

Modelle der BürgerInnenbeteiligung in der Gemeinde

Friedrich Graf-Götz (Mitarbeiter des Renner-Instituts)

Kontaktadresse:

Mag. Friedrich Graf-Götz
Renner-Institut
Bereich Personal- und
Organisationsentwicklung
Khleslplatz 12
1120 Wien
Tel.: +43/1/804 65 01-44
E-Mail: goetz@renner-institut.at

*Der Wahn aller Regierenden,
vom Minister bis zum Pedell herab, ist,
dass das Regieren ein großes Geheimnis sei,
welches dem Volke zu seinem Besten
verschwiegen werden muss.
Börne, Kritiken*

Demokratie in der Kommunalpolitik

Die Bedeutung der BürgerInnenbeteiligung

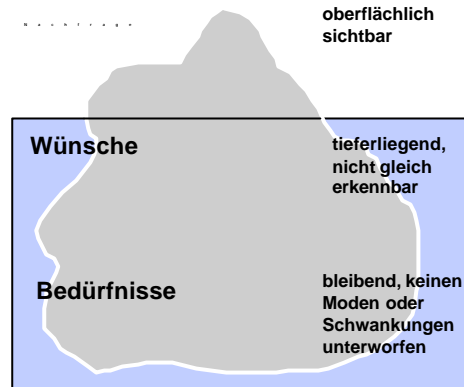
BürgerInnenbeteiligung ist eine wichtige Ergänzung der repräsentativen Demokratie und kann sie an einigen Stellen auch ersetzen. Auf kommunaler Ebene ist sie trotz aller Schwierigkeiten, die sich manchmal stellen, ein dringendes Gebot. Für fast alle Problemstellungen einer Kommune gibt es Modelle der BürgerInnenbeteiligung, die die Konsenssuche im Vorfeld erleichtern, die Ideenvielfalt der BürgerInnen einbeziehen, zu einer höheren Akzeptanz der Ergebnisse und einer aktiveren, lebenswerteren Kommune führen.

Viele Umfragen zeigen, dass GemeindegängerInnen nicht nur eine funktionierende Kommunalpolitik wollen, sondern erwarten, umfassend informiert und bei wichtigen Projekten mit ihren Interessen berücksichtigt zu werden. Viele BürgerInnen wollen auch gewährleistet sehen, dass sie selbst Einfluß auf zentrale Entscheidungen der Politik nehmen können. Erwartungshaltungen, die einem System der repräsentativen Demokratie nur unzureichend erfüllt werden und eine Ergänzung durch Elemente direkter Demokratie erfordern.

Die Herstellung demokratischer Zustände sind im Bereich einer Kommune viel leichter zu realisieren als auf Landes oder Bundesebene. Und die Gemeinde zieht aus einer Beteiligung ihrer BürgerInnen großen Nutzen .

Zum ersten bietet BürgerInnenbeteiligung die Chance zur Kommunikation. Das Gespräch ermöglicht eine genauere Kenntnis der Problemlagen, der Meinungen und der Erwartungen in der Bevölkerung. Diese Informationen sind mittels anonymer Befragungen kaum ermittelbar. Die Ergebnisse von Meinungsbefragungen bleiben wie im "Eisbergmodell" unten dargestellt, stark an der Oberfläche der öffentlichen Diskussion. Nur in einer intensiveren, vertrauensvollen Kooperation werden auch tieferliegende, individuelle Erwartungen und Bedürfnisse angesprochen.

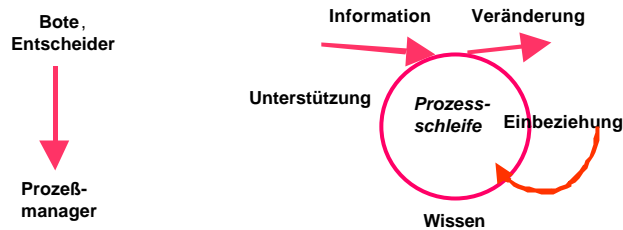
Das Eisbergmodell



Weiters erhält die Gemeinde durch Beteiligung ihrer BürgerInnen neben einer genaueren Kenntnis der Problemlagen und Bedürfnisse auch viele neue Ideen, an die von Seiten der EntscheidungsträgerInnen oft gar nicht gedacht wird. Zu diesen Argumenten kommen viele weitere: Auch in der Kommune sind viele BürgerInnen über mediale Information nicht mehr erreichbar. Es ist auch evident, dass größere Veränderungen mehr als reine Information, nämlich Wissen voraussetzen, um Verständnis und Unterstützung zu erhalten. Und Wissen entsteht erst dann, wenn es gelingt, betroffene Menschen in die Auseinandersetzung über notwendige Veränderung zu beteiligen.

Dieser Zusammenhang von Beteiligung und Veränderung - ein Prinzip demokratischer Politik - wird heute von ArchitektInnen, die zukünftige NutzerInnen bei der Planung einbeziehen oder auch bei Beteiligungsverfahren in Betrieben immer mehr berücksichtigt. In der Graphik unten ist dieser Zusammenhang dargestellt. Links findet sich ein Hinweis darauf, dass Beteiligungsverfahren auch die Rolle der PolitikerInnen nicht unberührt lassen. Sie werden von BotInnen, die ursprünglich die Aufgabe hatten, über die Entscheidungen der "PolitikerInnenkaste" zu informieren, zu ManagerInnen, die Prozesse der Meinungsbildung zu organisieren haben.

Der Prozess der Beteiligung



(Modell: ABF - Schweden)

Personen, die sich an der Entwicklung ihrer Gemeinde beteiligen, leisten wertvolle Beiträge für die Gemeinschaft, gewinnen umfassenderes Wissen und identifizieren sich mit den geplanten Veränderungsvorhaben. Umgekehrt gewinnt die Gemeinde BürgerInnen, die Verantwortung übernehmen und die Veränderungsziele, die sie mitgeplant haben, unterstützen.

Eine so verstandene BürgerInnenbeteiligung erfordert einen Kulturwandel. Ein Kulturwandel ist ein umfassender Prozeß, der nicht nur einige Äußerlichkeiten betrifft, sondern eine Veränderung der Einstellungen der verantwortlichen KommunalpolitikerInnen und der Gemeindebevölkerung einschließt. Neu daran ist, dass KommunalpolitikerInnen nicht mehr Politik *für*, sondern Politik *mit* den BürgerInnen gestalten und BürgerInnen, die sich heute abseits halten, einen Teil der Verantwortung übernehmen.

Für BürgerInnenbeteiligung in der Gemeinde gibt es verschiedene länder- bzw. lokalspezifische gesetzliche Regelungen und eine große Zahl an gesetzlich nicht geregelten, informellen Methoden, die im folgenden vorgestellt werden.

A) Formale, gesetzliche Rechte

(Aus: Hans. Neuhofer: Gemeinderecht. (Wien-NewYork(Springer-Verlag) 1998

Die politischen Rechte des Gemeindebürgers sind neben dem aktiven und passiven Wahlrecht auch das Recht auf Teilnahme an den verschiedenen Formen der direkten Demokratie. Diese Rechte wurden in Österreich in den Jahren 1975 – 95 stark ausgebaut, indem Gesetze über Volksbefragung, Volksbegehren, Gemeindeversammlung und Volksabstimmung erlassen wurden.

Die genannten Gesetze galten ursprünglich ausschließlich für österreichische Staatsbürger, die einen Hauptwohnsitz in der Gemeinde haben. Seit 1996 haben auch EU-Bürger das aktive und passive Wahlrecht in den österreichischen Gemeinden. Dieses Recht haben auf Bezirksebene in Wien alle ausländische MitbürgerInnen.

Die politischen Rechte im einzelnen:

(Die folgende Darstellung enthält keine Hinweise auf die oft sehr unterschiedlichen gesetzlichen Bestimmungen der Bundesländer bzw. einzelnen Kommunen)

1. Information der Gemeindebürger – Fragestunde für Gemeindebürger

Das Gesetz sieht vor, die GemeindebürgerInnen über Vorhaben, die ihre Interessen berühren zu informieren. Die Information hat durch Anschlag an der Gemeindetafel zu erfolgen bzw. auf allen anderen, vom Gemeinderat festzulegenden Wegen. In der Salzburger Gemeindeordnung wird der Gemeinderat darüber hinaus auch ermächtigt, vor jeder Gemeinderatssitzung eine Fragestunde für BürgerInnen abzuhalten. In dieser Fragestunde hat jede/r BürgerIn das Recht, Anfragen zu den einzelnen Tagesordnungspunkten der Sitzung zu stellen.

2. Gemeindeversammlung (Bürgerversammlung)

Gemeindeversammlungen werden zwischen den VertreterInnen der Gemeinde und den GemeindebürgerInnen zum Zweck der gegenseitigen Information und Diskussion über örtliche Angelegenheiten durchgeführt. Entscheidungsbefugnisse sind den Versammlungen nicht übertragen. Gemeinden brauchen zur Durchführung derartiger Veranstaltungen keine besondere gesetzliche Ermächtigung.

3. Gemeindevolksbefragung (BürgerInnenbefragung)

Die Gemeindevolksbefragung ist die älteste Institution einer direktdemokratischen BürgerInnenbeteiligung und findet sich in allen Gemeindeordnungen und Stadtrechten. Sie dient der Feststellung der Meinung der wahlberechtigten BürgerInnen zu einem Thema des Wirkungsbereichs der Gemeinde.

4. Gemeindevolksbegehren (BürgerInnenbegehren, BürgerInneninitiative, Initiativrecht)

Die Gemeindeordnungen von Vorarlberg und von Kärnten sowie die Stadtrechte von Villach und Klagenfurt räumen den BürgerInnen das Recht auf Durchführung eines Volksbegehrens ein. Die Salzburger Gemeindeordnung und das Salzburger Stadtrecht kennen wiederum das Recht auf ein „BürgerInnenbegehren“. Die Gemeindeordnungen, die Stadtrechte und das Gemeindevolksrechtegesetz in Burgenland sowie die Stadtrechte Oberösterreichs und das Stadtrecht Innsbrucks geben den Bürgern das Recht auf „Bürgerinitiative“. Im Steiermärkischen Volksrechtegesetz ist ein „Initiativrecht“ der GemeindebürgerInnen verankert. Gemeinsam ist den Regelungen die Gewährung eines Rechtes an die wahlberechtigten GemeindebürgerInnen, in einer bestimmten Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereichs, eine Entscheidung vom zuständigen Gemeindeorgan zu verlangen.

5. Gemeindevolksabstimmung (Bürgerabstimmung)

Seit 1984 sind die Länder verfassungsgesetzlich ermächtigt, Gemeindevolksabstimmungen durchzuführen. Von dieser Ermächtigung haben nicht alle LandesgesetzgeberInnen in vollem Umfang Gebrauch gemacht. In Niederösterreich gibt es die Gemeindevolksabstimmung definitiv nicht. In Oberösterreich ist sie nur in einigen Städten vorgesehen. In den Ländern Kärnten, Salzburg, Burgenland, Steiermark und Wien ist sie hingegen, teilweise unter anderem Namen, vorgesehen, wenngleich bisher nur wenig Gebrauch davon gemacht wurde. Der Inhalt der Abstimmung ist ländermäßig unterschiedlich gefasst.

6. Petitions- und Beschwerderecht

In einigen Ländern wurde den GemeindebürgerInnen zu den Wirkungsbereichen der Gemeinde eigene Petitions- und Beschwerderechte eingeräumt. Aber auch ohne ausdrückliche rechtliche Regelung steht das Petitionsrecht jedermann zu. Die Gemeindeordnungen regeln allein die Behandlung der Petition, die u.a. innerhalb einer gewissen Frist beantwortet werden müssen.

Ist in einer Gemeindeordnung ein Beschwerderecht vorgesehen, muss die Gemeinde die Beschwerde umgehend aufklären und mitteilen, welche Maßnahmen zur Beseitigung von etwaigen Missständen unternommen wurden.

B) Informelle (nicht im Gesetz verankerte) Modelle der BürgerInnenbeteiligung

(nach www.wegweiser-buergergesellschaft.de)

In den Kurzbeschreibungen der dargestellten Modelle werden die jeweiligen Ziele und die Vorgangweisen erläutert. Gemeinsam ist allen Methoden die Ergebnisoffenheit des Beratungs- und Lernprozesses. Alle vorgestellten Methoden zielen in ihrem Prozessverlauf auf unmittelbar handlungsrelevante Ergebnisse ab. Diese werden entweder für die am Prozess Beteiligten selbst handlungsbedeutsam oder sie haben für die Gemeindeverantwortlichen Empfehlungscharakter. Darüber hinaus werden verschiedentlich weitere, übergeordnete Ziele wie die Übernahme von Verantwortung durch die BürgerInnen, Hilfe zur Selbsthilfe u.a. angestrebt.

Die Anwendungsbereiche

Die dargestellten Methoden eignen sich sowohl für

- die Beteiligung bei der Vorbereitung einzelner wichtiger politischer Entscheidungen (Planungszelle, Konsensuskonferenz, Perspektivenwerkstatt, Verkehrsforen, Open Space ,...)
- die auf eine breite Basis gestützten Entwicklung langfristiger Perspektiven für Kommunen und Regionen (Zukunftskonferenz, Zukunftswerkstätte, Dialogforen, Open-Space, planning for real, ...)
- die gemeinsame Lösungsfindung in Konfliktsituationen (Mediation, Runder Tisch, ...)
- Aktivierung der Bevölkerung, Hilfe zur Selbsthilfe (Gemeinwesenarbeit, Quartiersmanagement, ...)

Oft werden die Methoden kombiniert. Ihr gemeinsames Merkmal ist, dass sie keine gesetzlichen Grundlagen und ihre Ergebnisse daher auch keinen verpflichtenden Charakter haben. Sie werden oft zur Beratung und Entscheidungsvorbereitung angewandt und beinhalten die Chance, fundierte, von den Betroffenen und anderen Beteiligten getragene Problemlösungen zu erreichen.

Alle Methoden gehen davon aus, dass die TeilnehmerInnen unter bestimmten Rahmenbedingungen über ausreichend Kompetenzen und Erfahrungen für die Lösung der anstehenden Probleme verfügen.

Zeitraumen

Die Zeitdauer der Methoden reicht von der Moderation von 2- bis 3-stündigen Abendveranstaltungen, über eintägige Kurz-Zukunftswerkstätten bis hin zur 12-monatigen Moderation in der Dorf- und Regionalentwicklung. Die Gemeinwesenarbeit ist bei wechselnden Themen und Prozessen eine zeitlich unbegrenzte Form der BürgerInnenbeteiligung und -aktivierung.

Leitung

Die professionelle Moderation ist ein Schlüssel für die erfolgreiche Anwendung aller dargestellten Methoden. In der Entscheidung für ein Verfahren sollte man sich von den ModeratorInnen eine Referenz über ihre bisherigen Moderationserfahrungen vorlegen lassen. Verschiedene Verfahren wie Mediation, Gemeinwesenarbeit u.a. erfordern eine spezielle, längerfristige Ausbildung. Ein größeres Team (Steuerungsgruppe), bestehend aus ModeratorIn, ProjektleiterIn, Stadtverantwortliche und fallweise eingesetzten ReferentInnen, ist typisch für Planungszellen und Verkehrs- und Agenda-Fachforen. Die Open-Space-Methode kommt mit dem geringsten Maß an Steuerung aus, indem die Leitung nur Raum und Zeit festlegt.

Teilnahmegröße

Die Projektarbeit, die Open-Space-Methode und die Moderation in der Dorf- und Regionalentwicklung eignen sich sowohl für kleine Gruppen (ca. 20 Personen) als auch für sehr große TeilnehmerInnenzahlen (bis 100 Personen). In der Gemeinwesenarbeit liegt in der ständig wachsenden Zahl aktiver Bürger die entscheidende Kraft für die Lösung gesellschaftlicher Konflikte. Bei Zukunftskonferenzen, Planungszellen, Foren und Runden Tischen werden die TeilnehmerInnenzahlen mittels repräsentativer Auswahl oder Zufallsauswahl streng limitiert.

Überblick über die informellen Modelle

Modell	Zweck	TeilnehmerInnen	Vorgehensweise	Anwendungsfelder
Planungszelle BürgerInnengutachten (Peter C. Dienel)	Erarbeitung von Lösungsvorschlägen für ein bestimmtes Planungsproblem; Anfertigung eines BürgerInnengutachtens	25 nach Zufallsverfahren ausgewählte BürgerInnen Oft arbeiten mehrere Gruppen parallel TeilnehmerInnen erhalten bei Bedarf berufl. Freistellung, Pflegevertretung, Dolmetsch etc.	Unterstützung durch kompetente Prozessbegleitung Sowohl Großgruppen als auch Kleingruppenarbeit Anhörung und Befragung von Fachleuten und VertreterInnen der verschiedenen Interessensgruppen	Zu allen lokalen und regionalen Themenfeldern Relativ aufwendig und kostenintensiv
Gemeinwesenarbeit, Quartiersmanagement	Herstellung von Gemeinsamkeit, Aktivierung des Selbsthilfepotentials	Alle relevanten AkteurInnen wie BewohnerInnen, EigentümerInnen, Vereine, PolitikerInnen, VertreterInnen der Verwaltung u.a.	Unterstützung durch kompetente Prozessbegleitung; Analyse lokalspezifischer Probleme, Aktivierende Befragung, Entwicklung konkreter Projekte und Maßnahmen der Umsetzung	In Gebieten mit sozialen Problemen und Benachteiligungen
Lokaler Dialog	Längerfristig angelegte Beratungsprozesse zu Entwicklungsthemen	Engagierte BürgerInnen und für die Problemlösung wichtige Bevölkerungsgruppen	Unterstützung durch kompetente externe Moderation; Kombinierte Vorgehensweisen wie BürgerInnenversammlung, Zukunftskonferenz, Arbeitsgruppen ...	Im Rahmen der Dorf-Stadtteil- und Regionalentwicklung
Mediation	Konfliktlösung in einem konkreten Streitfall; Herstellen von „win-win-Situationen“	Angehörige bzw. VertreterInnen der Konfliktparteien	Unterstützung durch ausgebildete MediatorInnen; Einleitung eines Klärungs- und Verhandlungsprozesses zur Lösungsfindung	Bei örtlichen und regionalen Konfliktfällen
Open Space (Harrison Owen)	Entwicklung von Problemlösungen und Maßnahmen zu Themen der BürgerInnen	Je nach Situation offene Einladung bzw. Einladung wichtiger RepräsentantInnen. Bis zu 100 TNInnen	Unterstützung von ausgebildeten ModeratorInnen; Sammlung von Themen und Beratung in Gruppen, Präsentation und Diskussion von Lösungsvorschlägen	Zur Ermittlung von Anliegen und Lösungsvorschlägen der BürgerInnen
Perspektivenwerkstatt (Community Planning)	Neue und praktisch umsetzbare Lösungsperspektiven für Problemstellungen der Gemeinde/Region	Offene Teilnahme (vorab evtl. aktivierende Befragung von relevanten BürgerInnen)	Unterstützung durch kompetente ModeratorInnen; Einrichtung eines Steuerungsteams; Längerfristiger Prozess mit verschiedenen Methoden Entwicklung von Zielperspektiven für	Zur Entwicklung örtlicher und regionaler Zukunftsperspektiven

			bestimmte Planungsvorhaben; Erarbeitung eines Zielkatalogs durch interdisziplinär zusammengesetzte Gruppe Begleitende Informations- und Öffentlichkeitsarbeit	
Runder Tisch	Verständigung über aktuelle und problematische Themenstellungen	VertreterInnen wichtiger Interessensgruppen Max 20 TNInnen	Kompetente neutrale Moderation; Informationsaustausch, Besprechung strittiger Fragen; Suche nach Verständnis und konsensualen Lösungen	Bei strittigen lokalen oder regionalen Problemstellungen
Zukunftskonferenz (Marvin Weisbord)	Entwicklung lokaler oder regionaler Zukunftsperspektiven und Maßnahmen zur Umsetzung; Emotionaler Aufschwung; Verantwortung an die BürgerInnen übertragen	VertreterInnen wichtiger Interessengruppen; Repräsentative Zusammensetzung Ca 64 TNInnen	Kompetente neutrale Moderation; Rückblick in die Vergangenheit, Sammlung und Analyse aktueller Trends Entwicklung von Visionen, Suche nach gemeinsamen Zielen und Etablierung von Projektgruppen Dauer 2 ½ Tage	Zur Entwicklung von Aufbruchsstimmung und Zielperspektiven in der Gemeinde
Zukunftswerkstätte (Robert Jungk)	Entwicklung von Zukunftsideen und Maßnahmen zur Umsetzung	Offene Einladung an engagierte BürgerInnen; Ergänzung durch RepräsentantInnen der Politik, der Verwaltung, ..	Kompetente Moderation; 1. Kritikphase 2. Ideen- und Phantasiephase 3. Umsetzungsphase, Einsatz von Kreativitätstechniken	Zur Ideenentwicklung und Einbeziehung engagierter BürgerInnen
Kinder- und Jugendbeteiligung	Lernen demokratischer Abläufe und sozialer Kompetenzen Übernahme von Verantwortung	Kinder- und Jugendliche	Unterstützung durch externe Prozessbegleitung: <ul style="list-style-type: none"> • Beteiligung von Jugendverbänden • Direkt gewählte Vertretungen • Offene Formen (Anhörung) • Projektbezogene Beteiligung • Beauftragten-Modell 	Für Gemeinden die Kinder- und Jugendbeteiligung anstreben.
Beteiligung über Internet (Teledemocracy)	Zur Information und interaktiven Auseinandersetzung; Durchführung von Befragungen	Alle BürgerInnen	Kompetente Moderation; Einrichtung einer Homepage; Möglichkeit zur Abgabe von Stellungnahmen mittels E-Mails; Einrichtung von Chatrooms; Durchführung von Befragungen ...	Für Gemeinden, die moderne Medien nutzen wollen und ein rasches, relativ billiges Mittel der Information und BürgerInnenbeteiligung suchen.

Allgemeine Anforderungen an BürgerInnenbeteiligungs-Modelle

Keines der vorgestellten Beispiele ist ein Patentrezept mit Erfolgsgarantie. Welche Methode die jeweils sinnvollste ist, muss vielmehr von Fall zu Fall in der konkreten Situation abgewogen werden. Im Idealfall ist die Auswahl der Methoden selbst schon Teil des angestrebten Verständigungsprozesses. Vielfach wird sich auch ein Methodenmix oder die Übernahme einzelner Elemente anbieten. Es gibt jedoch eine Reihe von Grundanforderungen für ihr Gelingen:

Modelle oder Methoden der BürgerInnenbeteiligung sollen :

- 1) ergebnisoffen** angelegt sein,
- 2) möglichst frühzeitig erfolgen**, also zu einem Zeitpunkt, an dem noch reale Entscheidungsalternativen bestehen, und
- 3) für alle potenziell berührten Interessen faire Einflusschancen bieten**, wozu auch gehört, Ressourcen bereitzustellen, die in einem angemessenen Verhältnis zur Bedeutung des Planungsgegenstandes stehen, um Alternativplanungen durchführen oder in Auftrag geben zu können.

Mit dem nächsten E-Mail soll ein Text zum Thema "**Integrierte Kommunikationspolitik am Beispiel einer Kampagne**" versendet werden.

Interessante Links zum Thema:

www.stadtteilarbeit.de

www.mitarbeit.de

www.wegweiser-buergergesellschaft.de