizierter junger Menschen, die in der Gemeinde bzw. der Region keine adäquate Arbeitsstelle finden) beeinflusst werden.

So manche sich bislang Engagierenden bzw. sich (bewusst) nicht Beteiligten fragen sich: „Warum soll ich mich einbringen, wenn ich ohnehin Nichts verändern kann? Wozu habe ich politische EntscheidungsträgerInnen gewählt, die sich für mich den Kopf zerbrechen sollten, anstatt die Verantwortung auf mich abzuwälzen?“

Dies spiegeln die Ergebnisse der Befragung der 20- bis 29jährigen Frauen in ausgewählten steirischen Landgemeinden wider: Fast die Hälfte der Antwortenden stimmen der Aussage zu, dass es ihnen wichtig sei, dass in der Gemeinde etwas funktioniere und nicht, dass sie befragt würden (Weber und Fischer 2010).

Spiegelt Beteiligung gesellschaftliche Entwicklungen wider?

Die Menschen haben sich im System eingerichtet. Sie verlassen sich darauf.

Die sich in den vergangenen Dezennien stark gewandelten Rahmenbedingungen des Lebens- und Arbeitsalltags bedingt durch den wirtschaftlichen Strukturwandel, die steigende Automobilität sowie die relative individuelle Entscheidungsfreiheit für einen bestimmten Ausbildungsweg haben dazu geführt, dass sich die räumliche Fixiertheit der Menschen – freiwillig bzw. gezwungenermaßen – weitgehend aufgelöst hat. Dies sowie die „Annäherung“ des ländlichen an das städtische Wertesystem hatten Auswirkungen auf die Kohäsions- und Einflusskräfte, die eine Dorfgemeinschaft in der Vergangenheit begründet, charakterisiert und zusammen gehalten haben, zur Folge.

Über die Zeit verschwand die Erfordernis, für ein gemeinsames Ziel „im Dorf“ bzw. der Gemeinde zu kämpfen, weil man/frau sich aus sozialräumlichen Abhängigkeiten gelöst hat und es aufgrund finanzieller Unabhängigkeiten üblich wurde, sich von überall her, das holen zu können, was gewünscht wurde, sowie für alles zu bezahlen.

Diese scheinbare raumsystemunabhängige Wahl- und Entscheidungsfreiheit in Bezug auf die eigene (bisherige) Lebensführung – sie wurde unter anderen Rahmenbedingungen wie etwa Automobilität gestaltet – wird deshalb heute vor allem für jene zum Problem, die aufgrund finanzieller und/oder gesundheitlicher Einschränkungen hinsichtlich ihrer Raumtüchtigkeit hinnehmen müssen und nur mit Mühe den Alltag im zunehmend infrastrukturell ausdünnenden strukturschwachen Raum bewältigen können.

Sie wie auch viele Andere verlassen sich darauf, dass sie „das System“ gewiss nicht fallen lassen wird, die letzte Buslinie – sofern man/frau sie überhaupt brauchen wird – sicher nicht gestrichen werden und Essen auf Rädern auch im hintersten Ort weiterhin zugestellt werden wird. „Die Politik wird es schon richten.“ Resignation und Ohnmacht machen sich in manchen politischen EntscheidungsträgerInnen strukturschwacher Landgemeinden breit, da es an finanziellen Mitteln und Kompetenzen mangelt.

Knackpunkte der Beteiligung an informellen Planungsprozessen

Der Wandel sozialpsychologischer Aspekte hin zu mehr Selbstbewusstsein und Mündigkeit sowohl der jungen als auch älteren Landbevölkerung könnte als partizipationsfördernd identifiziert werden. In Hinblick auf den Mut, Themen anzusprechen, die belasten, aber im Alltag nicht ausgesprochen werden, sowie die Möglichkeit zu nutzen, sich mit anderen Personen und PolitikerInnen in geordnetem Rahmen und abseits der „Amtsstuben“ offen und hinsichtlich der Lebenslagen und Anliegen gleichberechtigt auszutauschen, ist dies zu bejahen.

Schwierig wird es hingegen, wenn die Diskussion um räumliche Leitbilder und den Weg vom Problem zur Lösung die Erkenntnis der Erforderlichkeit von (mehr) Eigeninitiative bringt. Zumal eine kritische Reflexion der Forderung nach mehr „Zivilgesellschaft“ mit dem Widerspruch zwischen dem Anliegen, „etwas Sinnvolles tun zu wollen, ohne sich gleichzeitig zu binden“, behaftet ist. Eine ernstliche Auseinandersetzung der Thematik bringt zwangsläufig die Diskrepanzen zwischen Forderungen und eigenem Lebensstil ans Licht.

Mit der Fertigstellung des Leitbilds, d. h. der Entwicklung einer „Vision der Gemeinde für die Gemeinde“ (Fischer 2011a) endet meist der Auftrag der externen BegleiterInnen der Beteiligungsprozesse. Projekte auch wirklich „auf die Reihe“ zubringen fehlt ebenso wie tatkräftige Einzelpersonen unter den Beteiligten, die bereits sind, als Zugpferde zu fungieren und „das Heft in die Hand zu nehmen“.

Die kollektiv erarbeiteten Ergebnisse harren deshalb des geordneten Herantragens an die politischen EntscheidungsträgerInnen, weil so nach Ansicht der KommunalpolitikerInnen seitens der BürgerInnen der Politik ein konzentriertes, gebündeltes Interesse an der Gemeinde kommuniziert werde.

Ausblick

Die Synthese der obigen Ausführungen in Hinblick auf die Zukunft von Partizipation in strukturschwachen ländlichen Räumen ist als Plädoyer für einen differenzierteren, sorgsameren Umgang mit dem Thema Beteiligung aufzufassen.

1. Der Bevölkerung ist es wichtig, „dass Etwas in der Gemeinde funktioniert“ und dass sie befragt wird.

2. Beteiligung entfaltet Wirkungen vor allem im Atmosphärischen im Sinne der Artikulation von Anliegen sowie des Austausches mit anderen Personen, denen man/frau im Alltag nicht begegnet, weniger in der konkreten Beteiligung in Form von „Handanlegen“ an und „Mittragen“ von alternativen Lösungen. Sie werden seitens der Politik oftmals gerne als mittel- bis langfristige semiprofessionelle Substitute kostenintensiver Infrastrukturangebote gesehen und propagiert.

3. Damit sich partizipative Prozesse auch in strukturschwachen ländlichen Räumen in Zukunft erfolgreich (weiter) entwickeln können, wird es notwendig sein, dessen „Kraft“ bzw. Reichweite den Teilnehmenden klar darzulegen.

Um Enttäuschungen der interessierten und sich freiwillig beteiligenden Personen zu vermeiden, muss deshalb offen kommuniziert werden, dass sich durch dieses Instrument (infra-)strukturelle (Ausstattungs-)Defizite nicht beheben lassen werden können, es allerdings wichtig sei, die verschiedenen Zustandsbilder der Lebensqualität einer immer heterogener werdenden Bevölkerung – hierbei müssen sowohl die Anliegen der örtlich fixierten, immobilen Hauptwohnsitzbevölkerung als auch der räumlich Unabhängigen bzw. multilokal Wohnenden, als auch altersgruppenspezifische Anliegen gehört werden – zu erheben. Diese können dann nach Maßgabe der Möglichkeiten und Kompetenzen in die in die Ausarbeitung der politischen Stoßrichtung der Kommune eingehen.

4. Weiters sind der Politik dahin gehend „die Augen zu öffnen“, dass die „Zivilgesellschaft“ – nicht zuletzt bedingt durch die Individualität der Lebenslagen, denen Unterschiede in den persönlichen Bereitschaften und Möglichkeiten zu kontinuierlichem Engagement, Verschiedenheiten in den finanziellen Handlungsspielräumen und Automobilitäten sowie Verfügbarkeit und Qualität sozialer Netz- und familiärer Unterstützungsnetze zugrunde liegen – nicht das Allheilmittel sein wird können, die Konsequenzen des demographischen Wandels abzumildern sowie die weitere Verknappung der Handlungsspielräume strukturschwacher Landgemeinden zu kompensieren.

5. Um die lokale Bevölkerung in den Gemeinden auch weiterhin für Beteiligung gewinnen zu können, ist es letztlich wichtig, dass seitens der (Landes-)Politik der Bevölkerung signalisiert wird, dass die in den vielen Landgemeinden parallel laufenden Prozessen erarbeiteten Ergebnisse auch tatsächlich (im Land) politisch diskutiert werden und darauf aufbauend ein inhaltlich-strategischer „Prioritätenplan“ bzw. „Arbeitsplan“ für die kommenden Jahre (Legislaturperioden!) unter Berücksichtigung der Umsetzungserfordernisse,

Umsetzungswahrscheinlichkeiten und Umsetzungsmöglichkeiten einschließlich gemeindeübergreifender bzw. regionaler Lösungsansätze erstellt wird.

Die Ergebnisse sollten an die Bevölkerung mit Hilfe unterschiedlicher Informationsformate zurück gespielt werden (Fischer 2011a).

Verwendete Quellen

Fischer, T. (2012): Wahrung von Lebensqualität im Alter in strukturschwachen ländlichen Räumen im Spannungsfeld von subjektiven Möglichkeiten und objektiven Bedingungen. Vortrag im Rahmen des Forschungskolloquiums "ISPA - Forschung in der Diskussion", 11. Juli 2012, Universität Vechta.

Fischer, T.; Peer, V. (2012): Zeit und Wissen – zwei zentrale Bestimmungsgrößen in der Raumplanung. Ländlicher Raum, 01/2012, 1-15.

Fischer, T. (2011a): Der Beitrag von Zukunftsdialogen zur Sicherung der Lebensqualität älterer Menschen im strukturschwachen ländlichen Raum des Südburgenlands. Gefördert von der Burgenlandstiftung - Theodor Kery, Eisenstadt.

Fischer, T. (2011b): Überblick über die Veränderung der demographischen Strukturen im ländlichen Raum. Vortrag im Rahmen der ÖIR-Plattform "Breite Straßen zu leeren Häusern - Demographischer Wandel auf dem Land und in der Suburbia", 18. Oktober 2011, Urania, Wien.

Fischer, T. (2010): Dealing with critical masses and new collectives – A new challenge in securing quality of life of the older generation in rural areas in Austria. In: Academy for Spatial Research and Planning (ARL) (Ed.), Challenges of European Spatial Development: Young Professionals' and Researchers' Perspectives. European Young Professionals' Forum Conference Documentation, pp. 33-36
Healy, P. (1997): Planning Through Debate: The Communicative Turn in Planning Theory. In: Campbell, S.; Fainstein, S. (Ed.): Readings in Planning Theory, Cambridge, 234-258.

Haus, M.; Heinelt, H. (2004): Politikwissenschaftliche Perspektiven auf den Stand der Planungstheorie. In: Atrock, U.; Günter, S.; Huning, S. et al. (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin, 167-186.

Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (Hrsg.)(2002): Das Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK 2001), Wien.

Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK) (Hrsg.) (2011): Das Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK 2011), Wien.

Selle, K. (2004): Kommunikation in der Kritik? In: Müller, B.; Löb, S.; Zimmermann, K. (Hrsg.): Steuerung und Planung im Wandel. Festschrift für Dietrich Fürst, Wiesbaden, 229–256.

Selle, K. (1997): Planung und Kommunikation. Anmerkungen zur Renaissance eines alten Themas. disP 129, 40-47.

Siebel, W. (2006): Wandle, Rationalität und Wandel der Planung. In: Selle, K. (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte, Theorien, Impulse. Dortmund, 195-209.

Siebel, W. (1989): Zukünftige Perspektiven der Stadtentwicklung. IN: Dasl – Deutsche Akademie für Städtebau und Landesplanung (Hg.): Planung oder Anpassung? Fragen an künftige Stadt- und Regionalplanung. Landesgruppe Niedersachsen-Bremen, Bericht 11, Hannover S.83-93.

Peters, D. (2004): Zum Stand der Planungstheorie. In: Altrock, U.; Günter, S.; Huning, S. et al. (Hrsg.): Perspektiven der Planungstheorie. Berlin, 5-20.

Reuter, W. (2006): Rittel revisited: oder von der Notwendigkeit des Diskurses. In: Selle, K. (Hrsg.): Zur räumlichen Entwicklung beitragen. Konzepte, Theorien, Impulse. Dortmund, 210 – 224.

Weber, G.; Fischer, T. (2010): Gehen oder Bleiben – Die Motive des Wanderungs- und Bleibeverhaltens junger Frauen im ländlichen Raum der Steiermark. Studie im Auftrag des Amtes der Steiermärkischen Landesregierung, Graz.

Zu den Autorinnen:

Mag. Dr. Tatjana Fischer studierte Geographie an der Universität Wien sowie Technischen Umweltschutz an der Technischen Universität Wien und an der Universität für Bodenkultur Wien. 2006 Promotion zur Doktorin der Bodenkultur. Sie ist Senior Scientist am Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung der Universität für Bodenkultur Wien. Ihre Forschungsaktivitäten konzentrieren sich auf die Lebensqualitäts- und Versorgungsforschung sowie die Analyse der räumlichen Entwicklung ländlicher und städtischer Räume in Österreich vor dem Hintergrund des demographischen Wandels und der Energiewende.

Kontakt: tatjana.fischer@boku.ac.at

Dipl-Ing Verena Peer studierte Landschaftsplanung und -pflege an der Universität für Bodenkultur Wien. Sie ist Universitätsassistentin am Institut für Raumplanung und Ländliche Neuordnung der Universität für Bodenkultur Wien. Ihre Forschungsschwerpunkte umfassen den Bereich Regionalentwicklung, (informelle und formelle) Lernprozesse sowie die Analyse des Mehrwerts von Life Long Learning-Strategien für die Entwicklung von (vor allem ländlichen) Regionen. In ihrer Dissertation widmet sie sich den Mobilitätsmotiven und dem Wanderungsverhalten von AbsolventInnen dezentral-ländlicher Fachhochschulstandorte.

Kontakt: verena.peer@boku.ac.at