

Kommunalwissenschaftliche Gesellschaft (Hrsg)
Bork/Egg/Giese/Hütter/Poier

Direkte Demokratie und Partizipation in den österreichischen Gemeinden

Symposium am 5. November 2014

- Rechtliche Grundlagen und Grenzen direkter Demokratie und Partizipation in den österreichischen Gemeinden
- Empirische und rechtspolitische Aspekte direkter Demokratie auf kommunaler Ebene
- Dialogische Verfahren der Partizipation
- Kommunale Partizipation in der Raum- und Stadtplanung
- Die Partizipation Jugendlicher an kommunalen Entscheidungen

Autorenverzeichnis:

Dipl.-Ing. **Herbert Bork**
stadtland
Kirchengasse 19/12
A-1070 Wien
Tel.: +43 1 236 1912 17
E-Mail: herbert.bork@stadtland.at
www.stadtland.at

Dr. **Peter Egg**
mitbestimmung.cc
Dipl.-Päd. Dr. Peter Egg
Lohbachweg A 14
A-6020 Innsbruck
www.mitbestimmung.cc
Tel.: +43 664 508 507 8
E-Mail: mitbestimmung@aon.at

Ass.-Prof. Dr. **Karim Giese**
Fachbereich Öffentliches Recht
Verfassungs- und Verwaltungsrecht
Universität Salzburg
Kapitelgasse 5-7
A-5020 Salzburg
Tel.: +43 662 8044 3602
E-Mail: karim.giese@sbg.ac.at

Dr. **Anton Hütter**
Unternehmens- und Organisationsberatung
Eingetragener Mediator (BM für Justiz)
Dialog-, Partizipations- und Mediationsverfahren im öffentlichen Bereich
Falkensteinstraße 8
A-6130 Schwaz
Tel.: +43 664 1243 913
E-Mail: office@anton-huetter.com
www.anton-huetter.com

Ass.-Prof. Dr. **Klaus Poier**
Institut für Öffentliches Recht und Politikwissenschaft
Karl-Franzens-Universität Graz
Universitätsstraße 15/C3
A-8010 Graz
Tel.: +43 316 380 3380
E-Mail: klaus.poier@uni-graz.at



Dr. Walter Leiss
*Generalsekretär des
 Österreichischen Gemeindebundes*



Dr. Thomas Weninger, MLS
*Generalsekretär des
 Österreichischen Städtebundes*

Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser!

Im Herbst 2014 hat die Kommunalwissenschaftliche Gesellschaft (KWG) – eine gemeinsame Gründung von Gemeinde- und Städtebund – zu einem Symposium eingeladen. Seit einigen Jahren schon finden derartige Symposien zu wichtigen kommunalrelevanten Themen statt. Das Thema in diesem Jahr war „Direkte Demokratie und Partizipation in der Gemeinde“. Nicht nur in der politischen Debatte gewinnt die Frage, in welchen Formen man Bürger/innen an Entscheidungsprozessen beteiligen kann und soll, an Intensität. Man sucht Mittel gegen die Politikverdrossenheit und will durch Bürgerbeteiligungsmodelle die Akzeptanz von Entscheidungen erhöhen. In manchen Fällen haben sich die bestehenden Instrumente als wenig tauglich erwiesen, zum Teil auch deshalb, weil sie nur sehr selten angewendet werden. In anderen Fällen – wie etwa bei Volksbegehren auf Bundesebene – ist die Häufigkeit der Anwendung sogar vergleichsweise hoch, die Ergebnisse sind für die Bürger/innen aber oft unbefriedigend, weil daraus nur selten tatsächlich Veränderungen entstehen.

Grund genug für die KWG, die besten Expertinnen und Experten zu diesem Thema einzuladen. Die Diskussion über Sinn und Unsinn direktdemokratischer Instrumente braucht eine solide wissenschaftliche Grundlage. Dazu hat dieses Symposium viel beigetragen. Um die Debatte und das Wissen darüber in die Breite zu tragen, haben wir die Ergebnisse und Referate des Symposiums im vorliegenden Tagungsband für Sie zusammengefasst.

Unser Dank gilt nicht nur den exzellenten Wissenschaftler/innen und Expert/innen auf diesem Gebiet, die sich Zeit genommen haben, um ihre Thesen zu artikulieren. Unser

Dank gilt zudem auch dem Vorsitzenden der KWG, Prof. Karl Weber, der die Arbeit der Gesellschaft in den vergangenen Jahren maßgeblich angetrieben hat und viele Veranstaltungen mit großer Umsicht geleitet hat. Gemeinsam mit dem Manz-Verlag hat er im Namen und Auftrag der KWG Großes geleistet und sich enorme Verdienste um die wissenschaftliche Aufarbeitung kommunaler Themen erworben. Danke auch an das Innenministerium, das uns immer wieder Räumlichkeiten für unsere Veranstaltungen zur Verfügung gestellt hat.

Wir wünschen Ihnen viel Freude und einen möglichst großen Erkenntnisgewinn bei der Lektüre des vorliegenden Bandes.

Mit besten Grüßen

*Generalsekretär des
Österreichischen Gemeindebundes*
Dr. Walter Leiss

*Generalsekretär des
Österreichischen Städtebundes*
Dr. Thomas Weninger, MLS

Wien, September 2015

Inhaltsverzeichnis

I. Rechtliche Grundlagen und Grenzen direkter Demokratie und Partizipation in den österreichischen Gemeinden (Karim Giese)	5
1. Begriffsabgrenzungen und verfassungsrechtliche Grundlagen	5
2. Direkte und partizipative Gemeindedemokratie – ein aktueller Überblick	8
2.1 Informationsrechte	8
2.2 Stellungnahme-, Beschwerde- und Petitionsrechte	10
2.3 Direktdemokratische (Volks-)Rechte ieS	11
2.3.1 Gemeindevolksbefragung	11
2.3.2 Gemeindevolksabstimmung	12
2.3.3 Gemeindevolksbegehren	13
2.3.4 Kombinationen von Volksbegehren und Volksabstimmung	14
2.4 Beiräte	15
2.5 Informelle Partizipation	16
3. Grenzen der direkten Demokratie und Partizipation	18
3.1 Volksgesetzgebung	18
3.2 Verfahrenserleichterungen (Briefwahl, E-Voting)	19
3.3 Formenzwang	20
4. Literaturverzeichnis	23
II. Empirische und rechtspolitische Aspekte direkter Demokratie auf kommunaler Ebene (Klaus Poier)	25
1. Einleitung: Direkte Demokratie als „Heilmittel“ gegen Krisenerscheinungen in der Politik?	25
2. Welche direkte Demokratie? Zu Funktionen, Strategien und Wirkungen	29
3. Direkte Demokratie in Österreich in der Praxis, insbesondere auf lokaler Ebene	33
4. Resümee und Ausblick	40
5. Literaturverzeichnis	42
III. Dialogische Verfahren der Partizipation (Anton Hütter)	47
1. Warum Partizipation?	47
1.1 Zwei gegenläufige Tendenzen	47
1.2 Drei Säulen der Demokratie	47
1.3 Mediation als Element der partizipatorischen Demokratie	49
1.4 Nutzen der Partizipation	50
2. Dialogische Verfahren	51
2.1 Spezifische Beteiligungsarchitektur	51
2.2 Standards für Beteiligungsverfahren	51
2.3 Kooperatives Planungsverständnis	52

2.4	Beteiligungsparadoxon	53
2.5	Der Problemlösungsprozess	53
2.6	Kommunikationsquadrat	54
3.	Partizipationsverfahren „Mobil im Rheintal“	56
4.	Literaturverzeichnis	61
5.	Internetseiten zu den Methoden der BürgerInnenbeteiligung	62
IV.	Kommunale Partizipation in der Raum- und Stadtplanung (<i>Herbert Bork</i>) ...	63
1.	Partizipation und Planung	63
1.1	Stufen der Partizipation	63
1.2	Beteiligungskompetenz	64
2.	Fallbeispiel: Beteiligungsprozess zur Umgestaltung der Mariahilfer Strasse ..	66
2.1	Ausgangslage – vor dem Umbau	66
2.2	Der Beteiligungsprozess	68
2.3	Eingebundene Bevölkerungsgruppen	68
2.4	Die Elemente des Beteiligungsprozesses	68
2.5	Gestaltungsvorgaben der BürgerInnen	71
2.6	Probephase	72
2.7	BürgerInnen-Umfrage Mariahilfer Straße	72
3.	Thesen und Lessons Learnt zur Partizipation der Raum- und Stadtplanung ..	74
4.	Literaturverzeichnis	75
V.	Die Partizipation Jugendlicher an kommunalen Entscheidungen	
	(<i>Peter Egg</i>)	77
1.	Jugendbeteiligung aus Sicht junger Menschen	77
2.	Zwei Abschlussbemerkungen	85
3.	Literaturverzeichnis	86
	Reihenübersicht	87

III. DIALOGISCHE VERFAHREN DER PARTIZIPATION

Anton Hütter

1. WARUM PARTIZIPATION?

1.1 Zwei gegenläufige Tendenzen

In aktuellen empirischen Erhebungen zur europäischen Kommunalpolitik¹, werden zwei gegenläufige Tendenzen diagnostiziert:

Einerseits fühlen sich die Menschen von der Politik immer weniger angesprochen. Die Wahlbeteiligung geht zurück und die politischen Parteien klagen über Mitgliederschwund und anhaltenden Reputationsverlust. Die wachsende Kluft zwischen Politik und Bevölkerung wird nicht nur auf der kommunalen Ebenen wahrgenommen. Der Präsident der Europäischen Kommission, Jean-Claude Juncker, sagte in seiner Rede zur Eröffnung der Plenartagung des Europäischen Parlaments in Straßburg am 15. Juli 2014: „Die Distanz zwischen der Europäischen Union und den Bürgern ist am Wachsen. Nur die total Blinden und die total Tauben hören und sehen das nicht.“

Andererseits interessieren sich die BürgerInnen immer mehr für Gemeinde- und Stadtentwicklung. Sie sind bereit sich zu engagieren und wollen bei Veränderungen in ihrem direkten Lebensumfeld mitreden und mitgestalten. NGOs, Bürgerinitiativen, Diskussionsforen in den sozialen Netzwerken verzeichnen zunehmendes Interesse und steigende Mitgliederzahlen. Die Zivilgesellschaft ist aktiver denn je.

Was bedeutet das nun für unser Thema „Direkte Demokratie und Partizipation in der Gemeinde“? Ist die traditionelle Politik, orientiert am Prinzip der Repräsentation, an die Grenzen ihrer Möglichkeiten gelangt oder handelt es sich nur um eine vorübergehende Krise?

1.2 Drei Säulen der Demokratie

Bei genauerem Hinsehen zeigt sich: Weder ist das Prinzip der Repräsentation obsolet geworden, noch dürfen die aktuellen Befunde („Politikverdrossenheit“, „Demokratie ohne Demos“) kleingeredet werden. Wir leben in einer Situation des allgemeinen Wandels und die angemessene Reaktion auf die vielfältig geänderten Rahmenbedingungen ist eine Entwicklung, die die drei tragenden Säulen der Demokratie (repräsentative, direkte und

¹ *Linze Schaap, Harry Daemen (Ed.): Renewal in European Local Democracies. Puzzles, Dilemmas and Options. Wiesbaden 2012.*

Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh 2014.

1. Warum Partizipation?

partizipatorische Demokratie) in ein neues Verhältnis bringt und der einseitige Akzent auf die „Repräsentative Demokratie“ aufgegeben wird.

Im Detail lassen sich die drei Säulen folgendermaßen charakterisieren:

	Kennzeichen	Stärken	Schwächen
Repräsentative Demokratie	Wahl von Parteien	Professionalisierung des Entscheidungsprozesses; Effizienz der politischen Steuerung; weniger anfällig für Demagogie	Machtkonzentration bei den Repräsentanten; Anfälligkeit für Korruption und Lobbyismus; mediale Inszenierung der Politik
Direkte Demokratie	Abstimmen von Ja-Nein-Fragen	Kontrolle des politischen Zentrums; Förderung des Demokratieverständnisses; Feedbackfunktion für die Politik	Komplexe Fragestellungen werden auf Ja-Nein-Fragen reduziert; Anfälligkeit für populistischen Missbrauch (Aktivierung von Klischees und Vorurteilen)
Partizipatorische Demokratie	Gemeinsame Bearbeitung von Fragestellungen; Deliberation	Aktives Mitwirken der BürgerInnen; Bindeglied zwischen politischer Peripherie und politischem Zentrum; Identifikation mit dem Lebensraum; Verbesserung der Qualität von Entscheidungen und der Akzeptanz von Maßnahmen	Braucht Zeit und Ressourcen; erreicht oft nur die aktiven BürgerInnen

Abb. 1: Die Säulen der Demokratie

Die Offenheit, Reform- und Anpassungsfähigkeit der Demokratie wird immer wieder unterschätzt und in der allgemeinen Krisenrhetorik ausgeblendet. Für eine Klärung der Zusammenhänge ist es hilfreich, auf die Gegensätze hinzuweisen, die die Diskussion um die Demokratie seit ihrer Entstehung begleiten. Oliver Hidalgo hat folgende Grundantinomien zusammengestellt:²

Antinomien der Demokratie	
Gleichheit der Individuen	Freiheit des Individuums
Volkssouveränität	repräsentative Entscheidungsverfahren
Qualitatives Prinzip der politischen Willensbildung (Konsensusdemokratie)	quantitatives Prinzip der politischen Willensbildung (Mehrheitsdemokratie)

² Oliver Hidalgo: Die Antinomien der Demokratie, Frankfurt/New York 2014.

Antinomien der Demokratie	
Homogenität	Pluralität
Gemeinschaft	Individuum
Universalität (universaler Maximen)	Partikularität (reale Ausgestaltung)
Fokus auf Input und Beteiligung	Fokus auf Output und Effizienz

Abb. 2: Die Antinomien der Demokratie

Diese Pole lassen sich nicht einseitig auflösen, sondern müssen als gleichberechtigte Ergänzungen verstanden werden. Die Balance stellt sich nicht von selbst her, sondern muss immer wieder von neuem aktiv gestaltet werden. Dafür braucht es einen unmissverständlichen Diskursrahmen, innerhalb dessen sich Demokratiekonzepte realisieren. Eine entwickelte Demokratie in dem hier vertretenen Sinn ist nicht einfach eine Mischform gegensätzlicher Pole, sondern es geht um eine Ausbalancierung, so dass sich jeder Gegensatz gegen seine mögliche Aufhebung behauptet. Kein „Entweder-oder“ sondern ein „Sowohl-als-auch“. Eine Art kontinuierlichkeitsermöglichende Oszillation, die die Gefährdungen vermeidet, die bei einer einpoligen Orientierung drohen.

Daraus folgt, dass die oft geäußerte Befürchtung, die Betonung direktdemokratischer und partizipatorischer Elemente führe zu einer Schwächung der repräsentativen Demokratie, unbegründet ist. Voraussetzung ist allerdings eine professionelle und den Problemen und Fragestellungen angemessene Gestaltung der direktdemokratischen und partizipatorischen Komponenten.

1.3 Mediation als Element der partizipatorischen Demokratie

Vor allem bei konflikträchtigen Projekten im öffentlichen Bereich (Infrastrukturprojekte, umweltrelevante Projekte etc.) braucht es gut strukturierte Verfahren der Konsensstiftung und der Integration gegensätzlicher Interessen. Hier ist Mediation eine mittlerweile in vielen Bereichen etablierte und erfolgreiche Methode, die einen wesentlichen Beitrag zur partizipatorischen Demokratie liefern kann.

Einen besonderen Stellenwert hat die Mediation in Österreich seit dem Inkrafttreten des Zivilrechtsmediationsgesetzes (ZivMediatG) 2003. Ausdrücklich verankert ist die Mediation auch im § 16 Abs. 2 des Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes (UVP-G). Es heißt dort: „Zeigen sich im Zuge des Genehmigungsverfahrens große Interessenkonflikte zwischen der Projektwerberin und den sonstigen Parteien oder Beteiligten, kann die Behörde das Verfahren auf Antrag der Projektwerberin zur Einschaltung eines Mediationsverfahrens unterbrechen. Die Ergebnisse des Mediationsverfahrens können der Behörde übermittelt und von dieser im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten im weiteren Genehmigungsverfahren und in der Entscheidung berücksichtigt werden. Darüber hinausgehende Vereinbarungen . . . können im Bescheid beurkundet werden.“

1. Warum Partizipation?

Aber auch im Methodenkoffer der ADR-Verfahren (Alternative Dispute Resolution) finden sich viele hilfreiche und erprobte Verfahrensmuster. Wichtig ist dabei, sich immer klar vor Augen zu halten, dass es nicht um die mechanische Umsetzung einer Methode geht, sondern es braucht immer eine auf die konkrete Situation hin entwickelte Prozessarchitektur. Dann gelingt es auch, einen Beitrag zu leisten, hin zu einer demokratischen BürgerInnengesellschaft³ und weg von der „Zuschauerdemokratie“, wo am Stammtisch gejamert wird und die politischen Akteure als „Staatsschauspieler“ wahrgenommen werden.

1.4 Nutzen der Partizipation

Bürgerbeteiligung braucht Zeit und kostet Geld. Bei komplexen Projekten bewegen sich die Kosten für Beteiligungsverfahren jedoch meist nur im Promillebereich der gesamten Projektkosten und es zeigt sich ein deutlich positives Nutzen-Kosten-Verhältnis. Vor allem folgende Punkte sprechen für die Nutzung von Elementen der partizipatorischen Demokratie:

- ▶ Eine Zusammenschau mehrerer Wahrnehmungen liefert ein adäquateres Bild der Wirklichkeit.
- ▶ Einwände können eine Chance sein, Konzepte, Pläne und Projekt zu verbessern.
- ▶ Betroffene übernehmen im Laufe des Beteiligungsverfahrens Verantwortung.
- ▶ Die Identifikation mit dem eigenen Lebensraum wird verbessert.
- ▶ Direkte Gespräche können Vertrauen auf- und Ängste abbauen.
- ▶ Konflikte sind nicht automatisch negativ, sie sind gesellschaftlich natürlich und notwendig für Erneuerung und Weiterentwicklung.
- ▶ Durch Bürgerbeteiligung lernen wir, unterschiedliche Sichtweisen und Interessen im demokratischen Prozess auf konstruktive Art und Weise zu bearbeiten. Wir fördern dadurch Kreativität und Persönlichkeitsentwicklung.
- ▶ Bürgerbeteiligung macht oft Alternativen sichtbar, auf die man ohne Beteiligung nicht gekommen wäre.
- ▶ Auch wenn es am Schluss nicht in allen Punkten einen Konsens gibt, ist ein offener und sachlich fundierter Austausch der Sichtweisen dem sozialen Klima in der Region und der Projektakzeptanz förderlich („Konsens über den Dissens“).

³ Vgl. dazu den Beschluss des Vorarlberger Landtags, dem Artikel 1 der Landesverfassung folgenden Absatz anzufügen: "Das Land bekennt sich zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen und fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie" (LGBl. Nr. 7/11. April 2013). Bemerkenswert ist hier der Hinweis auf „andere Formen der partizipativen Demokratie“. In Vorarlberg werden auf Initiative des Büros für Zukunftsfragen seit 2006 mit großem Erfolg BürgerInnenräte durchgeführt.

2. DIALOGISCHE VERFAHREN

2.1 Spezifische Beteiligungsarchitektur

Jeder Beteiligungsprozess hat sein Eigenleben und muss individuell auf die zu bearbeitenden Themen, die beteiligten Menschen, die Situation und das Umfeld abgestimmt werden. Für die Gestaltung eines maßgeschneiderten Beteiligungsprozesses kann man inzwischen aus einer Vielzahl von erprobten Methoden und Instrumenten (Formaten) auswählen. Jedes dieser Formate hat dabei seine individuellen Stärken und Schwächen, so dass nicht jede Methode automatisch für jede Zielsetzung oder Zielgruppe geeignet ist. Auch spielt das politisch-rechtliche und sozio-kulturelle Umfeld eine wichtige Rolle. So können Formate, die bspw. in einem Bereich regelmäßig und erfolgreich angewandt werden, in einem anderen Umfeld scheitern. Seit Ende der 1990er Jahre spielt auch die Nutzung des Internets eine zunehmend bedeutendere Rolle bei partizipativen Verfahren.

Einen guten Überblick über die Methoden der BürgerInnenbeteiligung findet man in den einschlägigen Handbüchern und im Internet (siehe Literaturhinweise). Es würde den Rahmen dieses Textes sprengen, die verschiedenen Formate einzeln vorzustellen. Deshalb werden hier nur einige Grundprinzipien und notwendige Rahmenbedingungen, die für alle dialogischen Verfahren gelten, dargestellt.

2.2 Standards für Beteiligungsverfahren

Bürgerbeteiligung im Sinne der partizipatorischen Demokratie braucht Standards⁴ und erprobte Verfahren. Hilfreich sind Planungsleitfäden und Handbücher,⁵ die den Einsatz der Partizipation (wann, wo, wie etc.) klären.

Marketingveranstaltungen, die als Bürgerbeteiligung ausgegeben werden („Bürgerbeteiligung light“; PR-Maßnahmen etc.) beschädigen das Qualitätssiegel „Bürgerbeteiligung“ und zerstören das Vertrauen. Nur ernstgemeinte Beteiligungsverfahren sind nützlich und nur professionell durchgeführte und ergebnisoffene Beteiligungsverfahren wirken motivierend.

Weiters müssen ausreichend Ressourcen für den Beteiligungsprozess zur Verfügung stehen. Bei größeren Projekten sind externe, unabhängige und allparteiliche ModeratorInnen unverzichtbar.

⁴ Siehe dazu u.a.: *Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft* (Hrsg.): Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Wien 2009.

Die Standards zur Vorbereitung, Durchführung, Monitoring und Evaluation von Beteiligungsprozessen und ein Praxisleitfaden sind von einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Interessenvertretungen, NGOs und externen FachexpertInnen erarbeitet und am 2. Juli 2008 vom Ministerrat beschlossen worden.

⁵ Siehe dazu u. a. *Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur* (Hrsg.): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Berlin 2014.

2. Dialogische Verfahren

Eine professionelle Beteiligungsarchitektur, d.h. ein auf die konkreten Verhältnisse hin entwickeltes Gesamtkonzept klärt zu Beginn für alle nachvollziehbar Auftrag, Ziele, Rahmenbedingungen, Gestaltungsspielraum, Regeln, Zeitplan etc.

Unverzichtbar ist auch, dass der Zugang zu Informationen für alle gegeben ist und dass Transparenz und Nachvollziehbarkeit gewährleistet sind. Auch Chancengleichheit, gleichwertige Einflussmöglichkeiten, Fairness, gegenseitiger Respekt und „Begegnung auf Augenhöhe“ sind wesentliche Erfolgsfaktoren.

2.3 Kooperatives Planungsverständnis

Geht es um komplexe Problemstellungen im Bereich von Planen und Bauen und sind durch die geplanten Maßnahmen viele Menschen betroffen, so braucht es ein neues Paradigma, um den Herausforderungen gerecht zu werden. Der wesentliche Unterschied zum traditionellen Modell ist die möglichst frühzeitige Information und Einbindung der Betroffenen und Beteiligten und zwar so, dass es genug Zeit für Informationsprozesse, Konsultation und Kooperation gibt. Dadurch wird es möglich, die verschiedenen Interessen angemessen zu berücksichtigen und ein Ergebnis zu erarbeiten, das sich dann auch umsetzen lässt. Oft zeigt sich, dass die Ausgangssituation neu zu formulieren ist und zusätzliche Aspekte in den Aushandlungsprozess mit aufgenommen werden müssen. An der Wiege der meisten Projekte steht ja oft die Wahrnehmung bestimmter Probleme oder das Identifizieren einer Chance aus der Sicht nur einer Gruppe von Beteiligten. Soll die Arbeit konstruktiv verlaufen, muss diese Einseitigkeit aufgegeben werden. Eine sorgfältige Klärung der Ausgangssituation ist ein kritischer Erfolgsfaktor für den weiteren Projektverlauf.

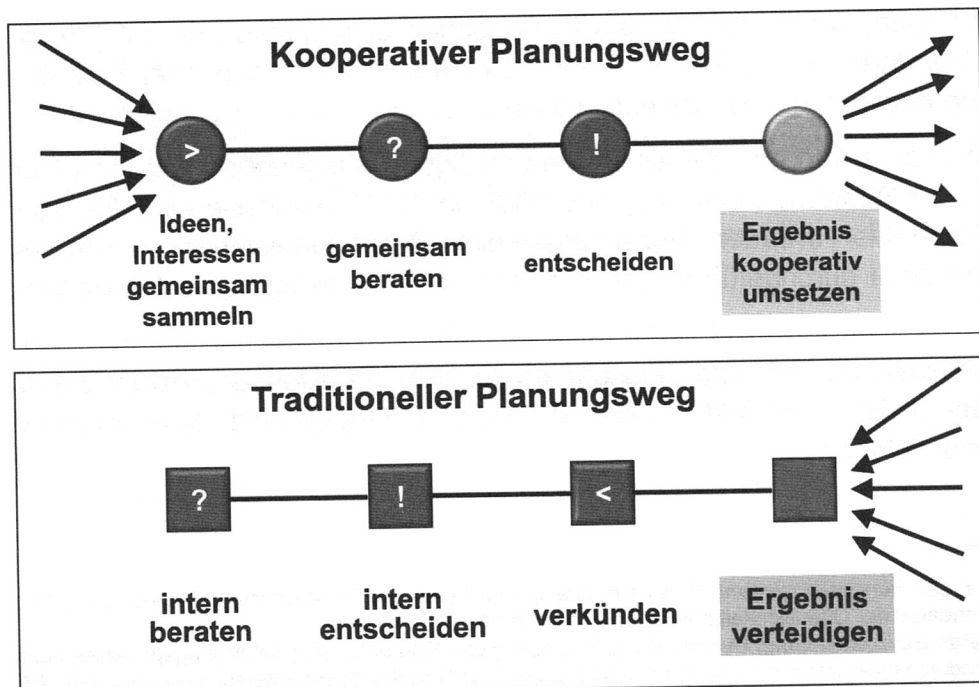


Abb. 3: Zwei unterschiedliche Planungsmodelle

2.4 Beteiligungsparadoxon

Ein häufig zu beobachtendes Phänomen ist unter der Bezeichnung „Beteiligungsparadoxon“ in die Literatur eingegangen. Bei konflikträchtigen Projekten richtet sich die öffentliche Aufmerksamkeit oftmals erst in einer späten Phase auf das Projekt und zwar erst dann, wenn es nur mehr geringe Möglichkeiten der Einflussnahme gibt. Ein Beispiel dafür war die Volksabstimmung in Österreich im Herbst 1978 über die friedliche Nutzung der Atomtechnologie, nachdem das Kernkraftwerk in Zwentendorf fix und fertig gebaut war. Durch die frühzeitige Einbindung können die negativen und teureren Auswirkungen des „Beteiligungsparadoxons“ vermieden werden.

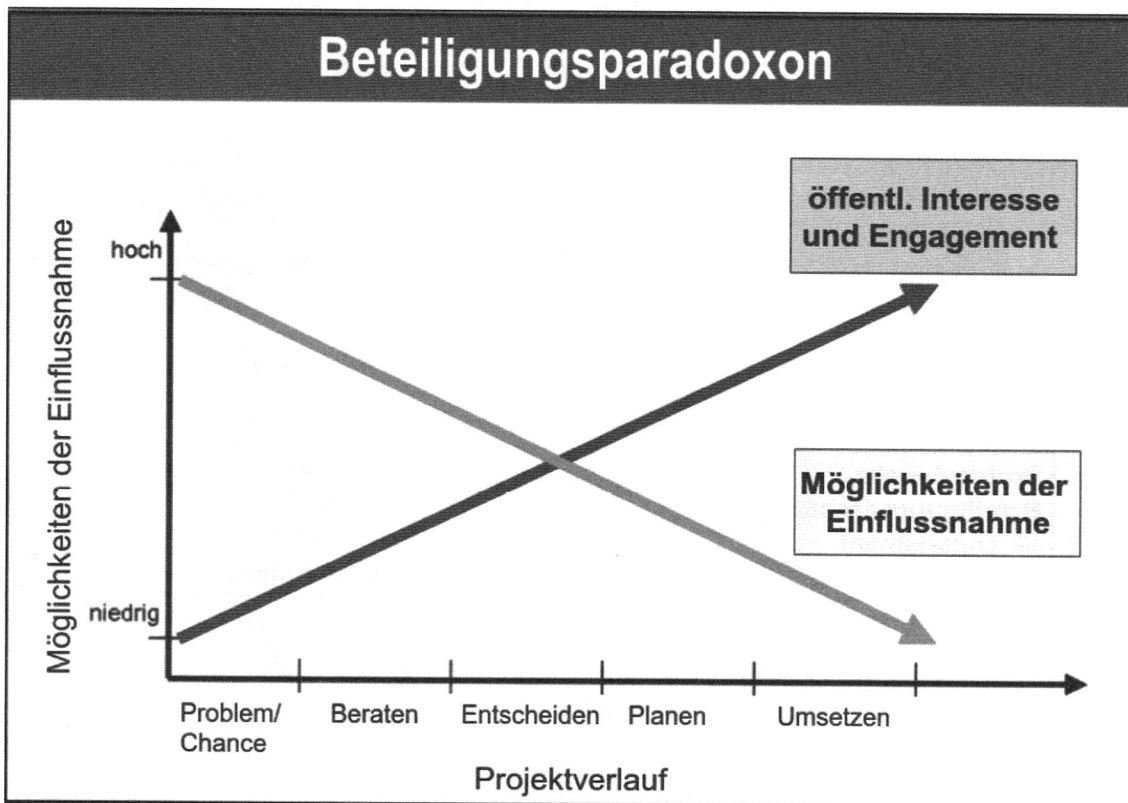


Abb. 4: Das Beteiligungsparadoxon

2.5 Der Problemlösungsprozess

Bei einfachen Problemstellungen ist der direkte Weg der Problemlösung nach wie vor sinnvoll. Es wird ein Ist-Zustand erhoben, ein Soll-Zustand festgelegt und es werden auf Basis einer Analyse Maßnahme entwickelt, die den Ist-Zustand in den Soll-Zustand transformieren.

Ist eine Problemstellung aber komplex und vernetzt und gibt es viele Betroffene, deren Interessen tangiert werden, dann empfiehlt sich eine andere Vorgangsweise. Es muss die Tiefenstruktur des Problemlösungsprozesses Berücksichtigung finden. Nachstehende Grafik verdeutlicht diesen Zusammenhang. Die Betroffenen müssen zu Beteiligten

2. Dialogische Verfahren

gemacht werden, d. h. sie erhalten echte Möglichkeiten, sich zu engagieren und Verantwortung zu übernehmen. Es werden die hinter den verschiedenen Positionen stehenden Interessen geklärt und vor der Bearbeitung der Inhalte („das Was“) die Art und Weise des Arbeitsprozesses („das Wie“) vereinbart.

Über die „Begegnung auf Augenhöhe“, transparente Informationspolitik und das gemeinsame Arbeiten entsteht eine Vertrauenskultur, die die Voraussetzung für gemeinsam getragene Lösungen ist, die dann auch umgesetzt werden können. Ein so durchgeführter Problemlösungsprozess bringt bessere Ergebnisse, stärkt die Identifikation mit dem Umfeld und erhöht die Akzeptanz von gemeinsam vereinbarten Maßnahmen.

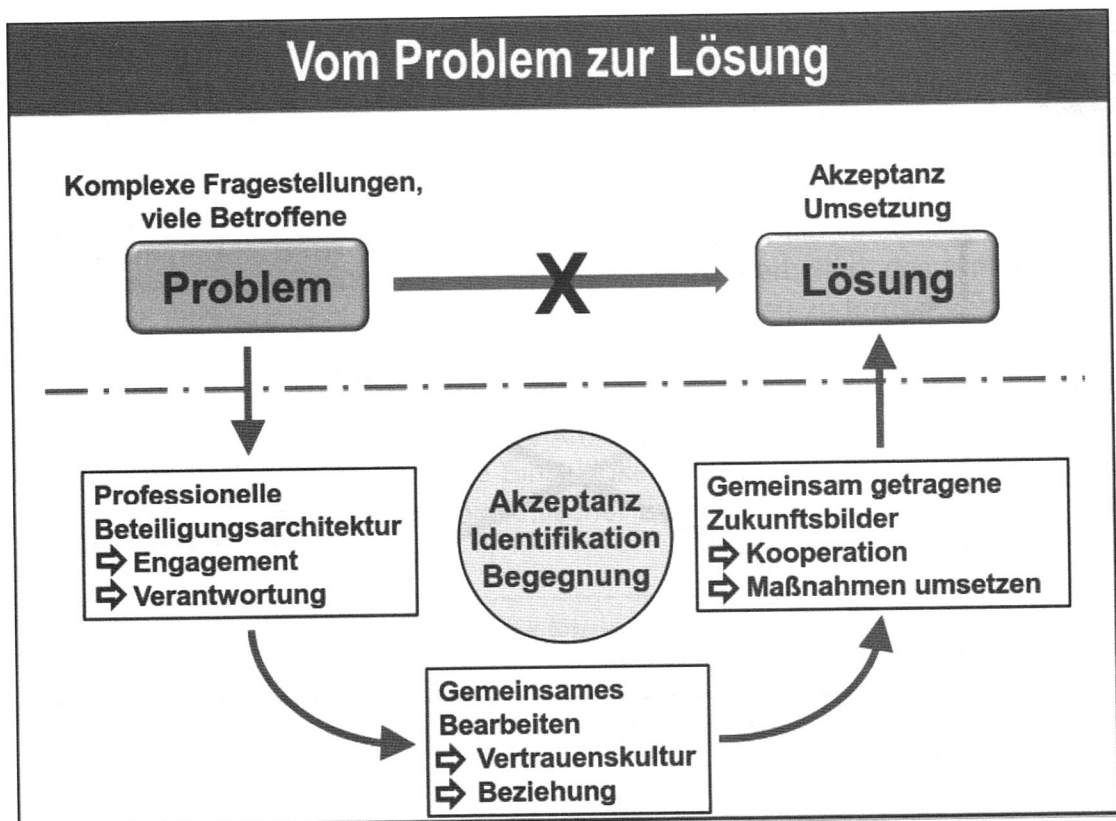


Abb. 5: Vom Problem zur Lösung (nach M. Hellrigl, Büro für Zukunftsfragen, Bregenz)

2.6 Kommunikationsquadrat

In Hinblick auf die Qualität der Kommunikation, die in dialogischen Verfahren gefordert ist, ist das Kommunikationsmodell von Friedemann Schulz von Thun hilfreich. Es zeigt, dass Kommunikation sich als ein „Spiel begreifen lässt, das auf vier Spielfeldern gleichzeitig gespielt wird.“⁶ Immer wenn man spricht, sendet man auf vier Ebenen Botschaften aus und der Zuhörer empfängt die Signale ebenfalls auf vier Ebenen:

⁶ Bernhard Pörksen, Friedemann Schulz von Thun: Kommunikation als Lebenskunst. Philosophie und Praxis des Miteinander-Redens. Heidelberg 2014. S. 19.

- ▶ Sachebene: Es ist . . . (Information)
- ▶ Appellebene: Du sollst . . . (Lenkung)
- ▶ Beziehungsebene: Wir sind . . . (Wie wir zueinander stehen; Was ich von dir halte)
- ▶ Ebene der Selbstkundgabe: Ich bin . . . (Ausdruck; Wie ich gerne wahrgenommen werden möchte)

Diese vier Ebenen sind implizit immer vorhanden und werden im „Kommunikationsquadrat“ dargestellt. Für dialogische Verfahren sind vor allem die „Spielfelder“ Sache und Beziehung wichtig. Steht das Thema Gewinn oder Verlust von Machtpositionen im Zentrum, dann findet das Spiel mehr auf den Spielfeldern Appel und Selbstkundgabe statt. Das führt dann zu kompetitiven Interaktionsformen, die bei komplexen Fragestellungen und weit verzweigten Stakeholdernetzen wenig für die Problemlösung beitragen.

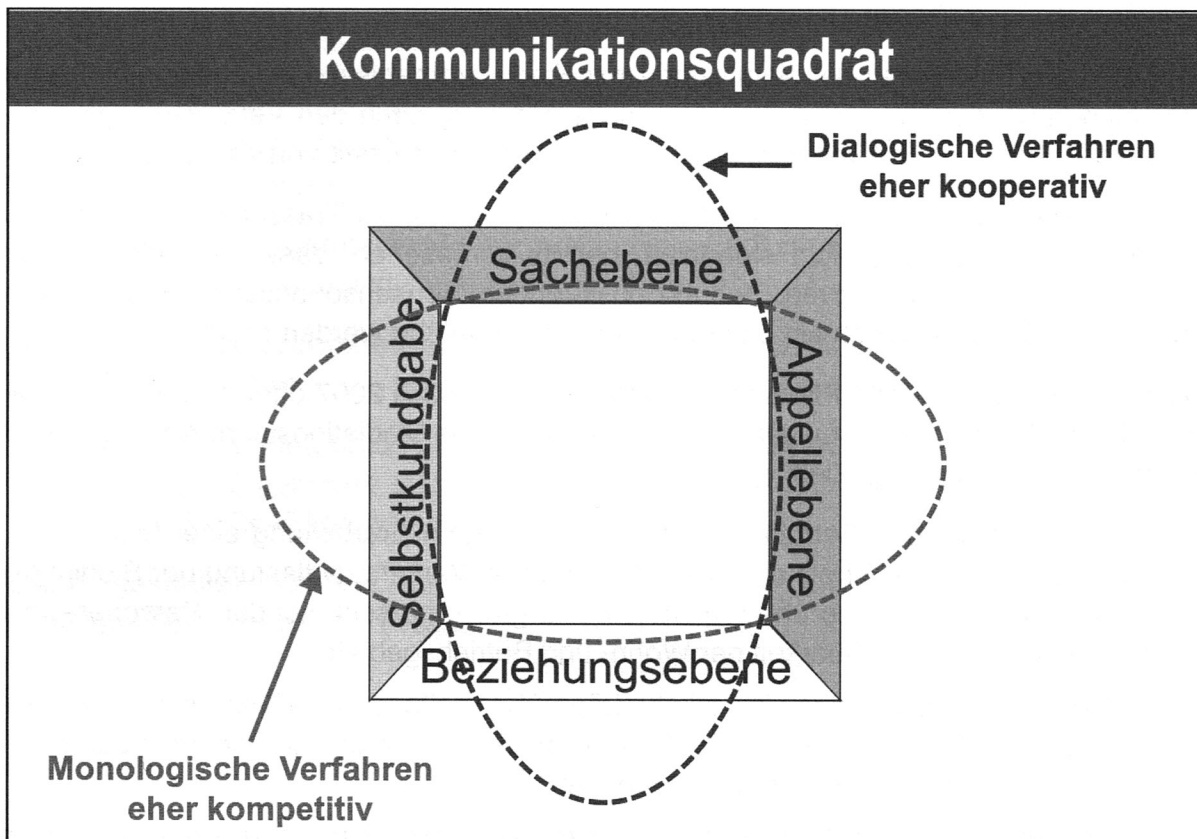


Abb. 6: Das Kommunikationsquadrat (nach Friedemann Schulz von Thun)

3. PARTIZIPATIONSVERFAHREN „MOBIL IM RHEINTAL“

Abschließend soll anhand eines konkreten Beispiels deutlich gemacht werden, was dialogisch orientierte Verfahren leisten können. Bereits in den frühen 60er Jahren des vorigen Jahrhunderts verfolgte die Vorarlberger Landesregierung das Ziel, die österreichische Rheintalautobahn durch eine hochrangige Straße mit der Schweizer Rheintalautobahn zu verbinden. Im Planungsprozess, der in den 70er Jahren begann, war zuerst von der „Bodensee-Autobahn“ die Rede und später von einer vierspurigen Schnellstraße mit der Bezeichnung „S 18 Bodensee Schnellstraße“. Es wurden verschiedene Trassenvorschläge und Varianten erarbeitet und 1992 ein Straßenbauvorhaben förmlich eingeleitet. 1994 wurden die Planunterlagen für die Trasse öffentlich aufgelegt und 1997 eine Trassenverordnung erlassen.

Aufgrund von Einwänden der Natur- und Umweltschutzorganisationen und von mehreren Gemeinden wurden 2006 Teile der Trassenverordnung durch den Verfassungsgerichtshof aufgehoben. Ein ca. dreißigjähriger Planungsprozess musste von vorne beginnen.

Im Landesverkehrskonzept war freilich für den Fall, dass die Trassenverordnung einer rechtlichen Überprüfung nicht standhielt, bereits vorgesehen, dass dann ein auf den Grundsätzen der kooperativen Planung basierendes „konsensorientiertes Planungsverfahren“ mit Mediation durch ein externes Team durchgeführt werden sollte.

Dieses konsensorientierte Planungsverfahren wurde im Juli 2007 öffentlich ausgeschrieben und nach einem zweistufigen Vergabeverfahren das Mediationsteam Anton Hütter & Horst Zilleßen beauftragt. Ziele waren:

- ▶ Gemeinsam mit den Betroffenen und den Beteiligten Erarbeitung einer Mobilitätslösung für das untere Rheintal. Themen waren u.a. Verkehrsentlastung der Siedlungsgebiete, Bündelung des überregionalen und grenzüberschreitenden Personen- und Güterverkehrs, Erreichbarkeit der Wohn- und Betriebsgebiete.
- ▶ Die Mobilitätslösung sollte ein verkehrsträgerübergreifendes Maßnahmenpaket (Straße, Schiene, Bus, Radverkehr etc.) mit einer zielkonformen Straßenverbindung zwischen Österreich und der Schweiz enthalten.
- ▶ Die Lösung sollte den Bedürfnissen und Anliegen aller Beteiligten gerecht werden. Ziel war eine möglichst breite Zustimmung der verschiedenen Interessensgruppen.

Die Struktur des Beteiligungsprozesses „Mobil im Rheintal“ bestand aus folgenden Elementen:

Im Rahmen eines **Startworkshops** wurden die Erwartungen an das Mediationsverfahren geklärt und die Details der Vorgangsweise vereinbart.

Im **Regionalforum** waren die relevanten Interessengruppen (Beteiligte und Betroffene) in Hinblick auf das Projekt vertreten. Es war das zentrale Gremium der inhaltlichen Wil-

lensbildung, Informationsdrehscheibe und Forum für den Interessensausgleich. Das Regionalforum tagte nicht öffentlich und wurde vom Mediatorenteam geleitet. In der ersten konstituierenden Sitzung wurden die Besetzung und eine verbindliche Arbeitsvereinbarung vereinbart. Das Gremium setzte sich aus 38 Kernmitgliedern und je nach Themenstellung bis zu 14 beratenden Mitgliedern zusammen. Die Kernmitglieder waren 18 Vertreter/innen (Bürgermeister) der Städte und Gemeinden aus Vorarlberg und der Schweiz, je 1 Vertreter der 4 Landtagsparteien, die Naturschutzanwältin, 3 Vertreter/innen der NGOs, 6 Interessenvertreter/innen der Wirtschaft (Arbeitgeber-, Arbeitnehmerorganisationen, Landwirtschaft) und des Verkehrsbereichs, 3 Vertreter des öffentlichen Verkehrs, 3 VertreterInnen von Bürgerinitiativen. In insgesamt 26 vierstündigen Sitzungen des Regionalforums von Februar 2008 bis Oktober 2011 wurden die fachlichen Zusammenhänge und unterschiedlichen Sichtweisen eingehend erörtert. Ziel war es, einen möglichst breiten Konsens zu einer umfassenden Mobilitätslösung zu erarbeiten, der den Interessen der Betroffenen und Beteiligten am ehesten gerecht wird, rechtlich und technisch umsetzbar und ökonomisch vertretbar ist.

Im **Planungsteam** wurden die zentralen Mobilitätsprobleme im Planungsgebiet fachlich bearbeitet, Lösungsvorschläge erarbeitet und für die Diskussion im Regionalforum aufbereitet. Das Planungsteam traf sich zu insgesamt 39 Sitzungen.

Ein **Kernteam** mit Vertreter/innen der zuständigen Fachabteilungen des Landes und der Kommunen koordinierte und steuerte die fachliche Arbeit.

Aufgabe des **Steuerungsteams** war die Abstimmung von Kommunikation und Ressourcen auf Projektebene.

In **öffentlichen Veranstaltungen** wurde die breite Bevölkerung über das Mediationsverfahren und die Ergebnisse informiert und es wurden Bedürfnisse, Interessen und Meinungsbilder der Bevölkerung erhoben.

Der **Projektleiter** Christian Rankl (Amt der Vorarlberger Landesregierung) hatte die Gesamtverantwortung für das Projekt.

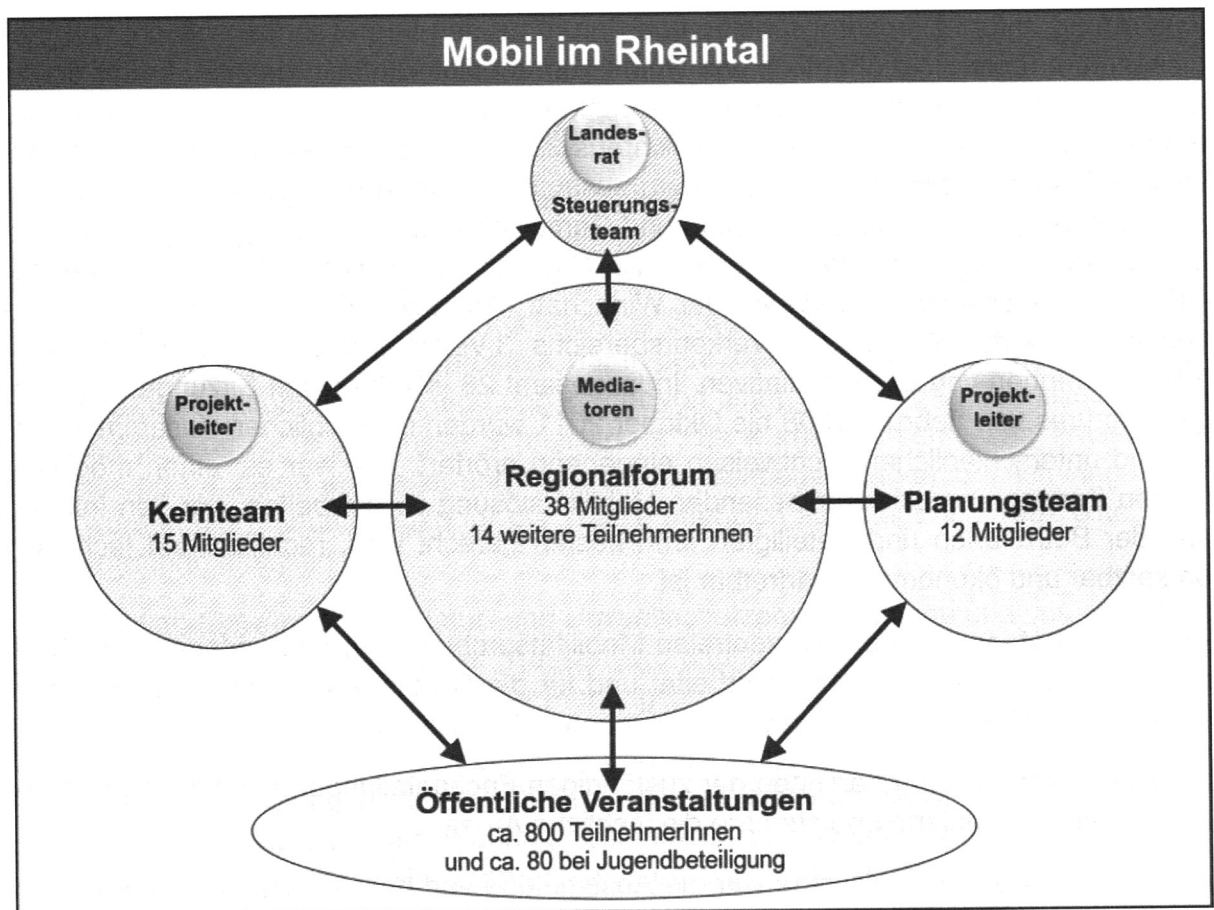


Abb. 7: Struktur des Beteiligungsprozesses „Mobil im Rheintal“

Insgesamt gab es ca. 80 permanent Beteiligte und ca. 80 Beteiligte bei Veranstaltungen zur Jugendbeteiligung. Vier große Informationsveranstaltungen in Höchst, Lustenau, Bregenz und Lauterach wurden von ca. 800 TeilnehmerInnen besucht.

Wesentlich war auch, dass die Schweizer Nachbarn (Diepoldsau, Balgach, St. Margrethen, Kanton St. Gallen) eingebunden wurden und zwei Sitzungen des Regionalforums in Schweizer Gemeinden stattfanden. Im Laufe des Verfahrens wurden zahlreiche Vorschläge und Rückmeldungen aus der Bevölkerung in das Verfahren eingespeist und bearbeitet. Zwischenergebnisse wurden in vier umfangreichen Zwischenberichten der Öffentlichkeit vorgestellt.

Methodisch wurde eine mehrstufige Vorgangsweise gewählt, bei der sukzessive die weniger tauglichen Lösungsvorschläge zurückgestellt wurden. Dabei galt es, **drei unterschiedliche Aufgabenbereiche** zu unterscheiden und auf ein gemeinsames Ziel hin auszurichten:

- Klärung und Formulierung der **Interessen**: Interessengruppen, die vom Problem und von den Auswirkungen möglicher Lösungen direkt oder indirekt betroffen sind, entsenden Vertreter in das Regionalforum. Bürgerinnen und Bürger im Planungsgebiet

haben die Möglichkeit, in öffentlichen Veranstaltungen zum Thema Stellung zu beziehen und ihre Sicht der Dinge einzubringen.

- ▶ Bearbeitung von **Fachfragen**: ExpertInnen suchen und bearbeiten auf Basis ihres Fachwissens und ihrer Erfahrung Lösungsmöglichkeiten für das in Frage stehende Problem und beantworten die Fachfragen, die von den Interessenvertretern im Regionalforum und von den BürgerInnen in öffentlichen Veranstaltungen formuliert werden.
- ▶ Aktive Wahrnehmung der **Prozessverantwortung**: Aufgabe des Mediationsteams ist es, das Verfahren als Ganzes zu gestalten, für faire und ordnungsgemäße Rahmenbedingungen zu sorgen und den Kommunikations- und Lösungsfindungsprozess auf allparteiliche Weise zu fördern. Wichtig dabei ist, den Kontakt zu allen Beteiligten zu halten, die einzelnen Sichtweisen zu klären und die zugrundeliegenden Interessen zu erfassen und zu kommunizieren und Konflikte im Wege der Vermittlung konstruktiv zu bearbeiten.

Besonders bei komplexen und konflikträchtigen Verfahren hat sich gezeigt, dass **Rollenklarheit und die saubere Trennung der drei dargestellten Bereiche** sehr hilfreich für ein gutes Gesamtergebnis ist.

Abgeschlossen wurde das Verfahren mit der Übergabe eines Schlussdokuments im November 2011 an die Vorarlberger Landesregierung. In dem Dokument wurde ein Maßnahmenpaket als Mobilitätslösung für die Region vorgeschlagen und auf über hundert Seiten detailliert dargestellt. Kern der Empfehlung war eine Kombination aus Maßnahmen zur Verbesserung des öffentlichen Verkehrs und Maßnahmen im Straßennetz ergänzt durch Begleitmaßnahmen wie Busbeschleunigung, Verbesserung des Fahrradverkehrs, Mobilitätsmanagement bis hin zur Parkraumbewirtschaftung. Was die Maßnahmen im Straßennetz betrifft, blieben von den ca. zwanzig möglichen Korridoren, die untersucht wurden, zwei übrig: Alternative Z (Untertunnelung im Bereich des Lauteracher Rieds) sowie Alternative CP (Ostumfahrung Lustenau). Der Landesregierung wurde empfohlen, diese beiden Straßenalternativen in eine vertiefte Planung im Rahmen eines straßenbaulichen Vorprojektes aufzunehmen.

Ein wesentliches Ergebnis war auch Klarheit darüber, in welchen Bereichen der öffentliche Verkehr eine Alternative darstellt und in welchen Bereichen eine Straße für eine Gesamtlösung unabdingbar ist. Es gab nach detaillierten Diskussionen weitgehende Einigkeit darüber, dass ohne eine Straßenlösung der Raum Lustenau und Höchst nicht wirksam (vor allem vom Schwerverkehr) entlastet werden kann.

Der Planungsprozess als solcher fand allgemeine Zustimmung. Gelobt wurde das innovative und professionelle Vorgehen und dass jeder Arbeitsschritt transparent und für alle nachvollziehbar dargestellt wurde. Auch die Tatsache, dass die verschiedenen Interessengruppen einbezogen sowie deren Vorschläge und Bedenken offen und sachbezogen diskutiert wurden, wurde mehrfach hervorgehoben.

Was die gemeinsame Arbeit an den jeweiligen Lösungsvorschlägen betrifft, so gab es ein „sich aufeinander zu bewegen“ der verschiedenen Interessengruppen. Einig waren

3. Partizipationsverfahren „Mobil im Rheintal“

sich alle darüber, dass der kooperative Planungsstil weiter fortgesetzt werden soll, d.h. es sollen weiterhin die unmittelbar von den Maßnahmen betroffenen Gemeinden in den nachfolgenden Planungsprozess eingebunden werden und es sollte das Regionalforum zumindest einmal pro Jahr über die Verkehrsentwicklung, Planungsergebnisse bzw. Umsetzung von Maßnahmen informiert werden.

Die Landtagswahlen 2014 führten zu einer Änderung der politischen Rahmenbedingungen in Vorarlberg. An die Stelle der ÖVP-Alleinregierung trat eine Koalition aus ÖVP und Grünen. Ein Qualitätsmerkmal des Mediationsverfahrens „Mobil im Rheintal“ war auch, dass die im Schlussdokument festgeschriebenen Ergebnisse des Mediationsverfahrens die Regierungsverhandlungen und den Regierungswechsel problemlos überstanden haben.

Das Verfahren zeigt, dass im öffentlichen Bereich auch bei sehr strittigen Ausgangssituationen und sehr unterschiedlichen Lösungsvorschlägen der Einsatz allparteilicher Mediatoren wesentlich dazu beitragen kann, eine von fast allen Konfliktparteien getragene Lösung zu ermöglichen.

4. LITERATURVERZEICHNIS

Bertelsmann Stiftung, Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.): Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden. Gütersloh 2014.

Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.): Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Wien 2009.

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (Hrsg.): Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Berlin 2014.

Büro für Zukunftsfragen (M. Hellrigl, M. Lederer, J. Stadelmann, Th. Bayer): Bürgerräte in Vorarlberg. Eine Zwischenbilanz. Bregenz 2014.

Dolp, Martin/Soder, Barbara/Hütter, Anton: Mediation im österreichischen Umweltschutzrecht – Praktische Überlegungen für Vorhabenswerber, Beteiligte und Behörden aus Anlass des UVP-Gesetzes 2000. In: *Recht der Umwelt*, 2001/1, S. 11 – 15.

Gerhardt, Volker: Partizipation. Das Prinzip der Politik. München 2007.

Hidalgo, Oliver: Die Antinomien der Demokratie. Frankfurt/New York 2014 Pörksen, Bernhard/Schulz von Thun, Friedemann: Kommunikation als Lebenskunst. Philosophie und Praxis des Miteinander-Redens. Heidelberg 2014.

Hütter, Anton: Konfliktkultur in Tirol – Mediation als Instrument der kooperativen Konfliktbearbeitung im öffentlichen Bereich. In: Helmut Reinalter (Hrsg.): *Annno Neun 1809–2009*. Studienverlag. Innsbruck 2009.

Hütter, Anton: Zuerst der Dialog und dann der Masterplan. Kooperative Gemeindeentwicklung am Beispiel Vaterstetten. In: *Zeitschrift für Konflikt-Management*, Heft 3/2009. Verlag Dr. Otto Schmidt KG. Köln 2009.

Ley, Astrid/Weitz, Ludwig (Hrsg.): Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. Stiftung Mitarbeit. Bonn 2003.

Mantl, Wolfgang: Repräsentation und Identität: Demokratie im Konflikt. Ein Beitrag Zur Modernen Staatsformenlehre. Wien 1975.

Putnam, Robert D.: *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York 2001.

Schaap, Linze/Daemen, Harry (Ed.): *Renewal in European Local Democracies. Puzzles, Dilemmas and Options*. Wiesbaden 2012.

5. INTERNETSEITEN ZU DEN METHODEN DER BÜRGERINNENBETEILIGUNG

<http://www.partizipation.at/methoden.html>

<http://www.buergergesellschaft.de>

<http://kommunalwiki.boell.de/index.php/Hauptseite>

<http://www.stadtteilarbeit.de/themen/buergerbeteiligung>

<http://de.wikipedia.org/wiki/B%C3%BCrgerbeteiligung>

<http://www.buergerbeteiligung.uni-wuppertal.de/>

<http://www.mitarbeit.de/>

<http://www.beteiligungskompass.org>

Eine umfangreiche Zusammenstellung interessanter Links zum Thema Partizipation finden Sie unter <http://www.partizipation.at/links.html>