

Volle
Transparenz!

Politik
verstehen!

Mitreden!

Mitgestalten!



Sich
einmischen!

Mitentscheiden!

DIE GEMEINDEPOLITIK MITGESTALTEN

Ideen und Verfahren
für die direkte Bürgerbeteiligung in der Gemeinde
Ein Leitfaden

Thomas Benedikter
Paolo Michelotto

Thomas Benedikter/Paolo Michelotto

Die Gemeindepolitik mitgestalten

Ideen und Verfahren für die direkte Bürgerbeteiligung in der Gemeinde – Ein Leitfaden

Bozen, August 2014

© Copyright POLITIS

Herausgeberin: Sozialgenossenschaft POLITIS - Politische Bildung und Studien in Südtirol

Dominikanerplatz 35, 39100 Bozen, Tel. +39 324 5810427

info@politis.it - www.politis.it

Konzept und Text: Paolo Michelotto und Thomas Benedikter

Übersetzungen: Thomas Benedikter

Lektorat: Armin Bernhard, Harald Knoflach

Layout: Hanna Battisti

Coverbild: Harald Knoflach

Druck: ESPERIA Lavis (TN)

© Das Copyright dieser Publikation unterliegt den Bestimmungen des Creative Commons License "Attribution-Non-Commercial-No Derivs 2.5".

Es steht allen frei, dieses Werk unter folgenden Bedingungen zu verbreiten und wiederzugeben:

* Angabe des Autors in der oben angegebenen Form.

* Nicht kommerzielle Verwendung: dieses Werk darf nicht für Gewinnzwecke verwertet werden.

* Keine transformierte Verwertung: dieses Werk darf nicht in abgeänderter Form oder in Varianten herausgebracht werden.

* Für jede Verwendung und Verbreitung müssen gegenüber Dritten die Bedingungen der Creative Commons License klar gestellt werden. Mit Einverständnis des Copyright-Inhabers kann jede der genannten Bedingungen aufgehoben werden.

Weitere Informationen unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/>

Dank

Ein besonderer Dank geht an alle Experten, Bürgermeistern und Gemeindepolitikerinnen, die uns im Rahmen dieser Arbeit Interviews gewährt haben: Oskar Januschke (Lienz), Antonio Florida (Florenz), Manfred Hellrigl (Bregenz), Bernd Karner (Bozen), Gerhard Ostler (Oberammergau), Ulrich Veith (Mals), Ingrid Pertoll Froner (Eppan) und Martin Fischer (Kurtatsch).

Unseren Dank sprechen wir aus der Autonomen Region Trentino-Südtirol für den Druckkostenzuschuss sowie der Stiftung Südtiroler Sparkasse für die finanzielle Unterstützung. Außerdem geht ein Dank an die beiden Lektoren Harald Knoflach (Feldthurns) und Armin Bernhard (Schluderns), für die Beratung an Josef Gruber (Schleis) und Stephan Lausch (Bozen) sowie an Hanna Battisti fürs Layout und die Gesamtgestaltung.

Hinweis

Wir legen größten Wert auf Diversität und Gleichbehandlung. Nur zwecks besserer Lesbarkeit wurde auf die durchgehende Nennung beider Geschlechter verzichtet. Die wesentlichen unter das Gendering fallenden Ausdrücke werden abwechselnd nach Geschlecht verwendet.



REGIONE AUTONOMA TRENINO-SÜDTIROL
AUTONOME REGION TRENINO-SÜDTIROL
REGION AUTONOMA TRENIN-SÜDTIROL



STIFTUNG SÜDTIROLER SPARKASSE
FONDAZIONE CASSA DI RISPARMIO DI BOLZANO

Thomas Benedikter/Paolo Michelotto

Die Gemeindepolitik mitgestalten

Ideen und Verfahren für die
direkte Bürgerbeteiligung in der Gemeinde

Ein Leitfaden

POLITIS
πολίτης

Politische Bildung und Studien in Südtirol
Centro sudtirolese di formazione e studi politici
Zenter de stude y de formazion politica dl Südtirol
South Tyrol's Center for Political Studies and Civic Education

Reihe Beiträge zur Demokratieentwicklung 3.2014

<i>Vorwort</i>		95	<i>Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern – Ein Gespräch mit Gerhard Ostler (Oberammergau)</i>
<i>Einführung</i>		101	14. Das bestätigende Referendum
Beteiligung: wer, warum und mit welchen Verfahren?	8	101	14.1 Das bestätigende Referendum ohne Bürgervorschlag
		103	14.2 Das bestätigende Referendum mit Bürgervorschlag
Abschnitt I: DELIBERATIVE VERFAHREN AUF GEMEINDEEBENE		105	<i>Ein Gespräch mit Bürgermeister Martin Fischer (Gemeinde Kurtatsch)</i>
1. Der “offene Gemeinderat”	17	108	15. Der Bürgerhaushalt
2. Eine andere Art der Bürgerversammlung: „Das Wort den BürgerInnen“	20	108	15.1 Mitentscheidung bei den Gemeindefinanzen
3. Informationsrechte und die „öffentliche Anhörung“	23	109	15.2 Was ist ein Bürgerhaushalt?
4. Eingaben, Petitionen und Bürgerbeschlussanträge	29	111	15.3 Das Verfahren
5. Bürgergutachten und Beteiligung an Planungsprozessen	32	118	<i>Ein Gespräch mit Bürgermeister Ulrich Veith (Gemeinde Mals)</i>
<i>Ein Gespräch mit Oskar Januschke (Stadt Lienz)</i>	35	121	16. Gute Regeln für Volksabstimmungen
6. Die Öffentliche Debatte	40	121	16.1 Die offizielle Informationsbroschüre
<i>Ein Gespräch mit Antonio Floridia (Agentur für Bürgerbeteiligung der Toskana)</i>	45	122	16.2 Ein Beteiligungsquorum vermeiden
7. Bürgerpanel und Bürgerbefragungen	50	125	16.3 Die Unterschriftensammlung erleichtern
8. Der Bürgerrat	54	126	16.4 Anwendbarkeit der direkten Demokratie
<i>Ein Gespräch mit Manfred Hellrigl (Zukunftsbüro Vorarlberg)</i>	58	127	16.5 Wer ist abstimmungsberechtigt?
9. Zukunftswerkstatt und Leitbildentwicklung	63	127	16.6 Neue Abstimmungsverfahren
<i>Ein Gespräch mit Bernd Karner (Institut Chiron Bozen)</i>	69	128	16.7 Volksabstimmung in Teilgebieten einer Gemeinde
10. Die Politische Mediation	74	129	16.8 Wieviel darf Bürgerbeteiligung kosten?
11. Innovative Formen der Bürgerbeteiligung	79	131	<i>Ein Gespräch mit der Gemeinderätin Ingrid Pertoll Froner (Gemeinde Eppan)</i>
11.1 Bürgerbeteiligung als Gemeingut – Das Beispiel Feltre	79		
11.2 Der „Tag der Demokratie“ – Das Beispiel Parma	81		
11.3 Die Beiräte: Organe der Bürgerbeteiligung?	84		
12. E-Partizipation: die Zukunft der Bürgerbeteiligung?	87		
Abschnitt II: DIREKTE DEMOKRATIE IN DER GEMEINDE		134	<i>Fazit</i> Mit bürgerfreundlichen Regeln und zweckgerechten Verfahren zu mehr Mitverantwortung der Bürgerschaft
13. Volksbegehren und Volksinitiative	89	137	Bibliographie und Internetseiten
13.1 Das Volksbegehren (Volksinitiative ohne Volksabstimmung)	90	143	Die Genossenschaft POLITIS
13.2 Die Volksinitiative (Volksinitiative mit Volksabstimmung)	91	144	Die Autoren
13.3 Die abschaffende Volksabstimmung und die Satzungsinitiative	92		

„Es ist eine Irrlehre, dass es Fragen gibt, die für normale Menschen zu groß und zu kompliziert seien. Akzeptiert man einen solchen Gedanken, so hat man einen ersten Schritt in Richtung Technokratie, Expertenherrschaft, Oligarchie getan (...) Die Politik ist zugänglich, beeinflussbar für jeden. Das ist der zentrale Punkt der Demokratie.“

Olof Palme (früherer schwedischer Ministerpräsident)

„Alle wissen, dass bestimmte Dinge unmöglich Wirklichkeit werden können, bis zufällig irgendein Unbedarfter dies nicht weiß und es erfindet.“

Albert Einstein

Vorwort

Aktive Bürgerbeteiligung und direkte Mitsprache und Mitbestimmung sind Ausdruck einer lebendigen Demokratie. Wenn Bürgerinnen aktiv werden, dann um sich für oder gegen etwas einzusetzen, was das Gemeinwesen betrifft und das nur politisch gelöst werden kann. Gerade der Wunsch der Bürger nach Mitgestaltung ist Ausgangspunkt für die Forderung nach mehr direkter Beteiligung. Auch Politiker begrüßen bürgerschaftliches Engagement, speziell die ehrenamtliche Tätigkeit im Sozialwesen, im Sport und in der Kultur wird anerkannt und gefördert, wenn auch weniger in der Politik. Um von den wohlfeilen Worten zur gelebten Praxis der Beteiligung zu kommen, braucht es anwendbare Verfahren, die dem jeweiligen Zweck der Beteiligung angemessen sind. Diese Verfahren sind hierzulande nicht allzu breit gestreut und nicht bestmöglich geregelt, wie ein Blick auf die meisten Gemeindegesetzungen in Südtirol beweist.

In anderen Regionen des In- und Auslands werden dagegen immer mehr Bürgerbeteiligungsverfahren eingeführt und schon seit Jahren mit Erfolg angewandt. Diese Verfahren können sich auf ein bestimmtes Vorhaben oder Projekt der Gemeinde beziehen, auf die unmittelbare politische Agenda der Gemeinde oder auch auf die Gestaltung der Zukunft der Gemeinde im Allgemeinen. In diesem Band werden einige ausgewählte Verfahren kurz vorgestellt, die für die soziale und politische Realität in Südtirol und dem Trentino gut anwendbar und rechtlich im Rahmen der Gemeindeautonomie und Satzungshoheit zulässig sind. Diese Verfahren müssen möglichst in Regeln gefasst werden: als Teil der Gemeindegesetzungen erhalten sie einen höheren politischen Stellenwert und rechtliche Verbindlichkeit. Bürger machen dann am ehesten mit, wenn sie wissen, dass die Ergebnisse der Beteiligungsverfahren auch berücksichtigt werden.

Dabei haben wir bewusst die direkte Demokratie, also die Rechte der Bürger auf Volksentscheid (Mitbestimmungsrechte), und die sog. deliberative Demokratie, also Mitspracherechte der Bürgerinnen ohne nachfolgende Entscheidungsbefugnisse, zusammengespannt. Beide Bereiche haben ihre Berechtigung, wenn Bürgerbeteiligung interessant und wirksam werden soll. Wenn die Bürger bei sehr wichtigen Fragen nicht in Form des Volksentscheids das entscheidende Wort haben, fehlt der Druck auf die politischen Vertreter, die Bürgervorschläge ernst zu nehmen. Wenn nicht ausreichend im öffentlichen Dialog Information und Austausch gepflegt werden, werden die Bürgerinnen nicht in die Lage versetzt, sich untereinander zu verständigen und das Für und Wider zu klären. Beides ist nötig, um als einzelne Bürger und als soziale Gruppen in einen gemeinsamen Prozess der politischen Gestaltung und Entscheidungsfindung zu treten.

Beide Arten demokratischer Verfahren ändern nichts daran, dass unsere Demokratie im Wesentlichen repräsentativ bleibt, also die allermeisten Entscheidungen von gewählten Mandatären im Gemeinderat und Gemeindegremium getroffen werden. Daneben ist immer mehr jener „öffentliche Raum“ gefragt, in dem die Bürger und Bürgerinnen, die Beamten und Fachleute, und die politischen Vertreterinnen auf Augenhöhe miteinander reden. Dadurch steigt bei den Bürgern die Motivation, sich einzubringen, an gemeinsam beschlossenen Lösungen mitzuwirken und Mitverantwortung zu übernehmen.

Diese Publikation bietet einen Überblick über Verfahren der Bürgerbeteiligung, die in Südtirol, dem Trentino und in den Nachbarregionen im In- und Ausland bereits angewandt werden und aufgrund der Gemeindeautonomie auch hierzulande eingeführt werden könnten. Bei den meisten Verfahren wird deshalb auch ein Vorschlag für eine mögliche rechtliche Regelung im Rahmen der Gemeindegesetzungen angeführt. Dieser Leitfaden wendet sich an alle, die eine breitere Beteiligung der Bürger an der Gemeindepolitik wünschen, gleich ob Bürgermeister, Gemeinderäte, Aktivisten von Parteien, Vereinen und Bürgerinitiativen oder einfache Bürger und Bürgerinnen.

Die Autoren

Bozen/Rovereto, August 2014

Einführung

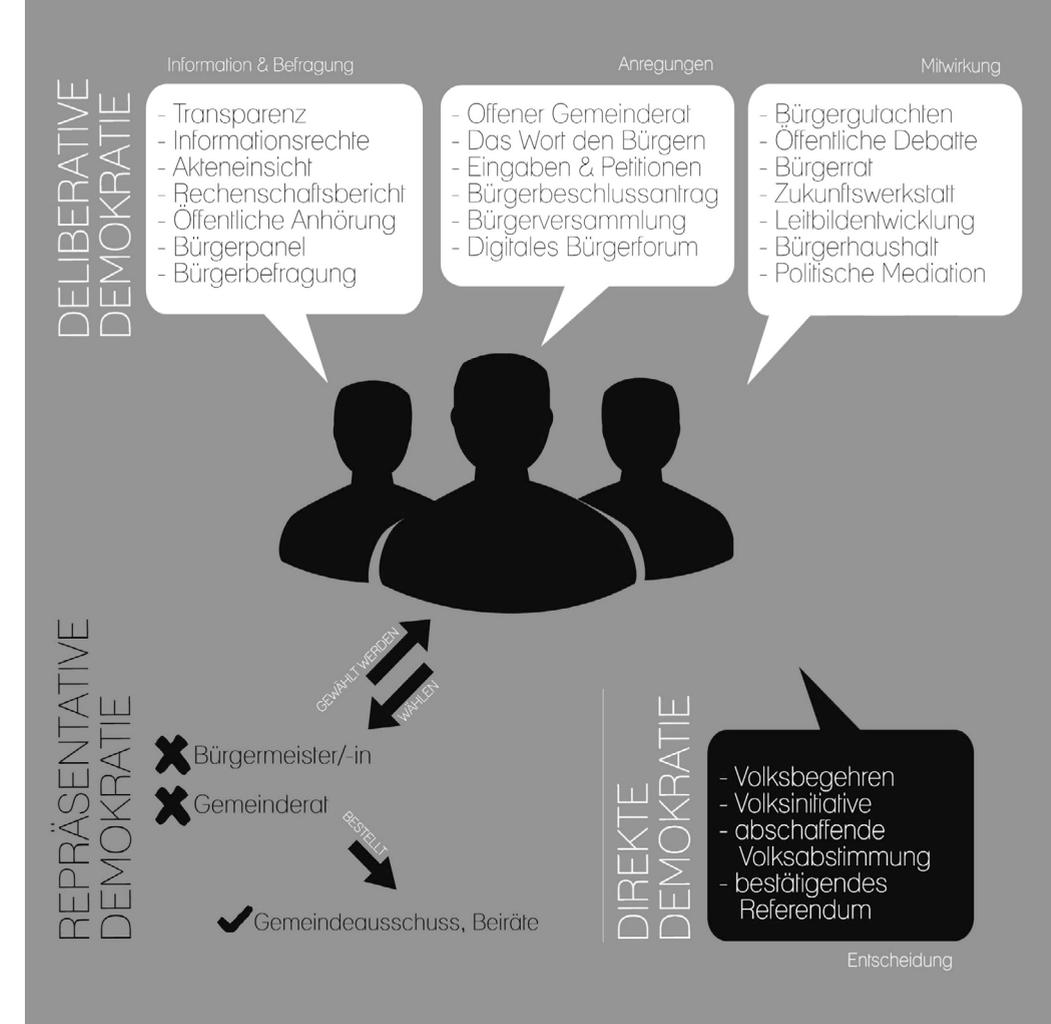
Bürgerbeteiligung: was, wer, warum, und mit welchen Methoden?

Immer mehr Bürger und Bürgerinnen wollen mitreden und gehört werden, mitentscheiden und mitgestalten. Gerade auf lokaler Ebene, in der eigenen Gemeinde, ist die Einbindung der Bürgerschaft in die politische Willensbildung und Entscheidung gut umsetzbar. Das repräsentative System wird dadurch nicht angetastet, sondern sinnvoll ergänzt. Doch wie können die Bedürfnisse, Positionen und Vorschläge der Bürger in die Kommunalpolitik einfließen? Zu diesem Zweck sind eine Fülle von Methoden entwickelt worden, die sich nicht selten überschneiden oder stark ähneln. Zum Einstieg klären wir einige Grundfragen zur Bürgerbeteiligung und geben einen Überblick über die ausgewählten Verfahren.

Was genau ist mit Bürgerbeteiligung gemeint?

Es geht dabei immer um Verfahren der Information, Konsultation, Mitsprache und Mitentscheidung der Bürgerschaft bei Fragen von öffentlichem Interesse, also bei politischen Sachfragen, gleich ob bei einzelnen Vorhaben oder der Gesamtentwicklung der Gemeinde. Diese Verfahren müssen vorab geregelt sein, möglichst mit Gemeindeverordnung oder gar in der Gemeindefassung selbst. Beteiligung setzt Information, Transparenz und Prozessbegleitung voraus, was bedeutet, dass die meisten dieser Verfahren als Gruppenprozesse einer Begleitung durch neutrale Dritte bedürfen. Die Bürgerinnen haben Informations- und Aktenzugangsrechte, die in der Regel in der Gemeindefassung genau festgeschrieben sind. Die Gemeindeverwaltung hat ihrerseits satzungsmäßig vorgegebene Informations- und Transparenzpflichten.

Bürgerbeteiligung spielt sich auf einer der folgenden vier Ebenen ab:



- **Information** (durch die Politik und Verwaltung für die Bürgerschaft)
- **Befragung** (der Bürgerschaft durch die Gemeinde und umgekehrt)
- **Mitwirkung** (der Bürger an den Entscheidungen der politischen Vertreter)
- **Entscheidung** (direkte Entscheidung durch die Bürgerinnen)

Wer kann sich beteiligen?

Bei den meisten dieser Verfahren beteiligen sich die Bürger und Bürgerinnen als einzelne, selbstverantwortliche Mitglieder eines Gemeinwesens mit ihren eigenen Vorstellungen und Meinungen. Bei bestimmten Verfahren treten sie als Vertreter einer Interessengruppe (Verein, Verband, gemeinnützige Organisation, Unternehmen, öffentliche Institution) auf, bei anderen Verfahren spielt eine weitere Gruppe eine Rolle: die Experten. Doch führt gerade die Beteiligung allgemein zum besseren Verständnis eines Problems auch seitens der Bürgerinnen, die für ihr eigenes Lebensumfeld auf jeden Fall genauso Experten sind.

Der Personenkreis der Bürger ist bei vielen deliberativen Verfahren rechtlich nicht

auf die ins Wählerverzeichnis eingetragenen Personen begrenzt, sondern umfasst alle in einer Gemeinde lebenden Personen ab einem bestimmten Alter, unabhängig von der Staatsangehörigkeit. Abstimmungsrechte stehen nur den Stimm- und Wahlberechtigten einer Gemeinde zu, wobei im Rahmen der Gemeindefassung das erforderliche Mindestalter herabgesetzt werden kann (z.B. auf 16 Jahre). Oft ist in Italien bei Bürgerbeteiligung von der „Zivilgesellschaft“ die Rede. Damit ist die in Vereinen, Verbänden, freien Gruppen, Nicht-Regierungsorganisationen aller Art organisierte Gesellschaft gemeint, also praktisch alle freien Zusammenschlüsse von Bürgern und Bürgerinnen außerhalb der Institutionen.

Warum sollte mehr Bürgerbeteiligung erfolgen?

Mehr Legitimation

Theoretisch gesehen wird durch Bürgerbeteiligung die Legitimation von politischen Entscheidungen gestärkt. Wenn der Souverän, die Bürgerschaft, in einer Volksabstimmung selbst entscheidet, ist die Legitimation maximal, denn über der Bürgerschaft gibt es in der Demokratie niemanden mehr. Kurz: direkte Bürgerbeteiligung ist ein Recht des Souveräns in der Demokratie, von der Information bis hin zum Volksentscheid.

Mehr Mitverantwortung

Ganz pragmatisch gesehen kann durch mehr Mitwirkung der Bürger auch mehr Bürgerwissen erschlossen und eine von breiteren Kreisen mitgetragene Lösung erreicht werden. Es kann aber auch ein besseres Verständnis der Probleme und Rolle der Gemeindepolitiker und der Verwaltung herbeigeführt werden sowie eine vertrauensvolle Zusammenarbeit aller Akteure.

Mehr Repräsentativität

Durch Bürgerbeteiligung wird die Qualität der Demokratie verbessert. Politik wird repräsentativer, denn die gewählten Parteien bilden oft nur einen Teil der in der Bevölkerung verbreiteten Meinungen und Positionen ab. Minderheiten können besser zu Wort kommen als in schon „gefilterten“ gewählten Organen.

Mehr Kommunikation

Die Politik wird auch kommunikativer: Bürger können sich im Dialog untereinander verständigen, im partizipativen Prozess Meinungsverschiedenheiten klären und sich aufeinander abstimmen. Voraussetzung dafür ist es, sich zu öffnen, zuzuhören, Toleranz zu üben, über die Partikularinteressen hinaus zu denken.

Mehr Gerechtigkeit

Mehr Beteiligung führt zu mehr sozialer Integration. Politikferne Gruppen und Einzelne, die sich ausgeschlossen fühlen, können gezielt einbezogen werden. Die

Politik wird durch Bürgerbeteiligung im Verfahren gerechter, denn jeder hat dann die Möglichkeit sich einzubringen, unabhängig von Macht, Einfluss und Finanzmitteln. Bürgerbeteiligung hat überdies eine nachhaltige Wirkung im Sinne politischer Bildung.

Mehr Dialog

Die meisten Verfahren der Bürgerbeteiligung zeichnen sich dadurch aus, dass sie den Dialog und die Diskussion zu politischen Fragen ins Zentrum stellen. Bürger und Bürgerinnen begegnen einander – und den Politikern - in diesen Verfahren als gleichberechtigte Mitglieder eines demokratisch verfassten Gemeinwesens. Meinungen und Standpunkte der Mitbürger werden zur Kenntnis genommen und besser verstanden. Dadurch werden Konflikte versachlicht. Auch wenn am Ende kein Konsens erreicht wird, erlauben gut geregelte Verfahren mehr gegenseitiges Verständnis und Respekt. Jeder kann sich einbringen, jeder wird gehört.

Mehr zeitgemäße Demokratie

Unter zahlreichen weiteren Gründen soll einer besonders betont werden. Durch gut geregelte Verfahren der Bürgerbeteiligung wird das repräsentative System

Deliberative Verfahren nach Zweck

Zweck	Verfahren deliberativer Demokratie
Die Gemeindepolitik mitverfolgen, kontrollieren, sich als Bürger/in informieren	Transparenzvorschrift, Informationsrechte, Sprechstunden, Internetportal, Akteneinsicht
Neue Maßnahmen der Gemeinde anregen, als Bürger/in Beschlussvorlagen einbringen	Petitionen, Eingaben, Bürgerbeschlussantrag
Neue Formen der Bürgerversammlung	Offener Gemeinderat, „Das Wort den Bürgern“
Leitbilder, Visionen, Zukunftsstrategien entwerfen	Leitbilderstellung, Zukunftswerkstatt
Repräsentative Erhebungen unter der Bevölkerung vornehmen	Repräsentative Erhebung, Bürgerpanel, konsultative Volksbefragung
Miteinander Vorschläge zu Einzelthemen für die Politik erstellen	Bürgerräte, Beiräte spezieller Gruppen (Senioren, Jugendliche, AusländerInnen)
An projektbezogenen öffentlichen Debatten teilnehmen	Öffentliche Anhörung, Öffentliche Debatte, Vernehmlassung
Bei Planungsprozessen mitwirken	Bürgergutachten, Planungszelle
Die Gemeindefinanzen partiell mitgestalten	Bürgerhaushalt
Konflikte zu Einzelvorhaben und Sachfragen der Gemeinde lösen	Politische Mediation, Konfliktlösungskonferenz

demokratischer. In einer lebendigen Demokratie zählen nicht nur die Leistungen der Politik, also der „Output“, sondern auch der Prozess. Im zeitgemäßen Demokratieverständnis ist Wählen allein nicht genug. Zwar wird immer noch Effizienz, Entscheidungsfreudigkeit, Führungsstärke medial in den Vordergrund gestellt. Doch die wahre Stärke der Demokratie ist der Prozess, an dem möglichst viele teilhaben können sollen. Im partizipativen Prozess können Probleme aus verschiedenen Blickwinkeln öffentlich diskutiert werden, um gemeinsam eine Lösung zu finden, manchmal auch durch demokratische Abstimmung. Wenn der Prozess fair und gerecht abläuft, wird jeder und jede mit dem Ergebnis leben können, auch wenn es nicht seinen Erwartungen entspricht.

Wann ist ein Beteiligungsverfahren angesagt?

Dann wenn

- ein Thema nicht allein von den Politikern gelöst werden kann;
- die Entscheidungen auf eine breite Basis gestellt werden sollen;
- alle mitdenken, mitreden, sich einbringen sollen, weil es um langfristige Entwicklungen und Entscheidungen mit großer Tragweite für die Gemeinde geht;
- eine Gemeinde demokratisch zusammenfinden will, um alle an der Politik zu beteiligen;
- eine konsensuale Entscheidung getroffen werden soll, die zumindest von der Bevölkerungsmehrheit mitgetragen werden soll;
- Initiativen von unten gehört werden wollen, und direkt Betroffene sich einbringen wollen;
- Bürger bei der Gestaltung ihres Lebensumfeldes direkt mitwirken wollen.

Welche Methode soll gewählt werden?

Welche der vielen Methoden zur Beteiligung für einen konkreten Beteiligungsprozess sinnvoll ist, hängt unter anderem ab

- von der Aufgabenstellung bzw. Problemlage
- von der Teilnehmerzahl,
- von der zur Verfügung stehenden Zeit und
- von der „Beteiligungstiefe“ – d.h. ob es sich um einen Informations-, Konsultations- oder Mitbestimmungsprozess handelt.

Auch die Kombination mehrerer Methoden oder die Anwendung einzelner Elemente einer Methode kann Sinn machen. Die Auswahl der eingesetzten Methoden kann bereits Teil des Beteiligungsprozesses sein.¹

¹ Eine gute Übersicht bietet das österreichische Netzwerk Partizipation mit einer Kurzvorstellung jeder einzelnen Methode (<http://www.partizipation.at/alle-methoden.html>).

Deliberative Verfahren der Bürgerbeteiligung

(Auswahl von Verfahren, die in diesem Band vorgestellt werden. Zum Begriff „Deliberative Demokratie“ vgl. auch das Interview mit A. Floridia in Kap. 6)

Verfahren	Ziel/Funktion	Typische Themen	Dauer/Ablauf	Teilnehmerzahl
Der offene Gemeinderat	Transparenz der Gemeindepolitik, direkter Bügereinfluss auf Tagesordnung, Gemeinderat	Alle gemeindepolitischen Themen	1 Abend	Begrenzung durch Kapazität der Räumlichkeit
Das Wort den Bürgern	Kommunikation zwischen Bürgern u. polit. Verantwortlichen, Vorschläge für Entscheider	Alle gemeindepolitischen Themen	1 Abend	20-300 Teilnehmer/innen
Informationsrechte und öff. Anhörung	Öff. Klärung, Stellungnahme Experten	Alle gemeindepolit. Themen	1 Abend für Anhörung	offen
Eingaben und Petitionen, Bürgerbeschuldanträge	Klärung von Sachfragen durch polit. Verantwortliche	Alle Fragen von öffentlichem Interesse	Frist für Beantwortung für polit. Verantwortliche	Offen; auch übers Internet
Bürgergutachten	Beratung von Entscheidern, Beeinflussung der öff. Meinung	Konkrete lokale Probleme u. Planungsaufgaben	Mindest. 4 aufeinander-folgende Tage	100 Personen 4 Gruppen zu 25; Zufallsauswahl
Die Öffentliche Debatte	Öffentliche Klärung von Aspekten von Vorhaben von hoher Relevanz	Größere Gemeindeprojekte	Mehrere Monate	Offen, Teilnahme auch übers Internet
Bürgerpanel und Volksbefragungen	Beratung der Entscheider, Erhebung von Meinungsbild der Bevölkerung	Alle Themen der Gemeindepolitik	3-4 mal jährlich für 3-4 Jahre	500-2.500 Personen
Bürgerrat	Beeinflussung öff. Diskussionen, Vorschläge an Entscheider	Konkrete lokale Probleme u. Planungsaufgaben	2 Tage für Bürgerrat, 1/2 Tag für Bürgercafé	12-20 Personen, Bürgercafé offen
Zukunftswerkstatt und Leitidententwicklung	Orientierung der Entscheider, Einflussnahme auf Öffentlichkeit	Zukünftige, strategische Entwicklung der Gemeinde	Mehrere Treffen, Vor- und Nachbereitung	5-200 Teilnehmer/innen
Politische Mediation	Konfliktlösung, Konsultation der Betroffenen, Beratung Entscheider	Kontroverse Themen von öffentlichem Interesse	Mehrere Monate, regelmäßige Treffen	10-100 Personen
Der Tag der Demokratie	Beeinflussung öff. Diskussionen, Vorschläge an Entscheider	Alle Themen der Gemeindepolitik	1 Tag	Bis zu 500 Personen
Bürgerhaushalt	Beratung von Entscheidern, Konsultation, Bürgerwissen mobilisieren	Gemeindehaushalts-voranschlag, Investitionsausgaben	Mehrere Bürgerversammlungen, mehrere Monate	offen

Im vorliegenden Leitfaden sind diese 12-13 Verfahren der Bürgerbeteiligung aus einem Gesamtbestand von mindestens 30 in verschiedenen Ländern Europas und Nordamerikas angewandten Methoden ausgewählt worden.² In der gemeindepolitischen Praxis gibt es noch weit mehr, allerdings tragen identische oder sehr ähnliche Verfahren oft verschiedene Bezeichnungen. Grundkriterium für die hier getroffene Auswahl war zum einen die zumindest versuchsweise erfolgte Anwendung der Methode in einer Gemeinde unserer Region oder einer Nachbarregion des In- und Auslands. Zum anderen war es die Anwendbarkeit des fraglichen Verfahrens unter den rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen Südtirols und des Trentino.

Wie wird Bürgerbeteiligung rechtlich verankert?

Aufgrund ihrer Satzungsautonomie (Art. 118 der Verfassung) können die Gemeinden Mitbestimmungsrechte autonom bestimmen. Sowohl bei den Instrumenten direkter Demokratie (Volksentscheid) wie bei den Verfahren deliberativer Demokratie wird der für unsere Gemeinden verfügbare rechtliche Spielraum heute bei Weitem nicht ausgeschöpft. Rechtliche Gestalt nimmt Partizipation erst mit der Verankerung in der Gemeindegatzung an, die für die Gemeindeverwaltung Auftrag und Verpflichtung darstellt. Mitbestimmungsmöglichkeiten werden auch in der regionalen Gemeindeordnung erwähnt (Einheitstext der Gemeindeordnung, DPREg. 01-02-2005, Nr.3L, Abschnitt 10), die die „Förderung der Strukturen zur Beteiligung der Bürger an der örtlichen Verwaltung auch auf der Basis des Stadtviertels oder der Fraktion“ ermöglicht. Gemeinden können überdies in ihrer Satzung die Möglichkeit vorsehen, versuchsweise innovative Formen der Bürgerbeteiligung und der direkten Demokratie zur Anwendung zu bringen (Art.4, DPREg. 01-02-2005, Nr.3L).

Unweigerlich hat mehr Bürgerbeteiligung mit den hier vorgestellten Partizipationsmethoden auch einen etwas höheren Aufwand seitens der Gemeindeverwaltung zur Folge, da bereits im Vorfeld der Entscheidungen des Rats bzw. des Ausschusses verschiedene Initiativen im Zusammenwirken mit der Bürgerschaft zu setzen sind: „Wird nicht der bisher übliche Weg der Problemerkassung und der Problemlösung im Gemeindegatsschuss mit nachfolgender Vorlage eines entsprechenden meist unabänderlichen Beschlusses im Gemeinderat verfolgt,“ führt Karl Gudauner aus, „so bedeutet das eine völlige Neuorientierung in Bezug auf die wesentlichen Elemente des Verwaltungsauftrags. Diese betreffen die Ermittlung der Problemlagen, die Erarbeitung der Lösungsvorschläge unter Berücksichtigung der verschiedenen Interessenslagen und den Entscheidungsprozess selbst. Partizipation hat mit der Art und Weise zu tun, wie die Gemeindeverwaltungen Informationen zum Geschehen in der Gemeinde sammeln und wie sie die Bevölkerung über die

² Vgl. Astrid Ley/Ludwig Leitz (2012), *Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch*, Stiftung Mitarbeit, Bonn

eigene Tätigkeit unterrichten, ob und wie Betroffene und die Bürger/innen allgemein Ideen und Vorschläge für Maßnahmen einbringen können und welchen Stellenwert die Gemeindeverwaltung diesen zubilligt, ob die Bevölkerung in die Verantwortung für die Entscheidungen einbezogen wird oder nur eine konsultative Rolle erhält.“³

Chancengerechtigkeit bei der Bürgerbeteiligung

Neue Verfahren zur Bürgerbeteiligung werden in der Regel von den gewählten Vertretern, nicht so sehr von den Bürgern direkt angestoßen, gleich ob von Mehrheit oder Opposition oder gar einstimmig. Direkte Bürgerbeteiligung soll aber so gestaltet sein, dass dank gut ausgebauter Verfahrenspalette, bürgerfreundlichen Regeln und öffentlicher Unterstützung die Initiative „von unten“, also seitens der Bürgerinnen kommt. Dadurch können diese Verfahren auch ein gewisses Gegengewicht zum ohnehin starken Einfluss organisierter Interessen sein. Doch auch Bürgerinitiativen müssen von aktiven, engagierten Leuten vor Ort gestartet werden, bevor sie breite Kreise oder gar die Mehrheit der Gemeindebevölkerung erreichen. Es darf nicht bei der Beteiligung der „bereits Engagierten“ bleiben, sondern „do kann (und soll, AdR) kommen wer will“.⁴

Denn Basisinitiativen werden meist geprägt von Personen, die einen höheren Bildungsgrad mitbringen und nicht den Durchschnitt der Bevölkerung darstellen: „Die unteren sozialen Schichten, gesellschaftlichen Randgruppen und Benachteiligten sind selten vertreten bzw. organisieren und artikulieren sich selten auf diese Weise (...) Es ist aber wichtig, gerade diesen Menschen auch Möglichkeiten zu bieten mit den nötigen Rahmenbedingungen, Räumen und Artikulationsmitteln, damit Beteiligung nicht hierarchisch bleibt, wie es derzeit vorwiegend der Fall ist.“⁵ Zentrales Anliegen von Partizipation ist es daher, die Beteiligung für aktuell Nicht-Beteiligte zu ermöglichen. Dies ist umso wichtiger, als das aktive Engagement der Bürger in der Politik in Südtirol relativ gering ist, und nicht nur direktdemokratische Instrumente kaum in Anspruch genommen werden, sondern auch die Beteiligung an den Wahlen von Repräsentativorganen rückläufig ist. Nicht nur die Mitgliedschaft bei Parteien nimmt ab, auch das Vertrauen der Bevölkerung in Institutionen ist im Schwinden.⁶

³ Karl Gudauner (2014), *Partizipation braucht Struktur*, in: Gudauner/Frei/Karner/Bernhard/Tumler, *Partizipation in ländlichen Gemeinden. Abschließender Bericht*, CHIRON-SBZ, Bozen, S.19

⁴ Vgl. Sabina Frei, *Do kann kommen wer will“. Zugangschancen zu Beteiligung: (k)ein Thema in Südtirols Gemeinden?*, in: Karl Gudauner/Sabina Frei/Bernd Karner/Armin Bernhard/Klaus Tumler (2014), *Partizipation in ländlichen Gemeinden. Abschließender Bericht*, SBZ-Chiron, Bozen, S.33-37

⁵ Armin Bernhard, *Beteiligung von unten als Bildungsprozess*, in: Karl Gudauner/Sabina Frei/Bernd Karner/Armin Bernhard/Klaus Tumler (2014), *Partizipation in ländlichen Gemeinden. Abschließender Bericht*, SBZ-Chiron, Bozen, S.41

⁶ Vgl. ASTAT, *Mehrzweckerhebung 2013*; sowie Thomas Benedikter, *Ehrenamt im Bereich Politik und bürgerschaftliches Engagement in Südtirol unterbewertet*, in: Günther Pallaver (2013), *POLITIKA 12, Jahrbuch für Politik*, S. 437-455

1 Der „offene Gemeinderat“

Deliberative Verfahren der Bürgerbeteiligung können dieser Entwicklung gegensteuern. Dabei geht es um die Ermöglichung von Partizipation nicht nur bei der Sachentscheidung – wie etwa bei einer Volksabstimmung – sondern durch „die diskursive Ergründung relevanter Fragestellungen mittels unterschiedlicher ergebnisoffener Beratungen.“⁷ Auf das inklusive Potenzial deliberativer, dialogorientierter Verfahren wird zwar immer wieder verwiesen, es hängt aber wesentlich und unbedingt davon ab, ob und wie ansonsten nicht beteiligte Bevölkerungsgruppen aufgespürt und diese gezielt mittels auf sie zugeschnittenen Verfahren miteinbezogen werden.

Auf die Einbeziehung unterschiedlicher sozialer Gruppen in die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung muss in den Gemeinden noch mehr Wert gelegt werden. Sogar in den sehr allgemein angelegten Dorfentwicklungsprozessen (z.B. dem Gemeinde-Leitbild) sind gering beteiligte Bevölkerungsgruppen wie z.B. Jugendliche, Hausfrauen, Migranten tendenziell untervertreten. Es gibt zu wenig Zugangsgerechtigkeit. Anders ist es bei den Partizipationsprojekten, die von vornherein auf eine bestimmte soziale Gruppe zugeschnitten sind, wo ein passgenaues Beteiligungsverfahren gewählt werden kann: „Eine vergleichbare, jedoch nicht deckungsgleiche Situation konnte in Gemeinden beobachtet werden, in denen es um die Entwicklung spezifischer Infrastrukturen ging: wer sind die miteinzubeziehenden Bevölkerungsgruppen, wenn es um die Entwicklung eines Spielplatzes geht? Sind es die Kinder, die Eltern? Vielleicht auch Jugendliche und AnrainerInnen?“⁸

Die Entscheidung darüber, wer in diesem Fall legitimer Interessensträger ist, ist eine immanent politische und ist potentiell inklusiv wie exklusiv gleichermaßen, wie es Sabina Frei auf den Punkt bringt: „Es liegt auf der Hand, dass das wirksame Miteinbeziehen so unterschiedlicher Interessensgruppen ganz wesentlich davon abhängt, ob die jeweiligen Bedürfnisse, die unterschiedlichen Kommunikationsformen, die Interessenskonflikte und das Machtgefälle zwischen den AkteurInnen ausreichend Beachtung finden und jeweils entsprechende Beteiligungsformate gewählt werden. Kernelement deliberativer Verfahren sind die dort ablaufenden Aushandlungsprozesse und diese können nur dann annähernd gerecht sein, wenn den genannten Aspekten Rechnung getragen wird.“⁹

⁷ Sabina Frei, Do kann kemmen wer will, S.34

⁸ Sabina Frei, Do kann kemmen wer will, S.34

⁹ Sabina Frei, Do kann kemmen wer will, S.35-36

Offen ist diese etwas andere Form des Gemeinderats, weil die Bürger und Bürgerinnen ein Rederecht haben und von den Gemeinderäten angehört werden müssen. Im Unterschied zu freien Bürgerversammlungen mit Anwesenheit von Ausschuss- und Ratsmitgliedern, geht es hier um eine Gemeinderatssitzung mit aktiver Teilnahme der Bürgerschaft.

In einigen Gemeinden Italiens gibt es das Beteiligungsverfahren des „offenen Gemeinderats“. Es geht also grundsätzlich um einen Gemeinderat, bei welchem auch Bürger ein Rederecht haben und von den Gemeinderäten angehört werden müssen. Die Entscheidungen werden am Ende der Ratssitzung ausschließlich von den gewählten Gemeindevertretern betroffen, die nach Anhörung der Bürger und Bürgerinnen über deren Anträge abstimmen. Doch bietet der offene Gemeinderat eine echte Gelegenheit zur direkten Mitwirkung, weil die Teilnehmenden sich zu den Tagesordnungspunkten frei äußern und darüber hinaus selbst zusätzliche Themen auf die Tagesordnung setzen können.

Der offene Gemeinderat kann in der Geschäftsordnung des Gemeinderats vorgesehen werden, aber auch in der Gemeindegatzung selbst verankert werden. Einberufen wird er entweder von einer Mindestzahl von Gemeinderäten oder von einer Mindestzahl von Bürgern, und zwar regelmäßig oder ad hoc, also bezogen auf bestimmte aktuelle Sachfragen. In Cortona z.B. (Provinz Arezzo) kann die Einberufung eines offenen Gemeinderats vom Bürgermeister, von einem Drittel der Gemeinderäte, von der Konferenz der Fraktionssprecher oder von mindestens 500 Gemeindebürgern verlangt werden.

Für die Gemeindepolitiker stellt diese Versammlung eine Art erweiterte Gemeinderatssitzung dar, bei welcher die Bürgerinnen mit Fragen und Vorschlägen

direkt eingreifen können. In einigen Gemeinden hat der „Offene Gemeinderat“ nur beratenden Charakter, während die Entscheidungen beim nächstfolgenden ordentlichen Gemeinderat getroffen werden. In einigen anderen Fällen von „Offenem Gemeinderat“ wird noch am selben Abend über die eingebrachten Anträge und Vorschläge abgestimmt, wobei nur die Gemeinderäte ein Stimmrecht haben. In Italien gibt es diese Form von Bürgerbeteiligung in Cerro al Lambro (Lombardei), Morciano di Romagna (Rimini), Manta (Cuneo), Saronno (Varese), Cortona (Arezzo), Pecetto (Turin), Spoleto (Perugia).

Der offene Gemeinderat ist bisher von den Gemeinden unterschiedlich geregelt worden, aus der Perspektive der Bürger nicht immer optimal. Doch lässt sich aus den besser gelungenen Beispielen eine brauchbare Musterregelung dieses Beteiligungsverfahrens ableiten, die folgende Einzelpunkte festlegen sollte:

- Der offene Gemeinderat sollte von folgenden Personen oder Gruppen erwirkt werden können: dem Bürgermeister, einem Mindestanteil des Gemeinderats (z.B. ein Drittel), einem Bürgerkomitee, das mindestens so viele Unterschriften sammelt, wie für die Bewerbung einer Liste für die Gemeinderatswahlen erforderlich.
- Es können ein oder mehrere zentrale Themen auf die Tagesordnung dieser Gemeinderatsversammlung gesetzt werden.
- Ein offener Gemeinderat gewährt allen Bürgern und Bürgerinnen das Recht, sich zu äußern. Gemeinderäte und normale Teilnehmende haben dabei dieselbe Redezeit.
- Der offene Gemeinderat wird von der Gemeindeverwaltung in geeigneter Form beworben, wobei die Tagesordnung genannt werden muss.
- Ein offener Gemeinderat kann nur in einem angemessen großen Saal, nicht im üblichen Sitzungssaal des Gemeinderats abgehalten werden.

Auch an eine schriftliche Einladung an alle wahlberechtigten Gemeindeglieder kann gedacht werden. Der Standpunkt des Bürgerkomitees, des Bürgermeisters oder der Gemeinderätegruppen, die die Einberufung verlangt haben, muss ebenfalls vorab allen bekannt gegeben werden. Über die vorab angekündigten Tagesordnungspunkte hinaus, kann der offene Gemeinderat zum Teil der freien Debatte über spontan und direkt eingebrachte Anliegen der Bürger vorbehalten werden.

Vorschlag für eine rechtliche Regelung in der Gemeindegatzung

Art.1 - Der Gemeinderatspräsident beruft mindestens einmal im Jahr eine „Offene Gemeinderatssitzung“ in einem geeigneten Saal der Gemeinde ein, um für das Gemeinwesen bedeutsame Anliegen und Vorschläge der Bürger und Bürgerinnen zu erörtern. Dies geschieht:

- a) auf seine eigene Initiative hin, nach Anhörung der Konferenz der Fraktionssprecher
- b) auf Verlangen des Bürgermeisters
- c) auf Verlangen von mindestens einem Drittel der Gemeinderäte
- d) auf Verlangen von jener Anzahl von Wählern, die für die Kandidatur einer wahlwerbenden Liste für die Gemeinderatswahlen erforderlich sind.

Art. 2 - Der offene Gemeinderat hat außerordentlichen Charakter und steht allen in der Gemeinde ansässigen Bürgern und Bürgerinnen offen.

Art. 3 - Der Präsident des Gemeinderats gewährleistet das Rederecht für alle Teilnehmenden. Die Vertreter der Bürgerschaft, die die Einberufung verlangt haben, haben das Recht, ihre Vorschläge zu erläutern. Die einzelnen Redebeiträge dürfen drei bis fünf Minuten nicht überschreiten. Personen können zum selben Thema auch mehrfach das Wort ergreifen, sofern sie vom Präsidenten dazu das Recht zugeteilt erhalten.

Art. 4 - Die von Bürgern und Bürgerinnen dem offenen Gemeinderat unterbreiteten Anträge müssen bei der Gemeinde mindestens 15 Tage vor Abhaltung der Versammlung hinterlegt werden. Diese müssen auf dem dafür vorgesehenen Vordruck beim Sekretariat oder auf der entsprechenden Seite des Internetportals der Gemeinde vorgelegt werden unter Angabe folgender Punkte:

- a) Die Angaben zur Person der Antragsteller;
- b) Die Angaben der Bürger oder der Vertreterinnen, die diese Anliegen bzw. Vorschläge vertreten werden;
- c) Die Angabe jener Person, die die amtlichen Mitteilungen und Bescheide der Gemeinde erhalten soll;
- d) Der Gegenstand des Antrags, der sich auf das Gemeinwesen bzw. auf Fragen von allgemeinem Interesse beziehen muss;
- e) Die Angabe eines spezifischen Vorschlags, den die Gemeindeverwaltung aufnehmen sollte.

Art.5 - Wenn die vorab angesetzten Tagesordnungspunkte behandelt worden sind, können in der verbleibenden Zeit allfällige Themen direkt zur Debatte eingebracht werden, die nach denselben Modalitäten behandelt werden.

Art.6 - Während des offenen Gemeinderats können Anträge und Entscheidungsvorlagen zu Sachfragen, die in die Zuständigkeit des Gemeinderats fallen, vorgebracht werden.

Art.7 - Das Datum der Einberufung eines offenen Gemeinderats muss den Bürgern mindestens 30 Tage vorher bekannt gegeben werden. Der offene Gemeinderat, die Tagesordnung und die Teilnahmebedingungen müssen von der Gemeindeverwaltung den ansässigen Bürgern mindestens 14 Tage vorher in allen geeigneten Formen mitgeteilt werden.

2 Eine andere Art der Bürgerversammlung: „Das Wort den Bürgerinnen und Bürgern“

Dieses Verfahren zielt darauf ab, in möglichst kurzer Zeit allen Teilnehmenden die Chance zu bieten, Vorschläge vorzustellen, zu diskutieren und in demokratischer Abstimmung eine Rangordnung der Prioritäten zu bilden. Über alle eingebrachten Vorschläge kann mit den anwesenden politischen Vertretern diskutiert werden. Im Anschluss an eine Bürgerversammlung im Stil von „Das Wort den Bürgern“ werden die meistgewählten Vorschläge offiziell den Institutionen (Gemeinderat, Bürgermeister) übergeben.

Dieses Verfahren der Bürgerbeteiligung ist von der Initiativgruppe für den Bürgerhaushalt in Vicenza erfunden worden. Es ist hunderte Male in ganz Italien in den verschiedensten Gemeinden zum Einsatz gekommen, in informellen Gruppen genauso wie in Bürgerversammlungen mit 370 Teilnehmern. Eine Versammlung nach diesem Verfahren erfordert keinen besonderen Aufwand, nur bescheidene Materialien (Projektor, Laptop), geeignete Räumlichkeiten, und kann von wenigen freiwilligen Helfern vorbereitet und begleitet werden. Auf erfahrene Moderation darf keinesfalls verzichtet werden.

Hier geht es um eine höchst wirksame Form der Beteiligung: Bürger und Bürgerinnen können frei, aber knapp ihre Vorschläge formulieren, sich mit anderen Mitbürgern darüber abstimmen und binnen weniger Tage den Gemeinderat damit konfrontieren, ohne einen langwierigen Behördenweg absolvieren zu müssen. Dieses Verfahren muss nicht in der Geschäftsordnung oder in der Satzung der Gemeinde rechtlich verankert werden, sondern kann - den guten Willen der politischen Vertreter vorausgesetzt - einfach nach Bedarf angewandt werden. Wenn das Verfahren „Das Wort den Bürgern“ in die Geschäftsordnung des Gemeinderats aufgenommen wird, erhält es zusätzlichen Stellenwert.

Wie läuft dieses Verfahren ab? Zunächst werden zu Beginn der Versammlung

seitens der Teilnehmenden rund 20 Vorschläge gesammelt. Die Vorschläge werden kurz zusammengefasst, mit dem Namen des Vorschlagenden vermerkt und auf eine Leinwand projiziert, damit alle Teilnehmenden den Überblick bewahren. Dann lädt der Moderator die einzelnen Antragsteller zur Erläuterung ihres Vorschlags ein, und zwar im Minutentakt. An jede Einbringerin können Fragen gestellt werden, die Zeit für eine Replik erhält, doch immer binnen weniger Minuten. Dies geht nur mit strenger Moderation, assistiert von einem Freiwilligen am Laptop. Die jeweils verfügbare Redezeit wird mit einem visuellen Countdown am Videoprojektor vorgegeben. Eine zentrale Rolle spielt bei diesem Verfahren der Moderator: er wahrt nicht nur die Redezeitvorgaben, sondern erteilt auch das Wort und leitet die Abstimmungen. Als neutrale Figur enthält er sich jeglichen Kommentars oder jeglicher Bewertung der Vorschläge.

Am Ende der Vorstellung eines Vorschlags wird abgestimmt, wobei einige Stimmzählerinnen dem Moderator zur Hand gehen. Die von jedem Vorschlag erzielten Stimmen der Teilnehmenden werden verbucht und auf die Leinwand projiziert. Dabei können die Teilnehmenden sich auch der Stimme enthalten, denn die Abstimmung ist natürlich frei. Mit diesem Verfahren können in rund zwei Stunden gut 20 Vorschläge kurz vorgestellt, erläutert, diskutiert und in einer Abstimmung bewertet werden. Alle bewerteten Vorschläge werden dann gemäß der erzielten Stimmenanzahl in eine Rangordnung gebracht. So kommt die Bedeutung und Priorität, die die Teilnehmenden den einzelnen Vorschlägen zumessen, klar zum Ausdruck. Der Moderator fasst die Ergebnisse des Abends zusammen, sodass alle mit klaren Vorstellungen zu den Präferenzen der Mitbürgerinnen die Veranstaltung verlassen. Zudem beschließt die Versammlung zum Abschluss, wer mit der Übermittlung der Ergebnisse an die Organe der Gemeinde beauftragt wird.

Ideal ist es, dass bei Versammlungen im Stil „Das Wort den Bürgern“ auch die politischen Vertreter teilnehmen, die mit denselben Redezeiten wie die Bürgerinnen auf die einzelnen Vorschläge eingehen und rechtlich-technische Einwände vorbringen können. Wichtig ist außerdem, dass die politischen Vertreter gleich am Ende der Veranstaltung ihre Einschätzung der meistgewählten Vorschläge mitteilen.

„Das Wort den Bürgern“ erlaubt somit allen Teilnehmenden, im Unterschied zur herkömmlichen Bürgerversammlung, Vorschläge vorzubringen, zu diskutieren und per Abstimmung in eine Prioritätenrangliste zu bringen. Es klärt für Bürgerinnen und gewählte Vertreterinnen jenen Handlungsbedarf, der von ihnen als dringlich betrachtet wird, und zwar mit außerordentlich geringem Zeitaufwand. Der meistgewählte Vorschlag sollte im Idealfall bei der darauffolgenden Gemeinderatssitzung auf die Tagesordnung gesetzt oder als Beschlussantrag eines Gemeinderatsmitglieds behandelt werden. Dabei soll der Einbringer ein Rederecht

im Rat erhalten. Somit müssen die Veranstalter vorab klären, ob die gewählten Vertreter bereit sind, die mit diesem Verfahren ermittelten Vorschläge tatsächlich im Gemeinderat aufzugreifen.

Sollten die Mehrheitsvertreter im Gemeinderat kein Interesse bekunden, können die Veranstalter der Versammlung im Stil von „Das Wort dem Bürger“ die Gemeinderäte der Minderheit ersuchen, die Vorschläge per Beschlussantrag im Rat einzubringen. Dies ist ein überaus wichtiger Aspekt des Verfahrens, motiviert er doch Bürger in ausreichender Zahl, an einer solchen offenen Bürgerversammlung aktiv teilzunehmen.

Vorschlag für eine rechtliche Verankerung in der Gemeindegesetzgebung

Art. XXX - Bürgerversammlung „Das Wort den Bürgern“

Mindestens einmal im Jahr wird auf Initiative der Gemeinde oder auf Verlangen einer Mindestzahl von ... Bürgern eine offene Bürgerversammlung einberufen, die nach folgendem Modus abzuablaufen hat:

- Ort und Zeit müssen dergestalt festgelegt werden, dass die größtmögliche Beteiligung gewährleistet wird.
- Alle ansässigen Bürger haben das Recht auf Teilnahme.
- Der Bürgermeister oder mindestens ein Mitglied des Gemeindegremiums ist anwesend.
- Zu Beginn der Veranstaltung wird eine Reihe von Vorschlägen für Vorhaben der Gemeinde gesammelt.
- Alle Vorschläge werden mit derselben maximalen Redezeit erläutert.
- Über jeden Vorschlag wird am Ende der Diskussion per Handzeichen abgestimmt.
- Der meistgewählte Vorschlag dieses Abends wird beim nächsten darauffolgenden Gemeinderat diskutiert, wobei der Teilnehmer, der den Vorschlag eingebracht hat, im Gemeinderat Rederecht erhält.

3 Informationsrechte und „öffentliche Anhörung“

Umfassende Information durch die Verwaltung zählt zu den grundlegenden Aufgaben der Gemeinde und bildet eine wesentliche Voraussetzung für Bürgerbeteiligung. Transparenz ist ein Grundprinzip der öffentlichen Verwaltung, die für den Bürger da ist, nicht umgekehrt. Wenn nicht gesetzlich abweichend geregelt, gilt der Grundsatz, dass alle Verordnungen und Rechtsakte der Gemeinde öffentlich sein müssen. Die Gemeinde muss die Voraussetzungen dafür schaffen, dass die Bürgerschaft Zugang zu den Informationen erhalten.

3.1 Die Informationsrechte der Bürger

Zwecks Wahrung der Transparenz – so die Muster-Gemeindegesetzgebung, die von den meisten Südtiroler Gemeinden mit Abänderungen übernommen worden ist – gewährleistet die Gemeinde die größtmögliche und zeitgerechte Information durch die verantwortlichen Dienststellen. Zur Information in diesem Sinn gehören nicht nur Information für die Bürger zur Nutzung der Gemeindedienste, sondern auch der Zugang zu Akten, zur Beratung, zum Beistand sowie über die Vorlage und Annahme von Beschwerden (Art. 34, Abs.1, Satzung der Gemeinde Mals). „Alle grundlegenden Akte der Gemeinde und insbesondere die Verordnungen, die allgemeine Planungs- und Programmierungsakte, der Haushaltsvoranschlag und die Abschlussrechnung, die allgemeinen Programme der öffentlichen Arbeiten und die Regelung der öffentlichen Dienste müssen Gegenstand einer besonders breiten und eingehenden Information sein“ (Art.34, 4, Satzung der Gemeinde Mals).

Ausgehend vom allgemeinen Informationsrecht der Bürger über die Tätigkeit ihrer Gemeinde haben sie ein Recht auf Einsichtnahme in die Verwaltungsakte, sofern sie nicht vertraulich oder nur personenbezogen sind (Aktenzugangsrecht, Art.35, Satzung Mals).

Darüber hinaus müssen in der Gemeinde registrierte Gemeinschaften und

Vereine, die sich in ihrer Rechtsposition, ihren Interessen und Zielen betroffen oder beeinträchtigt fühlen, ein Recht über entsprechende Verwaltungsverfahren informiert zu werden und sich daran zu beteiligen (Art.37, Satzung Mals). Allerdings sind in den meisten Satzungen keine genauen Fristen für die Erfüllung der Informationspflichten seitens der Gemeinde vorgesehen.

Das aufgrund des einschlägigen Staatsgesetzes von 1990 erlassene Regionalgesetz 31. Juli 1993, Nr. 13 (auch Transparenzgesetz genannt) regelt das Recht eines jeden Bürgers auf Zugang zu den Verwaltungsunterlagen und legt die allgemeinen Bestimmungen fest, wobei zwei Grundsätze für den Zugang zu den Verwaltungsakten festgelegt werden: jener der Unentgeltlichkeit und der Grundsatz der Einfachheit. In einer eigenen Verordnung, wird die genaue Vorgangsweise beschrieben. Dabei wird im Einzelnen aufgelistet, in welche Unterlagen Einsicht genommen werden kann und welche davon ausgeschlossen sind. Ebenso wird genau festgelegt, welches Amt für welches Verwaltungsverfahren zuständig ist und auf welche Weise um Einsichtnahme verlangt werden kann (mündlich oder schriftlich, wobei für letzteren Fall entsprechende Vordrucke aufliegen).

Die Gemeinde Kurtatsch hat die Informationsrechte der Bürger mit eigenen Artikeln ergänzt:

Auszug aus der Satzung der Gemeinde Kurtatsch (gemäß Ratsbeschluss vom 12.8.2014)

KAPITEL 2 - DIE INFORMATION

Art. 34 - Das Informationsrecht

1. Frühzeitige und umfassende Informationstätigkeit zählt zu den grundlegenden Aufgaben der Gemeindeverwaltung und ist die Voraussetzung für Bürgerbeteiligung.

2. Im Sinne der Transparenz und der Bürgerbeteiligung gewährleistet die Gemeinde die größtmögliche und zeitgerechte Information durch die verantwortlichen Dienststellen, durch geeignete Mittel der Veröffentlichung und der direkten Mitteilung gemäß den einschlägigen Vorschriften. Zur Information gehört auf jeden Fall die Aufklärung über den Verwaltungsvorgang und über die Dienstleistung und -nutzung, über die Fristen der Abwicklung, über die verantwortlichen Dienststellen, über die Form der Beteiligung der Betroffenen, über den Zugang derselben zu den Akten, zur Beratung und zum Beistand sowie über die Vorlage und Annahme von Beschwerden.

3. Zum Informationsrecht gehört auch die Vermittlung der gemeindeeigenen Informationen an die interessierten und betroffenen Bürger durch die Beratung, durch die Zurverfügungstellung der eigenen Strukturen und Dienste an Körperschaften, Volontariatsorganisationen und Gemeinschaften.

4. Die grundlegenden Akte der Gemeinde und insbesondere die Verordnungen, die allgemeinen Planungs- und Programmierungsakte, der Haushaltsvoranschlag und die Abschlussrechnung, die allgemeinen Programme der öffentlichen Arbeiten und die Regelung der öffentlichen Dienste müssen Gegenstand einer besonders breiten und eingehenden Information sein.

5. Eingehendere Formen der Information gewährleisten die Transparenz der Akte betreffend die Aufnahme von Personal, die Erteilung von Konzessionen und Beiträgen sowie die Verträge im Allgemeinen.

Art. 35 - Das Aktenzugangsrecht

1. Alle Verwaltungsakte sind öffentlich mit Ausnahme der vom Gesetz als vertraulich erklärten und jener die laut Gemeindeverordnung durch Verfügung des Bürgermeisters zeitweilig nicht ausgehändigt werden dürfen.

2. Die Verordnung regelt auch das jedem Bürger und den Gemeinschaften zustehende Recht auf unentgeltliche Einsicht und Prüfung der Akte sowie auf Ausstellung von Abschriften nach vorheriger Bezahlung der reinen Ausfertigungskosten.

Art. 36 - Beteiligung am Verwaltungsverfahren mit Auswirkung auf subjektive Rechtspositionen

1. Die Bürger, die Gemeinschaften und Vereine, auf deren Rechtsposition oder Gemeinschaftsziele und Zwecke sich eine Verwaltungsmaßnahme auswirkt, haben gemäß den einschlägigen Vorschriften über das Verwaltungsverfahren und die Transparenz das Recht, sich am bezüglichen Verwaltungsverfahren zu beteiligen.

Art. 37 - Anträge, Vorschläge und Anfragen

1. Der Bürger, einzeln oder zusammen mit anderen, kann, unabhängig von seinen Rechten auf Information, Aktenzugang und Verfahrensbeteiligung, Anträge und Vorschläge für die Verwaltung einbringen, die auch zusammengeschlossen innerhalb von 30 Tagen dem zuständigen Organ zur Kenntnis gebracht werden müssen; er hat auch das Recht, schriftliche Anfragen an den Bürgermeister zu richten und innerhalb von 30 Tagen eine schriftliche Antwort zu erhalten.

3.2 Die „Öffentliche Anhörung“ (istruttoria pubblica)

Wie können Gruppen von interessierten Bürgern, Vereine und Verbände an der Gestaltung eines Rechtsakts von allgemeiner Bedeutung mitwirken und in einen Dialog mit den gewählten Gemeindeorganen und Fachleuten treten? Wie kann im Vorfeld der Verabschiedung einer Verordnung oder eines kommunalen Projekts in fairer und transparenter Weise die Stellungnahme der Interessengruppen und Bürger eingeholt werden? Die „öffentliche Anhörung“ bietet dafür ein wohlgeordnetes Verfahren.

Einige Gemeinden Italiens – z.B. Bologna und Bozen – haben zu diesem Zweck das Verfahren der „Öffentlichen Anhörung“ (*istruttoria pubblica*) eingeführt (Statut der Gemeinde Bologna, Art. 3 und 12; Statut der Gemeinde Bozen, Art. 56). In Bologna kann eine solche formelle und öffentliche Anhörung vor der Verabschiedung von Rechtsnormen von allgemeinem Interesse vom Bürgermeister, von mindestens zwei Fraktionssprechern im Gemeinderat, von einem Stadtviertelrat, oder von mindestens 2.000 Bürgern verlangt werden. Auch Jugendliche ab 16 sowie nicht in die Wählerlisten eingetragene Personen, die in Bologna studieren oder arbeiten, können das entsprechende Begehren unterschreiben. Die Unterschriftensammlung erfolgt auf amtlich zertifizierten Bögen, aber ohne Beglaubigung. Die Bürger können auch direkt im Zentralsekretariat der Gemeinde unterschreiben.

Die öffentliche Anhörung wird vom Präsidenten des Gemeinderats einberufen. Innerhalb von zwei Monaten ab Beschluss des Gemeinderats muss die Veranstaltung angesetzt werden, die öffentlich breit beworben wird und im Ratssaal des Gemeinderats stattfindet. Sie läuft im Stil einer öffentlichen, kontroversen Debatte ab unter dem Vorsitz des Präsidenten des Gemeinderats. In der Regel werden Experten und Verbandsvertreter sowie Vertreter der Betroffenen zur Stellungnahme eingeladen. Auch ganz normale Teilnehmerinnen können das Wort ergreifen. Jede Debatte wird protokolliert und ein Endbericht verfasst, der dem Gemeinderat zum Abschluss formell übergeben wird.¹⁰

¹⁰ Das Verfahren der „Öffentlichen Debatte“ besteht in der Emilia-Romagna auch auf regionaler Ebene (Art. 17, Regionalstatut), wobei an der öffentlichen Anhörung zu Regionalgesetzesvorhaben neben den Regionalräten Vertreter von Vereinen und Bürgerkomitees teilnehmen können, die gemeinnützige

In Bozen kann der Gemeindeausschuss, der Gemeinderat (Mehrheitsbeschluss), ein Drittel der Gemeinderatsmitglieder oder 500 Bürger eine „Öffentliche Debatte“ verlangen. Dabei entspricht „Debatte“ dem Verfahren der Anhörung im Sinne von „istruttoria“ und wird auch so im italienischen Text bezeichnet.

Interessant dabei, dass die Unterzeichner die entsprechende Vorlage auf stempelfreiem Papier ohne Beglaubigung unterzeichnen können und „die Einreicher des Antrags auf eine öffentliche Debatte die Verantwortung für die Echtheit der Unterschriften übernehmen.“¹¹ Die Debatte wird dann in Form einer öffentlichen Diskussion abgehalten, an welcher die Mitglieder des Gemeinderats, des Stadtrats, der Stadtviertelräte, die von den Parteien namhaft gemachten Fachleute, die Vertreter der Vereine und die Bürgergruppen, die keine Einzelinteressen vertreten, teilnehmen können (Art. 21, Abs.8 Gemeindeordnung Bürgerbeteiligung). Am Ende der Sitzungen erklärt der Gemeinderatspräsident den Abschluss der öffentlichen Debatte und veranlasst die Erstellung eines Berichts für den Stadtrat und den Gemeinderat (Art.21, Abs.13). Der nachfolgend vom Gemeinderat verabschiedete Rechtsakt muss das Ergebnis der öffentlichen Debatte wiedergeben und eine Abweichung gegebenenfalls begründen (Art. 21, Abs.13, Gemeindeordnung Bürgerbeteiligung Bozen).

Beispiele für die rechtliche Regelung der öffentlichen Anhörung (*Istruttoria pubblica*)

Satzung der Gemeinde Bologna

Art. 12 – Istruttoria pubblica

1. In den Verfahren zur Erstellung von Rechts- oder Verwaltungsakten von allgemeinem Interesse kann vor der Verabschiedung der Endfassung dieses Aktes eine öffentliche Anhörung erfolgen.
2. Über die Abhaltung einer öffentlichen Anhörung befindet der Gemeinderat auf Vorschlag des Bürgermeisters, zwei Fraktionssprechern, einem Stadtviertelrat. Eine öffentliche Anhörung muss auch dann anberaumt werden, wenn sie von mindestens 2.000 Personen verlangt wird, sofern dies nicht von einer Zwei-Drittel-Mehrheit der Gemeinderäte mit Begründung abgelehnt wird.
- 2 bis. Die Forderung muss von einem Promotorenkomitee vorgelegt werden, dem mindestens 20 Bürger mit den unter Art.3 genannten Eigenschaften angehören müssen.

Zwecke verfolgen, keine Individualinteressen. In der Emilia-Romagna ist auch die Mitwirkung der Vereine und Verbände an der Gesetzgebung formalisiert. Sie wird in Form einer Legislativversammlung (Art. 19, Regionalstatut) organisiert, zu der nur die im regionalen Album registrierte Vereine und Verbände zugelassen werden.

¹¹ Art.21, Abs. 5, Gemeindeordnung zur BürgerInnenbeteiligung, URL: www.gemeinde.bozen.it



2 ter. Die Bürger, wie unter Art. 2 bis genannt, müssen die Unterschriften binnen 60 Tagen ab Vorlage ihrer Forderung zur Abhaltung einer öffentlichen Anhörung vorlegen.

2 quater. Die Anhörung muss binnen 60 Tagen nach Hinterlegung der erforderlichen 2.000 Unterschriften beim Generalsekretariat der Gemeinde angesetzt werden.

3. Die Anhörung wird in der Form einer kontroversen öffentlichen Debatte abgewickelt, an welcher neben dem Gemeindevorstand und den Ratsfraktionen, über einen Experten folgende Personengruppen teilnehmen können: Vereine, Komitees, Bürgergruppen, die nicht für Einzelinteressen eintreten.

4. Die Geschäftsordnung regelt die Verfahren zur Sammlung der Unterschriften, die Form der Bekanntgabe, die Modalitäten der Abwicklung der Anhörung, die zu feststehenden Zeiten abgeschlossen werden muss.

5. Die Formen der Beteiligung an den allgemeinen Verwaltungsverfahren, wie von der geltenden Gesetzgebung vorgesehen, werden von diesem Verfahren nicht berührt.

Vgl. www.comune.bologna.it/partecipazione/service/101:3406/3445

Satzung der Gemeinde Bozen

Art. 56 – Öffentliche Debatte

1. Die öffentliche Debatte kann der Abfassung von administrativen oder normativen Maßnahmen allgemeiner Natur vorausgehen.

2. Sie kann vom Gemeindevorstand oder vom Gemeinderat anberaumt werden, sowie wenn ein Drittel der Gemeinderatsmitglieder dies vorschlägt oder wenn wenigstens 500 in die WählerInnenlisten der Stadtgemeinde eingetragene WählerInnen dies beantragen.

3. Die Debatte findet öffentlich statt. Daran können die Mitglieder des Gemeindevorstandes, des Gemeinderates und der Stadtviertelräte, die Fachleute des Bereichs, die Vereine und Gruppen von BürgerInnen, die keine Einzelinteressen vertreten, teilnehmen.

4. Die Verordnung über die BürgerInnenbeteiligung regelt das Verfahren für die Sammlung der Unterschriften, mit denen die Debatte beantragt wird, sowie die Formen der öffentlichen Bekanntgabe der Debatte, die Vorgangsweise bei der Abwicklung der Debatte und die Zeiträume innerhalb derer das Verfahren abgeschlossen sein muss.

5. Die in der geltenden Gesetzgebung vorgesehenen Formen der Beteiligung an den Verfahren bleiben unangetastet.

6. Die Ergebnisse der öffentlichen Debatte werden im abschließenden Verwaltungsakt mitberücksichtigt.

Vgl. http://www.gemeinde.bozen.it/UploadDocs/4291_REGOLAMENTO_PARTECIPAZIONE.pdf

4 Eingaben, Petitionen und Bürgerbeschlussanträge

Eingaben und Petitionen, demokratische Grundrechte der Bürger, sind Schreiben an die Gemeinde (den Bürgermeister oder ein anderes Organ der Gemeinde). In der Regel zielt eine Petition auf die Regelung einer politischen Sachfrage im öffentlichen Interesse, während Beschwerdeschreiben auf Abhilfe eines individuell erfahrenen Unrechts zielen. Jede Bürgerin, die eine Petition einreicht, hat auch ein Recht auf deren Beantwortung.

Dieses altgediente Bürgerrecht wird relativ selten in Anspruch genommen, weil viele Bürger befürchten, lange auf die Beantwortung warten zu müssen oder überhaupt keine Antwort zu erhalten. Dabei ist die Petition ein ziemlich einfaches Instrument, um den politisch Verantwortlichen in transparenter und öffentlicher Form Anfragen und Vorschläge zu übermitteln. Die Eingaben werden in der Regel von einem oder wenigen Bürgern vorgebracht, während Petitionen von einer festzulegenden Mindestzahl von Bürgerinnen unterschrieben sein müssen. Die Eingabe hat somit gegenüber den Institutionen eine geringere Kraft.

Diese beiden Instrumente sind in den Satzungen nahezu aller Lokalkörperschaften Italiens verankert, doch oft in wenig bürgerfreundlichen Formen und Verfahren. Oft wird nicht genau festgelegt, in welchen Fristen eine Petition seitens der Gemeinde beantwortet werden muss. Somit geht es bei diesem Instrument nicht darum, neue Normen zu schaffen, sondern die bestehenden Regeln wirkungsvoller auszugestalten. Überdies ist es in Italien noch kaum möglich, der eigenen Gemeinde Petitionen digital zu übermitteln.

Beispiel einer rechtlichen Regelung in der Gemeindevorsatzung

Der folgende Vorschlag geht von einem Vorschlag zur Neuregelung der Verfahren für direkte Beteiligung in der Gemeinde Cavallino-Treporti (Venetien) aus.

Art. XXX - Eingaben

1. Eingaben zielen darauf ab, eine Tätigkeit der Gemeinde in bestimmten



Sachbereichen und mit klarem Zweck anzuregen, obwohl sie nicht notwendigerweise zu einem bestimmten Rechtsakt der Gemeinde führen müssen.

2. Das Verfahren:

- Die Eingaben müssen an den Bürgermeister gerichtet sein.
- Sie werden ohne Unterschriftsbeglaubigung von den interessierten Bürgern unterzeichnet, die sich bei der Abgabe ausweisen müssen.
- Bei Vorlage der Eingabe stellt das Protokollamt eine Empfangsbestätigung aus.

3. Beantwortung

- a) Der Bürgermeister beantwortet die Eingaben über Rückfrage bei den zuständigen Ämtern und Stellen der Gemeinde sofort.
- b) Ein damit beauftragter Beamter des Generalsekretariats trägt die Verantwortung für das Verfahren bezüglich einer Eingabe von Bürgern.
- c) Die Eingabe wird binnen 30 Tagen schriftlich beantwortet, entweder mit Angabe der erfolgten Maßnahme oder mit Angabe der Gründe, die zur Unterlassung von Maßnahmen führen.

Art. XXX - Petitionen

1. Petitionen haben den Zweck, Maßnahmen der Gemeinde für den Schutz öffentlicher Interessen und des Gemeinwesens hinsichtlich bestimmter Fragen von öffentlichem Interesse anzuregen. Die formale Vorlage einer Petition wird in folgenden Artikeln geregelt. Sie wird je nach Zuständigkeit vom Gemeindeausschuss oder vom Gemeinderat behandelt.

2. Sammlung und Vorlage von Unterschriften

- a) Jede auch nicht im Gemeindegebiet ansässige Person kann eine Petition an die Organe der Gemeindeverwaltung richten.
- b) Die Unterstützungsunterschriften erfolgen ohne Formalitäten am Ende des Textes, wobei Name und Adresse der Kontaktperson zwecks Übermittlung der Antwort genannt werden müssen.
- c) Für jeden Mitunterzeichner müssen lesbar Name, Adresse, Geburtsdatum und Geburtsort und Wohnort aufgeführt werden.

3. Vorlage der Petition und Prüfung der Zulässigkeit: - omissis -

4. Behandlung der Petition

Sofern die Petition binnen der vorgesehenen 30 Tage von weniger als 30 Bürgern unterzeichnet worden ist, muss der Bürgermeister dem betroffenen Bürger oder Promotorenkomitee antworten und seine Einschätzung des Gegenstands der Petition mitteilen. Diese Antwort wird auf der dafür vorgesehenen Seite des Internetportals der Gemeinde veröffentlicht.

Wenn die Petition von mehr als 30 Bürgern unterzeichnet worden ist, wird der Erstunterzeichner innerhalb der nächsten 30 Tage eingeladen, das Anliegen direkt dem Gemeinderat vorzutragen. Dabei wird dasselbe Verfahren wie bei der Beantwortung schriftlicher Anfragen im Gemeinderat angewandt.

5. Online-Petition

Die Gemeindeverwaltung stellt innerhalb ihres Internet-Portals eine gut sichtbare Seite für Petitionen zur Verfügung, in welche die Bürger ihre Petitionen eintragen oder Petitionen anderer Bürger mitunterzeichnen können. Wenn binnen 30 Tagen 30 Unterschriften erreicht worden sind, muss die Petition klar und erschöpfend beantwortet werden.

In der Gemeinde Kurtatsch können 50 Wahlberechtigte eine schriftliche Petition auf die Tagesordnung der nächsten Gemeinderatssitzung setzen lassen (Art.39, 3 der Satzung der Gemeinde Kurtatsch vom 12.8.2014).

Deutlich weiter als die Petition geht der Bürger-Beschlussantrag oder der Einwohnerantrag in bundesdeutschen Kommunen.¹² Mit diesem Instrument können in Bozen 500 Bürger einen Beschluss des Gemeinderats über eine bestimmte Sachfrage erwirken. Die Ablehnung des Antrags durch den Gemeinderat muss begründet werden. Die erforderlichen Unterschriften müssen allerdings in diesem Fall wie bei Volksabstimmungen amtlich beglaubigt werden.

Beispiel für eine rechtliche Regelung in der Gemeindegatzung

Bürger-Beschlussantrag gemäß Satzung der Gemeinde Bozen

Art. 58 - Beschlussvorlagen der BürgerInnen

1. Die BürgerInnen können Ratsbeschlüsse erwirken, indem sie eine entsprechende Vorlage einreichen, die von wenigstens 500 InhaberInnen des Rechts auf Beteiligung unterschrieben sein muss. Die Verordnung über die BürgerInnenbeteiligung gibt die Formen und Modalitäten solcher Unterschriftensammlungen an.

2. Die Vorlage muss innerhalb von 60 Tagen, nachdem sie bei den zuständigen Gemeindeämtern offiziell hinterlegt wurde, auf die Tagesordnung des Rates gesetzt werden. Wenn der Gegenstand gemäß Art. 33 der Satzung in die Zuständigkeit des Gemeindeausschusses fällt, muss der Rat kurzfristig über die durch den Gemeindeausschuss getroffenen Entscheidungen informiert werden.

Wenn hingegen der Gegenstand in die Zuständigkeit des Rates fällt, muss dieser innerhalb von 30 Tagen nach der Aufnahme des Gegenstandes in die Tagesordnung darüber beschließen. Die eventuelle Bewilligung oder Abweisung der von den BürgerInnen eingereichten Beschlussvorlage muss begründet werden und den Einreichenden unter Beachtung der in der entsprechenden Verordnung vorgegebenen Modalitäten und Fristen mitgeteilt werden....

¹² <http://www.buergergesellschaft.de/mitentscheiden/buergerbeteiligung-in-stadt-land/buergerbeteiligung-in-der-kommune/einwohnerantrag/109505/>



5 Bürgergutachten und Beteiligung an Planungsprozessen

Beim Bürgergutachten werden rund 25 Bürger nach dem Zufallsverfahren ausgewählt und für rund eine Woche freigestellt, um in Gruppen Lösungsvorschläge für ein vorgegebenes Planungsproblem oder Projekt der Gemeinde zu erarbeiten. Die Ergebnisse dieser Arbeitswoche werden in einem sog. Bürgergutachten zusammengefasst und der Öffentlichkeit vorgestellt.

Die Beteiligung einfacher Bürger an der Politik trifft oft auf ganz erhebliche Hemmnisse: manchmal haben sich die Meinungen zu einem Problem der Kommunalpolitik schon stark polarisiert, oft besteht unter Bürgern ein zu geringer Informationsgrad, wogegen gut organisierte Interessengruppen meist einen Informationsvorsprung und mehr direkten Einfluss auf die Politik haben und rechtzeitig bei den wichtigen Stellen vorstellig werden oder von der Politik konsultiert werden.

Viele Bürger werden sich andererseits der Problematik erst bewusst, wenn die Projektierungsphase weit fortgeschritten ist. Doch fallen auch in der Gemeindepolitik viele Entscheidungen schon in einem frühen Stadium eines Vorhabens, nämlich bei der Planung und Projektierung. Ist diese weit fortgeschritten, kommt das Argument: „In diesem Stadium kann der Prozess nicht mehr aufgehalten werden.“

Bei der Einbeziehung von Bürgern in Planungsprozesse stellt sich ein zusätzliches Problem. Bei den meisten Beteiligungsverfahren nehmen hochmotivierte, z.T. organisierte und gut informierte, politisch sehr interessierte Bürger und Bürgerinnen teil. Sie stellen keinen repräsentativen Ausschnitt der Bevölkerung dar und können auch nicht für diese sprechen. Die schweigende Mehrheit ist für anspruchsvollere Partizipationsmethoden schwer zu erreichen. So kam man auf die Idee, Bürger nach Zufallsverfahren auszuwählen und in kleinen Gruppen in die Planung einzubeziehen.¹³

¹³ Das Verfahren der „Planungszelle“ ist vom Wuppertaler Professor Peter C. Dienel in den 1970er Jahren entwickelt und in zahlreichen Ländern angewandt worden. Vgl. Peter Dienel (2002), *Die Planungszelle – Der Bürger als Chance*, Wiesbaden, Westdeutscher Verlag.

Wie läuft ein solches Beteiligungsverfahren ab?

- a) **Auswahl der Teilnehmenden:** diese erfolgt durch Ziehung einer Stichprobe aus der Einwohnermeldedatei, wobei die soziale Zusammensetzung der Gruppe möglichst der Bevölkerungszusammensetzung nach Alter, Geschlecht, Wohnort usw. entsprechen soll.
- b) **Vergütung und Freistellung:** Die ausgewählten Bürger und Bürgerinnen werden von ihren beruflichen Pflichten für eine Woche freigestellt und erhalten eine bescheidene Vergütung. Kinderbetreuung oder Betreuung pflegebedürftiger Angehöriger wird organisiert.
- c) **Gruppenprozess:** Die Teilnehmenden arbeiten in der Gruppe, doch zur Vertiefung und zur Erleichterung des Gesprächs teilt sich die gesamte Gruppe immer wieder in kleinere Arbeitsgruppen. Die Zusammensetzung wechselt, alle kommen zu Wort.
- d) **Begleitung durch Fachleute:** Die „Bürgergutachter“ werden von Fachleuten unterstützt, der gesamte Prozess wird von Moderatoren begleitet. Die Fachleute liefern unverzichtbare Grundinformationen, die Moderatoren sind zuständig für den Ablauf.
- e) **Vorgegebene Problemstellung:** Bürgergutachter arbeiten an einer konkreten Planungsaufgabe, d.h. an einem konkreten Vorhaben oder Investitionsprojekt ihrer Gemeinde. Bei dieser Arbeit steht die Information im Mittelpunkt. Diese muss für den Laien verständlich aufbereitet werden, muss kontroverse Standpunkte beleuchten und verschiedene Formen umfassen: vom Lokalaugenschein, dem Expertenhearing, bis zum Treffen mit Betroffenen. Danach schließt sich die Phase der Bewertung an, wobei die Gruppe versucht, eine gemeinsame Stellungnahme zu erstellen.
- f) **Dokumentation der Ergebnisse:** Die Ergebnisse dieser Arbeitswoche werden in einem Dokument namens „Bürgergutachten“ festgehalten, das den Auftraggebern – i.d.R. der eigenen Gemeinde – übergeben wird.

Erfahrungen mit Bürgergutachten

Dieses Verfahren ist in Deutschland seit 1975 rund 30 Mal vor allem bei kommunalen Planungsvorhaben eingesetzt worden.¹⁴ Dabei ging es um Verkehrsplanung, Stadtentwicklungsplanung, Energiepolitik, Verbraucherschutz, neue Informationstechnologien und anderer kommunale Aufgaben. Beim Bürgergutachten zum öffentlichen Personennahverkehr in Hannover arbeiteten 12 Bürgergruppen (Planungszellen) mit 297 Teilnehmenden parallel.

Die Erwartungen sind in all diesen Fällen in hohem Maß erfüllt worden. Im Rahmen der Bürgergutachten wurden nicht nur neue Ideen und Vorschläge entwickelt, sondern auch Lösungen für jahrelang kontrovers diskutierte Konflikte gefunden. Die

¹⁴ Vgl. Weitz/Ley (Hg., 2012), *Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch*, Stiftung Mitarbeit, S.223

Bürger zeigten sich in der Lage, in kurzer Zeit komplizierte Sachverhalte zu verstehen und qualifiziert Stellung zu nehmen. Die Bürgergutachter standen den in einigen Fällen gleichzeitig erstellten Expertengutachten meistens in nichts nach, zeichneten sich vielmehr durch eine ganzheitlichere Problemsicht aus.

Für diese Bürgergutachten konnten Bürgerinnen gewonnen werden, die vorher noch nie an politischen Prozessen beteiligt gewesen waren. Menschen aus unterschiedlichen sozialen Gruppen arbeiteten eine Woche zusammen, mit unterschiedlichen Meinungen und Kompetenzen. Auch schwer erreichbare Bürger (z.B. Menschen mit intensiven Betreuungsaufgaben) konnten durch diese Methoden erreicht werden.

Bei kommunalen Planungsprozessen wird mit Erfolg, doch seltener die Methode „Charrette“ angewandt.¹⁵

Bewertung des Verfahrens des „Bürgergutachtens“

Diese Methode eignet sich bei kommunalen Vorhaben, bei denen kein Ausgleich von Interessengruppen und unmittelbar Betroffenen herbeigeführt werden muss (vgl. Kapitel Konfliktlösungsbedarf). Es muss vorab geklärt werden, dass das Bürgergutachten von den politischen Vertretern ernst genommen wird und seine konkrete Umsetzung transparent bleibt. Es gibt somit keine Umsetzungs-, aber eine Berichtspflicht.

Von Nachteil sind beim Bürgergutachten die hohen Kosten und die Exklusivität der Teilnahme. Nicht nur die Aufwandsentschädigung für die Teilnehmenden und für die Moderatoren, sondern auch die organisatorische und inhaltliche Vor- und Nachbereitung bringt einen beträchtlichen Arbeitsaufwand (Projektkonzeption, Ablaufsteuerung, Einladungsverfahren, Arbeitsmaterialien, Auswertung, Erstellung der Gutachten). Allerdings muss man diese Kosten den oft teuren, aber interessengeleiteten „Expertengutachten“ gegenüberstellen. Ebenso muss in Rechnung gestellt werden, dass durch Fehlplanung oder Rechtsverfahren und Bürgerprotest gegen von oben aufgezwungene Vorhaben oft weit mehr kommunale Ausgaben bestritten werden müssen. Dennoch wird das Bürgergutachten auch in Zukunft eher auf größere Planungsprojekte beschränkt bleiben. Die Bürgergutachten können durch offene Beteiligungsangebote ergänzt werden, wie beim Bauleitplan in Grottammare.¹⁶

¹⁵ „Charrette“ ist eine konsequent öffentliche Planungsmethode mit direkter Beteiligung der Bürger. Die innovative Strategielösung in kurzer Zeit komplexe Probleme der Stadt- und Regionalentwicklung. Das einfache Prinzip: Betroffene, Entscheidungsträger, Projektentwickler und Planer reden und entwerfen miteinander. Verwaltungs- und Genehmigungsverfahren können in den konkreten Planungsvorgang integriert werden. Kommunale Entscheidungsträger, Wohnungsgesellschaften, Stadtplaner, Unternehmer, Landschaftsarchitekten, Architekten, Verkehrsplaner u. a. Spezialisten erarbeiten mit interessierten Bürgern in einem interdisziplinären Verfahren konkrete Lösungen für die Zukunft der Stadt. Vgl. www.charrette.de

¹⁶ Vgl. Die Internetseite der Gemeinde Grottammare (Marken): www.comune.grottammare.ap.it

Innovative und effiziente Bürgerbeteiligung in einer Kleinstadt: das Beispiel „Energieprojekt Lienz“



Ein Gespräch mit Mag. Oskar Januschke, Leiter der Abteilung Standortentwicklung und Stadtmarketing Lienz und Abteilungsleiter der Abt. Umwelt und Zivilschutz der Stadt Lienz



Die Stadt Lienz hat von 1993 bis 2001 ein aufwändiges Energieprojekt mit einem Verfahren umfassender Bürgerbeteiligung umgesetzt, um einen hohen Bevölkerungsteil mit Wärme aus einem zentralen Biomasseheizkraftwerk zu versorgen. Welche waren dabei die wichtigsten Verfahren zur Bürgerbeteiligung?

Januschke: Es sind zwei Verfahren angewandt worden: zum einen ein Stellvertreterverfahren durch die Bestellung des Energierates Lienz. In diesem Energierat waren die politischen Vertreter in der Minderheit, dagegen waren Fachleute und Vertreter aus dem Umwelt- und Gesundheitsschutz breiter vertreten, z.B. Umweltmediziner, Mitglieder von spezialisierten Berufsgruppen, Leute aus Umweltschutzverbänden. Wir haben also Bürger mit ihrem Fachwissen in den Energierat einbezogen. Wir hatten zu Beginn des Projektes die Problemstellung der starken Luftbelastung in Lienz zu begegnen, somit war es Ziel des Energierats, über verschiedene Projekte den Einsatz fossiler Energieträger zu verringern. Am Ende des Verfahrens sollte ein Biomasse-Heizkraftwerk den größten Anteil der Substitution leisten. Wir konnten als Stadt Lienz natürlich nicht die Investitionen alleine tragen noch die lufthygienische Situation alleine verbessern. Somit war es von Anfang wichtig, die Bevölkerung mit den Energiesparkonzepten einzubinden. So haben wir in den ersten Jahren überwiegend Öffentlichkeitsarbeit, Meinungsbildung durch Informationsarbeit geleistet, um das Thema in die Breite zu tragen.

Das zweite Verfahren und eine der wichtigsten Maßnahmen unseres Projektes war die Erhebung der Energiebedarfsdaten von 2.500 Haushalten in Lienz. Das wäre nie gelungen, hätte der Energierat nicht durch laufende Öffentlichkeitsarbeit für eine höchstmögliche Beteiligung der BürgerInnen geworben.

Der „Energierat der Stadt Lienz“ hat die klassische politische Vorberatung und Meinungsbildung in den Parteilubs überlagert, wie Sie schreiben. Manche

befürchteten während dieses Beteiligungsprozesses, dass der Energierat eine Art Schattenregierung würde. Haben die Parteien sich nicht dagegen verwehrt?

Januschke: Der Energierat war tatsächlich das erste informelle, nicht politisch gesteuerte Planungsgremium der Stadt. Es ist dem damaligen Bürgermeister bewusst geworden, dass die Problematik der Luftqualität nicht nur mit Ratsentscheidungen bearbeitet werden konnte. In dieser Situation wurden wir beauftragt, mit Energie Tirol, der Landesenergieberatungsagentur, einen partizipativen Entwicklungsprozess zu starten. Teile der Kommunalpolitik haben anfangs tatsächlich eine Schattenregierung befürchtet, doch Schritt für Schritt und Maßnahme nach Maßnahme hat der Energierat sich den Status eines überparteilich agierenden BürgerInnenrates erworben bzw. aufgebaut. Menschen verschiedener politischer Einstellung sind darin einander näher gekommen. Alle Interessengruppen konnten in einem offenen Prozess mitwirken, und das hat Vertrauen gestiftet. Eine schöne Erfahrung. Der Stadtbaumeister hat am Ende des Projekts festgestellt: „Wir haben 50-60 km Fernwärmeleitung vergraben, und ich habe keine einzige schriftliche Beschwerde erhalten.“

Das Projekt wurde in drei Phasen abgewickelt: nach der Bewusstseinsbildung und Information (I) und der Konsultation und Einbeziehung (II, 35 einzelne Beteiligungsmaßnahmen) erfolgte die Phase der offenen Bürgerentscheidung (III). Die Endentscheidung zur Errichtung des Kraftwerks erfolgte durch Unterzeichnung von Fernwärmeanschluss-Vorverträgen, also mit privatrechtlicher Bindung. Ein allgemeiner Bürgerentscheid oder eine Volksbefragung waren also gar nicht mehr nötig?

Januschke: Über diesen Energierat waren die Bürger laufend mitinformiert und es war ihre Energieversorgung, um die es ging. Im Fachgremium waren Personen mit Fachwissen vertreten, aber alles wurde sehr stark nach außen kommuniziert. Es gab eine hohe Beteiligung bei der Erhebung der Energiedaten und die Leute haben uns in ihre Wohnzimmer gebeten. Das wäre nicht möglich gewesen, wenn sie nicht über die begleitende Informationsarbeit offen und neugierig geworden wären. Schließlich ist das Projekt des zentralen Fernwärme-Heizkraftwerkes breit mitgezeichnet worden. Im Grunde war das eine Abstimmung der BürgerInnen. Unser Ausgangspunkt war nämlich: das Heizkraftwerk wird erst gebaut, wenn 70% der potenziellen Endabnehmer zustimmen. Diese Breite war in der Endabstimmung massiv da.

Das Ausmaß der Zufriedenheit der Bürger (60% zufrieden, 20% sehr zufrieden) ist bemerkenswert hoch. Das Ausmaß der Aktivierung der Bürger war mäßig. Kann man diese Methode als brauchbar für die Beteiligung für weitere komplexe Schwerpunktbereiche ansehen und geschieht dies auch durch die Stadt Lienz?

Januschke: Auf jeden Fall, ich würde diese Methode gerne auch zum Thema

Mobilität einsetzen, ein ebenfalls komplexes Thema mit dem Ziel, in Lienz den Sprung zur sanften Mobilität zu schaffen. Das könnte mithilfe eines Mobilitätsrates geschehen. Derzeit fehlt der notwendige politische Grundkonsens dafür. Stuttgart 21 war ein solches komplexes Projekt mit zu geringer Bürgerbeteiligung in der Planung. Auch andere Projekte lassen erkennen, dass man im Vorhinein Zeit und Mittel investieren muss, um die BürgerInnen miteinzubeziehen. Ich bezweifle, ob man sonst „goldene Eier“ legen kann, um alle Interessengruppen zum Thema Mobilität zufrieden zu stellen.

Die Akzeptanz durch die Bürger war mit 87% sehr hoch und auch die Resonanz bei den Politikern war gut. Warum?

Januschke: Es war dann vor allem auch der Erfolg des Projekts und ein Grundkonsens Kommunalpolitik diese Thematik mit den BürgerInnen lösen zu wollen. Es ist der Stadt gelungen, mit einem Anteil von nur 3% an Kapital an der GmbH die Lufthygiene massiv zu verbessern. Die hohe Akzeptanz und das breite Interesse der Bevölkerung haben schlussendlich zu einem einstimmigen Realisierungsbeschluss im Gemeinderat und eine gute Basis für die Umsetzung geführt. Es war unter den damaligen Gemeindepolitikern eine Veränderung in der politischen Kultur spürbar. Wir haben in der weiteren Folge Projekte der partizipativen Stadtteilentwicklung „Quartiersentwicklung“ mit Beteiligung aller Betroffenen der 5 Stadtteile. 12 Personen als Vertreter der direkt betroffenen Bürgerschaft aus jedem Stadtteil konnten das Projekt begleiten. Diese Prozesse laufen jetzt schon über 10 Jahre, eigentlich sind das Bürgerräte in 4 Stadtvierteln.

Nach Aussagen zentraler politischer Akteure (Bürgermeisterin, Umwelt-Stadtrat, andere Gemeinderäte) ist Lienz nach diesem Projekt offener für Bürgerpartizipation geworden? Sind neue Verfahren für die Bürgerbeteiligung eingeführt worden?

Januschke: Nein, das ist uns nicht zu 100% gelungen. Wir hatten dann einen politischen Wechsel. Bürgermeisterin Machné hat sich mit diesem Projekt profiliert, hat die Bürger zu Trägern ihrer Politik gemacht und ist dann mit sehr viel Anerkennung aus der Gemeindepolitik ausgeschieden, in den Nationalrat gewählt, für den EU-Ausschuss der Regionen nominiert worden. Sie hat mit diesem Projekt ihre politische Leiter gestrickt. Nach einem Führungswechsel an Politik und Verwaltung sind Bürgerbeteiligungsprozesse etwas in den Hintergrund getreten, bzw. Entscheidungen wieder hauptsächlich auf politischer Ebene in den Vertretungen und politischen Organen getroffen worden. Dazu gibt es auch die Feststellung eines renommierten Politologen und Wissenschaftlers, dass sich die BürgerInnen in Lienz mit der Partizipation als Ergänzung zum repräsentativen kommunalpolitischen System über die Jahre so identifiziert haben, dass sie sich die Beteiligung an Entwicklungsprozessen „nicht mehr wegnehmen lassen.“

Wie hat sich die Lienzner Gemeinde-Bürokratie gegenüber diesem Bürgerbeteiligungsprozess verhalten?

Januschke: Sehr schwierig, weil die Verwaltung im Grunde der zweite Machtkomplex ist, der sich im Hintergrund hält, doch massiv mit hoheitlich-normativen Rechtsakten und in der Politikberatung Macht ausübt. In Österreich hat sich in der Politikentwicklung noch keine klare und stabile „Kultur“ der Beteiligung der BürgerInnen an Gestaltungsprojekten entwickelt. Wir sind auf dem Weg von Modellen zu praxiserprobten methodischen Anwendungen. Es liegt aber immer wieder auch an den Personen. Ein Planer darf nicht nur am Schreibtisch planen, sondern muss raus und muss die Bürger in den Planungsprozess einbeziehen. Auch bei der Planung geht es um die Möglichkeit der Mitgestaltung durch die Bürger. Beteiligung ist eigentlich Ermutigung zur Mitgestaltung.

Sie bezeichnen die Bürgerbeteiligung als „Erweiterung der konventionellen kommunalpolitischen Entscheidungsfindungsinstrumentarien in Ergänzung der parteienstaatlichen Repräsentativdemokratie“. Kann der Wunsch der Bürger nach Einbeziehung in politische Entscheidungsprozesse mit den im Projekt Energie Lienz angewandten Methoden erfüllt werden oder welche weitere Instrumente halten Sie für nötig?

Januschke: Bürgerbeteiligung ist sehr vielfältig. Als informeller Weg der Mitgestaltung im öffentlichen Raum darf man sie aber nicht zu stark normieren. Ich habe bei der Stadtteilerneuerung in Lienz die Erfahrung gemacht, aufgrund der Persönlichkeiten, die in diesem Feld agieren, dass es verschiedene Zugänge gibt. Es hängt davon ab, ob man eine breite Beteiligung oder nur Betroffenenbeteiligung anstrebt; und es hängt von der Problemstellung ab, die man lösen will.

Sollte es in Lienz auch direktdemokratische Rechte, also gut ausgebaute Rechte auf Volksabstimmung geben?

Januschke: Die direktdemokratischen Instrumente sind geeignet für klar entscheidbare Themen. Im Gestaltungsbereich, den wir bearbeitet haben, war im Vorfeld so viel frei und offen, dass er nicht in eine einfache Frage gefasst werden konnte. Auch besteht die Gefahr, dass Fragestellungen suggestiv gestellt werden. Man müsste somit den Initiatoren das Recht geben, die Fragestellung selbst zu definieren, nicht der Verwaltung, um erwünschte Ergebnisse nicht durch die Formulierung vorzugeben. Für komplexe Fragen ist das Instrument der Volksabstimmung nicht so geeignet. Die einfachen Ja-Nein-Entscheidungen reichen da nicht hin. Ich will das Wissen, die Kompetenzen der Bürger ausschöpfen, nicht nur fragen, ob es ihnen gefällt oder nicht.

Beide Instrumente, direktdemokratische Abstimmungen und deliberative Verfahren, könnten sich aber auch ergänzen.

Januschke: Natürlich können sich beide Verfahren ergänzen, aber das muss aber erst kulturell ausgebaut werden. An und für sich sind beide Arten von Verfahren legitim. Für einen Durchbruch direktdemokratischer Instrumente fehlt im politischen Alltag vielfach noch die Erkenntnis des Bedarfs an politischer Erneuerung, der Notwendigkeit der Entwicklung unseres demokratischen Regierungssystems, ein positiver Veränderungswillen für das Politische.

Zur Vertiefung seine umfassende Evaluation dieses Projektes: Oskar Januschke (2007), Umfassende Bürgerbeteiligung – Untersuchung am Beispiel des kommunalen Energieprojektes der Stadt Lienz, PuMa-Schriftenreihe der FH Kärnten, Villach

6 Die „Öffentliche Debatte“

Die Öffentliche Debatte ist ein öffentlich getragenes, gesetzlich geregeltes und klar strukturiertes Verfahren der öffentlichen Meinungsbildung und Projektbegutachtung. Sie führt zu keinen verpflichtenden Schritten seitens der Projektträger oder der politisch Verantwortlichen, muss aber die Bürgerschaft über den Bedarf, die Ziele und Eigenschaften eines Projekts informieren, muss so breit wie möglich Stellungnahmen ermöglichen, die die Projektträger zu eventuellen Anpassungen des Projekts veranlassen. Die Öffentliche Debatte ist in der Toskana bei Projekten einer bestimmten Größenordnung gesetzlich vorgeschrieben.

6.1 Die Öffentliche Debatte

Das Gesetz „Barnier“ vom 2. Februar 1995 zum Umweltschutz hat in Frankreich die „Öffentliche Debatte“ (*débat public*) als institutionelles Verfahren eingeführt, das die Beteiligung der Öffentlichkeit bei für Umwelt und Raumordnung wichtigen Maßnahmen und Großprojekten zwingend vorschreibt. Öffentliche Debatten sind in Frankreich z.B. zum neuen Methan-Terminal in Antifer (2007), zur Hafenerneuerung von Rouen (2007), beim Transportnetz im Großraum Paris (2010-11), zur Verlängerung von S-Bahnlinien in Paris abgehalten worden.¹⁷

Die Öffentliche Debatte ist ein öffentlich getragenes, gesetzlich geregeltes und klar strukturiertes Verfahren der öffentlichen Meinungsbildung und Projektbegutachtung, die zu keinen verpflichtenden Schritten für die Projektträger führt. Eine Öffentliche Debatte muss die Bürger über den Bedarf, die Ziele und Eigenschaften eines Projekts informieren, muss so breit wie möglich Stellungnahmen ermöglichen, die die Projektträger zu eventuellen Anpassungen des Projekts veranlassen können.

¹⁷ Vgl. die Internetseite der Französischen Nationalkommission für die öffentliche Debatte www.debatpublic.fr

Die „Nationale Kommission für die Öffentliche Debatte“ (CNDP) wird zunächst vom Projektträger (ein Unternehmen, die Regierung oder Gebietskörperschaften) mit einem solchen Großvorhaben formell befasst, und zwar mit einem Dossier zur Projektvorstellung. Die CNDP teilt binnen zwei Monaten mit, ob eine öffentliche Debatte abgehalten werden muss. Bei einem Projektkostenvolumen von mehr als 300 Mio. Euro wird das Verfahren von Amts wegen eingeleitet. Wenn eine Öffentliche Debatte für nicht nötig erachtet wird, kann als Alternative eine sog. Konzertation erfolgen.

Eine Öffentliche Debatte wird von der CNDP getragen und zwar mittels einer aus 3-7 Fachleuten bestehenden Sonderkommission. Zunächst hat der Projektträger 6 Monate Zeit, sein Dossier als Grundlage für die Debatte zu veröffentlichen, das von der CNDP geprüft wird. Dann folgt die 4-monatige Kernphase der Debatte, die um zwei Monate verlängert werden kann. Danach verfasst die CNDP einen Rechenschaftsbericht über die Debatte. Drei Monate nach dieser Veröffentlichung teilt der Projektträger seine Schlussfolgerungen mit, die begründet sein müssen. Die Kosten des Verfahrens müssen vom Projektträger getragen werden. Als wichtigste Einzelverfahren kommen zum Einsatz:

- Öffentliche Bürgerversammlungen zur Projektinformation.
- Workshops zur Klärung technischer Aspekte im Austausch zwischen fachkundigen Bürgern und Technikern des Projektträgers.
- Die „Akteurshefte“: Argumentarien verschiedener Debattenteilnehmer und Akteure, die auf die Internetseite der jeweiligen Öffentlichen Debatte gestellt werden.
- Debattenbeiträge: jeder kann sich frei auf dieser Plattform einbringen und Fragen stellen. Dort werden auch die zentralen Dokumente und der Veranstaltungskalender veröffentlicht.

Reformvorschläge zur Öffentlichen Debatte sehen vor, dass diese Methode auf eine größere Zahl von Vorhaben ausgedehnt werden soll. Die Abhaltung einer Öffentlichen Debatte kann vom CNDP kann auch von mindestens 20 Parlamentsabgeordneten oder 20 Senatoren oder von den betroffenen Regionalräten verlangt werden (Art.2, Gesetz Barnier). Die nationalen Umweltschutzverbände haben nur ein Vorschlagsrecht.

In Italien ist dieses Verfahren der Bürgerbeteiligung erstmals 2007 in der Toskana (Regionalgesetz Nr.69/2007) eingeführt worden, allerdings ohne klare Auflagen, wann solche Debatten von Amts wegen abzuhalten sind. Mit diesem Gesetz versuchte die Toskana neue Wege in der Bürgerbeteiligung einzuschlagen.

6.2 Bürgerbeteiligung in der Toskana: Vorbild für Gemeinden in Italien?

Mit dem Regionalgesetz Nr.69/2007 ist die Toskana zur Vorreiterin der Förderung der Bürgerbeteiligung in Italien geworden, die sich fast ausschließlich auf kommunaler Ebene entfaltet. Zum ersten Mal hat eine Region eine Behörde eingerichtet, die mit finanziellen und personellen Ressourcen Projekte zur Partizipation in der ganzen Region unterstützt, allerdings begrenzt auf die „deliberative Partizipation“. Der Gesetzgeber verfolgte damit die Absicht, im Vorfeld von politischen Entscheidungen, Bauvorhaben und öffentlichen Infrastrukturprojekten in die Bevölkerung hineinzuhören, Vorschläge und Stellungnahmen von den organisierten und nicht organisierten Bürgern einzuholen, der Zivilgesellschaft die Möglichkeit einer geordneten, öffentlichen Debatte zu bieten. Nicht zufällig sind vor allem die in Frankreich verbreitete „débât public“ sowie der Bürgerhaushalt in der Toskana als Verfahren am stärksten zum Zug gekommen.

Daneben werden viele kleine Teilnehmungsprojekte in einzelnen Gemeinden finanziell und fachlich unterstützt. Das Ganze wird gesteuert und verwaltet von der „Regionalbehörde für Beteiligung“ (*Autorità per la partecipazione*), die beim Regionalrat angesiedelt ist. Eine Öffentliche Debatte kann von der Regionalbehörde initiiert werden, während bei den kommunalen Projekten die Projektträger selbstständig agieren und von der Region dafür bezuschusst werden. In der ersten Programmperiode waren das vor allem die Gemeinden (33), ein Gemeindenkonsortium, Vereine (1), Schulen (6), Provinzen (2), Berggemeinschaften (3) und andere öffentliche Träger (3). Wie ersichtlich wird dieses Gesetz kaum von Bürgern direkt in Anspruch genommen, sondern vor allem von Gebietskörperschaften. Dabei ist es in den ersten fünf Jahren der Anwendung (2008-2013) zu keiner Öffentlichen Debatte auf regionaler Ebene gekommen.

Die lokalen Partizipationsprojekte hatten verschiedenste Verfahren der Beteiligung zum Inhalt, oft ging es dabei um Bauleitpläne und Bürgerhaushalte.

Gegenstand der Verfahren waren folgende Sachbereiche:

Tab.1 Sachbereiche der in der Toskana geförderten Partizipationsprojekte (2008-2013)

Sachbereich	Anzahl
Bauleitplanung (Urbanistik, einschl. urbanistische Pilotprojekte)	25
Bürgerhaushalt	6
Umweltschutz	7
Kommunale Regeln für Bürgerbeteiligung	5
Schulfragen	5
Sozial- und Gesundheitspolitik	2
Wohnbaupolitik	1
Insgesamt	51

Volksbegehren, Volksbefragungen und Volksabstimmungen sind von diesem Gesetz explizit ausgeschlossen. In der ersten Anwendungsperiode 2008-2013 sind 116 einzelne Projekte in der Toskana mit einem Gesamtvolumen von 3,4 Mio. Euro gefördert worden.

Als Beteiligte und damit auch als mögliche Promotoren wird ein breiter Personenkreis festgelegt: nicht nur Personen, die in der Toskana wahlberechtigt sind, dürfen aktiv werden, sondern alle, die sich aus irgendeinem Grund in der Region aufhalten. Das öffentliche Vorhaben, Gegenstand des Partizipationsverfahrens, muss immer allgemeine politische Relevanz haben. Die Beteiligung erstreckt sich über einen längeren Zeitraum, verschiedene Phasen der Anhörung und Diskussion wechseln sich ab. Es kommt jedoch zu keiner Entscheidung durch Mehrheitsentscheid, allenfalls zu einem Bericht an das zuständige gewählte Vertretungsorgan. Es geht somit primär um Information, Diskussion und Dialog. Man versucht, Probleme im Dialog mit den Bürgern zu lösen, neue Vorschläge einzuholen oder auch nur die Bevölkerung auf schon angebahnte Maßnahmen einzustimmen.

Drei Arten von Teilnehmungsprojekten kann man unterscheiden:

- a) Verfahren, um Investitionsvorhaben zu prüfen und zu diskutieren, die im Großen und Ganzen schon spruchreif und fertig geplant sind.
- b) Verfahren mit Informations- und Bildungsabsicht der Verwaltung in Richtung Bürger.
- c) Projekte, die der Ausarbeitung von Regelungen zur kommunalen Bürgerbeteiligung selbst dienen.

Die Entscheidungskompetenz bleibt ausschließlich den gewählten Organen vorbehalten, auch beim Bürgerhaushalt. Dabei kommt – neben den Bürgern – vier Gruppen eine besondere Bedeutung als Akteure der von oben organisierten Partizipationsverfahren zu: Partizipationsfachleute, die Verwaltungsbeamten, die Politiker und externe Berater. Eine Schlüsselrolle spielen die Fachleute der Gemeindeverwaltungen, während sich für die fachliche Begleitung der Beteiligungsprozesse eine Schar von Kleinunternehmen herausgebildet hat, die im Auftrag von Gebietskörperschaften handeln.

Die traditionellen Formen der Politik, die von den Parteien in den Vertretungsorganen auf verschiedenen Ebenen beherrscht wird, werden dabei geradezu als störend empfunden. Die Konfrontation von Mehrheiten und Minderheiten wird vermieden. Man will bewusst Probleme aus dem unmittelbar parteipolitischen Konflikt herausnehmen, um sie im Dialog zwischen Bürgern, Fachleuten und Politikern unvoreingenommen zu diskutieren. Allerdings wird in der Toskana für die beteiligten Bürgern oft nicht klar, welchen Stellenwert ihre Beteiligung wirklich hat und welchen Einfluss die Bürger tatsächlich auf die Entscheidungen ausüben.¹⁸ Mit dem bisherigen Verfahren ist es auch nicht gelungen, das „Partizipationsdifferenzial“, also die ungleichmäßige Beteiligung von Bürgern verschiedener sozialer Gruppen an der Politik, zu beheben.¹⁹

Insgesamt, so die Experten, hat das Gesetz Nr. 69/2007 viele kleine, politische Laboratorien eröffnet, die sowohl in quantitativer wie qualitativer Hinsicht die Beteiligung in bescheidenem Umfang erweitert haben, ohne dass „die Welt der ‚großen Politik‘ sich dessen in substanzieller Weise bewusst geworden wäre. Die von diesem Gesetz angestoßenen Beteiligungsprojekte hatten somit die Funktion, Antennen zu aktivieren, mit welchen die Institutionen Informationen für ihre Planungs- und Verwaltungstätigkeit gewinnen.“²⁰

Dieses Gesetz ist nach der 5-jährigen Probephase 2007-2012 im August 2013 novelliert worden (Regionalgesetz Nr.46/2013).²¹

18 „A questi aspetti positivi si affianca però una latente ma persistente sensazione di inafferrabilità dei processi decisionali “macro” sul territorio, poiché spesso ci si rende conto che gli esiti dei processi partecipativi sono solo un tassello di un processo decisionale molto più complesso sottoposto a sistemi di vincoli ed obiettivi che agiscono a scale territoriali diverse e in ambiti settoriali diversi.” Vgl. Bortolotti/Picciolini, S. 218

19 Vgl. Franco Bortolotti/Anna Picciolini, *I processi partecipativi sostenuti dalla Regione Toscana. Primi elementi per una valutazione d'insieme*, pp.187-220, in: F. Bortolotti/Cecilia Corsi (2012), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione – Il caso della Toscana*, Roma EDIESSE

20 Vgl. Franco Bortolotti/Anna Picciolini, S. 220

21 Vgl. Gesetzestext der Legge regionale n. 46/2013, *Dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione alla elaborazione delle politiche regionali e locali*, URL: <http://raccoltanormativa.consiglio.regione.toscana.it/articolo?urndoc=urn:nir:regione.toscana:legge:2013-08-02;46>

Deliberative Demokratie in der Toskana

Ein Gespräch mit Antonio Floridia



Antonio Floridia hat als leitender Mitarbeiter der Abteilung „Politiken für Bürgerbeteiligung der Region Toskana“ maßgeblich zur Ausarbeitung und dann zur Anwendung des Gesetzes Nr. 69/2007 zur Bürgerbeteiligung beigetragen.



Wie ist das Toskaner Regionalgesetz zur Bürgerbeteiligung entstanden?

Floridia: Unser Ansatz geht von der Idee der partizipativen Demokratie und nicht so sehr von der direkten Demokratie aus. Startpunkt war das erste Weltsozialforum in Porto Alegre 2001, an dem die Region Toskana offiziell teilgenommen hat. Im Gefolge entstand das Netz „Rete nuovo Municipio“, das die aktive Bürgerschaft und Beteiligung in den Vordergrund rückt, um das Gemeinwesen vor Ort selbst bestimmen zu können, also gegen den Druck der Gleichschaltung, den wir durch die Globalisierung der Märkte erfahren. Bei der Ausarbeitung des Gesetzes ab 2006 haben wir dann den Ansatz der deliberativen Demokratie als Grundlage gewählt. Der Schweizer Jürg Steiner, Professor an der Universität Bern, hat in einer seiner letzten Publikationen (*Foundations of Deliberative Democracy*, Oxford University Press, 2012) unser Gesetz als das erste Beispiel der Institutionalisierung der deliberativen Demokratie bezeichnet.

Was verstehen Sie in der Toskana darunter?

Floridia: Im englischen Sprachgebrauch versteht man darunter einen Prozess der Meinungs- und Willensbildung durch argumentativen Austausch, also jene Phase, die der eigentlichen Entscheidung vorausgeht. Im Vorfeld der Verabschiedung unseres Regionalgesetzes trafen verschiedene Ansätze von Politik und Beteiligung aufeinander. Die Politiker verteidigten vor allem die traditionellen Formen der repräsentativen Demokratie. Die Bewegungen und Bürgergruppen wollten die Beteiligung dagegen als unmittelbares empowerment verstanden wissen. Man hat in der Toskana dann eine Art Mittelweg gefunden, nämlich die Förderung von Verfahren deliberativer Demokratie. Diese Praktiken sind demokratisch, weil sie die Inklusion fördern und sind deliberativ, weil sie auf den öffentlichen Austausch von Argumenten abstellen. Es geht also überhaupt nicht darum, dass die Bürger eine

unmittelbare Entscheidungsgewalt erhalten, vielmehr wird der öffentliche Dialog gefördert.

Das 2007 verabschiedete Regionalgesetz zur Partizipation setzt sich die Förderung der Bürgerbeteiligung zum Ziel. Inwiefern ist dies in den ersten 5 Jahren gelungen?

Florida: Von 2008 bis 2013 sind 116 lokale Projekte gefördert worden, die verschiedenste Themen betrafen: z.B. den Standort einer Kläranlage, einen Landschaftsgebietsplan, Bürgerhaushalte, die Abfallbewirtschaftung, die Wiedergewinnung wichtiger städtischer Räume usw. Unter diesen 116 Projekten gibt es gut gelungene und weniger gelungene Projekte, doch im Großen und Ganzen hat das Modell funktioniert. In vielen Fällen hat der öffentliche Dialog den Entscheidungsprozess beeinflusst, hat zu Neuorientierung geführt, hat den Kreis der Akteure und Beteiligten erweitert und dadurch die Legitimation der Entscheidungen gestärkt.

Was bedeutet das für die Politik in der Toskana insgesamt?

Florida: Der Prozess, den wir damit in Gang gesetzt haben, ist ein erstes bedeutsames, für eine größere Region breitenwirksames Experiment, um partizipative Verfahren im Sinne der deliberativen Demokratie regional und lokal anzuwenden. Die nach genauen Regeln aufgebaute Bürgerbeteiligung, abseits von jeder Art von traditioneller Versammlungsdemokratie, wird so zu einer wesentlichen Phase des politischen Entscheidungsprozesses, bei dem das letzte Wort natürlich den legitimierten Institutionen der repräsentativen Demokratie verbleibt.

Das einzig klar profilierte Instrument des toskanischen Gesetzes scheint die Öffentliche Debatte zu sein. Worin besteht dieses Verfahren? Welche waren die wichtigsten Öffentlichen Debatten, die nach den Modalitäten des Regionalgesetzes Nr. 69/2007 abgehalten worden sind?

Florida: Unser Gesetz schreibt nicht „von oben“ eine bestimmte Methode vor. Die Träger vor Ort – Gebietskörperschaften oder Bürger – können die Beteiligungsverfahren frei wählen, die für ihren Bedarf am besten passen. Etwas anderes ist die Öffentliche Debatte über Vorhaben von regionaler Bedeutung, die auf das französische Konzept des Débat Public zurückgreift. In der ersten Version unseres Gesetzes war die Öffentliche Debatte nur fakultativ, zudem fehlten die politischen Rahmenbedingungen, um es auf große, kontroverse Vorhaben anzuwenden. Etwa bei der Unterflurführung der Bahn-Hochgeschwindigkeitsstrecke im Stadtgebiet von Florenz war das Projekt schon zu weit gediehen. So blieb das vorläufig erste Anwendungsbeispiel der Öffentlichen Debatte jenes von Castelfalfi, wo die TUI ein weiträumiges Gebiet einschließlich eines mittelalterlichen Dorfs in ein Tourismusresort umwandeln wollte. Unser 2014 novelliertes Gesetz schreibt jetzt die Öffentliche Debatte für alle Bauvorhaben im Umfang von mehr als 50 Mio. Euro zwingend vor.

50 Millionen Euro: ist das nicht ein etwas hoher Betrag?

Florida: Nein, durchaus nicht, denn eine Öffentliche Debatte im Sinn des Gesetzes wird nur für Vorhaben von regionaler Bedeutung angewandt. Für alle anderen Projekte bietet das Gesetz die andere Schiene an, nämlich die lokalen Beteiligungsverfahren. Wenn ein Investitionsvorhaben weniger als 50 Mio. Euro kostet und begrenztere Auswirkungen hat, kann auch eine lokale öffentliche Debatte abgehalten werden. Die Öffentliche Debatte auf regionaler Ebene ist das einzig stärker reglementierte Verfahren unseres Gesetzes. Im Übrigen bietet das Gesetz aber viel flexiblen Spielraum für verschiedene Beteiligungsverfahren.

Das Gesetz Nr.69/2007 scheint die Beteiligung der Bürger an der Erstellung, Bewertung und Umsetzung von Planungsinstrumenten z.B. in der Raumordnung nicht vorzusehen. Gibt es für eure Bürger überhaupt Möglichkeiten, an der Bauleitplanung oder der regionalen Raumordnungsplanung mitzuwirken?

Florida: Nein, so ist es nicht! Das toskanische Raumordnungsgesetz Nr.1/2005 ist eines der fortschrittlichsten Regionalgesetze in diesem Bereich. Es sieht eine Reihe „partizipativer Phasen“ während des ordentlichen Verwaltungsverfahrens vor. Somit stellt sich das Problem, Zweigleisigkeiten bei den Verfahren zu vermeiden. Im Ergebnis ist es zu einer Art Arbeitsteilung zwischen den beiden Gesetzen gekommen: für die ordentlichen Verfahren gilt das Raumordnungsgesetz. Doch hindert das keine Gemeinde daran, etwa vor Verabschiedung eines Bauleitplans ein Beteiligungsverfahren gemäß Reg.Gesetz Nr. 46/2014, also dem neuen Partizipationsgesetz, abzuhalten. Dies ist in verschiedenen Fällen auch schon geschehen.

Welche waren die Hauptprobleme in der ersten Anwendung dieses Reg.Gesetzes?

Florida: Probleme gab es bei der Öffentlichen Debatte und auch bei den lokalen Beteiligungsverfahren sind einige Korrekturen eingeführt worden. Bei den Institutionen der Toskana ist sowohl das alte wie das neue Gesetz auf starken Widerstand gestoßen. Es gab entweder Misstrauen oder Gleichgültigkeit, aber auch offene Ablehnung, auch im PD. Ein oft bemängelter Aspekt waren die Kosten. Man kann keinen Bürgerhaushalt mit Kosten von 20.000 Euro organisieren, um über 20.000 Euro an Haushaltsmitteln für Gemeindevorhaben zu entscheiden. So versuchen wir, strenger auszuwählen, wobei die Qualität und die politische Relevanz betont werden. Eine weitere Innovation betrifft die Antragsmodalitäten. Wer einen Antrag eingereicht hat, musste ein sehr detailliertes Projekt vorlegen, ohne die Sicherheit zu haben, einen Beitrag zu erhalten. Kleine Gemeinden mussten Berater beauftragen, um derartige Anträge vorzubereiten. Nun gibt die Behörde schon vorab eine Einschätzung der Bedeutung eines Projektantrags ab und teilt mit, mit welchem Höchstbetrag das Verfahren gefördert werden kann. Erst dann kommt es zum Detailprojekt. So vermeidet man überfinanzierte und unterfinanzierte Projekte.

650.000 Euro an jährlichen Ausgaben für die Bürgerbeteiligung in einer Region mit 3,5 Millionen Einwohnern: ist das nicht etwas karg?

Florida: 650.000 können für die Förderung der lokalen Projekte ausreichen, nicht aber für eine regionale Öffentliche Debatte, die für sich genommen schon 200-300.000 Euro kosten kann. In Frankreich kosten diese Verfahren weit mehr, werden aber von den jeweiligen Trägern der Projekte mitfinanziert. Das war auch in Castelfalfi und bei der „Gronda“ von Genua der Fall. Folglich wird dies einer der kritischen Punkte des neuen Gesetzes sein, nämlich das Erfordernis der Beteiligung der jeweiligen Bauträger. Wir konnten das allerdings nicht zur Auflage machen, weil ein entsprechendes Staatsgesetz fehlt. Man wird eine Art moral suasion, also Überzeugungstaktik gegenüber diesen Projektträgern anwenden müssen, damit sie verstehen, dass eine Investition in die Bürgerbeteiligung einen wesentlichen und nicht bloß marginalen Faktor des Gesamtprojekts darstellt.

Der für die Beteiligung an diesem Verfahren zugelassene Personenkreis ist sehr umfassend. Eigentlich kann jeder, der sich in der Toskana aufhält, mitmachen. Das mag sehr inklusiv sein, aber wird damit nicht die Legitimation ausgehöhlt?

Florida: Absolut nicht. Dies ist auch eine theoretisch wichtige Frage, nämlich die Abgrenzung des wahlberechtigten Demos stellt sich, wenn es um Wahlen und Abstimmungen geht. Unser Gesetz bezweckt die Herstellung eines „öffentlichen politischen Raums“ im Sinne von Habermas. Ein solcher Raum muss naturgemäß für alle offen sein, informell, muss alle Meinungen und Standpunkte zulassen. So bemühen wir uns beispielsweise nachdrücklich, auch die Vereine der Zuwanderer einzubeziehen, und etwas Erfolg zeigt sich schon. Einer in dieser Hinsicht interessante Prozess, kontrovers und lehrreich, ist jener, den die islamische Gemeinschaft von Florenz angestoßen hat. Dabei ging es darum, ob und wie in Florenz eine Moschee errichtet werden soll.

Gemäß Art. 17 des Gesetzes 69/2007 können auch Bürger ein Beteiligungsverfahren verlangen. Wie oft ist dies geschehen und welche Art von Verfahren haben sie typischerweise vorgeschlagen?

Florida: Es gibt rund 10 solcher Fälle, aber in den meisten Fällen waren es die Gemeinden, die auf Druck der Bürger ein solches Verfahren eingeleitet haben. Die Bürger müssen zu diesem Zweck eine Mindestanzahl von Unterschriften sammeln, während die Gemeinden befugt sind, direkt anzusuchen. Eines der wichtigsten Projekte war jenes von Marina di Carrara zur Neustrukturierung des Hafens, das zu massiven Protesten geführt hatte. Hier gab es ein vielgestaltiges Programm mit Projektwerkstätten mit Bürgerbeteiligung, an welchen sowohl Freiwillige als auch per Zufallsauswahl „berufene“ Bürger mitgewirkt haben.

Sie definieren den politischen Einfluss als „die Fähigkeit eines Teilnehmers auf

einen Entscheidungsprozess einzuwirken“. Wie ist es mit diesem Einfluss der Bürger konkret beschaffen, wenn es am Ende dieser Verfahren, z.B. bei einer Öffentlichen Debatte, keine klaren Resolutionen oder Abschlussdokumente gibt, die demokratisch verabschiedet werden?

Florida: Wie die Behörden die Ergebnisse der Beteiligung aufnehmen, ist schon eine wichtige Frage. So hat etwa die Gemeinde Marina Carrara die Ergebnisse des Beteiligungsverfahrens zunächst nur teilweise aufgenommen. Nach einigen Monaten arbeitete jedoch die Hafenbehörde viele Elemente der öffentlichen Diskussion in das neue Projekt ein. In verschiedenen Situationen hat sich erwiesen, dass es keinen direkten Zusammenhang zwischen dem Beteiligungsverfahren und den Entscheidungen gibt. Doch wenn der öffentliche Prozess wirksam ist und die Bürger gute Ideen einbringen, wirkt das auch mittelfristig nach. Doch empfiehlt unser Gesetz auch die Abfassung eines Berichts zur demokratischen Rechenschaftsabgabe. Unter Art. 16 wird bei den Zulassungsvoraussetzungen für Projekte seitens der Gebietskörperschaften auch eine Erklärung verlangt, mit welcher sich die Körperschaft verpflichtet, die Ergebnisse des Prozesses zu berücksichtigen oder zumindest öffentlich zu erklären, warum die Vorschläge nicht angenommen werden konnten.

In der Logik des Partizipationsgesetzes der Toskana bringen die Ergebnisse der Beteiligungsverfahren keine Verpflichtungen für die gewählten Organe mit sich. Vielmehr sollten die Politiker eine Art „Selbstverpflichtung“ zur Berücksichtigung der Bürgermeinungen verspüren. Kann dieser Ansatz ausreichen, um die Bürger auf Dauer zur Teilnahme zu motivieren?

Florida: Natürlich, „Diskurse herrschen nicht...“ schrieb schon Habermas, können aber sehr wohl die politischen Entscheidungen stark beeinflussen, allein schon durch den Konsens, den die Ideen finden. Die Bürger nehmen schon teil, wenn sie geeignete Kanäle haben, um ihre Meinungen und Vorschläge tatsächlich ins Spiel zu bringen, also auch in die demokratisch gewählten, entscheidungsbefugten Institutionen. Natürlich haben auch Volksabstimmungen ihre Berechtigung und führen zu einem Entscheid, doch gewährleisten sie nicht automatisch eine kritische Bildung und Reflexion der Meinungen. Darüber hinaus kann man in vielen politischen Sachbereichen Entscheidungen nicht einfach mit JA oder NEIN treffen, vielmehr braucht es die Fähigkeit zur Vermittlung und Kompromisslösung. Heute wird die Qualität der Demokratie in Frage gestellt, zum einen durch den Mangel an Transparenz und Kontrolle der Entscheidungsträger, wie es so oft infolge der Globalisierung der Fall ist. Zum anderen im Zuge einer populistischen Sichtweise, nämlich den Konsens durch plebiszitäre Praktiken und Formeln erreichen zu wollen.

Zur Vertiefung: siehe Bibliografie (italienischsprachige Werke und Internetseiten)

7 Bürgerpanels und allgemeine Bürgerbefragungen

Ein Bürgerpanel (engl. *panel*=Auswahl) ist eine regelmäßig drei bis vier Mal pro Jahr stattfindende Befragung von 500 bis 2.500 repräsentativ ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern, die gemeinsam ein solches Panel bilden. Bürgerpanels eignen sich dafür, die Meinungen einer repräsentativen Anzahl von Bürgerinnen zu aktuellen Fragen und Problemen der Gemeindepolitik einzuholen, und zwar nicht nur punktuell, sondern über einen mittelfristigen Zeitraum hinweg.

Die verschiedenen Formen von direkter Beteiligung der Bürger und Bürgerinnen an der Politik stehen hier im Mittelpunkt, doch zeigen viele praktische Erfahrungen in Kommunen verschiedener Länder, dass diese Möglichkeit nur von einer Minderheit der Bevölkerung konkret in Anspruch genommen wird. Meist sind es Vertreter von Organisationen, ohnehin schon gut organisierte Bürgerinnen, engagierte Aktivisten, Personen, die beruflich und familiär etwas weniger „eingespannt“ sind und Zeit und Energie für ein solches Engagement aufbringen. Verschiedene der in diesem Band vorgestellten Beteiligungsformen stellen auch fachlich gewisse Anforderungen, weshalb es zu einer gewissen Beteiligungsschwelle kommt und das grundsätzlich in der Bevölkerung vorhandene Beteiligungsinteresse nicht ausgeschöpft wird.

Diesem Mangel können repräsentative Methoden der Bürgerbeteiligung etwas ausgleichen, wie z.B. Bürgerpanels, die der Gemeindeverwaltung Informationen liefern und die Kommunikation zwischen Bürgern und Politik verbessern können. Ein Bürgerpanel ist eine regelmäßig drei bis vier Mal pro Jahr stattfindende Befragung von 500 bis 2.500 repräsentativ ausgewählten Bürgerinnen und Bürgern, die gemeinsam ein solches Panel bilden. Das Verfahren ist zunächst für Meinungsumfragen der Marktforschung entwickelt worden, doch im Unterschied zu konventionellen Meinungsumfragen werden bei Bürgerpanels die Umfragen mit einem feststehenden Teilnehmerkreis mehrmals und regelmäßig durchgeführt. Während Bürgerpanels in Großbritannien und in den Niederlanden verbreitet sind, sind sie in Italien und Südtirol kaum bekannt.

Die Teilnehmenden eines Bürgerpanels werden in der Regel nach einigen Kernkriterien geschichtet und nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Um optimale Repräsentativität zu erreichen, werden oftmals zusätzlich noch andere Mittel genutzt, wie gezielte Nachbesetzung anhand bestimmter demografischer Merkmale durch Aushänge, Informationen in Tageszeitungen, telefonische Kontaktaufnahme. Die Beteiligten erklären sich einverstanden, über einen Zeitraum von drei bis vier Jahren an den Befragungen teilzunehmen. Über die Ergebnisse der Umfragen und deren weitere Verwendung werden sie auf dem Laufenden gehalten. Die Bürgerpanels können zwecks Kostensenkung auch nur per Internet durchgeführt werden.

Bürgerpanels sind geeignet, die Meinungen einer großen Anzahl von Bürgerinnen zu aktuellen Entscheidungsfragen der Stadt oder Gemeindepolitik einzuholen. Darüber hinaus bieten Bürgerpanels Anknüpfungspunkte für die weitere aktive Beteiligung der Befragten. An die Bürgerbefragung können sich später weitergehende Beteiligungsformen anschließen (Teilnahme an Bürgerräten, an Bürgerhaushalten, Zukunftswerkstätten usw.). Die Teilnahme an einem Bürgerpanel motiviert Bürger oft, sich weitergehend zu engagieren. Die Ergebnisse dieser weiterführenden Partizipationsrunden werden dann wieder in die regelmäßigen Befragungen eingefügt, sodass ein kontinuierlicher Veränderungsprozess in Gang gesetzt wird.

Ein Bürgerpanel wird in folgenden drei Phasen abgewickelt:

Phase 1: Information

Zunächst müssen die lokalen Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung für diese Methode gewonnen werden. Das Thema der Umfrage kann von den Gemeindepolitikern, der Verwaltung und Bürgervertretern gemeinsam festgelegt werden, muss notwendigerweise die Gemeindepolitik betreffen. Dann wird die Bürgerpanel-Befragung über die Medien, das Internet-Portal der Gemeinde und direkt (Brief des Bürgermeisters) bekanntgegeben.

Phase 2: Befragungen

Die Befragung selbst kann mittlerweile im Wesentlichen elektronisch erfolgen. In Ergänzung zur online-Umfrage kann die Befragung auch telefonisch erfolgen, um „offliners“ einzubeziehen und Repräsentativität zu gewährleisten. Letztere wird durch ein mehrstufiges Vorgehen gesichert.

1. Offene Befragung über alle geeigneten Informationskanäle
2. Unterrepräsentierte Personengruppen müssen in einer zweiten Runde nachbefragt werden.

Das Internet bietet nicht nur rasche und kostengünstige Erhebung und Auswertung, sondern auch die Rückkopplung mit den befragten Bürgern. Sobald sich ein harter Kern von teilnahmebereiten Bürgern gebildet hat, kann über die Panel-Befragung hinaus auf anspruchsvollere Beteiligungsformen verwiesen werden.

Phase 3: Kommunikation

Die Ergebnisse der Bürgerpanelbefragung müssen rasch an die Beteiligten und an die ganze Bürgerschaft sowie an die Politik rückgemeldet werden.

Bürgerpanels bringen für Politik und Verwaltung und in Folge für die ganze Bürgerschaft interessante Vorteile. Vor allem gewinnen die politischen Entscheidungsträger Aufschluss über Wünsche, Probleme und Präferenzen der Bürgerinnen. Über ein Bürgerpanel können Probleme wie auch mögliche Lösungen aufgespürt werden und in die Beratungs- und Entscheidungsprozesse im Gemeinderat und im Gemeindeausschuss einfließen.

Für die Bürgerinnen im Allgemeinen bringt ein Bürgerpanel zahlreiche wichtige Informationen und fördert indirekt das bürgerschaftliche Engagement. Bürger erkennen, dass ihre Meinung gefragt ist, dadurch steigt die Motivation, aktiv an der Problemlösung mitzuwirken. Für die Bürgerschaft wird auch das Vorgehen der Gemeindepolitik besser nachvollziehbar. Erfahrungen in Großbritannien und in den Niederlanden haben gezeigt, dass sich die Teilnehmenden an Bürgerpanels eher mit ihrer Gemeinde identifizieren und sich bereit finden, Verantwortung zu übernehmen. Wenn ein Bürgerpanel zum Großteil übers Internet abgewickelt werden kann, bietet diese Methode ein relativ kostengünstiges, repräsentatives Beteiligungsmodell.²²

Beispiele für Bürgerpanels

Das Citizens' Panel im Londoner Stadtteil Camden wurde 2004 unter dem Namen »CamdenTalks« initiiert. Rund 2.000 Bürgerinnen und Bürger wurden zum Alltag in ihrer Gemeinde und zu ihrer Meinung über den öffentlichen Dienst befragt. Ziel der Initiatoren (Gemeinderat, die Londoner Polizei und die lokale Gesundheitsbehörde) war es, ihre Arbeit an die Bedürfnisse der Bürger anzupassen. Die Umfrageergebnisse gingen in die Entscheidungen der Initiatoren ein.

In Deutschland wurde ein »Modellprojekt Bürgerpanel« vom Deutschen Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung (FÖV) Speyer in vier Städten umgesetzt: Speyer, Viernheim, Arnsberg und Herford (Städte mit einer Einwohnerzahl zwischen 35000 und 80000). In der Zeit von Februar 2005 bis Juni 2006 wurden je Stadt fünf Online-Befragungen durchgeführt und die Meinungen der jeweils etwa 500 Teilnehmenden zu lokalen Themen (z.B. Kultur, Sport) und zu Fragen der Lebensqualität (z.B. Wohnungsgröße) erhoben. Auf Wunsch konnten die Beteiligten den Fragebogen auch per Hand ausfüllen.

Eine Online-Variante der Bürgerpanels sind ePanels. Die etabliertesten ePanels heißen »YouGov« und werden von einem Marktforschungsunternehmen gleichen Namens in Großbritannien, den USA, Skandinavien und Deutschland umgesetzt. YouGov

²² C. Daramus/Helmut Klages/Kai Masser, *Das Bürgerpanel – eine repräsentative Methode der Bürgerbeteiligung*, in Ley/Weitz (Hg., 2012), Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch, Stiftung Mitarbeit, Bonn

führt mit registrierten Nutzern Meinungsumfragen für politische Institutionen und Markt- und Sozialforschungsinstitute durch (vgl. <https://my.yougov.de>).

Bürgerbefragungen in Südtirol

In Südtirol sind Bürgerbefragungen von einzelnen Gemeinden, wie z.B. in Mals und St. Martin i.P., im Rahmen der Erstellung des Gemeinde-Leitbilds durchgeführt worden. Die Gemeinde Bozen sieht solche „sonstigen Formen der Bürgerbefragungen“ sowohl unter der Gesamtheit der Bevölkerung wie unter spezifischen Gruppen explizit als Beteiligungsinstrument vor (Satzung der Gemeinde Bozen Art. 60). Die Befragung kann dabei im Rahmen von Versammlungen, auf informatischem Wege, in Form von Fragebögen, Meinungsumfragen und in anderer angemessener und zweckdienlicher Form erfolgen.

Einen Schritt weiter geht die Gemeinde Kurtatsch, die den Rechenschaftsbericht des Gemeindeausschusses am Ende der Amtsperiode mit einer Bürgerbefragung verknüpft.²³ Sechs Monate vor Ende der Amtsperiode legt der Gemeindeausschuss eine Denkschrift mit den wichtigsten Ereignissen der ablaufenden Amtsperiode und weiteren wichtigen Angaben vor. Dann wird ein Fragebogen erstellt, der die Evaluation der geleisteten Tätigkeit durch die Bürger zum Zweck hat. Die Bürger sollen darin nicht nur die geleistete Arbeit beurteilen, sondern auch die besten Initiativen benennen, die größten Mängel und die Initiativen, die die nachfolgende Gemeindeverwaltung angehen sollte. Auf diesem Fragebogen haben die Bürger sogar die Möglichkeit, Personen für die Wahl des nächsten Bürgermeisters und Gemeinderates vorzuschlagen (vgl. Art., Abs.2). Die Ergebnisse dieses Fragebogens werden drei Monate vor der Neuwahl des Gemeinderats im Gemeindeblatt und auf der Website der Gemeinde bekanntgegeben.

Die Erweiterung der repräsentativen Bürgerpanels sind Volksbefragungen zu einer spezifischen Fragestellung. Im Unterschied zum Bürgerpanel haben Volks- oder Bürgerbefragungen den Zweck, die Meinungen und Positionen der Bürgerschaft zu einer Sachfrage nicht nur repräsentativ durch Umfragen, sondern insgesamt als Grundgesamtheit vollständig zu erheben. Solche Befragungen sind konsultativ, also weder entscheidend noch rechtlich irgendwie bindend, weshalb sie in der Schweiz nicht als Stimmrechte oder Verfahren der direkten Demokratie betrachtet werden. In Südtirol wird auch bei verbindlichen Volksabstimmungen auf Gemeindeebene und bei den Landesvolksabstimmungen oft fälschlicherweise von „Volksbefragung“ gesprochen. Diese Volks- oder Bürgerbefragungen haben den Vorteil, dass sie die Gesamtheit der Bevölkerung erfassen und bei ausreichender Beteiligung ein verlässliches Bild der Präferenzen der Bevölkerung hinsichtlich einer Frage ergeben.

²³ Vgl. Satzung der Gemeinde Kurtatsch vom 12.8.2014, Kap.3 Obliegenheiten vor Ende der Legislaturperiode – Rechenschaft, Art. 41

8

Der Bürgerrat

10-15 „ganz normale“ Bürgerinnen einer Gemeinde werden per Los ausgewählt, um zwei Tage lang ein für die Gemeinde wichtiges Thema zu beraten. Spezielle Vorkenntnisse und Vorbereitung sind nicht erforderlich. In kleiner Runde und begleitet durch professionelle Moderatoren diskutieren die Bürger, tauschen sich über Erfahrungen, Wünsche, Vorschläge und Zukunftsaussichten aus. Bürgerräte schließen mit Berichten ab, die nicht unbedingt konkrete Projekte umfassen, sondern der Politik Empfehlungen und Vorschläge auf den Weg geben.

Das Verfahren des Bürgerrats (engl.: *Wisdom Council*) wurde vom »Center for Wise Democracy« in Seattle (USA) entwickelt. Dieser Ansatz zielt darauf ab, Lösungen für dringende soziale Probleme zu finden, indem er Bürgermeinungen zu einer Stimme bündelt. Während *Wisdom Councils* in Nordamerika und Bürgerräte in Österreich relativ weit verbreitet sind, werden sie in Italien und Südtirol bislang kaum durchgeführt.

In der Regel befasst sich ein Bürgerrat mit Themen, die für die gesamte Gemeinde oder auch das ganze Land wichtig sind, doch ist es auch möglich, zur Bearbeitung von speziellen Fragestellungen ganz spezifische Zielgruppen zur Beteiligung an einem Bürgerrat einzuladen. So hat es in Vorarlberg schon spezielle Jugendräte (Wie geht es Jugendlichen?) oder Mütterräte (Was brauchen Mütter aus kinderreichen Familien?) gegeben.

Ein Bürgerrat hat zunächst keine Struktur oder Tagesordnung. Der Moderator eines Bürgerrats hat dafür zu sorgen, dass jeder Beitrag wahrgenommen und gleichberechtigt behandelt wird. Er sortiert während des Gesprächsprozesses die Äußerungen der Beteiligten in eine von vier Kategorien: Daten und Fakten, Probleme, Lösungen, sowie Bedenken zur Lösung. Ziel ist es, die Ideen und Vorschläge der Teilnehmenden zu bündeln und auf diesem Weg zu einer kreativen und gemeinschaftlichen Problemlösung zu gelangen.

Ein Bürgerrat dauert zwei Tage. Am ersten Tag erarbeiten die Teilnehmenden das Thema, mit dem sich die Gruppe beschäftigen will. Am zweiten Tag werden die Gedanken und Ideen zum Thema ausgetauscht. Weil die Gruppen sehr klein sind und sich auf die gemeinsame Arbeit konzentrieren, werden mit diesem Ansatz schnell konsensuale Ergebnisse erreicht. Am Ende des Bürgerrats steht eine gemeinsam verfasste Erklärung, die öffentlich präsentiert und diskutiert wird (Bürgercafé). Danach löst sich der Bürgerrat auf.

Welchen Einfluss hat dann ein Bürgerrat auf die politischen Entscheidungen? Die Ergebnisse eines Bürgerrats werden einige Wochen später bei einer öffentlichen, von der Gemeinde organisierten Veranstaltung - dem Bürgercafé - vorgestellt und mit den Gemeindepolitikern diskutiert. Anschließend werden die Ergebnisse von einer eigens eingerichteten Resonanzgruppe, bestehend aus Vertretern von Politik und Verwaltung, aufgegriffen.

Diese öffentliche Diskussion trägt dazu bei, dass die Gemeindebürgerschaft insgesamt in einen Dialog tritt. Die Politiker, gleich ob auf Gemeinde- oder Landesebene, verpflichten sich vorab, sich mit den Ergebnissen und Ideen der Bürgerinnen auseinanderzusetzen und sie nach Möglichkeit zu beherzigen. Damit sich die Teilnehmenden auch wirklich ernst genommen fühlen, ist es wichtig, dass abschließend ein politischer Vertreter (Landeshauptmann, Bürgermeister) auch eine Rückmeldung zu den Ergebnissen liefert. „Die beteiligten Bürger erwarten nicht, dass alle ihre Anregungen umgesetzt werden, aber sie wollen wissen, was damit geschehen ist bzw. warum manche Ideen nicht umgesetzt werden konnten“, so Manfred Hellrigl, der Leiter des Vorarlberger Zukunftsbüros.

Anwendungsbereiche

Ein Bürgerrat ist wegen der kleinen Zahl von Teilnehmenden ein kostengünstiges Verfahren, das innerhalb von kurzer Zeit Lösungsvorschläge für schwierige und drängende Probleme entwickeln kann. Bürgerräte sind vielseitig einsetzbar, das Spektrum der zu bearbeitenden Themen ist sehr breit. In der Regel beschäftigen Bürgerräte sich mit lokalen, selbst gewählten Fragen primär in der eigenen Gemeinde.

Doch kann man Bürgerräte auf unterschiedlichen Ebenen durchführen: nicht nur kommunal, sondern auch landesweit (wie z.B. in Vorarlberg geschehen). In Österreich ist am 20. und 21. September 2013 erstmals ein bundesweiter Bürgerrat durch das Lebensministerium durchgeführt worden.

Die bearbeiteten Themen sind vielfältig, doch gibt es Themen, die die Bevölkerung offensichtlich überall und unabhängig von der Fragestellung beschäftigen:

- Wirtschaft/Standortfaktor in Gemeinde und Land: z.B. Wie kann die

Innenstadt belebt werden? Was kann zur Sicherung der Nahversorgung getan werden?

- Lebensqualität im kommunalen Umfeld: Verhältnis Natur – Freizeit – Tourismus
- Marketing und Identität: Wie kann eine Gemeinde, Talschaft, Land besser vermarktet werden? Welche lokalen und regionalen Produkte hat sie zu bieten?
- Bildung: Wichtige Schlagworte dazu waren: Werte- und Herzensbildung!
- Städtebauliche Entwicklungen (z.B. Verkehr, Bauvorhaben) – sowohl als grundlegendes Thema, als auch in Bezug auf konkrete Vorhaben.

Ganz besonderen Stellenwert haben Themenfelder wie das Zusammenleben in der Gemeinde mit den Bereichen Integration, Sozialkapital und Lebensqualität. Welche Wirkung haben Bürgerräte? „Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass Bürgerräte nicht – wie manchmal befürchtet – lange Forderungskataloge produzieren, sondern sie bewirken, dass sich die Bürger im Lauf des Verfahrens komplexer politischer Zusammenhänge bewusst werden und durchaus selbstkritisch und differenziert gemeinwohrelevante Themen reflektieren, an gemeinsam getragenen Lösungen arbeiten und diese allgemeinverständlich artikulieren“, so Manfred Hellrigl. Die Qualität eines Bürgerrates zeige sich vor allem im Prozess selbst und nicht nur im veröffentlichten Ergebnis: Bürger haben die Möglichkeit, sich einzubringen, sie lernen voneinander und es wird ihnen bewusst, wie komplex und schwierig es sein kann, allgemein akzeptierte Lösungen zu entwickeln.

Vorarlberg: ein Mekka der Bürgerräte

Wer das Beteiligungsverfahren des Bürgerrats kennenlernen will, pilgert am besten ins Ländle. 32 Bürgerräte hat das Bundesland Vorarlberg seit 2006 abgehalten, und seit März 2011 werden in Vorarlberg auch auf Landesebene halbjährlich Bürgerräte durchgeführt. Mit der Verankerung der partizipativen Demokratie in der Landesverfassung im Jänner 2013 wurde der Bürgerbeteiligung und damit den Bürgerräten zusätzliches Gewicht verliehen. Vor wenigen Wochen hat die Koordinierungsstelle für die Bürgerräte, das Zukunftsbüro der Vorarlberger Landesregierung, eine positive Zwischenbilanz gezogen (vgl. www.vorarlberg.at/zukunft).

Bereits seit Ende der 1990er Jahre wird in Vorarlberg im Rahmen von verschiedenen Gemeinde- und Regionalentwicklungsprojekten erfolgreich mit neuen Methoden gearbeitet, um Bürgerinnen und Bürger stärker bei Entwicklungsprozessen mit einzubeziehen. Beispiele dafür, wo solche Methoden (wie z.B. das Programm Lebenswert leben) bereits Anwendung gefunden haben:

- die Gemeinde Langenegg, ua Trägerin des Europäischen Dorferneuerungspreises 2010;
- der Biosphärenpark Großes Walsertal, u.a. Träger des Europäischen Dorferneuerungspreises 2002;
- die Marktgemeinde Götzis, Projekt „zamma leaba z`Götzis“.

Im Jahr 2004 wurde erstmals ein sehr umfangreiches Beteiligungsverfahren (Bürgergutachten und Zukunftswerkstätten) auf Landesebene durchgeführt, auf dessen Basis schließlich das Programm „Kinder in die Mitte“ entwickelt wurde.

Seit 2006 stehen vor allem die Anwendung und Weiterentwicklung von sogenannten Bürgerräten im Mittelpunkt der Arbeit des Zukunftsbüros. Inzwischen wurden an die 40 solcher Bürgerräte vom Büro für Zukunftsfragen begleitet, 30 davon in Vorarlberg. Rund 360 Vorarlbergerinnen und Vorarlberger haben daran teilgenommen (insgesamt 480 Personen). Anwendungsbeispiele dafür sind z.B. der Bürgerrat in der Landeshauptstadt Bregenz (Seestadt Areal). Im Juni 2009 fand der fünfte Bregenzer Bürgerrat statt. Zentrales Thema war die Sauberkeit in der Stadt und der Zustand der öffentlichen Toilettenanlagen. Die entwickelten Lösungsansätze umfassten die Bewusstmachung des Problems »Sauberkeit« bei allen Bürgerinnen und Bürgern, insbesondere bei Jugendlichen, und die Förderung von Eigeninitiative und Engagement. Das gesamte Verfahren war eingebettet in entsprechende, verbindliche Beschlüsse des Bregenzer Stadtrates. Es handelte sich also um eine regelrechte Weiterentwicklung des Bürgerrat-Verfahrens. Ähnliche Verfahren wurden an weiteren Standorten in Vorarlberg durchgeführt.

Kommunale Bürgerräte haben bisher stattgefunden in Altach, Bregenz, Götzis, Hohenems, Krumbach, Rankweil, Sulzberg und Wolfurt. Regionale Bürgerräte gab es im Großen Walsertal, im Bregenzerwald, im Rheintal, im Walgau und im Montafon.

Landesweite Bürgerräte gab es drei, z.B. in Kombination mit einer Landtagsenquete zum Thema Lebensqualität und Wachstum. Ein grenzüberschreitender Bürgerrat hat zwischen Vorarlberg und Liechtenstein stattgefunden. Auch in St. Ulrich am Pillersee in Tirol ist ein Bürgerrat abgehalten worden.

Bürgerräte haben sich bewährt als ein Sensorium in die Bürgerschaft zwischen den Wahlen. Immer mehr Vorarlberger fühlen sich motiviert, bei einem solchen Bürgerrat mitzumachen, weil man ganz frei als Bürger, nicht als Vertreter von Partikularinteressen über Fragen des Gemeinwohls diskutiert. „Mit einem Bürgerrat wird ein Raum geschaffen,“ erläutert Manfred Hellrigl, „wo Menschen in ihrer Vielfalt zusammenkommen, unterschiedliche Meinungen artikulieren, sich aber nicht als Gegner betrachten, denn in unserem normalen fragmentierten Leben erleben wir

kaum mehr, dass wir uns mit Andersdenkenden auseinandersetzen müssen. So aber kann ein neues Zielbild auftauchen.“ (vgl. nachfolgendes Interview).

Ein gelungener Bürgerrat führt - so die bisherige Vorarlberger Erfahrung - zu einem umfassenden Verständnis einer politischen Situation oder eines Problems. Nicht so sehr eine Liste umzusetzender Projekte sei das Ergebnis, sondern die Klärung von Sachfragen, die Meinungsbildung, die Verständigung zwischen Bürgern, worauf ein Dialog auf Augenhöhe mit den Politikern aufbauen kann. In Vorarlberg setzt man stark auf solche Formen der Partizipation, um eine möglichst qualifizierte, offene Meinungsbildung zu erlauben.

Ein Bürgerrat ist nicht zu verwechseln mit direkter Demokratie, also mit Volksabstimmungsrechten. Er steht aber auch nicht in Konkurrenz zu direktdemokratischen Verfahren und zur gewählten politischen Vertretung, unterstreicht Manfred Hellrigl. Vielmehr bildet er eine sinnvolle Ergänzung zum heutigen System, um einen Raum für qualifizierte, politische Diskussion und auch mehr Dialog zwischen den gewählten Vertretern und der Bevölkerung zu schaffen.

Die Bürgerräte in Vorarlberg: ein Sensorium in die Bürgerschaft hinein



*Ein Gespräch mit Dr. Manfred Hellrigl, Leiter des Büros für
Zukunftsfragen im Amt der Vorarlberger Landesregierung²⁴*



Warum hat man gerade in Vorarlberg die Bürgerräte so weit entwickelt? Liegt das an der Nähe zur Schweiz?

Hellrigl: Die Bürgerräte passen gut zur politischen Kultur des Landes, zur föderalistischen Tradition und zur Tatsache, dass die Vorarlberger nicht so stark unter dem Einfluss der Habsburger-Mentalität standen. Wir orientieren uns mehr an der Schweiz. Vorarlberger lassen sich auch nicht gerne bevormunden. Somit ist prinzipiell eine gute Grundlage für partizipative Ansätze vorhanden. Dazu kommt, dass man in der Gemeinde- und Regionalentwicklung schon länger darauf setzt und eine starke zivilgesellschaftliche Bewegung dafür vorhanden ist. Beteiligung lässt sich nicht von oben verordnen. Es braucht ein Zusammenwirken von oben und unten.

Braucht ein Bürgerrat ein spezielles Thema und wie komplex darf ein Thema sein, um im Rahmen eines Bürgerrats behandelt werden zu können?

Hellrigl: Ein Bürgerrat kann mit und ohne Thema einberufen werden. Im letzteren Fall bestimmen die Bürger selbst, worüber sie reden wollen. Deshalb sind sie eine Art Sensorium in die Bürgerschaft hinein: Was denken die Bürgerinnen, was bewegt sie? Ein Thema darf ruhig komplex sein, wichtig ist, dass es anschlussfähig ist. Anschlussfähig ist es dann, wenn es für die Bürger als wichtig und relevant erkannt wird, und ein persönlicher Bezug hergestellt werden kann.

Laut Landesrichtlinie kann auf Verlangen von 1.000 Bürgern ein „Landesbürgerrat“ eingerichtet werden.

Hellrigl: Das ist richtig. Bislang wurde diese Möglichkeit von den Bürgern aber noch nicht in Anspruch genommen.

Wann kann ein Bürgerrat als gelungen betrachtet werden? Gibt es Beispiele für gelungene Bürgerräte?

Hellrigl: Ein Bürgerrat ist dann gelungen, wenn im Zuge des Prozesses neue Blickwinkel

²⁴ Dieses Gespräch wurde am 24.5.2014 im Büro für Zukunftsfragen in Bregenz mit Dr. Manfred Hellrigl und Dr. Kuno Sohm geführt, der als Organisations- und Teamentwickler in Vorarlberg eine Vielzahl von Bürgerräten als Moderator begleitet hat. Wegen des knappen verfügbaren Platzes sind hier nur die Antworten von Dr. Hellrigl wiedergegeben. Unser Dank geht an beide Interviewpartner.

und Lösungen auftauchen, die vorher nicht gesehen wurden, und zu welchen sich alle Beteiligten bekennen können. Also wenn neue Lösungsvorschläge entstehen, die erst durch das Zusammentragen der verschiedenen Perspektiven entwickelt werden konnten. Das gilt aber für alle Kommunikationsprozesse, der Bürgerrat ist da nur ein Beispiel. Es wird ein Raum geschaffen, wo Menschen in ihrer Vielfalt zusammenkommen. Bei Beteiligungsprozessen ist die Vielfalt eine große Chance, ein Schatz. Im Bürgerrat können unterschiedliche Meinungen zusammen kommen, die Teilnehmer betrachten sich nicht als Gegner, jeder bringt seinen Blickwinkel ein. In unserem normalen fragmentierten Leben erleben wir das nicht mehr, dass wir uns mit Andersdenkenden auseinander setzen müssen. Beim Bürgerrat kann ein neues Zielbild auftauchen. Es ist eine Führungsaufgabe, solche Räume zu schaffen und die richtigen Fragen zu stellen. In diesem Sinne sind die allermeisten Vorarlberger Bürgerräte gelungen. Ich würde besonders Krumbach oder Hohenems nennen, aber auch St. Ulrich in Tirol. Ein konkreter Maßstab ist auch folgender: wenn das Ergebnis des Bürgerrates in der breiten Bevölkerung positive Resonanz findet und nachher Politik, Verwaltung und Bevölkerung an einem Strang ziehen.

Wie sieht es aus mit der Umsetzung? Kenntnisnahme, dann Mitteilung von Landesregierung und Gemeinderäten. Braucht es bei der Nicht-Umsetzung nicht weitere Schritte und Instrumente, um den Prozess weiterzuführen?

Hellrigl: Hier liegt ein Missverständnis vor, denn es werden in einem Bürgerrat nicht immer fertige Projekte oder Lösungen geboren, die sich umsetzen lassen. Was stattfindet ist ein Kommunikationsprozess, eine Verständigung zwischen unterschiedlichsten Stakeholdern. In wenigen Fällen wird eine Idee oder ein Projekt geboren, das von jemand umgesetzt werden muss. Die Urangst der meisten Politiker ist, dass eine Liste von Vorhaben entwickelt wird, die dann umzusetzen ist. Die Qualität der Bürgerräte ergibt sich aus daraus, dass alle Teilnehmer eigentlich mit etwas nach Hause gehen und Eigenverantwortung geweckt wird.

Was geschieht, wenn ein Bürgerrat einen Schritt weiter gehen will und z.B. eine Volksinitiative einleiten will?

Hellrigl: Nicht die Umsetzung hat Vorrang, sondern Gehör zu finden und ernst genommen zu werden. Das war auch die Lektion des Landeshauptmanns bei der letzten Veranstaltung, wo er und zwei weitere Landesräte sich mit 50 ehemaligen Bürgerräten zusammengesetzt haben. Dabei sagte er: „Wir müssen glaubhaft versichern, dass wir das ernst nehmen und umsetzen.“ Ihm ist klar geworden, wie wichtig der Kontakt ist. Es ging dabei nicht um Details, sondern darum, glaubwürdig zu signalisieren: wir hören euch zu und nehmen euch ernst. Somit geht es nicht um eine Liste, die umgesetzt wird. Wenn es diese Liste gäbe, aber das Interesse an einem Dialog nicht vermittelt werden kann, dann nützt der Bürgerrat nichts.

Aber könnte nicht in einem zweiten Schritt verlangt werden, eine Volksinitiative einzuleiten, also einen Prozess auszulösen, der auch zu einer Entscheidung führt?

Hellrigl: Da wird suggeriert, dass eine Lösung entwickelt worden ist, die umzusetzen sei. Was der Bürgerrat in erster Linie produziert, ist ein umfassendes Verständnis der Situation. Dieses Verständnis ist die Voraussetzung dafür, überhaupt zu Umsetzungsideen zu kommen. Der wahre Wert des Bürgerrats ist diese Art der Verständigung, das Erzeugen von Konsens. Es gibt aber auch Bürgerräte, wo Lösungen entwickelt werden. Dann haben Bürger Anspruch darauf, dass ihre Vorschläge auch aufgenommen werden. Sonst ist das Ganze ja „nur Gerede“.

Ist jemals aus einem Bürgerrat eine Initiative für eine Volksabstimmung entstanden im Sinne direkter Demokratie?

Hellrigl: Lange Zeit war ich nicht so begeistert von den Ansätzen der direkten Demokratie, weil diese Beteiligungsprozesse oft polarisierend wirken. Polarisierung ist das, was ich um jeden Preis zu vermeiden versuche. Unsere Strategie ist es, das Gespräch zu fördern, einen Rahmen zu schaffen, wo man sich gegenseitig zuhört, wo man erträgt, andere Meinungen zu hören. Erst jüngst ist eine Vision aufgetaucht: Bürgerräte möglichst früh abhalten, damit eine möglichst qualifizierte offene Meinungsbildung stattfinden kann. An einem bestimmten Punkt kann dann durchaus eine offene Abstimmung durchgeführt werden. Die Schweiz hat zwar die direkte Demokratie und die repräsentative Seite, aber es fehlt die partizipative Demokratie. Dort sagen viele: weil hier die direkte Demokratie so weit entwickelt ist, übersehen manche das Partizipative. Wir können uns nicht nur Einrichtungen von anderen Ländern anschauen, sondern müssen uns fragen: „Entspricht dies unserer politischen Kultur?“ Es braucht einen Lernprozess auch seitens der Politik, den partizipativen Verfahren mehr zu vertrauen. Wir machen Bürgerräte seit 2006, und sie sind immer gute Lernprozesse. Aber man muss sich Zeit geben und Vertrauen gewinnen.

Wie hoch sind die Kosten eines Bürgerrats in einer Gemeinde im Schnitt?

Hellrigl: Hauptkostenfaktor sind die Moderatoren, die kosten rund 2.500 Euro, das gesamte Verfahren 5000-10.000 Euro, je nachdem, ob Eigenleistungen mitkalkuliert werden, die von der Gemeinde erbracht werden.

Organisieren Gemeinden solche Bürgerräte immer mit euch oder auch autonom?

Hellrigl: Anfangs ist es sicher empfehlenswert, sich von uns beraten zu lassen. Inzwischen gibt es bereits einen Pool von kompetenten Leuten auch außerhalb des Büros für Zukunftsfragen, die über das Verfahren Bescheid wissen. Besonders wichtig ist ein gutes Coaching für die politischen Entscheidungsträger. Möglichst im Vorfeld sollte man mit dem Gemeinderat sprechen, das Instrument erklären und Ängste nehmen.

Wo liegen die Grenzen der Bürgerräte? Etwa bei konfliktbehafteten oder zu komplexen Fragen?

Hellrigl: Nein, es können auch komplexe Fragen behandelt werden. Beispiel Seestadt, das war schon fast vergleichbar mit Stuttgart 21. Die Seestadt ist ein neues Viertel

beim Bregenzer Bahnhof, das neu entwickelt werden soll. Ein Bürgerrat hat sich die Pläne angeschaut und gleich einen guten Verbesserungsvorschlag gemacht, nämlich eine bessere Verbindung zwischen dem Stadtzentrum und den Seeanlagen. Dieser Vorschlag wurde schließlich einstimmig im Stadtrat beschlossen. Das ist die Chance eines Bürgerrats: nicht polarisieren, sondern gemeinsam nach Lösungen suchen, die breite Akzeptanz finden. Es gibt Fragen, die ungeeignet sind, aber die Komplexität eines Themas ist nicht das Problem.

Nur eine Mehrheit im Stadtrat bedeutet aber noch nicht eine Mehrheit in der Bevölkerung für ein Projekt. Braucht es dafür nicht eine Volksbefragung?

Hellrigl: Mir geht es nicht um Mehrheiten, sondern um Konsens. Dazu ist es wichtig, allen zuzuhören, und niemanden zu überhören. Der Bürgerrat ist eine Chance, über Einzelinteressen hinauszugehen und das große Ganze zu betrachten.

Kann ein Bürgerrat schon bestehende Konflikte lösen?

Hellrigl: Ich würde hier den Begriff der schweigenden Mehrheit einführen. Konflikte werden oft von bestimmten Personen oder Interessengruppen befeuert. Nicht gehört wird meistens die schweigende Mehrheit, eben weil sie sich nicht äußert. Sie hat aber sehr wohl eine Meinung. Durch das Zufallsprinzip, nach dem beim Bürgerrat die teilnehmenden Personen ausgewählt werden, haben auch oder gerade Bürger die Möglichkeit, sich zu äußern, die sonst oft zur schweigenden Mehrheit gezählt werden.

Sind die Bürgerräte für diesen Zweck nicht zu klein und wenig repräsentativ?

Hellrigl: Den Anspruch der Repräsentativität haben wir nicht. Vielleicht ist Repräsentativität ohnehin eine Chimäre. Wer repräsentiert wen? Unser Anspruch ist es, unterschiedliche Perspektiven einzubeziehen und möglichst die wichtigsten in die allgemeine Debatte hineinzukriegen. Ich habe nach einem Bürgerrat eine Projektionsfläche, wo ich überprüfen kann: wie unterscheiden wir uns? Dies ist hilfreich, um einen kognitiven Reflexionsprozess in Gang zu bringen, und das ist der Hintergrund des Bürgerrats. Als Prozessdesigner müssen wir darauf achten, dass dies ein geschützter Raum ist, wo man sich artikulieren kann und einander zuhört. Es gibt manchmal Gruppen, die nicht ideal repräsentiert sind, Migrant*innen, Berufstätige, junge Leute. Das versuchen wir durch Nachtelefonieren etwas auszugleichen, aber grosso modo funktioniert die Auswahl.

Gibt es derzeit in Vorarlberg ein Landesgesetz für direkte Demokratie?

Hellrigl: Es gibt in der Landesverfassung eine Zielbestimmung, die ein ausdrückliches Bekenntnis zu partizipativer Demokratie enthält. Es hat sogar Überlegungen gegeben, ein eigenes Beteiligungsgesetz zu erarbeiten, dieser Gedanke wurde aber verworfen, weil es dafür noch zu früh ist. Die meisten Verfahren zur Bürgerbeteiligung sind noch im Entwicklungsstadium, und es wäre kontraproduktiv, hier jetzt schon zu strenge Spielregeln festzulegen.

9 Zukunftswerkstatt, Perspektivenwerkstatt und Leitbildentwicklung

Unter Zukunftswerkstatt versteht man eine Methode, die die Selbstorganisation, Wahrnehmungsfähigkeit und Handlungskompetenz der Teilnehmenden fördert, gemeinsame Ideen entwickeln hilft und die Umsetzung beratend begleitet. Eine Perspektivenwerkstatt ist stärker auf ein konkretes Projekt in einer Gemeinde bezogen. Wenn Bürger, Unternehmen, politische Gruppen an einen Tisch gebracht werden sollen, Fachplanungen und Entwicklungskonzepte schon vorliegen, aber noch kein Konsens zwischen den Betroffenen vorliegt, kommt ein solches Verfahren in Frage. Für die Leitbildentwicklung ist in Südtirol ein eigenes Verfahren entwickelt worden.

9.1 Die Zukunftswerkstatt

Das Verfahren der Zukunftswerkstatt geht auf den Wissenschaftsjournalisten und Zukunftsforscher Robert Jungk zurück. Mit der Methode der Zukunftswerkstatt wollte Robert Jungk die Demokratisierung von unten fördern. In den 1970er und 1980er Jahren kamen oft politisch Engagierte, Bürgerinitiativen und Betroffene zusammen, um über die gesamtgesellschaftliche Zukunft zu debattieren. Die Methode wird durch die in Salzburg ansässige Robert-Jungk-Bibliothek für Zukunftsfragen, eine 1985 gegründete Stiftung, weiterentwickelt und angeboten.²⁵

Bei Zukunftswerkstätten geht es darum, die Vielfalt von Ideen und Vorschlägen zu sortieren und einzuengen. Dann werden die Ideen zu Themenschwerpunkten zusammengefasst. Vor der Umsetzungsarbeit müssen die Teilnehmer entscheiden, welche Bewertungsmethoden sie anwenden wollen. Zukunftswerkstätten sind dialogisch, ergebnisoffen und demokratisch: möglichst viele Menschen und

²⁵ Vgl. URL: www.jungk-bibliothek.at

soziale Gruppen sollen sich an der zukünftigen Gestaltung des lokalen oder regionalen Lebensraums beteiligen können. Zukunftswerkstätten schaffen dafür die Rahmenbedingungen durch sog. „Kreative Räume“. Zukunftswerkstätten werden auch für die Leitbildentwicklung von Gemeinden eingesetzt, um Visionen, Ziele, Strategien und Schlüsselprojekte für eine wünschenswerte Entwicklung einer Gemeinde zu entwickeln.

Die klassischen Phasen einer Zukunftswerkstatt sind:

- **Die Kritikphase:** hier werden anhand der Erfahrungen aller Teilnehmenden mittels Brainstorming bestehende Mängel erfasst, visualisiert und zusammen oder in Kleingruppen erörtert.
- **Die Phantasiephase:** hier werden, ohne auf rechtliche, technische oder finanzielle Zwänge der Realität zu achten, spielerisch Lösungsansätze für das betreffende Problem entworfen.
- **Die Realisierungsphase** dient dem Versuch, die besten Ansätze der Phantasiephase zu realisieren: Erdachtes wird präzisiert, die Beteiligten übernehmen persönlich Verantwortung für einzelne Lösungsstrategien und suchen nach Bündnispartnern für deren Umsetzung.

In der Praxis sind diese Phasen während einer typischen Zukunftswerkstatt in bis zu sieben Arbeitsphasen aufgeschlüsselt:²⁶

- **Vorbereitungsphase:** Klärung der Ziele, Fragestellungen und Vereinbarungen
- **Einstiegs- und Orientierungsphase:** soziales, räumliches und thematisches Ankommen und methodisches Hineinfinden
- **Wahrnehmungsphase:** was ist und warum ist es so
- **Phantasiephase:** Entwicklung von Visionen: wo wollen wir hin, was ist unser gemeinsamer „Grund“?
- **Umsetzungsphase:** Verwirklichung prüfen und vorbereiten: was wollen wir wie angehen und was fördert, hindert uns dabei?
- **Reflexion:** reflexive Bilanz und Perspektiven

Das Verfahren wird in der Regel von professionellen Moderatoren begleitet. Es eignet sich für Gruppen unterschiedlicher Größe: die Durchführung ist mit kleinen (bis 15 Personen), mittleren (15 bis 40 Personen) und größeren Gruppen (bis zu 200 Personen, aufgeteilt in Arbeitsgruppen) möglich. Bei über 200 Personen wird die Werkstatt schon eher zu einer „Zukunftskonferenz“ (vgl. unten). Mit der Zahl der Teilnehmenden steigt auch die Zahl der erforderlichen Moderatoren. Eine Zukunftswerkstatt dauert zwei bis drei Tage.

²⁶ Vgl. Thomas Ködelpeter, *Zukunftswerkstatt*, in: Ley/Weitz (2012), *Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch*, Stiftung Mitarbeit, Bonn, S.282-286

Anwendungsbereiche

Ursprünglich sollte die Methode eine »Demokratisierung von unten« fördern, entsprechend kamen die Teilnehmenden der frühen Zukunftswerkstätten oft aus Betroffenenengruppen oder Bürgerinitiativen. Heute finden Zukunftswerkstätten meist statt, um Visionen für die Zukunft einer Organisation oder Gemeinde zu erarbeiten. Die Teilnehmenden setzen sich deshalb häufig aus natürlichen Gruppen zusammen (Kollegien, Nachbarschaften, Zusammenschlüsse von Betroffenen etc.) und kennen sich untereinander bereits.

Auftraggeber

Typische Auftraggeber für Zukunftswerkstätten sind Städte und Kommunen (viele Zukunftswerkstätten fanden bislang in Salzburg, der »Geburtsstadt« des Verfahrens, statt) sowie Verbände und Parteien (z.B. Caritas, Klimabündnis Österreich, Grüne Salzburg). Zukunftswerkstätten eignen sich zur Bearbeitung unterschiedlicher Themen; das Spektrum reicht von der Zukunft der Kulturarbeit, des öffentlichen Verkehrs, der Arbeit oder der Jugendfreizeitkultur bis hin zu der Ausbildung von Krankenhauseelsorgern. Der Grad der Verbindlichkeit der Ergebnisse einer Zukunftswerkstatt hängt von den zuvor mit dem Auftraggeber getroffenen Vereinbarungen ab und kann im Einzelfall stark variieren.

Verbreitung

Zukunftswerkstätten finden nahezu ausschließlich im deutschsprachigen Raum statt, insbesondere in Österreich. In Deutschland sind Zukunftswerkstätten in lokalen Agenda-21-Prozessen eingesetzt worden. Mit ihrer dialogischen, ergebnisoffenen und demokratischen Form nimmt die Zukunftswerkstatt Kernanliegen der Agenda 21 auf: die aktive Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen an einem Such-, Lösungs- und Gestaltungsprozess in Richtung einer nachhaltigen Entwicklung vor Ort ist das Ziel. Die in diesem Kapitel besprochene Leitbildentwicklung entspricht nicht direkt dem Verfahren »Zukunftswerkstatt«, teilt aber das Grundanliegen und einige Kernmethoden.

Zwei Beispiele für erfolgreiche Zukunftswerkstätten:²⁷

Nachdem für die Stadt Herne in Deutschland die Projektförderung durch das Programm »Ökologische Stadt der Zukunft« ausgelaufen war, initiierte der zuständige Bautenstadtrat eine Zukunftswerkstatt, um den angestoßenen Prozess fortzuführen. Sie fand im Januar 2003 unter dem Titel »Herne 2010+« statt. Vertreter der zuständigen Ministerien, aller relevanten Gruppen und Organisationen, Bürgerinnen, Bürger und Raum- und Stadtplaner der Universität Dortmund – insgesamt 60 Personen – nahmen teil, um Ideen zur Weiterführung der ökologischen Ausrichtung

²⁷ Astrid Ley/Ludwig Weitz, *Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch*, Stiftung Mitarbeit, Bonn 2012; www.zw2003.de; www.zukunftswerkstaetten-verein.de: ein privater, nicht-kommerzieller Verein zur Vernetzung von Moderatoren von Zukunftswerkstätten

der Stadtentwicklung zu erarbeiten. Die verschiedenen Vorschläge wurden im Anschluss zu Projektideen weiterentwickelt und im Rahmen einer öffentlichen Bürgerversammlung in der Stadt vorgestellt und diskutiert.

Die in Vorarlberg etablierten Bürgerräte (vgl. Kap.8) starteten 2004 ebenfalls unter dem Etikett „Zukunftswerkstatt“, die das Ziel hatte, das Bundesland zum kinderfreundlichsten Bundesland zu machen. In diesem Rahmen führte das »Büro für Zukunftsfragen« mehrere lokale Zukunftswerkstätten durch, die sich speziell an Kinder und Jugendliche richteten. Insgesamt beteiligten sich 51 Heranwachsende im Alter zwischen 10 und 15 Jahren. Gemeinsam diskutierten sie über ihren Lebensalltag, ihre Ansichten, Bedürfnisse und Ängste, um daraus einen Katalog von Wünschen und Empfehlungen an die Landesregierung abzuleiten. Auf ihre Vorschläge erhielten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ein Feedback von verschiedenen Fachleuten, sodass sie ihre Empfehlungen präzisieren konnten.

Die Zukunftskonferenz

Eine Erweiterung erfährt die Zukunftswerkstatt durch die sog. Zukunftskonferenz. Bei den Zukunftskonferenzen geht es um das Zusammenbringen unterschiedlicher Perspektiven. Mit einer größeren Gruppe soll die gemeinsame Zukunft entworfen und umgesetzt werden. Diese Form ist Ergebnis von jahrzehntelangen Erfahrungen der Organisationsentwicklung und Systemtheorie und kann bei Aufgaben der Planung, Entwicklung und Umsetzung in fast allen Arten von Organisationen und Lebensbereichen angewandt werden, also auch in Gemeinden.²⁸ Ziel ist dabei die Entwicklung von langfristigen Zielen und Maßnahmen für die gesamte Gemeinde oder die gesamte Region. Die Bearbeitung von strategischen Querschnittsthemen ist auch geeignet für Menschen mit divergierenden Interessen. Der Einsatz ist vor allem dann empfohlen, wenn eine Gemeinde eine Neuorientierung plant und wichtigen Gruppen einbezogen werden sollen.

9.2 Die Perspektivenwerkstatt

„Besteht die Notwendigkeit, sich über ein Projekt der Stadtentwicklung zu einigen? Bürger und Gewerbetreibende sind davon betroffen? Verwaltung und Politik ringen schon länger über den richtigen Weg? Es wurden bereits Experten mit einer Fachplanung beauftragt? Es liegen vielleicht schon verschiedene Entwicklungskonzepte vor? Es geht natürlich auch ums Geld? Aus dieser Interessen-Gemengelage kommt es zu vielen Blockaden, die das Vorhaben zeitlich stark verzögern. Gesucht wird eine Lösung, die wirtschaftlich ist und zugleich Eigentümer,

28 Vgl. Peter Bauer, *Die Zukunftskonferenz – Mit einer größeren Gruppe die gemeinsame Zukunft entwerfen und umsetzen*, in Ley/Weitz (2012), *Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch*, Stiftung Mitarbeit, Bonn, S.274-281

Nachbarn, Investoren und öffentliche Interessen optimal integriert. Das alles sind gute Voraussetzungen für eine Perspektivenwerkstatt.“²⁹ Eine Perspektivenwerkstatt ist ein konsensorientiertes Verfahren zur integrativen Stadtentwicklung, die im englischsprachigen Raum als „Community Planning Weekend“ schon seit Jahrzehnten erfolgreich eingesetzt wird.

Wenn eine Gemeinde sich über ein neues Projekt einigen will, Bürger, Unternehmen, politische Gruppen an einen Tisch bringen will, Fachplanungen und Entwicklungskonzepte schon vorliegen, aber noch kein Konsens zwischen den Betroffenen im weitesten Sinn, kommt eine solche Veranstaltung in Frage. Ziel ist somit die Erarbeitung einer Lösung, die Eigentümer, Nachbarn, Investoren und öffentliche Interessen optimal verbindet. Diese Situation hat sich jüngst (Frühjahr 2014) in Bozen bei der Verplanung des großen Bahnhofsareals für die Schaffung eines Einkaufszentrums und weiterer privater und öffentlicher Bauten ergeben, doch kam keinerlei Verfahren der Bürgerbeteiligung zur Diskussion.

An einem Wochenende werden zusammen mit Fachleuten und Betroffenen Lösungsideen erarbeitet. Das Verfahren kann 50, aber auch mehrere hundert Teilnehmer einbeziehen, die in Arbeitsgruppen, im Plenum und anderen Formen tätig sind. Ein Koordinatorenteam erhält den Auftrag, die öffentlichen Veranstaltungsteile zu moderieren sowie die Lösungsvorschläge in kürzester Zeit in einer inhaltlich schlüssigen und grafisch aufbereiteten „Vision“ darzustellen. „Aufgrund ihrer integrierenden, partizipativen, schnellen und ergebnisorientierten Arbeitsweise stellt die Perspektivenwerkstatt ein hochaktuelles Instrumentarium der Dialogplanung dar, welches für Standortfragen, im Siedlungsbau, bei Konversionsprojekten bis hin zur Objektplanung von Stadtplätzen, Baulücken oder Industriedenkmalern, bei der Verkehrsplanung genauso wie für umfassende Neuorientierungen im Sinne einer nachhaltigen Stadtentwicklung entscheidende Impulse liefern kann.“³⁰

Als Zeitdauer des Verfahrens wird ein verlängertes Arbeitswochenende (Fachleute und Betroffene) veranschlagt. Der Moderator hat die Aufgabe, die öffentlichen Teile zu leiten und grafisch zu veranschaulichen. Initiiert wird sie meist vom Bürgermeister und Stadtplanern. Im Teamwork können sogar umsetzungsfähige Stadtplanungsentwürfe erstellt werden.

29 Vgl. Andreas von Zadow, *Perspektivenwerkstatt – Baustein zur interaktiven Stadtentwicklung (Community Planning)*, in: Astrid Ley/Ludwig Weitz, *Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch*, Stiftung Mitarbeit, Bonn 2012, S.192-196

30 Andreas von Zadow, *Perspektivenwerkstatt – Baustein zur interaktiven Stadtentwicklung (Community Planning)*, in: Astrid Ley/Ludwig Weitz, *Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch*, Stiftung Mitarbeit, Bonn 2012, S. 196

9.3 Zukunftswerkstätten in Südtiroler Version: das Gemeinde-Leitbild

Bei der Entwicklung von Gemeinde-Leitbildern geht man einen Schritt weiter. Leitbilder sind Orientierungsrahmen für die Entwicklung einer Gemeinde, erarbeitet durch Bürger. Es beginnt also mit einem themenbezogenen Bürgerdialog zu verschiedenen Bereichen der Gemeindeentwicklung und mündet in ein Abschlussdokument, das demokratisch verabschiedet wird. Meist enthält es auch konkrete Schritte und Verantwortliche, die die Maßnahmen zur Umsetzung des Leitbilds übernehmen. Wegbereiterin für das Verfahren der Leitbildentwicklung war die Gemeinde Naturns, die das „Naturnser Modell“ schuf.³¹

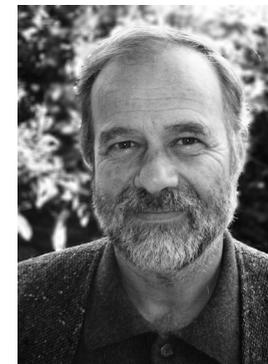
1. 18 überzeugte Bürger schlossen sich zu einer Initiativgruppe zusammen und riefen alle Mitbürgerinnen in einer Bürgerversammlung zur Mitarbeit auf.
2. 53 Bürgerinnen erarbeiteten daraufhin in 4 Arbeitskreisen und 60 Sitzungen das Leitbild, das vom Gemeinderat und den Autoren unterzeichnet wurde.
3. Schließlich erklärten sich 100 Bürger und Bürgerinnen bereit, an der Umsetzung der 185 Maßnahmen mitzuwirken.

Dieses erste Südtiroler Leitbild ist am 17. Jänner 1994 mit einem „Leitbildfest“ eingeführt worden. Die Leitbildentwicklung wird im Folgenden von einem der maßgeblichen „Begleiter“ und Moderator von solchen Verfahren, Dr. Bernd Karner, näher erläutert. Weitere Leitbilder können auf den Internetseiten verschiedener Gemeinden eingesehen werden, wie z.B. St. Martin in Passeier und Auer.³² Der Leitbildprozess in der Gemeinde St. Martin i.P. wird dabei mit den einzelnen Schritten des Verfahrens genau nachgezeichnet.³³



Die Leitbildentwicklung in Südtirols Gemeinden

Dr. Bernd Karner, Soziologe, Promotor des Netzwerks für Partizipation und Leiter des Instituts CHIRON- Bildung & Forschung - in Bozen, hat in seiner beruflichen Tätigkeit zahlreiche Prozesse zur Entwicklung von Gemeinde-Leitbildern begleitet und betreut. Einige Ergebnisse werden im abschließenden Bericht zum Forschungsprojekt „Partizipation in ländlichen Gemeinden“ (CHIRON-SBZ, Autoren: Gudauner, Frei, Karner, Bernhard, Tumler) reflektiert.



An den Leitbildern haben viele Menschen in Südtiroler Gemeinden mitgewirkt. Von wem geht bei der Entwicklung eines Leitbilds in der Regel die Initiative aus?

Karner: Ich war an 12 Leitbildentwicklungen beteiligt. Die Initiative für die Entwicklung eines Leitbildes geht häufig von neuen Bürgermeistern und Gemeindeausschüssen aus, welche dieses Ziel in ihr Tätigkeitsprogramm aufgenommen hatten und sich mit dieser Absicht bereits den Wählern gestellt hatten. In Innichen war die Leitbildentwicklung auch Ausdruck der Koalition zwischen SVP und Bürgerliste. In Auer stellte die Bürgerliste damals den neuen Bürgermeister und der Leitbildprozess war auch Ausdruck eines Stilwandels, der mehr auf Bürgerbeteiligung setzen sollte. In Mals und Schluderns wollten junge, neue Bürgermeister mehr Demokratie und Partizipation wagen und haben deshalb dieses Projekt auf ihre Fahne geschrieben. In Schenna und Branzoll ging es in erster Linie darum, neue Formen der Bürgerbeteiligung zu erproben und in Feldthurns um die Umsetzung neuer Perspektiven der Dorfentwicklung durch die direkte Beteiligung von Projektgruppen aus der Bürgerschaft.

Wie wird die Bevölkerung über den Leitbildprozess informiert?

Karner: Die Veranstaltungen zum Leitbild werden über das Gemeindeblatt sowie Flugzettel und Plakate bekanntgeben. Der erste öffentlichkeitswirksame Paukenschlag dazu ist aber die Auftaktveranstaltung, bei der in der Regel die Vereine eine große Rolle spielen. Zentral ist dabei aber die Rolle der eigens dafür ins Leben gerufenen Kontaktgruppe, bestehend aus 15 bis 20 engagierten Bürgerinnen und Bürgern die zu verschiedenen Bevölkerungsgruppen Zugang haben. Sie sprechen die Leute persönlich an, gerade auch Leute, die oft im Abseits stehen oder zurückhaltender sind. Das ist sehr wichtig.

³¹ Vgl. www.naturns.eu

³² Das Leitbild von Auer: <http://www.comune.ora.bz.it/system/web/default.aspx>

³³ Vgl. URL <http://www.stmp.leitbild.it/literatur.php>

Ein Leitbild ist ein Gemeinschaftswerk der Bürgerschaft, schreibt der Innichner Bürgermeister Passler in der Leitbild-Publikation seiner Gemeinde. Wie läuft ein solcher Leitbildprozess ab?

Karner: Unsere Vorgehensweise war folgende. Der Bürgermeister, der Vizebürgermeister, der zuständige Referent und der Gemeindesekretär setzen sich mit uns als beauftragte Gesellschaft zu Vorgesprächen zusammen. Auf der Grundlage dieses Gespräches erarbeiteten wir ein Konzept, das dann in der Regel dem Gemeinderat vorgestellt und mit ihm diskutiert wird. Im zweiten Schritt wird dann die bereits erwähnte Kontaktgruppe aus Bürgern gebildet, die nicht im Gemeinderat sitzen, aber für verschiedenste Anliegen der Allgemeinheit in der Gemeinde eintreten. In dieser Kontaktgruppe sind üblicherweise alle Altersgruppen und die wichtigen Interessengruppen vertreten. Die Mitglieder der Kontaktgruppe sind aber dort als Bürger, nicht als Interessenvertreter. Die Kontaktgruppe begleitet den gesamten Leitbildprozess, der von der schlankeren Steuerungsgruppe mit Bürgermeister, einschlägigen Referenten und externer Begleitung koordiniert wird. Dann wird ein themenbezogener Bürgerdialog organisiert, denn der klassische Leitbildprozess ist ein themenbezogener Bürgerdialog zu verschiedenen Bereichen der Gemeindeentwicklung. Die Themen werden vorab publik gemacht, die ganze Bevölkerung wird eingeladen. In der Regel kamen zwischen 50 und 150 Teilnehmer zu unseren einzelnen Leitbild-Gesprächen. Der Bürgermeister eröffnet, man arbeitet an einzelnen Tischen. Die Themen sind von Gemeinde zu Gemeinde verschieden, weil sich die Realität und die Bedürfnisse unterscheiden. Ein Sprecher bzw. eine Sprecherin pro Tisch bringt dann die Ergebnisse im Plenum vor.

Wird der Leitbildprozess einheitlich für die gesamte Gemeinde oder differenziert nach Ortschaften durchgeführt?

Karner: In der Regel für die gesamte Gemeinde. In Mals haben wir eine andere Variante gewählt. Dort gab es in allen neun Fraktionen nur je einen Bürgerdialog mit unterschiedlichen thematischen Tischen, die auch nach Interessenkategorien besetzt waren. Die Ergebnisse der Dialoge sind in den Fragebogen eingeflossen, der an die gesamte Gemeindebevölkerung über 16 Jahre ging. Diese Erhebung brachte einen erheblichen Aufwand mit sich, ein 15 Seiten langer Fragebogen an alle, doch war die Auswertung eine Fundgrube für die Gemeindepolitik. Dieselbe Vorgangsweise wurde auch in Schluderns, Auer, Innichen und Branzoll gewählt.

Ziel der Leitbildentwicklung ist die gemeinschaftliche Erstellung eines Orientierungsrahmens für die Entwicklung der eigenen Gemeinde. Welche inhaltlichen Ergebnisse finden sich dann in einem solchen Dokument?

Karner: Methodisch sind wir so vorgegangen: Erst nach dem Bürgerdialog und der genannten Erhebung über einen Fragebogen erfolgt die Erstellung des eigentlichen Leitbilds. Grundsätzlich sollen darin Aussagen für die ganze Bevölkerung festgehalten werden:

1. **Was ist für uns wichtig?** Die zentralen Anliegen für die Entwicklung der Gemeinde.
2. **Welche Ziele?** Es müssen Ziele festgehalten, die auch messbar sind nach Inhalt, Ausmaß und Zeit.
3. **Welche Maßnahmen?** Wenn die Ziele aufgrund der Erhebung auch als allgemein mitgetragene Ziele untermauert sind, dann werden Maßnahmen zur Umsetzung aufgelistet.

Mit jenen, die für die Umsetzung der Maßnahmen zuständig sind, müssen Vereinbarungen getroffen werden. Wer macht was in welchem Ausmaß und in welcher Zeit? Wenn niemand bereit ist, Verantwortung dafür zu übernehmen, kommt diese Maßnahme nicht ins Leitbild. Es sollten also nicht nur grundsätzliche Aussagen getroffen werden, sondern auch Nachhaltigkeit gewährleistet werden, durch die Angabe von Maßnahmen und verantwortlichen Personen oder Organisationen.

Das Ziel wird also klar definiert und ebenso die notwendigen Maßnahmen zu dessen Umsetzung. Für jede einzelne Maßnahme wird aber auch der Verein, der Verband oder einfach die Person festgeschrieben die sich um das Anliegen kümmert. Im Leitbild wird festgehalten, wer die Koordination dieser Maßnahme übernimmt. Z.B. wenn der Seniorenrat für ein Anliegen die Verantwortung übernimmt, dann wird das vereinbart und verbindlich gemacht. Sollte sich niemand finden der/die die Verantwortung übernimmt wird die Maßnahme fallen gelassen.

Wer unterschreibt solche Verpflichtungen? Der Bürgermeister und einzelne Teilnehmer?

Karner: Das ist ganz verschieden. Die Gemeinde Mals wollte nur den Bürgerdialog und die Vollerhebung mit dem Fragebogen. Die Ergebnisse sollten dann der gesamten Bevölkerung mitgeteilt werden. Sie wollten keine Publikation, sondern einen Prozess zur möglichst umfassenden Erhebung der Präferenzen der Bürger für die Entwicklung der Gemeinde. Andere Gemeinden wollten Grundsätze, Ziele, Maßnahmen mit klarer Verantwortlichkeit für die Durchführung festschreiben. Die Vereine, bzw. die Bürgerinnen und Bürger, welche diesbezüglich Aufgaben übernehmen, unterzeichnen diese auch mit ihrem Namen oder als Verantwortliche einer Organisation.

„Es darf kein Schriftstück bleiben, das in der Schublade verstaubt“, schreibt BM Passler in seiner Einführung zum Innichner Leitbild. Welche Schritte sind in Innichen konkret gefolgt, um das Leitbild zu verwirklichen? Wer überprüft, welche Maßnahmen des Leitbilds in welcher Zeit umgesetzt werden?

Karner: In Innichen gab es nicht die erwünschte Nachhaltigkeit in der Umsetzung wie anderswo, weil die politisch Verantwortlichen bei der nächsten Wahl wechselten. In Feldthurns wurden drei Arbeitsgruppen aus Bürgerinnen und

Bürgern gebildet und jede dieser Gruppen verfolgte ein klar definiertes Projekt mit einem festgeschriebenen Leitungs-Verantwortlichen. Letztlich sind sie dann von der Gemeinde mit der Umsetzung der Maßnahmen beauftragt worden.

Ein Leitbild wird am Ende auch publiziert, gedruckt und auf die Gemeinde-Website gestellt. Wie wird der Endtext erstellt?

Karner: Alles wird protokolliert. Wir haben in Auer, Innichen und Schluderns relativ umfassende Publikationen erstellt. Bei den großen Erhebungen gab es 50-75% Rücklauf. Unsere Aufgabe war es, alles zusammenzufassen. Alles wird in der Steuerungsgruppe besprochen und mir fiel die Aufgabe zu, den Endtext zu gestalten nach dem Muster: Leitfragen – Grundsätze – Ziele – Maßnahmen. Bei den Vereinen wird dann mithilfe der Kontaktgruppe bezüglich der Umsetzung der Maßnahmen nachgefragt. Am Ende wird alles im Gemeinderat eingebracht und darüber abgestimmt. Mit einer Ausnahme wurde das Leitbild immer einstimmig genehmigt.

Wie unterscheidet sich dieses Verfahren der Bürgerbeteiligung von der Mitwirkung von Bürgern an Fachplänen (z.B. an Bauleitplänen)?

Karner: Im Leitbild sind Fragen enthalten, die nicht technischer Natur sind. Das Leitbild bildet die Voraussetzung für einen eventuell darauf aufbauenden Masterplan. Durch die Einbeziehung der Bevölkerung mit dem moderierten Dialog wird eine andere Art von Bürgerbeteiligung organisiert. Die meisten Teilnehmer sagen dann: „so haben wir noch nie politische Fragen diskutiert“. Wir wenden nämlich Methoden an, die es den Bürgern erlauben, selbst in vorbereiteter Form ihre Anliegen vorzubringen. Viele Bürger treten zum ersten Mal auf diese Weise an die Öffentlichkeit.

Welche Rolle spielt die Leitbildentwicklung im Rahmen der Bürgerbeteiligung konzeptionell? Hier treffen Bürger keine konkreten Entscheidungen, stimmen nicht ab, lösen keine unmittelbaren Probleme und Konflikte. Kann man die Leitbilder mit einer „Zukunftswerkstatt“ oder einer „Perspektivenwerkstatt“ (im deutschspr. Ausland) gleichsetzen?

Karner: Bezüglich der Projektideen schon. Es hängt sehr von Menschen, Milieu, Anliegen und der Kultur der Kontaktgruppe ab, welche den Leitbildprozess gestaltend verfolgt. Wo wir über Fragebögen ein Gesamtbild zu Fragen und Bedürfnissen der Bevölkerung erhoben haben, sind wir mit der Methode „Zukunftswerkstatt“ vorgegangen und zwar entlang den Fragen: Was funktioniert gut bzw. worauf sind wir stolz und was soll beibehalten werden einerseits und wo gibt es Probleme und Veränderungswünsche andererseits. Diese werden dann gewichtet, um schließlich für die relevantesten Problembereiche auch Lösungsvorschläge vorzuschlagen, die mittels Fragebogen von der gesamten Bevölkerung begutachtet und erörtert werden.

Welche Wirkungen auf der Ebene der Bildung und politischen Haltung der Bürger bewirkt die Teilnahme an einem Leitbildprozess? Kann man dies als Vorstufe zu einem gemeinsamen bürgerschaftlichen Engagement, als ersten Schritt zur Übernahme von Mitverantwortung fürs eigene Dorf sehen? Oder kommen nur ohnehin schon Engagierte?

Karner: Das hängt von der Art und Weise ab, wie die Umsetzung stattfindet. In Gemeinden spielte sich das ganz unterschiedlich ab. Wenn jemand erfährt, dass die Gemeinde später eigenmächtig ganz anders entscheidet, als dies von der beteiligten Bürgerschaft angeregt wurde, fühlt er sich nicht ernst genommen, und überlegt sich gut, überhaupt mitzumachen. Der Prozess des Dialogs ist zentral. Bei der Mitgestaltung eines Fragebogens durch die Bürger werden ganz neue politische Handlungsmöglichkeiten entdeckt. Es geht hier um einen Prozess, sich näher mit der Gemeindeentwicklung auseinanderzusetzen, und das ist ohne Zweifel eine starke politische Bewusstseinsbildung.

Braucht das Leitbild eine Verankerung im Gemeindestatut? Gibt es Regeln und Verordnungen in den betroffenen Gemeinden oder seitens des Gemeindeverbands? (ev. Quelle angeben).

Karner: In der Gemeinde Mals ist ein eigener Tisch zur Bürgerbeteiligung und Satzungsreform eingerichtet worden, der im Wesentlichen angesprochen hat, was dann in der Satzungsreform umgesetzt worden ist, aber ohne dass ein Leitbild erstellt worden wäre. Das war schon eine Art Zukunftswerkstatt, über den Dialog zwischen den Bürgern ist sehr Vieles in Gang gesetzt worden.

Aus dem Prozess der Leitbildentwicklung ist auch das Bewusstsein gestärkt worden, dass die Bürger mehr Mitbestimmungsrechte brauchen und schätzen?

Karner: Das kann herauskommen, muss aber nicht. Man kann in diesem Sinn verstärkten Druck auf politische Vertreter ausüben. Doch wollen die Teilnehmer zunächst das Grundsätzliche festhalten. Das, was eine Gemeinschaft zusammenhält. Dann erst einen Ausblick auf zukunftsweisende Projekte tun, und dies mit mehr Bürgerbeteiligung. Je mehr Menschen in solche Entwicklungen eingebunden sind und dabei lernen aktiv zuzuhören, zu argumentieren und wertschätzend auch unterschiedliche Meinungen wahrzunehmen, desto mehr Qualität und Nachhaltigkeit erhält der Prozess selbst. Diese Art von Verständigung bringt eine andere Bewusstseinskultur in eine Gemeinschaft. Dieser Aspekt wird von der Gemeindeverwaltung oft unterschätzt.

10 Die Politische Mediation

„Mediation ist ein freiwilliges und strukturiertes Verfahren, in dem zwei oder mehrere Konfliktparteien mithilfe eines neutralen Mediators einen systematischen Kommunikationsprozess durchlaufen.“³⁴ Im Unterschied zur außergerichtlichen, zivilrechtlichen Mediation geht es bei der Politischen Mediation um ein Anliegen oder eine Streitfrage von eminent öffentlichem Interesse.

Gemeinhin versteht man unter Mediation Konfliktregelungsverfahren, die durch besondere Kommunikations- und Verhandlungstechniken die außergerichtliche und einvernehmliche Beilegung eines Streitfalls bezwecken. Die Verantwortung liegt dabei bei den Streitparteien, diese werden aber von einer neutralen, unparteiischen Instanz begleitet. Dieser Mediator muss zwingend von allen Beteiligten akzeptiert werden. Klassische Anwendungsbeispiele sind die außergerichtliche Mediation bei Zivilrechtskonflikten (z.B. Familienrecht), die Wirtschaftsmediation (zwischen Belegschaft und Management, zwischen Unternehmen und Kunden), Mediation bei Konflikten zwischen Behörden und Bürgern. In Italien ist die außergerichtliche und gerichtsinterne Mediation 2011 auf eine gesetzliche Grundlage gestellt worden.

Lässt sich dieses Modell der Mediation auch auf das Feld politischer Konflikte übertragen? Wie kann in öffentlichen Konflikten zwischen den Streitparteien vermittelt werden? Bei „Mediation“ denken viele an die Schlichtung von eskalierten Großkonflikten wie den Umbau des Stuttgarter Hauptbahnhofs, die Frankfurter Flughafenerweiterung oder den Bau der Hochgeschwindigkeitsstrecke im Susa-Tal (Piemont). Tatsächlich ist dort versucht worden, die Konfliktparteien an einen Tisch zu bringen und einen Kompromiss zu herzustellen. Doch darf die „Politische Mediation“ weder mit einem Schlichtungsverfahren noch mit einem „Runden Tisch“ verwechselt werden.

In der Praxis gibt es immer wieder auch auf Gemeindeebene Situationen, wo sich Gegner und Befürworter eines Vorhabens unversöhnlich gegenüber stehen, weil beispielsweise der Kampf um das Ganze verlockender erscheint als ein Kompromiss.

³⁴ Vgl. Jürgen Smettan/Peter Patze (2012), *Bürgerbeteiligung vor Ort*, Stiftung Mitarbeit, Bonn S. 73-89

Zudem lehnen es Konfliktparteien manchmal auch prinzipiell ab, sich mit den Gegnern an einen Tisch zu setzen.

Was sind „politische Konflikte“ und welche Möglichkeiten hat eine Mediation, diese zu bearbeiten und gar zu lösen? Politische Konflikte sind Streitfragen, die von öffentlichem Interesse und zwischen verschiedenen Gruppierungen innerhalb eines Gemeinwesens angesiedelt sind. Politische Konflikte sind meist verursacht durch Entscheidungen, die von politischen Organen (Landtag, Gemeinderat, Parlament) oder von Verwaltungen getroffen worden sind. Es geht meist um große Projekte mit hohen Ausgaben und gravierenden Auswirkungen auf Natur und Umwelt. In Südtirol z.B. besteht ein solcher Konflikt beim Erschließungsprojekt Helm-Rotwand in der Gemeinde Sexten und auf Landesebene beim Ausbau des Bozner Flughafens.

Typisch für solche Konflikte ist eine größere Zahl von Konfliktparteien, die sich nicht direkt gegenüberstehen. Dies wirft besondere Probleme auf wie „das Machtgefälle, die Größe der verhandelnden Gruppe, die Arbeitsmethoden, die Rückbindung der Vertreter zu ihren Organisationen und das öffentliche Interesse an der Lösung von Konflikten, die zu berücksichtigen sind.“³⁵

Zudem gibt es bei politischen Konflikten auch immer gesetzliche Rahmenbedingungen und Verwaltungsabläufe sowie politische Implikationen, in welche die Mediation eingebunden ist. Wie kann das Misstrauen aufgelöst werden? Wie kann verhindert werden, dass die Konfliktparteien sich nur zum Schein beteiligen ohne Bereitschaft zu tatsächlicher Lösung? Wie verbindlich sind die ausgehandelten Ergebnisse für die politisch Verantwortlichen? Diese Fragen muss ein Verfahren speziell politischer Mediation bewältigen.³⁶ Zuallererst müssen alle relevanten Konfliktparteien zu einer konstruktiven Grundhaltung gelangen. Zu Beginn muss auch klar geregelt werden, wer in welcher Rolle und mit welchen Befugnissen am Tisch sitzt. Wenn Delegierte ein imperatives Mandat haben und gleichzeitig in der eigenen Gruppe oder dem eigenen Verband großes Vertrauen genießen, ist dies für einen zügigen Verhandlungsprozess sehr hilfreich. Doch meist haben Personen, die in politischen Konflikten miteinander verhandeln, haben unterschiedliche Rollen und Befugnisse. Die Vertreter von Politik, Verwaltung und Großunternehmen haben je nach Position mehr Entscheidungsbefugnisse. Bürgerinitiativen und nicht hierarchische Umweltschutzgruppen haben meist keine Entscheidungsvollmacht. Ihre Vertreter müssen sich deshalb laufend mit der Basis neu absprechen.

Die wichtigsten Prinzipien einer politischen Mediation sind Freiwilligkeit,

³⁵ Christoph Besemer et al. (2014), *Politische Mediation. Prinzipien und Bedingungen gelingender Vermittlung in öffentlichen Konflikten*. Stiftung Mitarbeit Arbeitshilfen Nr.47, Bonn

³⁶ C. Besemer hat einen Kriterienkatalog für gelingende politische Mediation entwickelt, der auf den klassischen Prinzipien einer Mediation aufbaut. Vgl. Besemer (2014), *Politische Mediation*.

Neutralität des Moderators, Eigenverantwortlichkeit (der Mediator ist nicht für die Lösung, aber für die Strukturierung zwischen den Beteiligten verantwortlich), und Verständnis (Erweiterung der Wahrnehmung, um zu neuen Einsichten zu gelangen und Lösungsideen zu entwickeln). In einem Mediationsverfahren müssen die konsensuale Entscheidungsfindung und die Ergebnisoffenheit von Anfang an sichergestellt sein. Auch der Umgang mit den Ergebnissen muss zu Beginn geklärt werden: sind die Vereinbarungen verbindlich oder nur Empfehlungen an die Politik? Wie werden die Ergebnisse in den politischen Entscheidungsprozess eingebracht?

Ziel der Mediation ist ein Interessenausgleich, und zwar in Form von Lösungen, mit denen beide Streitparteien langfristig gut leben können (win-win-Situation). „Mediation lässt sich insofern als ein Bürgerbeteiligungsverfahren verstehen, da Konflikte auf dem Weg der Integration abweichender Interessen gelöst werden können.“³⁷ Eine Mediation endet in der Regel mit einer gemeinsamen Vereinbarung.

Auf kommunalpolitischer Ebene ist die Umweltmediation in den letzten Jahren vorwiegend in den Bereichen Abfallwirtschaft, Verkehrsinfrastruktur und Umwelt- und Naturschutz zur Anwendung gebracht worden. Politische Mediation eignet sich für die konsensuale Lösung von kontroversen Investitionsvorhaben (Standort, Umfang, Auswirkungen), konkrete Streitfälle, konfliktträchtige Planvorlagen, Projekte und Maßnahmen der Gemeindepolitik. Sie muss einzelfallbezogen sein. Politische Mediation ist als Verfahren hingegen nicht zweckgerecht für die Erarbeitung von Zielen und Leitbildern für die Gemeindeentwicklung, für die Planung spezieller Projekte. Leitbilder und Visionen werden in der Zukunftswerkstatt und Leitbildentwicklung bearbeitet (vgl. Kap. 9).

Organisation und Ablauf³⁸

Eine Politische Mediation ermöglicht eine „systematische Annäherung der Streitparteien im Rahmen eines strukturierten Kommunikationsprozesses“. Höchste Konzentration ist angesagt, deshalb maximal 4 Stunden Verhandlung am Tag. Ein solches Verfahren wird idR in 4 Phasen abgewickelt:

1. **Vorbereitungsphase:** Einarbeiten der Mediatorin bzw. des Mediators in den Konflikt, Erhebung und Wahrnehmung der zugrundeliegenden Interessen, Herausarbeiten der Konfliktpunkte
2. **Identifizieren aller relevanten Themen** und Verfahrensbeteiligten, Aufklärung der Beteiligten über das Verfahren und seine »Spielregeln«, Sicherstellen des Zugangs zu allen Informationsquellen für alle Beteiligten, gegebenenfalls Hinzuziehen von Experten, Klärung der

³⁷ Vgl. Smettan/Patze (2021), Bürgerbeteiligung vor Ort, 75

³⁸ Vgl. Reinhard Sellnow, *Mediation*, in: Astrid Ley/Ludwig Weitz (2012), *Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch*, Stiftung Mitarbeit, Bonn Sellnow, Mediation, S.3

Gestaltungsspielräume für einen Interessenausgleich, Klärung des Umgangs mit den späteren Ergebnissen, Einholen der Zustimmung aller Beteiligten zum Verfahren.

3. **Durchführungsphase:** gemeinsames Erstellen einer Themenliste, Verständigung über Kriterien der Zielerreichung, Herausarbeiten von Konfliktpunkten (»Konsens über den Dissens«) und dahinter stehenden Interessen, Ausloten von Handlungsspielräumen und Entwickeln von Lösungsoptionen.
4. **Entscheidungs- und Umsetzungsphase:** gemeinsame Entscheidung für eine Lösungsoption, Verabredungen zur Umsetzung und Erfolgskontrolle, Absichern des Verhandlungsergebnisses (in Form von Protokollen, Vereinbarungen, Verträgen, bei Bedarf mit den Unterschriften aller Beteiligten).³⁹

Die Zahl der Teilnehmenden eines Mediationsverfahrens kann – ebenso wie seine Dauer – je nach Thema bzw. Betroffenheit durch den Konflikt erheblich schwanken. Die Bandbreite reicht von überschaubaren Kreisen ab zehn Personen bis hin zu Großverfahren mit 100 und mehr Beteiligten. Bei großen Gruppen von Beteiligten empfiehlt sich eine Aufteilung in Arbeitsgruppen oder auch in einen Innen- und einen Außenkreis (Innenkreis: Betroffene, die verhandeln; Außenkreis: Politikerinnen, Verwaltungsfachleute, Sachverständige, die involviert sind und/oder beraten). Grundsätzlich sollte die Größe der Kreise eine direkte Kommunikation innerhalb der Teilnehmenden ermöglichen.

Die beteiligten Personen haben kein Mandat und können keine Entscheidungen fällen, die gewählte Organe irgendwie binden. D.h. auch die Repräsentativität der Verbandsvertreter ist kein Ersatz für ein Mandat. Erst durch einzelfallbezogene Repräsentativität kann die erwünschte Verbindlichkeit hergestellt werden. Bei jedem Beteiligten muss konkrete Gestaltungsmacht vorhanden sein.

Im Gegensatz zu denjenigen Beteiligungsverfahren, die sich ausschließlich an Bürger wenden, treffen sich in diesen Mediationsprozessen engagierte Bürger und Bürgerinnen und professionelle Interessenvertreter, um gemeinsam Lösungen zu entwickeln. Als vermittelnde Instanz haben die Mediatorinnen innerhalb des Verfahrens eine hervorgehobene Bedeutung. Sie müssen unabhängig arbeiten und dürfen nicht durch Weisungen oder Ergebnisvorgaben von den Auftraggebern beeinflusst werden. In Österreich und Deutschland bietet mittlerweile eine Reihe von professionellen Dienstleistungsunternehmen die Organisation und Durchführung von Mediationsverfahren an.

³⁹ Vgl. Smettan/Patze (2012), Bürgerbeteiligung vor Ort, S.78-88

11 Innovative Formen der Bürgerbeteiligung

Beispiel 1: Ein Heizkraftwerk in Niederösterreich

Im niederösterreichischen Gars am Kamp wurde die Errichtung eines Heizkraftwerks durch ein Umweltmediationsverfahren begleitet. Das Projekt war zunächst von der Lokalverwaltung ohne Einbezug der Bevölkerung geplant worden. Dies hatte in der Gemeinde zu heftigen Kontroversen und der Gründung einer Bürgerinitiative gegen das Heizkraftwerk geführt. In insgesamt sechs Sitzungen zwischen Mai 2006 und März 2007, an denen Vertreter aller Konfliktparteien teilnahmen, wurden die Informationen zum Vorhaben vertieft, Vor- und Nachteile diskutiert sowie Alternativen erarbeitet und bewertet. Als Ergebnis wurde das Heizkraftwerk – anders als ursprünglich geplant – an einem Standort außerhalb der Gemeindegrenzen errichtet.

Beispiel 2: Der Flughafenausbau in Bozen

In Bozen betreibt die Landesregierung seit den 1990er Jahren den Ausbau des lokalen Flugplatzes zum „Regionalflughafen“ (Airport Bozen Dolomiti ABD). Die laufende Modernisierung und Erweiterung des chronisch defizitären Betriebs hat das Land laut offiziellen Informationen von 1997 bis 2013 96,7 Mio Euro gekostet. Es besteht eine einzige Linienflugverbindung, nämlich mit Rom. Die Infrastruktur hängt völlig von der jährlichen Subventionierung durch das Land ab. Gegen die finanzielle und ökologische Belastung hatte sich um das Jahr 2000 herum breiter Widerstand formiert, der die ABD-Ausbaupläne zu Fall bringen wollte. So beschloss die Landesregierung im Oktober 2006 die Einleitung eines Mediationsverfahrens und beauftragte damit einen spezialisierten österreichischen Dienstleister. Im Jänner 2007 begannen die Sitzungen im Plenum.

Ziel der ABD-Mediation war die konstruktive Kommunikation zwischen Befürwortern und Gegnern des Flughafenausbaus sowie eine Lösung mit möglichst breitem Konsens. Wesentliche Umweltverbände nahmen allerdings von vornherein nicht offiziell teil, weil sie das Volk entscheiden lassen wollten und ein Volksbegehren einleiteten. Das Mediationsverfahren wurde im Juli 2007 offiziell mit der Übergabe der gesamten Dokumentation an die Landesregierung abgeschlossen. In einer Abschlusserklärung hatte sich diese zum Verzicht auf die Verlängerung der Landepiste verpflichtet, was später dennoch geschah. Die Flughafen-Gegner strengten eine landesweite Volksabstimmung gegen die Subventionierung des Flugverkehrs an. Am 25.10.2009 lehnten 80,1% der Abstimmenden jede weitere Subventionierung des Flugverkehrs ab, doch wurde das Beteiligungsquorum von 40% knapp verfehlt. Die 288.000 Euro teure Mediation war ergebnislos verlaufen, das Problem schwelt noch heute. Allerdings war das Verfahren von vornherein nicht korrekt eingeleitet worden, weil sich nicht alle wesentlichen Akteure beteiligten.

Die Städte Feltre (Provinz Belluno) und Parma haben zwei innovative Formen der Bürgerbeteiligung in der Gemeinde entwickelt. Dabei wird die kommunale Demokratie und Bürgerbeteiligung zum „Öffentlichen Gut“ erklärt, das geschützt und gepflegt werden muss. Eine Reihe konkreter Maßnahmen sollen diesen Grundsatz in die Praxis umsetzen. Die Stadt Parma hat die von politischen Bewegungen lancierte Idee eines „Tags der Demokratie“ aufgegriffen und bietet ihn jährlich selbst an.

11.1 Bürgerbeteiligung als Gemeingut - Das Beispiel der Gemeinde Feltre

Die bellunesische Kleinstadt Feltre (20.000 Einwohner) hat im März 2013 mit einer echten Innovation in Sachen Demokratie aufgewartet, und zwar verabschiedete der Gemeinderat die Verordnung „Feltre per la democrazia dei beni comuni“ (Feltre für die Demokratie der Gemeingüter).⁴⁰ Der Gemeinderat will damit dem wachsenden Druck von Liberalisierung und Privatisierung entgegensteuern, unter dem auch die Gemeinden Italiens im Allgemeinen zusehends leiden. Einerseits wird den Gemeinden immer mehr Effizienz in der Erbringung von Dienstleistungen abverlangt, andererseits sind sie finanziell immer stärker von Region und Staat abhängig. Zum einen wird der Wert des Ehrenamts betont, zum anderen wird die Rolle der Bürgerinnen und des Gemeinderats in der Gemeindepolitik durch die Stärkung der Rolle des Bürgermeisters und des Ausschusses eher geschwächt.

Auf diesem Hintergrund hat sich Feltre zu einem anderen Ansatz entschlossen, der den Gemeinsinn und die demokratische Beteiligung in den Mittelpunkt stellt. Damit sollen der Zusammenhalt und die gemeinsame Verantwortung für die sozialen, kulturellen, ökologischen Gemeingüter von Feltre gestärkt werden. Um dies zu erreichen will man sich in Feltre nicht nur mit einer „Pseudobeteiligung“ im vorpolitischen Raum zufrieden geben, sondern neue, konkrete Rechte auf Mitsprache und Mitentscheidung bei der Verwaltung der Gemeingüter einführen.

⁴⁰ URL: <http://partecipo.comune.feltre.bl.it/regolamento-feltre-la-democrazia-dei-beni-comuni>

„Gemeingut“ wird dabei im breitesten Sinne verstanden: es schließt nicht nur die physischen, im Gemeindeeigentum befindlichen Natur- und Kulturgüter ein, sondern auch die Bildung und Information, das Sozialwesen, die Landschaft, den öffentlichen Raum und anderes mehr. Zur Umsetzung dieser Rechte hat Feltre folgende Strategien gewählt:

Ziel	Zielinhalt	Maßnahmen
A	Besserer Zugang zur Politik, Vereinfachung der Verfahren, Ausweitung der Information durch die Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aktivierung eines neuen Internetportals für Beteiligung: http://partecipo.comune.feltre.it/ ▪ Eröffnung eines Beteiligungsbüros namens „Qui partecipo“
B	Ausbildung von beruflichen Fähigkeiten und Fachkräften zur Begleitung der Bürgerbeteiligung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Neuorganisation der kommunalen Informationsrechte und -dienste ▪ Ausbildungslehrgänge für die Moderatoren der Bürgerschaftlichen Laboratorien ▪ Neue Technologien für Jung und Alt (<i>open source</i>) ▪ Vereinfachung des Sprachgebrauchs in der Verwaltung, mehr Bürgerfreundlichkeit und digital gestützte Verwaltung, Ausbau der online-Dienstleistungen
C	Bereitstellung von Einrichtungen für die politische Beteiligung	Einrichtung folgender „Bürgerschaftlicher Laboratorien“ (<i>Laboratori di cittadinanza</i>):
D	Gesamtregelung als Gemeinde-Verordnung „Feltre per la democrazia dei beni comuni“.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Umwelt, Landschaft, Landwirtschaft, Tourismus, Handwerk ▪ Bauleitplanung, Mobilität, Handel, Beschäftigung ▪ Sozialwesen, Sport, Integration und Chancengleichheit ▪ Kultur, Schule und Ausbildung ▪ Beteiligung, Innovation und Kommunikation ▪ Gemeingut Wasser, Energie, Campus der Nachhaltigkeit ▪ Öffentliche Arbeiten und Abfallwirtschaft

Schließlich wird ein „Allgemeines Forum für die Gemeingüter“ ins Leben gerufen und die Gemeindefassung zur demokratischen Verwaltung der Gemeingüter ergänzt. Ein vielversprechender Ansatz zur Bürgerbeteiligung mit der auf Dauer konzipierten Bereitstellung konkreter Ressourcen zur Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements.

11.2 Der „Tag der Demokratie“ – Das Beispiel Parma

Bei diesem Verfahren widmet eine Gemeinde der Bürgerbeteiligung und Demokratie eine ganztägige Veranstaltung, die im Unterschied zum Bürgerrat allen Bürgern und Bürgerinnen zur aktiven Teilnahme offen steht. Dabei wechseln sich Plenumsversammlungen und Arbeitstische ab, eingerahmt von einem Info-Bazar und Begleitveranstaltungen. Nach Schwerpunktthemen gegliedert sollen konkrete Vorschläge sowohl zu inhaltlichen Fragen und Vorhaben der Gemeindepolitik als auch Methoden zur Verbesserung der Bürgerbeteiligung diskutiert und geklärt werden. Zum Abschluss des „Tags der Demokratie“ wird eine Reihe von Empfehlungen, Vorschlägen und Anträgen zur Abstimmung gebracht, die von den Veranstaltern im Anschluss den politisch Verantwortlichen übergeben werden. Im Unterschied zu „Das Wort den Bürgern“ ist für dieses Verfahren ein beträchtlicher organisatorischer Aufwand erforderlich, doch erbringt es vergleichsweise vertiefte, von mehr Bürgern mitgetragene Vorschläge für die Gemeindepolitik. Solche „Tage der Bürgerbeteiligung“ (*town meetings*) sind im angelsächsischen Raum seit Jahrzehnten weit verbreitet. In Italien ist das Verfahren zum ersten Mal 2009 in Rovereto von einer unabhängigen Initiativegruppe angewandt worden, 2011 in Ferrara vom *Movimento5Stelle*, im September 2013 in Parma auf Initiative der Gemeinde selbst und im Dezember 2013 in Acireale (Catania) auf Initiative der Regionalratsfraktion des *Movimento5Stelle* Sizilien. Die Teilnehmerzahl erreichte jeweils einige hundert Personen.

Ablauf des Verfahrens

Im Idealfall wird der „Tag der Demokratie“ von der Gemeinde selbst initiiert unter dem Motto: „Bring dich ein für deine Gemeinde!“ Damit kann eine Gemeinde einen offenen Rahmen zur Sammlung und Diskussion von Vorschlägen bieten oder an einem Tag einzelne Themenschwerpunkte mit den Bürgern erörtern. Am Ende der Veranstaltung sollen präzise Vorschläge vorliegen, über die im Plenum abgestimmt werden kann. Üblicherweise wird ein „Tag der Demokratie“ an einem Sonntag angesetzt. Mit relativ geringen Ressourcen an Zeit und Geld wird ein hoher Grad an Einbeziehung der Bürgerschaft erreicht.

Zusammensetzung und Einladungsmodus

In einer mittelgroßen Stadt (50-100.000 Einwohner) sollte es gelingen, mindestens 500 Bürger und Bürgerinnen zur Teilnahme zu bewegen. Zur Hälfte können die Teilnehmenden per Los ausgewählt und schriftlich vom Bürgermeister eingeladen werden. Die andere Hälfte oder zumindest eine beträchtliche Zahl sollte aus spontanem Interesse teilnehmen. Alle Bürger werden auch über die üblichen Bewerbungskanäle (Plakate, Falter, Internet, Printmedien, TV) sowie über Social Media verständigt. Eine vom Bürgermeister abgehaltene Pressekonferenz

unterstreicht die Bedeutung des „Tags der Demokratie“. Eine Einladung ergeht auch gezielt an alle Vereine, Parteien, Bewegungen, Gemeinderäte, Migrantenverbände. Bei der Zufallsauswahl von geladenen Bürgerinnen werden als Filterkriterien das Geschlecht, das Alter und der Bildungsgrad beachtet, um weniger aktivierte soziale Gruppen einzubeziehen. Am „Tag der Demokratie“ nimmt auch der Bürgermeister teil, der sich verpflichtet, die von der Bürgerversammlung verabschiedeten Empfehlungen im Gemeinderat einzubringen.

Der „Tag der Demokratie“ beginnt mit Grußworten und Kurzreferaten. Dann verteilen sich die Teilnehmer auf verschiedene Arbeitsgruppen, die autonom unter Begleitung eines Moderators Einzelthemen bearbeiten. Am Nachmittag präsentiert jede Arbeitsgruppe ihren Vorschlag (Methode „Das Wort den Bürgern“). Mit einer nachfolgenden World-Café-Runde werden die meistgewählten Vorschläge an einzelnen Tischen vertieft, zu welchen sich alle Teilnehmenden nach freier Wahl setzen können. Im Abschlussplenum werden die Vorschläge vorgestellt, die von den einzelnen Tischen per Abstimmung gutgeheißen worden sind. Zum Schluss wird im Plenum über diese Vorschläge abgestimmt. Nur die mehrheitlich angenommenen Vorschläge werden an den Gemeinderat weitergereicht und im Internetportal der Gemeinde bekannt gegeben.

Bis heute hat erst eine Gemeinde, die Stadt Parma, dieses Verfahren am 29. September 2013 selbst angewandt, während ein „Tag der Demokratie“ in anderen Gemeinden Italiens von politischen Bewegungen oder freien Bürgergruppen abgehalten worden ist. Wie beim Verfahren „Das Wort den Bürgern“ ist an und für sich keine rechtliche Verankerung nötig, entscheidend ist der gute Wille der politisch Verantwortlichen einer Gemeinde. Wenn dieses Verfahren auch in der Gemeindefestsetzung als mögliche Form der Bürgerbeteiligung festgehalten wird, können sich die Bürger mit Nachdruck darauf berufen.

11.3 Die Beiräte: Organe der Bürgerbeteiligung?

Das Verhältnis zwischen Gemeinde und freien Gemeinschaften und Vereinigungen hat in Südtirol besondere Bedeutung: „Den örtlichen Vereinen und Verbänden kommt aufgrund der traditionellen Entwicklung des Dorflebens eine entscheidende Bedeutung zu, weshalb die Gemeinde im Sinne des Subsidiaritätsprinzips eine ständige Zusammenarbeit mit denselben anstrebt...“(Art.31, Satzung der Gemeinde Kurtatsch). Bezogen auf ihre jeweiligen Anliegen können die Vereine verschiedene direkte Beteiligungsformen in Anspruch nehmen (Art.31, Abs.3 Kurtatsch).

In diesem Sinn hat der Gemeinderat in vielen Südtiroler Gemeinden Jugendbeiräte

und Seniorenbeiräte für die Dauer seiner Amtsperiode ernannt, die unter dem Vorsitz des Bürgermeisters oder der zuständigen Referentin zusammentreten. In einigen Gemeinden ist zudem ein Beirat für Familien und für Menschen mit Behinderung eingerichtet worden (z.B. der Familienbeirat in Bozen, Art.71, Satzung). In Meran besteht darüber hinaus ein Beirat der im Bereich Kultur tätigen Vereine, ein Kindergemeinderat und ein Umweltbeirat. In den Stadtgemeinden sind auch Ausländerbeiräte eingerichtet worden, die von den ansässigen Nicht-EU-Bürgern und Staatenlosen direkt gewählt werden (Art.57 und 58 der Satzung von Meran). Diese Beiräte haben beratende Funktion und unterbreiten der Gemeinde Vorschläge zur Verbesserung der Lebensbedingungen der jeweiligen Altersgruppe, sozialen Gruppe oder des bearbeiteten Politikfelds. Die meisten Beiräte werden nicht aufgrund gesetzlich festgelegter, objektiver Kriterien besetzt. Weiters hängt es ganz von den gewählten Vertretern und in erster Linie vom Gemeindeausschuss ab, ob die Ratschläge der Beiräte auch berücksichtigt werden. Somit ist die politische Legitimation der Beiräte gering, und unter den spezifisch Südtiroler Bedingungen auch ihr Einfluss.

Vereine haben ein Vertretungsmandat für ihren Vereinszweck gemäß ihres Statuts. Sozial- und Wirtschaftsverbände nehmen dagegen ein deutlich breiter gefasstes Mandat zur Interessenvertretung wahr. Sie beziehen regelmäßig Stellung auch zu gesamtgesellschaftlichen Fragen auf Gemeinde- und Landesebene. Doch bestehen keine eigenen Beiräte für die zentralen Politikfelder, weshalb der politische Einfluss entweder informell im direkten Kontakt mit den politischen Vertretern erfolgt oder vermittelt über die Parteien und politischen Gruppen. Daraus ergeben sich fehlende Transparenz, mangelnde Überparteilichkeit und ungleiche Zugangschancen. Dies entspricht nicht Kriterien demokratischer Bürgerbeteiligung.

Als Antwort auf dieses Problem sind in einigen Gemeinden Italiens Vereinsregister und Foren für Nicht-Regierungsorganisationen eingerichtet worden. So hat die Gemeinde Bozen ein Verzeichnis gemeinnütziger Organisationen angelegt (Art. 51 der Satzung von Bozen). Die Gemeinde Castenaso (BO) hat einen Beirat aller Vereine und ehrenamtlichen Organisationen eingerichtet (Satzung Castenaso, Art. 32 i.V. mit Gemeindefestsetzung des Vereinswesens, Art.7). Dieser Beirat soll Tätigkeiten und Initiativen zum Wohl der Gemeinschaft koordinieren und die Energien bündeln, um zu übergreifenden Zielsetzungen gemeinsam zu befinden. Der Beirat, dem alle ins Vereinsregister der Gemeinde eingetragenen Vereine beitreten können, erfüllt zwar ähnliche Beratungsfunktionen gegenüber der Gemeinde wie gruppenspezifische Beiräte, soll aber der Fragmentierung der Zuständigkeiten und der „Sektorenlogik“ (Vereinsnabelschau) entgegenwirken und die allgemeinen Interessen der Bevölkerung in den Vordergrund stellen.

12 E-Partizipation: die Zukunft der Bürgerbeteiligung?

Das E-Government, also der Verkehr zwischen Bürgern und Behörden auf elektronischem Weg, ist den meisten Menschen schon geläufig und wird zum Nutzen aller laufend ausgebaut. Können das Netz und alle damit verbundenen Hilfsmittel und Möglichkeiten auch für die Bürgerbeteiligung eingesetzt werden? Natürlich, das Netz ist nicht nur eine treibende Kraft und Voraussetzung für mehr Bürgerbeteiligung, sondern auch ein Medium, das immer mehr für Information, Unterstützungsunterschrift und Abstimmung genutzt wird.

Bei vielen der hier vorgestellten Beteiligungsverfahren ist das Internet eine schon selbstverständliche, manchmal tragende Kommunikations- und Informationsschiene. Internet ersetzt zwar nicht traditionelle Formen der Beteiligung, erleichtert aber viele Prozesse wesentlich. Einige Verfahren wie z.B. Online-Bürgerhaushalte stellen nur mehr aufs Internet ab. Damit rücken einfache netznutzende Bürger und politische Entscheidungsträger zumindest virtuell einander näher.

Zu unterscheiden sind zunächst E-Government und E-Partizipation. Unter E-Government versteht man praktische Anwendungen von IK-Technologie, die öffentliche Dienstleistungen online zugänglich machen. Verwaltungsvorgänge können elektronisch abgewickelt werden, der Behördengang entfällt. Die Verwaltung wird dadurch transparenter und bürgernäher, der Service effizienter und schneller.

Bei E-Partizipation sind die Bürgerinnen nicht Kunden und Leistungsnehmer, sondern gleichwertige Partner bei der politischen Meinungsbildung, Kommunikation und Entscheidungsfindung. E-Partizipation umfasst alle internetgestützten Verfahren, die Bürgerinnen eine aktive Teilhabe an politischen Entscheidungsprozessen ermöglichen. Bürger können sich übers Internet informieren, systematisch anonym befragt werden, in Dialog mit Politik und Verwaltung treten, Unterstützungsunterschriften abgeben und schließlich auch abstimmen.

Bürgerbeteiligung lebt natürlich auch von der direkten Begegnung und vom Dialog zwischen Menschen vor Ort. Präsenzveranstaltungen und Internet-basierte Tätigkeiten können aber gut kombiniert werden. Insgesamt ist das Netz, wenn nicht geradezu ein Segen, mit Sicherheit eine treibende Kraft für mehr Partizipation, aber auch eine Voraussetzung für mehr Bürgerbeteiligung.

Welche Formen von E-Partizipation werden heute angewandt? Für die Durchführung von Internet-gestützter Beteiligung gibt es keine standardisierten Verfahren, ihr Einsatz hängt von der angepeilten Zielgruppe, dem konkreten Anlass, dem Gesamtaufwand und Umfang eines Beteiligungsverfahrens ab. Zudem werden laufend neue, spezielle *tools* und Programme für Beteiligung entwickelt.

Man kann bei der E-Partizipation unterscheiden zwischen Verfahren, die ausschließlich im Netz stattfinden und solchen, die Offline- und Online-Beteiligung kombinieren. Meist werden klassische Präsenzveranstaltungen um die Beteiligung übers Netz ergänzt. Das erste direktdemokratische Instrument der EU, die europäische Bürgerinitiative, spielt sich einschließlich der Unterschriftensammlung vorwiegend im Netz ab. Im Folgenden vier Beispiele:

Internet-Foren

Diese weit verbreiteten Foren bieten Nutzern die Möglichkeit, sich zum Rahmenthema zu äußern und mit allen Teilnehmern zeitversetzt zu diskutieren. Foren können durch unabhängige Organisationen oder politische Institutionen angeboten werden und werden in der Regel durch Moderatoren betreut.

Elektronische Bürgersprechstunden (Politiker-Chats)

Zeitlich begrenzte, textbasierte öffentliche „Sprechstunden“ im Internet im Muster von direkten Frage-Antwort-Chat. Online-Bürgersprechstunden können auch in Form eines Livestreams direkt übertragen werden (z.B. auf dem Videoportal Youtube wie die Bürgersprechstunde des bayrischen Ministerpräsidenten Horst Seehofer im Februar 2011 im Bayernkanal).

E-Petitionen

Bei vielen Institutionen aller Regierungsebenen von der eigenen Gemeinde bis zur EU können über entsprechende Seiten der Portale Eingaben, Petitionen und Beschwerden vorgebracht werden. In Deutschland können diese beim Bundestag eingereicht werden, in Italien beim Parlament (www.senato.it/4306). Derzeit liegen im Petitionsregister in Rom nicht weniger als 1.267 Petitionen auf. Man kann dem italienischen Parlament Petitionen per Post, Fax oder einen Scan mit Originalunterschrift per E-Mail übermitteln.

Massenpetitionen werden hingegen von immer mehr freien Plattformen und Organisationen lanciert, wie z.B. AVAAZ und change.org.

Abschnitt II

DIREKTE DEMOKRATIE UND VOLKSABSTIMMUNGSRECHTE

Das Petitionsrecht kann sehr gut mit der elektronischen Unterschriftensammlung verbunden werden, indem Petitionen an Gemeinden, Landtage und Parlamente zur Unterstützung binnen einer festgelegten Frist im entsprechenden amtlichen Internetportal aufgelegt werden.

E-Unterschriftensammlung und E-Abstimmung

Seine logische Fortsetzung findet die E-Partizipation in der Möglichkeit des wahl- und stimmberechtigten Bürgers, auch seine Unterstützungsunterschrift für ein Volksbegehren, für eine Volksinitiative oder einen Referendumsantrag über Internet abgeben zu können, neben der klassischen Unterschrift auf den Papierbogen auf der Straße oder in öffentlichen Ämtern. Vervollständigt wurde diese technische Erleichterung der Ausübung eines politischen Rechts durch die elektronische Stimmabgabe, die schon in verschiedenen Ländern eingeführt worden ist (Schweiz, Estland). Auslandsschweizer können – nach längerer Testphase in verschiedenen Kommunen – mittlerweile ihre Stimme bei Wahlen übers Netz abgeben. In verschiedenen Schweizer Kommunen wird dieses Recht derzeit auf alle Bürger ausgedehnt.

Grundsätzlich können Online-Beteiligungsverfahren für verschiedene Problemlösungs- und Beteiligungsverfahren, sowie Bedarfslagen genutzt werden. Information, Diskussion, Konsultation/Erhebung und Unterstützungsunterschrift bis hin zur Abstimmung selbst – für all diese Funktionen kann das Netz auch in der direkten Mitwirkung der Bürger an der Gemeindepolitik genutzt werden.

Zur Vertiefung:

A.C. Freschi-F. De Cindio-L. De Pietro (a cura di, 2004), *E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, Formez-Progetto CRC

Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie (2004), *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy*, Formez, Roma

Kubicek Herbert/Lippa Barbara/Kopp Alexander (2011), *Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung – Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

„Bürgerbegehren und Bürgerentscheid haben dazu beigetragen, die Bürgergesellschaft zu stärken, eine neue politische Kultur in den Gemeinden aufzubauen und zahlreiche Chancen auch für die Politiker und Mandatsträger zu eröffnen. Das befürchtete Chaos ist nicht eingetreten. Bürgerbegehren und Bürgerentscheid haben vielmehr zu einer näher am Bürger orientierten Kommunalpolitik geführt. Die Mandatsträger müssen umstrittene Projekte vor der Öffentlichkeit nachhaltiger vertreten. Die dadurch entstehende Notwendigkeit, klare Positionen zu beziehen und für die eigenen Ideen verstärkt zu werben, fördert die Demokratie.“

Günther Beckstein (CSU), ehem. bayer. Staatsminister des Innern

Von der Mitsprache zur Mitentscheidung

Nach den im Teil 1 vorgestellten Verfahren der deliberativen Demokratie nun zur direkten Demokratie im engeren Sinn, nämlich den Abstimmungsrechten. Während deliberative Methoden die politischen Entscheidungen mit Information, Diskussion und Kommunikation in jeder Form vorbereiten, wird über den Bürgerentscheid und Volksabstimmungen eine Sachfrage in der Zuständigkeit der Gemeinde direkt vom Souverän, den Bürgern und Bürgerinnen entschieden. In unserer repräsentativen Demokratie werden fast alle politischen Entscheidungen von gewählten Mandataren getroffen. Mit Initiative und Referendum ziehen die Bürgerinnen und Bürger die Entscheidungsgewalt in wichtigen Einzelsachfragen an sich und entscheiden direkt. Sie werden nicht nur gehört, sondern üben ihr Stimmrecht aus.

Erst dadurch erhält die Bürgerbeteiligung Verbindlichkeit. Nicht zufällig wird in diesem Abschnitt die bloß konsultative „Volksbefragung“ ohne rechtliche Verbindlichkeit nicht behandelt, sondern fällt in den Bereich „deliberative Demokratie“. Zwar können und sollen auch verschiedene deliberative Beteiligungsformen in Rechtsform gekleidet werden – von der Petition über das Recht auf Öffentliche Anhörung bis zur Öffentlichen Debatte bei Großprojekten – um dann von einer Mindestzahl von Bürgern verpflichtend eingefordert werden zu können. So wichtig die Debatte, der Dialog, die gemeinsame Arbeit für das Gemeinwesen sein mögen, entschieden wird erst in einer Abstimmung. Auch in

13 Volksbegehren und Volksinitiative

den Parlamenten wird am Ende der Debatte mit einem schlichten Ja oder Nein entschieden. Erst wenn die politischen Vertreter wissen, dass die Bürger notfalls ihr Stimmrecht in Anspruch nehmen können, nehmen sie die Beteiligung in allen Formen ernst. Erst mit einer guten Regelung der direkten Demokratie, die den Bürgerentscheid auch anwendbar macht, entsteht Verbindlichkeit und Respekt gegenüber der Wählerschaft.

Im Folgenden werden die Grundformen der Volksabstimmungen mit entsprechendem Regelungsvorschlag für die Gemeinde einschließlich des Bürgerhaushalts sowie die Kernpunkte für gute Regeln zur Wahrnehmung dieser Rechte kurz vorgestellt.

Übersicht über die Volksabstimmungsformen (direkte Demokratie)

Bezeichnung des Volksrechts	Italienische Bezeichnung	Art der Volksabstimmung	Rechtswirkung
Volksbegehren	<i>Iniziativa popolare con votazione consiliare (proposta di legge di iniziativa popolare)</i>	Volksinitiative (Volksbegehren) mit Recht auf Gemeinderatsbeschluss	Kann vom GR angenommen oder abgelehnt werden
Volksinitiative	<i>Referendum propositivo</i>	Einführende Volksabstimmung	Ergebnis der Abstimmung bindend
	<i>Referendum abrogativo</i>	Abschaffende Volksabstimmung	
	<i>Referendum statutario</i>	Satzungsänderung durch Volksabstimmung	
Bestätigendes Referendum	<i>Referendum confermativo facoltativo senza controproposta</i>	Bestätigendes Referendum ohne Gegenvorschlag der Bürger	Ergebnis der Abstimmung bindend
	<i>Referendum confermativo facoltativo con controproposta</i>	Bestätigendes Referendum mit Gegenvorschlag der Bürger	
Volksbefragung	<i>Referendum consultivo</i>	Volksabstimmung ohne bindende Wirkung (kein Instrument der direkten Demokratie im engen Sinn)	Keine Verpflichtung der polit. Organe zur Umsetzung

Note: In Bayern (und in Deutschland allgemein) werden Volksbegehren und Volksabstimmungen auf kommunaler Ebene „Bürgerbegehren“ und „Bürgerentscheid“ genannt. In Italien werden die Volksabstimmungsrechte mit „diritti referendari“ bezeichnet. Initiative, Referendum und der Akt der Abstimmung selbst werden im allg. Sprachgebrauch mit Referendum bezeichnet, was häufig zu Missverständnissen führt. Wenn das Ergebnis einer Volksabstimmung nicht bindend ist, spricht man von einer Volksbefragung (Referendum consultivo). In Südtirol werden Volksabstimmungen mit bindender Wirkung oft missverständlich als „Volksbefragungen“ bezeichnet.

Mit Volksinitiative oder schlicht „Initiative“ (z.B. in der Schweiz und in den USA) wird im internationalen Sprachgebrauch zur direkten Demokratie eine Gesetzesinitiative bezeichnet, die von den Bürgern ausgeht. Die Volksinitiative ist das Gaspedal, mit welchem die Bürgerinnen die Politik zu einer neuen Lösung wichtiger Fragen anspornen können. Mit der Volksinitiative wendet sich eine Minderheit in der Bevölkerung an die Gesamtheit der Wählerschaft mit einem Vorschlag zur Neuregelung einer spezifischen Sachfrage.

Eine Volksinitiativvorlage kann in einem voll ausformulierten, in Artikeln gegliederten Gesetzestext bestehen oder ein Anliegen der Bürger und Bürgerinnen kurz beschreiben.⁴¹ Sie kann grundsätzlich zwei Verfahrenswege eröffnen: zum einen kann sie nach der erforderlichen Sammlung einer Mindestzahl von Unterstützerunterschriften direkt zur Volksabstimmung vorgelegt werden (Verfahren der meisten US-Bundesstaaten). Zum anderen wird eine Volksinitiative zunächst dem Parlament, Landtag oder Gemeinderat zur Behandlung vorlegt (in der Schweiz übliches Verfahren). Dieses Repräsentativorgan kann sie annehmen oder verwerfen. Wird die Initiativvorlage verworfen, kommt es zur Volksabstimmung. Dazu kann das Parlament einen Gegenvorschlag zur Abstimmung bringen (Verfahren, das in der Schweiz auf allen Regierungsebenen praktiziert wird). Eine von Bürgern ausgearbeitete Gesetzesvorlage (Volksinitiativvorlage), die dem Parlament, Landtag, Gemeinderat vorgelegt wird, ohne dass die Möglichkeit besteht, bei Ablehnung durch das Vertretungsorgan eine Volksabstimmung einzuleiten, wird als Volksbegehren bezeichnet.⁴²

41 Im Italienischen hat sich die Bezeichnung „referendum propositivo“ eingebürgert. Dabei kann unterschieden werden zwischen der klassischen Volksinitiative (*referendum propositivo a voto popolare*) und dem Volksbegehren (*referendum propositivo a voto consiliare*). Bei diesem kommt es, wie im Text ausgeführt, nur dann zu einer Volksabstimmung, wenn das Empfängerorgan das Volksbegehren nicht rechtzeitig behandelt.

42 Diese wird in Italien auch als „proposta di legge di iniziativa popolare“ bezeichnet, die nur vom Empfängerorgan behandelt werden muss, aber ohne jegliches Recht auf nachfolgende Volksabstimmung (Verfassung, Art.71, Abs.2; vgl. Thomas Benedikter (2014, *Più potere ai cittadini – Introduzione alla democrazia diretta*, POLITiS).

13.1 Das Volksbegehren (Volksinitiative ohne Volksabstimmung)

Das Volksbegehren ist in fast allen Gemeindegesetzen Italiens und Südtirols verankert. Es besteht in einer Vorlage für eine Gemeindeverordnung, die von Bürgern ausgearbeitet wird. Die Zahl der dafür zu sammelnden Unterstützerunterschriften reicht üblicherweise von 0,5 bis 2% der eingetragenen Wähler, manchmal auch mehr. Die Vorlage wird nach Prüfung der Unterstützerunterschriften dem Gemeinderat zur Behandlung vorgelegt. Dem Gemeinderat sind in der Regel keine Fristen zur Behandlung der Vorlage gesetzt. Er kann sie unverändert oder verändert annehmen oder ablehnen.

Da meist keine Fristen für die Behandlung eines Volksbegehrens im Gemeinderat gesetzt sind und da trotz der beträchtlichen Zahl an erforderlichen Unterstützerunterschriften kein Recht auf Volksabstimmung besteht, wird das Volksbegehren von Bürgern nur sehr selten in Anspruch genommen.

Vorschlag für eine rechtliche Regelung in der Gemeindegesetzgebung Art. XXX - Volksinitiative mit Gemeinderatsentscheid (Volksbegehren)

Die Bürger sind berechtigt, dem Gemeinderat eine Rechtsvorlage zur Behandlung und Abstimmung vorzulegen. Zu diesem Zweck muss ein Promotorenkomitee von mindestens 5 Gemeindebürgern gebildet werden.

Dieses Komitee muss unter höchstmöglicher Transparenz öffentlich die Finanzierung seiner Initiative darlegen, andernfalls sie als ungültig erklärt wird. Die Zahl der für ein Volksbegehren zu sammelnden Unterstützerunterschriften muss mindestens 0,5% der Wähler und Wählerinnen der Gemeinde entsprechen. Die Unterschriften müssen innerhalb von 180 Tagen gesammelt werden.

Der Text des Volksbegehrens muss mit den Unterstützerunterschriften dem Generalsekretariat übergeben werden. Er wird nach Prüfung der Unterschriften auf die Tagesordnung der nächstfolgenden Sitzung des Gemeinderats gesetzt. Die abschließende Behandlung des Gesetzentwurfs muss binnen 3 Monaten ab Vorlage der Unterstützerunterschriften erfolgen.

Eine Verstärkung des Gewichts eines Volksbegehrens kann durch die Androhung einer Volksabstimmung in folgender Form erfolgen: wenn der Gemeinderat die Volksbegehrensvorlage in der genannten Frist nicht behandelt, wird nach Erklärung zur Zulässigkeit durch das Garantienkomitee der Gemeinde eine Volksabstimmung darüber anberaunt.

Die Gemeindeverwaltung richtet eine Seite ihres Internetportals für die Volksbegehren ein, die den Bürgern in eindeutiger und zertifizierter Form die Möglichkeit der Vorlage und der Unterstützung von laufenden Volksbegehren bietet. Wenn die Mindestzahl an elektronischen Unterschriften erreicht ist, durchlaufen die Volksbegehrensvorschläge das übliche dafür vorgesehene Verfahren.

13.2 Die Volksinitiative (Volksinitiative mit Volksabstimmung)

Eine Volksinitiative besteht in einer von Bürgern ausgearbeiteten Rechtsvorlage, die mit einer Mindestanzahl von Unterstützerunterschriften dem Gemeinderat vorgelegt wird. Wird sie von diesem nicht angenommen oder nicht in einer vom Promotorenkomitee akzeptierten abgeänderten Form, kommt es zur Volksabstimmung. Der Gemeinderat hat in diesem Fall das Recht, einen Gegenvorschlag zur Abstimmung zu bringen. In Italien wird eine Volksinitiative mit diesem Verfahren noch nicht angewandt.

Vorschlag für eine rechtliche Regelung in der Gemeindegesetzgebung

Art. XXX – Volksinitiative mit Volksabstimmung

Die Bürger können eine Vorlage für eine Gemeindeverordnung als Volksinitiative mit Volksabstimmung einbringen. Die Promotoren einer solchen Volksinitiative müssen ein aus mindestens 5 wahlberechtigten Gemeindebürgern bestehendes Komitee gründen.

Dieses Komitee muss unter höchstmöglicher Transparenz öffentlich die Finanzierung seiner Initiative darlegen, andernfalls sie als ungültig erklärt wird. Die Zahl der für ein Volksbegehren zu sammelnden Unterstützerunterschriften muss mindestens 2% der Wähler der Gemeinde entsprechen. Die Unterschriften müssen innerhalb von 180 Tagen gesammelt werden.

Der Text der Volksinitiativvorlage muss mit den Unterstützerunterschriften dem Generalsekretariat übergeben werden. Nach der fristgerechten Sammlung der erforderlichen Zahl an Unterstützerunterschriften wird die Volksinitiativvorlage auf die Tagesordnung der nächstfolgenden Gemeinderatssitzung gesetzt.

Der Gemeinderat hat das Recht, dem Promotorenkomitee Abänderungen unter Wahrung des ursprünglichen Anliegens vorzuschlagen. Diese können vom Promotorenkomitee angenommen oder abgelehnt werden. Wenn der Gemeinderat

die Vorlage mit Änderungen, die vom Promotorenkomitee akzeptiert werden, verabschiedet, kommt es zu keiner Volksabstimmung.

Der Gemeinderat kann die Vorlage der Volksinitiative ablehnen und einen alternativen Vorschlag für eine Verordnung ausarbeiten. Diese kommt zusammen mit dem Vorschlag des Promotorenkomitees zur Volksabstimmung. Wenn eine vom Promotorenkomitee akzeptierte, abgeänderte Vorlage nicht binnen 12 Monaten ab seiner Vorlage beim Generalsekretariat vom Gemeinderat verabschiedet wird, kommt diese Vorlage und der eventuelle Gegenvorschlag der Gemeinde nach Erklärung zur Zulässigkeit durch das Garantenkomitee zur Volksabstimmung. Das Datum für die Volksabstimmung wird an einem Tag zwischen dem 14. und dem 18. Monat nach Einreichung der Volksinitiativvorlage beim Generalsekretariat angesetzt.

Wenn ein Gegenvorschlag des Gemeinderats vorliegt, können die Wähler sich zwischen diesem, der Volksinitiativvorlage oder dem Status Quo entscheiden, indem sie beide ablehnen.

Wenn der Volksinitiativvorschlag und der Gegenvorschlag zusammen die Mehrheit der Stimmen erreicht haben, gewinnt jene dieser beiden Vorlagen, die mehr Stimmen erhalten hat. Der Gemeinderat darf von der bei der Volksabstimmung angenommenen Volksinitiativvorlage für die gesamte Dauer seiner Amtsperiode nicht abweichen.

Die Gemeindeverwaltung richtet für die Volksinitiativen im Internetportal eine Seite ein, die den Bürgerinnen in eindeutiger und zertifizierter Form die Möglichkeit der Vorlage und der Unterstützung von laufenden Volksinitiativen bietet. Wenn die Mindestzahl an elektronischen Unterschriften erreicht ist, durchlaufen die Volksinitiativvorschläge das übliche dafür vorgesehene Verfahren.

13.3 Die abschaffende Volksabstimmung und die Satzungsinitiative

Diese Art von Volksentscheid richtet sich auf die Abschaffung eines in Kraft befindlichen Rechtsaktes und besteht in zahlreichen Gemeinden Italiens (referendum abrogativo). Eigentlich ist diese Volksabstimmung eine Volksinitiative zur Abschaffung eines bestehenden Gesetzes oder einer Verordnung, denn die Initiative dafür geht von den Bürgern aus. Die in Italien übliche Bezeichnung jeder Art von Volksabstimmung als „referendum“ führt dabei zu Missverständnissen. Im internationalen und deutschen Sprachgebrauch versteht man unter „Referendum“ eigentlich nur das bestätigende Referendum.

Unter Satzungsinitiative versteht man eine Volksinitiative (mit vorausgehendem Volksbegehren) zur Änderung der Gemeindegatzung. Sie muss nicht mit einem eigenen Artikel geregelt werden, denn es genügt, die Satzung nicht als Gegenstand einer Volksabstimmung auszuschließen. Dies ist aber in den meisten Gemeindegatzungen Südtirols derzeit der Fall.

Vorschlag für eine rechtliche Regelung in der Gemeindegatzung

Art. XXX – Die abschaffende Volksabstimmung

Es wird eine Volksabstimmung angesetzt, um einen Rechtsakt der Gemeinde vollständig oder zum Teil abzuschaffen, wenn dies von mindestens 2% der Wahlberechtigten gefordert wird. Der in Frage gestellte Rechtsakt ist abgeschafft, wenn die Mehrheit der abgegebenen Stimmen sich dafür ausspricht. Die Volksabstimmung ist gültig unabhängig von der Zahl der abgegebenen Stimmen. Eine Durchführungsverordnung regelt die Einzelheiten.

Die Regelung der Volksabstimmung in der Gemeindegatzung von Mals

Mals im Vinschgau ist in der Regelung des kommunalen Volksentscheids neue Wege gegangen und hat die Rechte der Bürger in gewissem Ausmaß erweitert.⁴³ Deshalb wird hier der entsprechende Artikel wiedergegeben, die wesentlichen Merkmale der Mitbestimmungsrechte laut Satzung der Gemeinde Mals auf Seite 100.

Art. 40 - Die Volksabstimmungen

1. Volksabstimmungen haben bindende Wirkung und eine Gültigkeit von mindestens drei Jahren.
2. Der Gemeinderat kann in Bezug auf die eigenen Zuständigkeiten mit einer Zweidrittelmehrheit der zugewiesenen Mitglieder eine Volksabstimmung veranlassen.
3. Die Bürger selbst können die Volksabstimmung mit einem Antrag veranlassen, der von wenigstens 6% der in den Wählerlisten der Gemeinde eingetragenen Wähler zu unterzeichnen ist. Falls sich die Abstimmung auf einen Teil der Gemeinde beschränkt, muss der Antrag von wenigstens 10% der dort ansässigen Wähler unterzeichnet werden.

⁴³ Beschluss des Gemeinderats vom 24.5.2012, Abänderung der Gemeindegatzung (Bürgerbeteiligung und Volksabstimmungen). URL: www.gemeinde.mals.bz.it. Die Gemeinde Kurtatsch hat am 12.8.2014 einen fast identischen Wortlaut der Regelung der Volksabstimmungen beschlossen, allerdings mit einem Null-Quorum.

4. omissis

5. Die bestätigende Volksabstimmung dient dazu, einen Beschluss des Gemeinderates oder des Gemeindeausschusses noch einmal auf einer breiten Basis zu überdenken und hat somit eine aufschiebende Wirkung. Beschlüsse des Gemeindeausschusses können nur in jenen Fällen Gegenstand einer bestätigenden Volksabstimmung sein, in denen nicht bereits ein entsprechender Rats- oder Ausschussbeschluss gefasst worden ist. Es obliegt der Kommission für Abstimmungen festzustellen, ob ein betreffender Ausschussbeschluss für die Bürger eine wesentliche Neuerung darstellt und ein Volksabstimmungsantrag berechtigt ist.

6. Die einführende Volksabstimmung hat eine beschleunigende und innovative Funktion. Sie dient dazu, aktuelle Sachangelegenheiten in die Gemeindepolitik einzubringen und einer verbindlichen Entscheidung zuzuführen.

7. Der Gemeinderat kann zu einer von Bürgern beantragten Volksabstimmung seinen Gegenvorschlag einbringen, sodass die Stimmberechtigten anhand einer zusätzlichen Frage entscheiden können, welchen der Vorschläge sie vorziehen.

8. Zulassung - Der vom Promotorenkomitee vor der Unterschriftensammlung vorgelegte Antrag wird von einer Fachkommission, bestehend aus drei Mitgliedern, auf seine Zulässigkeit überprüft und begutachtet, unter besonderer Berücksichtigung der in den Artikeln 7, 8, und 9 der Satzung festgelegten Grundsätze. Die Entscheidung der Kommission ist endgültig.

9. Bei Zulassung der Volksabstimmung auf Bürgerinitiative sowie bei entsprechender Veranlassung von Seiten des Gemeinderates setzt der Bürgermeister die Abstimmung innerhalb von 90 Tagen im Falle einer einführenden und innerhalb von 45 Tagen im Falle einer bestätigenden Volksabstimmung, nicht aber zeitgleich mit anderen Wahlabstimmungen, fest. Zwecks Zusammenlegung mehrerer Volksabstimmungen in einem Jahr kann vom obgenannten Termin abgesehen werden. Die Kundmachung der Volksabstimmung muss die genauen Fragen, den Ort und die Zeit der Abstimmung enthalten. Der Vorgang der Information, und der Abstimmung selbst, sowie weitere Verfahrensmodalitäten werden mit eigener Gemeindeverordnung geregelt.

10. Stimmberechtigt sind alle Bürger, die am Abstimmungstermin das 16. Lebensjahr vollendet haben.

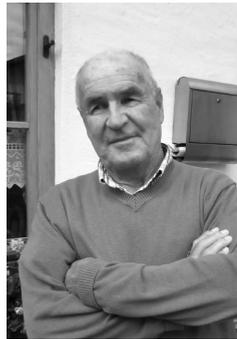
11. Für die Gültigkeit der Volksabstimmung müssen sich 20% der Wahlberechtigten daran beteiligen und die Abstimmung hat einen positiven Ausgang bei einer Mehrheit der Ja-Stimmen gegenüber den Nein-Stimmen.

12. Die Volksabstimmung kann von mehreren Gemeinden gemeinsam durchgeführt werden.



Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern

Ein Gespräch mit Gerhard Ostler, Gemeindebeamter a.D., mehrmaliger Initiator von Bürgerbegehren und Aktivist für Bürgeranliegen in Oberammergau (Bayern)



In Bayern ist am 1. Oktober 1995 mit Volksentscheid eine deutlich bürgerfreundlichere Grundsatzregelung der kommunalen direkten Demokratie eingeführt und im Art. 18a der Bayrischen Gemeindeordnung verankert worden. 53,7% der Wählerschaft entschieden sich damals für den volksbegehrten Entwurf gegen die Vorlage der CSU. Seitdem steht Bayern in der Nutzung des Bürgerentscheids, wie die Volksabstimmung auf kommunaler Ebene bezeichnet wird, an der Spitze in Deutschland. Im Zeitraum 1995-2010 wurden jährlich 118 Bürgerbegehren (in Südtirol: "Antrag auf Volksabstimmung") und 65 Abstimmungen abgehalten. Im Zeitraum 1956-2007 haben 40% aller in Deutschland abgehaltenen Volksabstimmungen in Kommunen in Bayern stattgefunden. Nur 15,7% der Bürgerentscheide haben das nach Gemeindegröße gestaffelte Quorum nicht erreicht. Durchschnittlich beteiligten sich 51,4% der Wahlberechtigten. Bei der Regelung des Bürgerentscheidverfahrens gibt die Bayrische Gemeindeordnung die Grundsätze vor, überlässt den Kommunen jedoch einen erheblichen Gestaltungsspielraum. Zum 15-jährigen Bestand dieser Regelung des Bürgerentscheids führte der Verein «Mehr Demokratie e.V.» aus: „Vielerorts herrscht inzwischen eine neue, kommunikativere politische Kultur, geprägt von einem fairen und toleranten Dialog und der gegenseitigen Anerkennung. Dies ist aber nicht leicht angesichts des noch verbreiteten Lagerdenkens und des Parteienstreits im Kampf um die Macht.“⁴⁴ Über die Gründe für den Erfolg dieser Regelung und die Wirkungen der Bürgerentscheide in Bayern sprachen wir mit Gerhard Ostler, einem sehr aktiven Bürger von Oberammergau, eine Gemeinde, die seit 1996 neun Mal über Bürgerbegehren abgestimmt hat.

Welchen Spielraum haben Sie als Gemeinde, den Bürgerentscheid auf Ihre Präferenzen vor Ort anzupassen?

⁴⁴ Susanne Socher, Frank Rehmet, Fabian Reidinger: 15-Jahres-Bericht bayerischer Bürgerbegehren und Bürgerentscheide Mehr Demokratie e. V. (Hrsg.), München 2010, 19f., URL:

Ostler: Die bayrische Gemeindeordnung enthält im Artikel 18a nur die grundsätzliche Ermächtigung für den Erlass einer Satzung, nicht hingegen ein allgemein verbindliches Verfahren für die Vorbereitung und Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden. Die Kommune hat es somit selbst in der Hand, wie und auf welcher Grundlage sie ihre Bürgerentscheidungsverfahren durchführen will. Den Kommunen kommt ein nicht unbeträchtlicher Spielraum bei der Ausgestaltung ihres Verfahrens zu. Die Gemeinde Oberammergau hat aber bisher keine Satzung zu Bürgerbegehren und Bürgerentscheid erlassen und damit den Bürgern große Verfahrensfreiheiten eingeräumt. Nachhaltige Verfahrensprobleme hat es dadurch nicht gegeben.

Welche Themen werden in Bayern von einem Bürgerentscheid ausgeschlossen?

Ostler: Bürgerentscheide dürfen sich ausschließlich auf den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden beziehen, also solche Angelegenheiten, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln, die eine Gemeinde nach eigenem Ermessen selbstständig und eigenverantwortlich regeln kann. Einem Bürgerentscheid nicht zugänglich sind hingegen überörtliche Angelegenheiten oder solche Fragen, deren Entscheidung in die Zuständigkeit eines anderen Hoheitsträgers fällt sowie vom Staat übertragene Angelegenheiten. Von einem Bürgerentscheid ausgeschlossen bleiben außerdem Fragen der inneren Organisation der Gemeindeverwaltung, Rechtsverhältnisse der Gemeinderatsmitglieder, der Bürgermeister und der Gemeindebediensteten und die Haushaltssatzung.

In Gemeinden wie Oberammergau, also mit einer Bevölkerung von unter 50.000 Einwohnern, gilt ein Zustimmungsquorum von 20% der Wahlberechtigten. Konnte das bei Ihnen immer erreicht werden?

Ostler: Die derzeitigen, 1999 eingeführten gesetzlichen Regelungen für die Durchführung von Bürgerbegehren und Bürgerentscheiden halten wir im Großen und Ganzen für ausreichend. Das Abstimmungsquorum von 20% war bei der Gemeinde Oberammergau bisher kein ernsthaftes Problem. Das Quorum ist in allen Fällen erreicht worden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass dies allgemein so ist. Bei dem nach Einwohnergröße der Gemeinde abgestuften Abstimmungsquorum hat sich in der Praxis die Größenklasse 10.000 bis 50.000 Einwohner als besonders problematisch erwiesen. Dort haben in den ersten 10 Jahren der Anwendung 38,9% aller Bürgerentscheide das Abstimmungsquorum von 20% nicht erreicht, während die Bürgerentscheide in den kleineren Gemeinden bis 5.000 Einwohnern nur in 5,2% und in jenen bis 10.000 Einwohnern nur in 9,2% der Fälle gescheitert sind. Deshalb wäre es wünschenswert, das 20%-Quorum etwas abzusenken.

Die Unterschriftenhürde bewegt sich zwischen 3 und 10% der Wahlberechtigten je nach Größe der Gemeinde, in einer kleineren Gemeinde liegt sie bei 10%. Wie gelingt es, die erforderlichen Unterschriften zusammenzubringen?

Ostler: In Oberammergau ist es immer gelungen, die notwendigen Unterschriften zusammenzubringen. Grundsätzlich glaube ich, dass die nötigen Unterschriften mit steigender Einwohnerzahl immer schwerer zu erreichen sind. Bei uns ist es gängige Praxis, die Unterschriften von Haus zu Haus zu sammeln, aber das muss nicht sein. So werden die Unterschriften nämlich nicht nur schneller, sondern auch sicherer erreicht. Das persönliche Gespräch mit dem Bürger wirkt sich dabei in der Regel positiv auf das geplante Bürgerbegehren aus. Selbstverständlich können die Unterschriften auch im Gemeindeamt geleistet werden. Sie müssen nicht beglaubigt werden, werden aber von der Gemeinde überprüft, und zwar insbesondere darauf, ob die unterschreibende Person Bürger der Gemeinde ist und unter Umständen mehrfach unterschrieben hat.

Der erste Schritt für einen Bürgerentscheid in der Gemeinde ist das Bürgerbegehren. Was geschieht, wenn der Gemeinderat andere Vorstellungen hat?

Ostler: Der Gemeinderat muss spätestens innerhalb eines Monats nach Einreichung des Bürgerbegehrens über seine Zulässigkeit entscheiden. Lange Zeit war es heftig umstritten, ob der Gemeinderat dabei auch eine Kontrolle der materiellen Rechtmäßigkeit vornehmen kann. Das hat der Bayrische Verwaltungsgerichtshof inzwischen geklärt. Danach kann sich die Zulässigkeitsprüfung auch darauf erstrecken, ob die mit dem Bürgerbegehren angepeilten Maßnahmen mit der Rechtsordnung in Einklang stehen. Dies hat zur Folge, dass ein auf ein rechtswidriges Ziel gerichtetes Bürgerbegehren unzulässig wäre. Gegen die Entscheidung des Gemeinderats können die Initiatoren des Bürgerbegehrens natürlich Klage erheben. Beschließt der Gemeinderat die Durchführung der mit dem Bürgerbegehren verlangten Maßnahme, entfällt kraft Gesetz der Bürgerentscheid. Darüber hinaus kann der Gemeinderat beschließen, dass zum Bürgerentscheid über ein Bürgerbegehren ein Kompromissvorschlag oder Konkurrenzvorlage seitens des Gemeinderats vorgelegt wird. Üblicherweise widersprechen sich Ratsbegehren und Bürgerbegehren in der anstehenden Entscheidung. Es handelt sich um zwei Bürgerentscheide, die an einem Tag und auf einem Stimmzettel zusammengefasst werden. Der Gemeinderat hat dann aber eine Stichfrage für den Fall zu beschließen, dass die gleichzeitig zur Abstimmung gestellten Fragen beide eine Mehrheit erhalten.

Wie kann ein Bürgerentscheid wieder aufgehoben werden?

Ostler: Es besteht eine Bindungswirkung von einem Jahr für Bürgerentscheide, d.h. innerhalb eines Jahres kann ein Bürgerentscheid nur durch einen neuen Bürgerentscheid abgeändert werden. Diese Bindungswirkung besteht allerdings nicht, wenn sich die für den Bürgerentscheid maßgeblichen rechtlichen oder tatsächlichen Umstände nachträglich wesentlich geändert haben. Diese Frist ist allerdings zu kurz und sollte auf zwei Jahre verlängert werden. In der Regel wird das Votum der Bürger zwar respektiert, es gibt aber immer wieder Gemeinderäte,

die schon gleich nach einem Bürgerentscheid kund tun, sich nach dem Ablauf der Bindungswirkung nicht mehr an den Bürgerentscheid halten zu wollen.

Oberammergau hat einen politisch recht bunt zusammengesetzten Gemeinderat. Wie hat sich die bestehende Regelung für die Bürgerentscheide auf die Demokratie in der Gemeinde ausgewirkt?

Ostler: Derzeit ist nur eine Partei, nämlich die CSU, mit 3 von 20 Mitgliedern im Gemeinderat vertreten. Der Rest besteht aus Mitgliedern freier Listen. Man möchte meinen, dass sich bei einer solchen Zusammensetzung laufend wechselnde Mehrheiten ergeben, was nicht der Fall ist. Vielmehr haben sich zwei große Blöcke gebildet, die sich in aller Regel bei wichtigen Entscheidungen konträr gegenüber stehen und somit Entscheidungen meist nur mit knapper Mehrheit erfolgen. Dies führt dazu, dass die politische Auseinandersetzung nicht nur im Gemeinderat, sondern mit Vehemenz auch in der Bevölkerung geführt wird, die es nicht hinnehmen will, immer nur vor vollendete Tatsachen gestellt zu werden. Häufig wird nämlich der Bürger überhaupt nicht oder zumindest nicht ausreichend informiert und nicht in die politische Willensbildung einbezogen.

Exemplarisch dafür steht der Fall der Bewerbung Münchens für die olympischen Winterspiele 2018. Oberammergau sollte dabei neben München, Garmisch-Partenkirchen und Berchtesgaden einer der Austragungsorte werden. Der Gemeinderat hat der Bewerbung in nicht-öffentlicher Sitzung mit 19 zu 1 Stimmen zugestimmt, ohne dass darüber vorher im Ort auch nur ein Wort gesprochen wurde. Die Bevölkerung wusste von nichts. Ein Bürgerbegehren kam lediglich deshalb nicht mehr zustande, weil die betroffenen Grundstückseigentümer ähnlich wie in Garmisch-Partenkirchen Schwierigkeiten machten und deshalb das Bewerbungskomitee frühzeitig auf Oberammergau als Austragungsort verzichtete.

Wird mit dem Bürgerentscheid nicht die Macht des Gemeinderats zu stark eingeschränkt?

Ostler: In den letzten Jahren wurden mit Bürgerentscheiden mehrere weitreichende Entscheidungen des Gemeinderats aufgehoben oder verhindert. Darüber waren die meisten Gemeinderatsmitglieder so erbost, dass sie gar mit Rücktritt drohten. Der Gemeinderat konnte sich mit dem artikulierten Bürgerwillen eigentlich nie so recht abfinden. Doch die Gefahr, dass die Entscheidungskompetenz des Gemeinderats durch Bürgerentscheid übermäßig eingeschränkt wird, sehen wir nicht. Der Gemeinderat muss einfach seine Hausaufgaben machen und den Bürger frühzeitig in Entscheidungsprozesse einbinden. So wird er dann rechtzeitig Erfahrungen sammeln können, wie die Bürger zu geplanten Maßnahmen stehen. Im Gegensatz zum Gemeinderat ist der Bürgerentscheid von der Bevölkerung immer respektiert und akzeptiert worden, das ist etwas sehr Positives. Der politische Friede war stets und auch nachhaltig wieder hergestellt.

In Italien werden bei Bürgerentscheiden immer wieder von den Gemeindeverantwortlichen die Kosten als Bedenken ins Feld geführt. Wie hoch liegen die Kosten für einen solchen Entscheid in Oberammergau?

Ostler: Bei uns liegen die Kosten pro Bürgerentscheid bei ca. 7-8.000 Euro, im Wesentlichen Druckkosten für Stimmzettel und öffentliche Bekanntmachungen. Die Beschäftigten der Gemeinde, die bei der Abwicklung des Bürgerentscheides mitwirken, erhalten hierfür keine besondere Vergütung. Die Mehrarbeit wird mit mehr Freizeit abgegolten. Der Anteil der Briefwähler ist ständig angestiegen und lag zuletzt bei ca. 40 %. Der Bürgerentscheid wird vom Wahlamt durchgeführt, das auch bestimmt, welche Bürger zum Wahldienst herangezogen werden. Es besteht eine gesetzliche Verpflichtung, diese Aufgabe zu übernehmen, es sei denn, jemand hat einen triftigen Grund, die Verpflichtung abzulehnen.

In Bayern sind bisher über 1000 Bürgerentscheide abgehalten worden, fast die Hälfte aller in Deutschland durchgeführten Volksabstimmungen auf kommunaler Ebene. Worauf führen Sie das zurück?

Ostler: Mit Sicherheit nicht drauf, dass es sich bei den Bürgern des Freistaats Bayern um einen Menschenschlag handelt, der besonders renitent und streitsüchtig wäre. Ich könnte mir gut vorstellen, dass die entsprechenden gesetzlichen Regelungen in Bayern ein gerüttelt Maß zu der Vielzahl von Bürgerentscheiden beigetragen haben. Bayern hat nämlich im Gegensatz zu vielen anderen Bundesländern dankenswerterweise jedwede Regulierungswut vermissen lassen und eine von vielen Zwängen freie gesetzliche Regelung geschaffen, die Bürgerbegehren nicht von vornherein und bewusst erschweren.

Was würden Sie an der derzeitigen bayrischen Regelung des kommunalen Bürgerentscheids verbessern?

Ostler: Wir hatten bei unseren Bürgerbegehren bisher keine Probleme, die auf gesetzliche Regelungen zurückzuführen wären. Diese Regelungen sind ein ausgezeichnetes Instrument, die Bürger in gemeindlichen Angelegenheiten mitbestimmen zu lassen. Eine geringfügige Senkung des Abstimmungsquorums und eine Verlängerung der Bindungswirkung auf zwei Jahre wäre wünschenswert.

Zur Vertiefung

Otmar Jung, *Bürgerbegehren und Bürgerentscheid*, in: *Historisches Lexikon Bayerns*, URL: <http://www.historisches-lexikon-bayerns.de/artikel/artikel_45963> (20.11.2012)

Bürgerbegehren und Bürgerentscheid in Bayern, auf: www.wikipedia.de
Mehr Demokratie e.V., *Volksbegehrensbericht*, URL: http://bayern.mehr-demokratie.de/bayern_buergerbegehren.html

Mehr Demokratie e.V., *Landesverband Bayern, Datenbank zu den Bürgerbegehren*, URL: www.mehr-demokratie.de/bb-datenbank.html

14 Das bestätigende Referendum

Hier die wesentlichen Merkmale der Mitbestimmungsrechte der Bevölkerung laut Satzung der Gemeinde Mals:

1. Die Volksabstimmung hat beschließenden Charakter, d.h. die Verwaltung muss den Entscheid umsetzen. Viele Gemeinden in Südtirol sehen nur unverbindlich befragende Formen der Volksabstimmung vor. So z.B. in Mühlbach, wo am 21. September eine solche Volksabstimmung zur Verlegung der Bergstation Seilbahn nach Meransen stattfinden wird.
2. Die Gemeinde Mals gibt den BürgerInnen beide Grundpfeiler der Direkten Demokratie in die Hand: die Volksinitiative und das Referendum. Die Volksinitiative, um - wie im gegebenen Fall - über einen Vorschlag aus der Bürgerschaft abstimmen zu lassen. Das Referendum, um nötigenfalls die BürgerInnen selber entscheiden zu lassen, ob ein vom Gemeinderat oder vom Ausschuss gefasster Beschluss in Kraft treten soll.
3. Das Beteiligungsquorum ist zwar vorgesehen, aber auf 20% reduziert und kann somit nicht zum Boykottieren einer Volksabstimmung missbraucht werden.
4. Die Unterschriften für die Volksinitiative können frei gesammelt werden, d.h. sie müssen nicht von einer Amtsperson oder einem Mandatsträger aufwändig beglaubigt werden.
5. Alle Stimmberechtigten (ab 16 Jahre!) haben zusammen mit den Abstimmungsunterlagen ein sogenanntes Abstimmungsheft zugestellt bekommen. Darin sind die Fragestellung, Informationen und eine anschauliche Anleitung zur Wahl wiedergegeben. Überdies haben den Befürwortern und den Gegnern des Vorschlags zum Pestizidverbot je zwei Seiten zur Verfügung gestanden, um ihre Argumente darzulegen. Für die unparteiische Gestaltung des Heftes war die unabhängige Kommission zur Durchführung der Volksabstimmung verantwortlich.
6. Die Abstimmung selbst findet nicht, wie üblich, an einem Tag in den Wahlsektionen statt, sondern erstreckt sich als briefliche Abstimmung über zwei Wochen. Damit haben mehr BürgerInnen die Möglichkeit an der Abstimmung teilzunehmen, werden alle durch die Zusendung der Abstimmungsunterlagen auf die Abstimmung aufmerksam gemacht und können sich in aller Ruhe zu Hause - auch anhand des Abstimmungsheftes - mit der Frage befassen.
7. Schließlich hätte der Malser Gemeinderat die Möglichkeit gehabt, einen Gegenentwurf zum Vorschlag der Einbringer zu verabschieden und diesen gleichzeitig zur Abstimmung zu bringen. Wäre diese Möglichkeit vom Gemeinderat genutzt worden, dann hätten die Stimmberechtigten zwischen zwei Vorschlägen wählen können

Quelle: Mitteilung der INITIATIVE für MEHR DEMOKRATIE, 4.9.2014

Das Referendum bildet mit der Volksinitiative die beiden Grundsäulen der direkten Demokratie. Ist die Volksinitiative das Gaspedal, dann ist das bestätigende Referendum eine Art Bremse seitens der Bürger, die einen „Konsenstest“ verlangen, bevor eine neue Norm in Kraft tritt. Es dient den Bürgern als Vetoinstrument bei der Verabschiedung von Rechtsnormen durch die gewählten Vertretungsorgane. Dort verabschiedete Rechtsnormen können vor ihrem Inkrafttreten einer Volksabstimmung unterworfen werden, um zu prüfen, ob die Wählerschaft einverstanden ist. Wenn die Bürger nicht zustimmen, wird die Rechtsnorm ad acta gelegt.

14.1 Das bestätigende Referendum ohne Bürgervorschlag

In der Schweiz bildet das bestätigende Referendum das am stärksten genutzte Instrument direkter Demokratie, auch auf Gemeindeebene. Es hat sich als Kontrollinstrument der Bürger gegenüber den politischen Vertretern außerordentlich bewährt.⁴⁵

In Italien ist mit der Verfassung nur das abrogative Referendum eingeführt worden, mit welchem erst nach ihrer Verabschiedung bestehende Rechtsnormen abgeschafft werden können. Doch ist das fakultative bestätigende Referendum weit effizienter als das abschaffende Referendum, zumal es schon in der Phase der Beschlussfassung greift und den potenziellen Schaden einer Rechtsnorm von vornherein verhindert. Wenn eine Rechtsnorm mit bestätigendem Referendum vom Volk abgelehnt wird, tritt sie gar nicht erst in Kraft.

In der Verfassung des Kantons Zürich ist die demokratisch beste Form des bestätigenden Referendums verankert, nämlich das Referendum mit Gegenvorschlag

⁴⁵ Vgl. Kaufmann, Buechi, Braun (2010), *Guida alla Democrazia Diretta 2010*, IRI Europe Istituto europeo per l'iniziativa e il referendum; im Volltext herunterladen von: www.paolomichelotto.it

der Bürger. Diese können damit am selben Tag der Volksabstimmung gegen die Vorgabe ihrer Vertreter stimmen und gleichzeitig den eventuell von Bürgern vorgelegten Gegenvorschlag annehmen. Außerdem besteht in der Schweiz auch das obligatorische Referendum für verschiedene, besonders wichtige Fragen, z.B. Änderungen an der Bundes- oder an der Kantonalverfassung oder an der Gemeindegesetzgebung.

In Italien ist dieses Verfahren nicht zulässig (Art.6, Abs.4 des Einheitstextes für die Lokalkörperschaften). Die Gemeindegesetzgebungen werden vom Gemeinderat mit Zweidrittel-Mehrheit verabschiedet. Wenn diese Mehrheit nicht erreicht wird, wird die Abstimmung binnen 30 Tagen wiederholt. Das Statut gilt als genehmigt, wenn es in zwei Wahlgängen die absolute Mehrheit der Stimmen im Gemeinderat erhält. Dieses Verfahren wird auch hinsichtlich der Abänderung der Gemeindegesetzgebung angewandt. Somit können die Bürger und Bürgerinnen in Italien keine Volksinitiative zur teilweisen Änderung des Statuts ihrer Gemeinde durchführen. Sie können allenfalls eine Volksbefragung erwirken, die der Gemeinderat berücksichtigen kann, aber auch nicht.

In Südtirol ist die „bestätigende Volksabstimmung“ erstmals in der Gemeinde Mals 2012 eingeführt worden (Satzung Art. 40, Abs.5). Sie dient dazu, einen Beschluss des Gemeinderates oder des Gemeindeausschusses noch einmal auf breiter Basis zu überdenken und hat somit eine aufschiebende Wirkung. Beschlüsse des Gemeindeausschusses können nur in jenen Fällen Gegenstand einer bestätigenden Volksabstimmung sein, in denen nicht bereits ein entsprechender Rats- oder Ausschussbeschluss gefasst worden ist. Die erforderliche Zahl der Promotoren und Unterstützerunterschriften ist dieselbe wie bei der Volksinitiative (einführende Volksabstimmung). Doch sind die Zeiten der Vorlage eines solchen Antrags ab Beschluss des Gemeinderats oder des Gemeindeausschusses halbiert. Es obliegt der Kommission für Abstimmungen festzustellen, ob ein betreffender Ausschussbeschluss für die Bürger eine wesentliche Neuerung darstellt und ein Volksabstimmungsantrag berechtigt ist.

Nicht gestattet ist ein Antrag auf bestätigende Volksabstimmung gegen einen Rechtsakt des Ausschusses, der nur in Umsetzung eines zuvor erfolgten Beschlusses des Gemeinderates erfolgt.

Vorschlag für eine rechtliche Regelung in der Gemeindegesetzgebung

Art. XXX – Das bestätigende Referendum ohne Bürgervorschlag

Das Inkrafttreten eines Rechtsaktes der Gemeinde wird ausgesetzt, wenn dies innerhalb von 10 Tagen ab Verabschiedung von einem Bürgerkomitee verlangt wird,

das aus 11 Bürgern besteht und von mindestens 0,2% der Wahlberechtigten mit ihrer Unterschrift unterstützt wird. In der Folge wird ein bestätigendes Referendum angesetzt, wenn binnen drei Monaten ab Verabschiedung des betroffenen Rechtsaktes durch den Gemeinderat die Forderung nach einem Referendum von mindestens 2% der Wahlberechtigten mit ihrer Unterschrift unterstützt wird. Wenn die nötige Unterschriftenzahl nicht erreicht wird, tritt der betroffene Rechtsakt in Kraft. Wird das bestätigende Referendum abgehalten, tritt der vom Gemeinderat verabschiedete, in seiner Wirkung ausgesetzte Rechtsakt in Kraft, wenn die Mehrheit der gültigen Stimmen beim bestätigenden Referendum dafür ist. Wenn sich die Mehrheit der gültig Abstimmenden beim bestätigenden Referendum dagegen ausspricht, tritt der Rechtsakt nicht in Kraft und kann fünf Jahre lang nicht mehr im Gemeinderat eingebracht werden.

Die einem bestätigenden Referendum unterworfenen Rechtsakte treten bei Bestätigung durch die Wähler am Tag nach dem Referendum in Kraft. Der Gemeinderat darf das Ergebnis des bestätigenden Referendums für die Dauer seiner Amtszeit nicht modifizieren.

Die Volksabstimmung ist gültig unabhängig von der Beteiligung. Einzelheiten regelt eine Durchführungsverordnung.

14.2 Das bestätigende Referendum mit Gegenvorschlag

Der Kanton Zürich erlaubt seinen Bürgern, bei einem bestätigenden Referendum einen Gegenvorschlag zur Abstimmung zu bringen. So können die Bürger sich zwischen mehreren Möglichkeiten entscheiden: den vom Gemeinderat verabschiedeten Rechtsakt annehmen oder verwerfen, den von den Bürgern eingebrachten Gegenvorschlag annehmen oder verwerfen, beide Vorschläge zur Neuregelung ablehnen (es bleibt beim Status quo).

Vorschlag für eine rechtliche Regelung in der Gemeindegesetzgebung

Art. XXX – Bestätigendes Referendum mit Gegenvorschlag der Bürger

Nach Erwirkung der Aussetzung des Inkrafttretens eines Rechtsaktes kann das Promotorenkomitee einen Gegenvorschlag einbringen. Das Garantenkomitee spricht sich zur Zulässigkeit des Gegenvorschlags aus.

Wenn die für die Abhaltung der Volksabstimmung nötigen Unterschriften gesammelt wurden, werden der vom Gemeinderat verabschiedete Rechtsakt und der vom Promotorenkomitee vorgelegte Gegenvorschlag zusammen zur Volksabstimmung gebracht. Die Wähler können sich für den Vorschlag des Gemeinderats, für

den Gegenvorschlag des Promotorenkomitees oder gegen beide Vorschläge aussprechen, um den bestehenden Zustand beizubehalten.

Wenn der Gemeinderatsvorschlag und der Gegenvorschlag zusammen die Mehrheit der Stimmen erhalten, wird jener Vorschlag in Kraft gesetzt, der von beiden Reformvorlagen die höhere Stimmenanzahl erreicht hat.

Die Volksabstimmung ist gültig unabhängig von der Zahl der abgegebenen Stimmen. Eine Durchführungsverordnung regelt die Einzelheiten.

Im August 2014 hat die Gemeinde Kurtatsch ihre neue Satzung verabschiedet, die eine Reihe neuer Elemente zur Förderung der Bürgerbeteiligung, zur Erleichterung der Volksabstimmungen und zur Verbesserung der Transparenz und Informationspflichten der Gemeinde enthält.⁴⁶ Dies war Anlass für ein Gespräch mit dem Kurtatscher Bürgermeister.

⁴⁶ Vgl. Gemeindegatzung Kurtatsch, Ratsbeschluss Nr. 29/R vom 12.8.2014, demnächst auf der Website der Gemeinde Kurtatsch einsehbar.



Ein neuer Anlauf für mehr Bürgerbeteiligung in der Gemeinde

*Ein Gespräch mit Dr. Martin Fischer,
Bürgermeister von Kurtatsch*



Welche Tätigkeiten hat die Gemeinde Kurtatsch in Gang gesetzt, um die Bürgerbeteiligung zu fördern?

Fischer: wir haben folgende Aktionen gestartet: 2011 sind wir mit einer Gruppe interessierter BürgerInnen nach Langenegg in Vorarlberg gefahren, um uns vor Ort über die konkreten Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung zu informieren. Wir haben in einer Klausurtagung des Gemeinderates Arbeitsgruppen zu sachspezifischen Themen begründet. Wir haben eine Arbeitsgruppe für die Überarbeitung der Satzung der Gemeinde einberufen, die 2014 genehmigt worden ist. Wir haben die Homepage, vor allem was die Transparenz und Bürgerbeteiligung betrifft, versucht zu verbessern (auch dafür ist eine Arbeitsgruppe von interessierten Bürgern geschaffen worden). Wir haben die Ausarbeitung eines strategischen Dorfentwicklungsplanes mit Bürgerbeteiligung in Auftrag gegeben (Projekt im Gange). Wir haben versucht, Bürgerversammlungen anders zu gestalten: die einzelnen Arbeitsgruppen konnten ihre Projekte und Initiativen vorstellen. Wir haben Arch. Gruber (nonconform Architektur) aus Wien eingeladen, um über die Möglichkeiten konkreter Bürgerbeteiligung bei Projekten zu beraten. Wir haben einen Planungswettbewerb mit Bürgerbeteiligung für die Umgestaltung eines Areals in der Dorfmitte gestartet.

Ist mehr Bürgerbeteiligung als bisher in Kurtatsch überhaupt nötig? Gibt es eine entsprechende Nachfrage?

Fischer: Die Nachfrage ist gering. Die Bürger sind es nicht gewohnt und verspüren kaum den Bedarf. Wenn man etwas inszeniert, besteht ein bestimmtes Interesse, aber doch sehr distanziert.

In Südtirol werden jährlich nur sehr wenige Volksabstimmungen abgehalten. Worauf ist diese geringe Anwendung eines grundlegenden Bürgerrechts zurückzuführen?

Fischer: In einer kleinen Gemeinde kann jeder seine Anliegen vorbringen und kann sich auch Gehör verschaffen, wenn er will. Man ist es überhaupt nicht gewohnt, den Weg über Bürgerinitiativen zu gehen.

Die Kurtatscher Gemeindeverordnung zur Abhaltung von Volksabstimmungen liest sich – abgesehen von der allgemein verwendeten, aber nicht treffenden Bezeichnung „Volksbefragung“ – sehr kompliziert. Man kann sich als Bürgergruppe von solchen Bestimmungen leicht einschüchtern lassen, überhaupt einen Bürgerentscheid anzustreben. Kann eine Gemeinde von sich aus bürgerfreundlichere Anwendungsregelungen herausbringen?

Fischer: Wir haben es in der neuen Satzung versucht, allerdings ist dieser Bereich noch ausbaufähig. Erst die Erfahrungen mit konkreten Anwendungsversuchen wird zeigen, was an Verfahrensstrukturen notwendig und sinnvoll ist.

Das Beteiligungsquorum ist in 11 Südtiroler Gemeinden auf Null oder 15-20% abgesenkt worden. Es stellt bekanntlich ein wesentliches Hindernis für eine bürgerfreundliche Regelung dar. Wie ist das in Kurtatsch?

Fischer: Der Kurtatscher Gemeinderat war einer der ersten (2009), der das Quorum auf 25% reduziert hat, allerdings ist der Beschluss nie umgesetzt worden. In der neuen Satzung von 2014 haben wir das Beteiligungsquorum abgeschafft.

Auf Gemeindeebene können „Volksbefragungen“ mit befragendem, beschließendem oder abschaffendem Charakter durchgeführt werden. Was fehlt ist das bestätigende Referendum, also das Vetorecht der Bürger. Ist dieses Recht, wie in Mals, jetzt auch in Kurtatsch vorgesehen?

Fischer: Die neue Satzung sieht auch diese Möglichkeit vor. Die ganze Materie ist allerdings noch mit dem italienischen Verwaltungsrecht in Einklang zu bringen.

Welche Gefahren sehen Sie durch den verstärkten Ausbau der Rechte der Bürger auf Mitsprache und Mitentscheidung in der Gemeindepolitik?

Fischer: Ich sehe keine Gefahren, aber wenig Begeisterung der Bürger und Bürgerinnen. Die althergebrachte Rollenverteilung Bürger (unten) – Politikerklasse (die da oben) hat tiefe Wurzeln. Wenn das Volk die ihm zustehende Rolle gemäß demokratischen Grundrechten einfordern würde, müsste dieses Denkmuster durchbrochen werden. Der Politiker übernimmt dann andere Rollen, nämlich jene des Moderators und des Umsetzers von Ideen. Unsere neue Satzung versucht, diese Rolle zu definieren.

Eine besondere Gewichtung hat das Informationsrecht innerhalb der Gemeindegremien. Die meisten Gemeinden verpflichten sich zu größtmöglicher Information durch die verantwortlichen Dienststellen. Wer überwacht in den Gemeinden, ob diese Transparenz tatsächlich gegeben ist und an wen können sich Bürger bei der Verweigerung von Informationsrechten wenden?

Fischer: Die allgemeinen Informationen werden durch Gemeindeblatt und durch die Homepage gewährt. Natürlich hängt es davon ab, wer das Gemeindeblatt macht und wer die Homepage gestaltet. Für das Gemeindeblatt ist in der Satzung ein

vom Gemeinderat zu bestimmendes Redaktionskomitee vorgesehen. Eine eigene Verordnung über das Aktenzugangsrecht wird noch erfolgen, worin auch eventuelle Beschwerderechte berücksichtigt werden.

In anderen Regionen, auch im deutschsprachigen Raum, werden immer mehr deliberative Verfahren angewandt, also Verfahren der Mitsprache der Bürger ohne Mitentscheidung, (z.B. Bürgerräte, Bürgerhaushalte, die „Öffentliche Debatte“, Zukunftswerkstätten, Bürgerbeteiligung an Beratungsgremien usw.). Was halten Sie von derartigen Verfahren?

Fischer: Ich verfolge sie mit großem Interesse. Man muss bei jedem Vorhaben im Vorfeld entscheiden, ob und welche Formen der Bürgerbeteiligung anwendbar und sinnvoll sind. Einige davon haben wir experimentiert oder sind gerade mitten drin. Es braucht sicher Verfahrensregeln, auch Strukturen sind unabdingbar, aber viel wichtiger ist das Engagement der BürgerInnen - und das ist sehr bescheiden.

Manche Bürgermeister weisen bei Hinweis auf die geringe Anwendung von Verfahren der Bürgerbeteiligung auf die Kosten solcher Verfahren hin, die die Gemeindegremien belasten. Halten Sie eine landesgesetzliche Förderung der Bürgerbeteiligung zugunsten der Gemeinden für sinnvoll und notwendig?

Fischer: Ich halte es für unabdingbar, dass Geldmittel für Bürgerbeteiligungsverfahren vorgesehen werden. Dafür wird es wohl ein eigenes Landesgesetz über die verschiedenen Formen der Bürgerbeteiligung brauchen. Bei Kostenvoranschlägen für Projekte ist dieser Aspekt vorzusehen.

15 Der Bürgerhaushalt - Die Finanzen der eigenen Gemeinde mitbestimmen

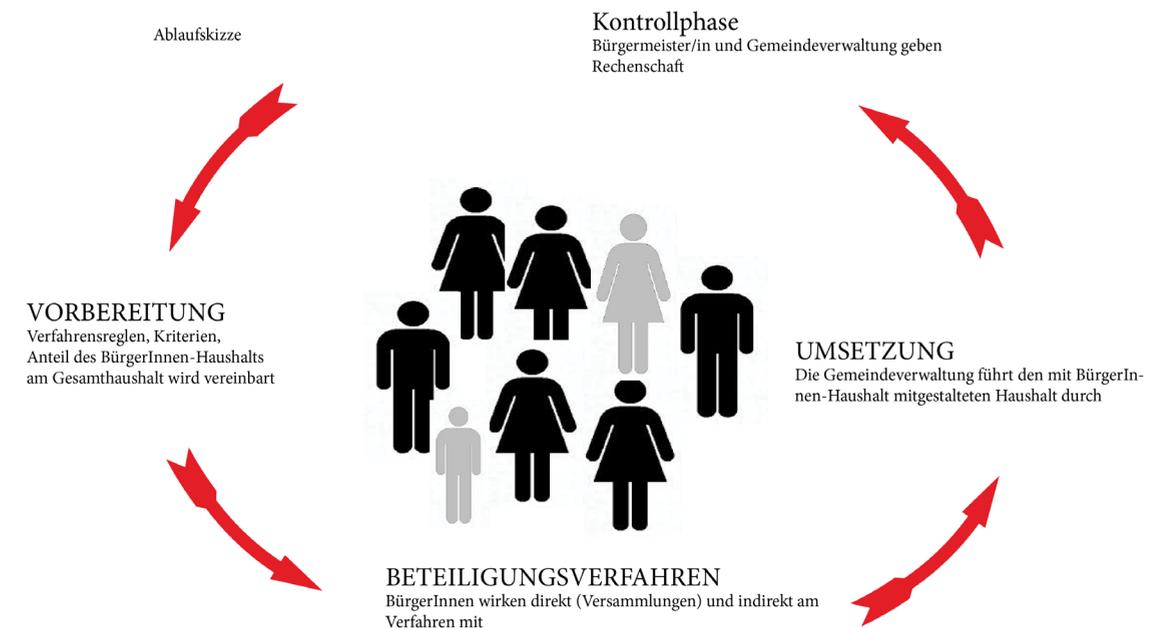
Der Bürgerhaushalt ist keine bloß einmalige Volksabstimmung oder Umfrage, sondern ein auf Dauer angelegtes, genau geregeltes Verfahren. In der Regel wird mit dem Bürgerhaushalt zumindest über einen Teil des Haushaltsvoranschlags, meistens über einen Teil der Investitionen des kommenden Jahres mitbestimmt. Dabei werden die Bürger viel genauer als bisher über den Haushaltsvoranschlag informiert, sie können eigene Vorschläge entwickeln und in aufeinander abgestimmten Bürgerversammlungen zumindest über einen Teil der Investitionsvorhaben mitentscheiden.

15.1 Mitentscheidung bei den Gemeindefinanzen

Normalerweise haben die Bürger und Bürgerinnen in Italien aufgrund der Verfassung (Art. 75, Absatz 2) keinen Zugriff auf die öffentlichen Haushalte, auf Ausgaben und Steuerbestimmungen. Als Bürger können wir in Italien demnach nicht direkt über die Gemeindefinanzen abstimmen. Doch gibt es seit über Jahrzehnten bewährte Verfahren der Bürgerbeteiligung an Haushaltsentscheidungen auf kommunaler Ebene. Der sog. Bürgerhaushalt bietet den Bürgerinnen die Möglichkeit, direkt, dauerhaft und eigenständig an der Gestaltung des Gemeindehaushalts mitzuwirken.

Der Bürgerhaushalt ist das erfolgreichste Partizipationsinstrument auf kommunaler Ebene der letzten 15 Jahre. In Brasilien und Neuseeland entstanden, breitete sich diese Form der Bürgerbeteiligung in den letzten Jahren gleichzeitig in mehreren Ländern Europas aus. Vom Jahr 2001 bis 2010 stieg die Zahl der Beispiele auf über 300 an. Dazu gehören sowohl Großstädte wie das über 700.000 Einwohner zählende Sevilla in Andalusien oder Bezirke der europäischen Hauptstädte London, Paris, Rom und Berlin, als auch mittlere Städte wie Hilden und Emsdetten in Deutschland, Modena und Bergamo in Italien. Außerdem sind Bürgerhaushalte in kleineren Kommunen zu finden, z.B. in Grottammare und in 20 Gemeinden der Toskana.

DER BÜRGERHAUSHALT



Doch was nützt ein Bürgerhaushalt, wenn die Gemeinden ohnehin knapp bei Kasse sind? Ist das Verfahren nicht zu aufwändig, wenn gleichzeitig gespart werden muss? Nein, das Verfahren ist im Vergleich zum Zugewinn an demokratischer Mitbestimmungsmöglichkeit nicht besonders aufwändig. Zudem hat es sich gerade bei knapper werdenden Gemeindefinanzen als Vorteil erwiesen, dass Bürgerwissen für effizientere Lösungen erschlossen wird, dass Sparmöglichkeiten gemeinsam erörtert und bestehende Verschwendung mithilfe der Bürger aufgezeigt wird. Der Bürgerhaushalt übt auch einen heilsamen Zwang auf die Verwaltung aus, den Haushalt besser zu erklären, und motiviert die Bürger, sich aktiv mit diesem wichtigen Dokument zu befassen.

15.2 Was ist ein „Bürgerhaushalt“? Definition, Sinn und Zweck

Wie wird das Verfahren „Bürgerhaushalt“ am besten definiert? Eine rechtlich eindeutige Definition dessen, was einen Bürgerhaushalt ausmacht, gibt es nicht. Einige Akteure bezeichnen bereits Informationsbroschüren als Bürgerhaushalt, andere benutzen den Begriff exklusiv für das Verfahren von Porto Alegre, bei dem es

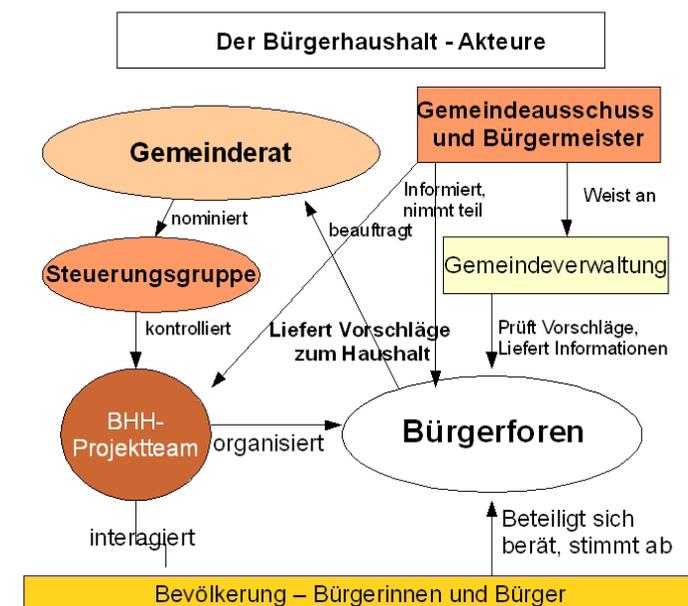
um eine Beteiligung der Bürger am kommunalen Investitionshaushalt geht. Daneben gibt es Beteiligungsverfahren, die einen anderen Namen tragen, vom Prinzip her jedoch einem Bürgerhaushalt entsprechen. Aus dieser Situation heraus sei eine Definition vorgeschlagen, die zum einen einfach genug für die praktische Anwendung ist, zum anderen aber ausreichend Spielraum für unterschiedliche Varianten des Bürgerhaushalts lässt. Carsten Herzberg⁴⁷ gibt für einen Bürgerhaushalt folgende fünf Bedingungen vor:

1. Im Zentrum der Beteiligung stehen finanzielle Angelegenheiten, es geht um begrenzte Ressourcen.
2. Die Beteiligung findet auf der Ebene einer Gesamtstadt oder Gemeinde mit eigenen politischen und administrativen Kompetenzen statt. Ein Stadtteilstiftung allein, ohne Partizipation auf der gesamtstädtischen Ebene, ist kein Bürgerhaushalt.
3. Es handelt sich um ein auf Dauer angelegtes und wiederholtes Verfahren. Ein einmaliges Referendum zu haushalts- oder steuerpolitischen Fragen ist kein Bürgerhaushalt.
4. Das Verfahren beruht auf einem eigenständigen Diskussionsprozess, der mittels Versammlungen und/oder Internet geführt wird. Eine schriftliche Befragung allein ist demnach kein Bürgerhaushalt. Ebenso nicht die bloße Öffnung für alle Bürger/innen der bestehenden Verwaltungsgremien oder Institutionen der repräsentativen Demokratie.
5. Die Organisatoren müssen Rechenschaft in Bezug darauf ablegen, inwieweit die im Verfahren geäußerten Vorschläge aufgegriffen und umgesetzt werden.

Ein Bürgerhaushalt ist demnach ein strukturiertes Verfahren zur Mitbestimmung der Bürger und Bürgerinnen am Haushaltsvoranschlag ihrer Gemeinde, das die genannten fünf Bedingungen erfüllt. Aus Gründen der Vergleichbarkeit sollte der Begriff „Bürgerhaushalt“ aber nur verwendet werden, wenn er den beschriebenen fünf Kriterien entspricht. Das Verfahren des Bürgerhaushalts ist kein bloß einmaliges Ereignis, sondern meist ein umfassender, mehrmonatiger Prozess parallel zur Haushaltserstellung durch die gewählten Gemeinderäte und Kommunalverwaltungen.

Welche Ziele verfolgt ein Bürgerhaushalt? Es geht darum, den Bürger/innen direkte Mitbestimmung über die Finanzen bzw. eines Teils der Finanzen ihrer Gemeinde zu ermöglichen. Bürgerhaushalte sollen zu einem besser lesbaren, nachhaltigen, geschlechter- und generationensensiblen, leistungsorientierten Finanzplan führen. Sie sollen für mehr Transparenz und Information bei den Gemeindefinanzen sorgen und über die aktive Einbeziehung der Bürger/innen einen höheren Grad von Mitverantwortung und Verteilungsgerechtigkeit fördern. Dies setzt eine gute

⁴⁷ Carsten Herzberg auf <http://www.buergerhaushalt.de>



Information über die Finanzen, die Verwaltung, den Bedarf und die verschiedenen Möglichkeiten des Einsatzes der öffentlichen Mittel voraus.

Somit geht es beim Bürgerhaushalt nicht um eine Volksabstimmung oder einen Volksentscheid, so wichtig diese in der direkten Demokratie auch sein mögen. Vielmehr geht es um einen intensiven Dialog zwischen den Bürgerinnen untereinander, zwischen Gemeindepolitikern und Bürgern, um mehr Transparenz und Demokratie. Was bedeutet mehr Demokratie in diesem Zusammenhang? Schlicht und einfach die strengere Orientierung an den von der betroffenen Bevölkerung geäußerten Bedürfnissen und eine aktivere Rolle der Bürgerschaft in der Diskussion und Festlegung zumindest eines Teils des Jahreshaushalts. Dies richtet sich nicht gegen die Politiker, sondern führt zur strikteren Einhaltung von den nach außen hin vertretenen Leitlinien und Programmen. Die Letztentscheidung bleibt bei den gewählten Vertretungsgremien.

15.3 Das Verfahren

Ein Bürgerhaushaltsverfahren muss vom den allgemeinen sozialen, rechtlichen, verwaltungs-technischen Kontext der interessierten Gemeinde ausgehen, die zentralen Werte und Ziele der Gemeinde berücksichtigen und die in der Durchführungsverordnung vom Gemeinderat festgesetzten Bestimmungen beachten. Für eine mittelgroße Gemeinde wie für Südtirol typisch bietet sich das in der POLITIS-Publikation „Der Bürgerhaushalt“ skizzierte 5 Schritte-Verfahren

an. Es ist nicht zu kompliziert, berücksichtigt angemessen den Informationsbedarf unter der Bevölkerung beim Start eines neuartigen Konsultationsverfahrens sowie den Prüfungsbedarf durch die Gemeindeverwaltung, geht auf die üblichen Zeiten der Haushaltserstellung und Haushaltsverabschiedung ein und bietet einen klaren, nachvollziehbaren und machbaren Ablauf. Weitere Verfeinerungen sind natürlich möglich und erwünscht. Bei diesem 5-Schritte-Verfahren wird davon ausgegangen, dass die Bürger über einen festzulegenden Teil des Haushaltsvoranschlags auch abstimmen können sollen, ohne deshalb den Gesamtumfang des Haushalts ändern zu müssen.

Wie ersichtlich setzt sich ein Bürgerhaushalt zusammen aus drei Ebenen der Kommunikation zwischen Bürgern und politischer Vertretung:

1. **Offene Teilnehmerveranstaltungen** (Auftakt, Bürgerforum I, Bürgerforum II)
2. **Konventionelle und elektronische Partizipation** (Post, Plakat, Internet, persönliches Gespräch)
3. **Kommunikation über die Medien**

Getragen wird dieser Prozess durch ein dreiköpfiges Team, überwacht von einer pluralistisch zusammengesetzten Steuerungsgruppe und Zusammenarbeit mit der Gemeindeverwaltung.

Die verschiedenen Kommunikationskanäle sollen optimal genutzt werden. Dies gilt für den Medieneinsatz bei der Bewerbung, aber auch für die Kommunikation mit den Bürgerinnen bei den Veranstaltungen. Die Kommunikationsstrategie muss auf die einzelnen Phasen abgestimmt sein. Die persönliche Teilnahme an Bürgerforen und die Diskussion zwischen Bürgern in den Foren soll im Vordergrund stehen. Die zu starke Betonung der E-Partizipation bringt nicht den gewünschten Effekt, dass Bürger gemeinsam über die Gemeindefinanzen diskutieren, allerdings muss auf eine ausgewogene Beteiligung in den Bürgerforen geachtet werden.⁴⁸ Dort tritt jeder Bürger als einzelnes, verantwortliches Mitglied des Gemeinwesens, nicht als Vertreter eines Verbands oder Vereins auf. Es muss dafür gesorgt werden, dass die Bürgerforen keine Bühne für Parteien und Verbände werden. Die Parteienvertreter sind dagegen in der Steuerungsgruppe vertreten und überwachen den korrekten Ablauf des ganzen Verfahrens zusammen mit den Fraktionsvorstehern. Zum Verfahren selbst muss vorab der Konsens im Gemeinderat erzielt worden sein.

Die Reichweite des Bürgerhaushaltes ist genau festzulegen. Mitbestimmen über den gesamten Haushalt ist illusorisch, der Großteil der Ausgaben ist irgendwie gebunden. Die zu kleinteilige Reichweite (z.B. 50.000 Euro und nicht mehr)

⁴⁸ Bei Bürgerhaushalten in Deutschland hat sich gezeigt, dass bei Bürgerversammlungen stärker organisierte Gruppen aufgetreten sind, was durch andere Beteiligungskanäle ausgeglichen werden kann. Vgl. Franzke/Kleger, Bürgerhaushalte - Chancen und Grenzen, SIGMA 2007

erzeugt eine zu geringe Motivation. Die Themenfelder sollen auf die freien, nicht gesetzlich oder kollektivvertraglichen vorgegebenen Ausgaben der Gemeinde beschränkt bleiben. Es sollten zur Gegenfinanzierung von Projektvorschlägen auch Vorschläge zur Änderung bestimmter Einnahmenposten erlaubt sein (z.B. bei den Gebührensätzen), um den Bürgern klar zu machen, dass der Haushalt langfristig stabil sein muss und der BHH nicht zu Mehrausgaben führen darf.

Die Zeitplanung muss für den gesamten Ablauf sehr genau erfolgen und mit den Phasen des kommunalen Haushaltserstellungsverfahrens verzahnt werden.

Die Ressourcen für die Abwicklung von Bürgerhaushalten müssen vorab bewilligt und klar kommuniziert werden. In Deutschland wird der Aufwand solcher Verfahren auf 0,10 bis 1,50 Euro pro Einwohner geschätzt.⁴⁹ Beim Einstieg in ein neues Beteiligungsverfahren in einer kleineren Gemeinde kann man sich nicht auf so geringe Beträge beschränken, sondern sollte mindestens 3-4 Euro pro Einwohner ansetzen. Im Folgenden die fünf Schritte eines typischen Bürgerhaushalts für eine Gemeinde kleinerer und mittlerer Größe:

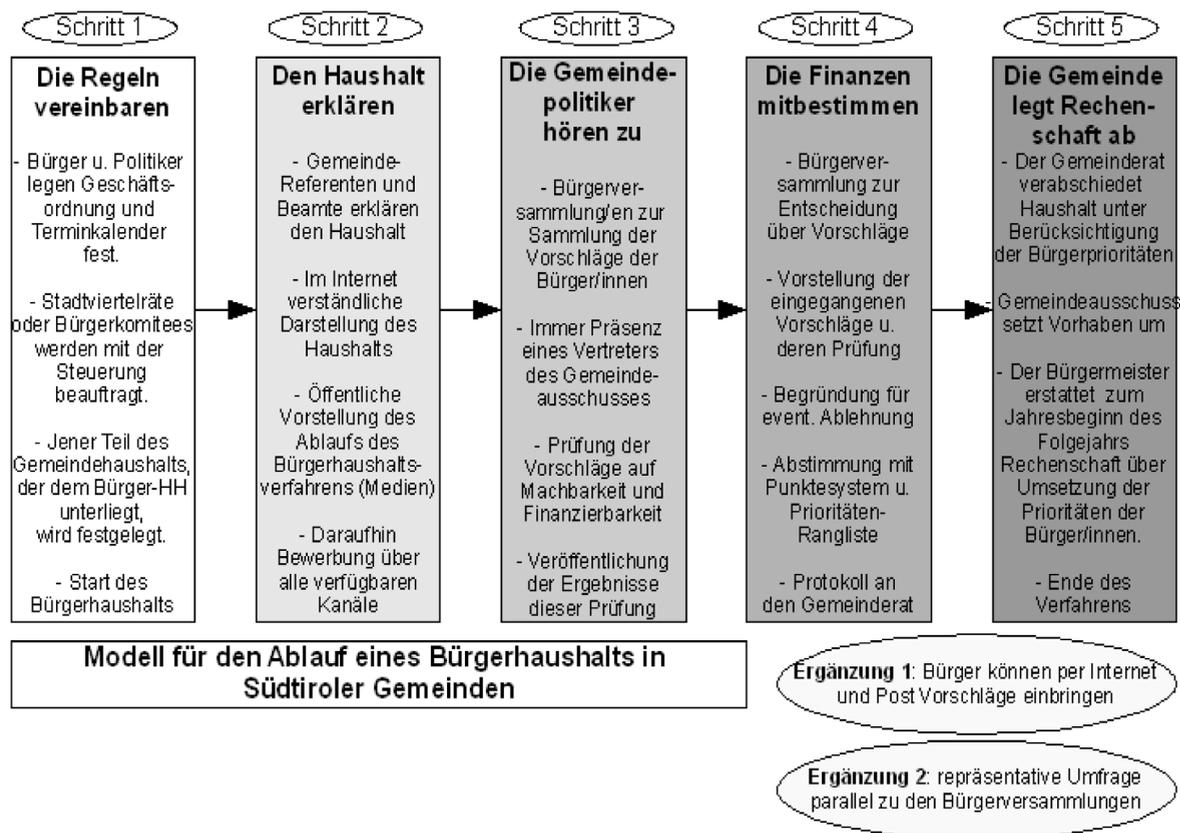
Schritt 1: Die Spielregeln festlegen

Die Spielregeln können vom Gemeindefachausschuss festgelegt werden, sollten aber nach Möglichkeit mit den relevanten Akteuren in der Gemeinde abgesprochen werden (Vereine und Verbände, Fraktionsvorsteher, Verwaltung). Mit der Abwicklung des Bürgerhaushalts können verschiedene Arten von Trägern beauftragt werden: a) die Gemeindeverwaltung selbst. b) ein ad-hoc-„Bürgerhaushaltskomitee“, bestehend aus ehrenamtlichen Vertretern von Vereinen oder vergüteten Fraktionsvorstehern (in Städten: die Stadtviertelratspräsidenten); c) Eine qualifizierte private Organisation kann mit Werkvertrag beauftragt werden. Es geht um ein anspruchsvolles, gut zu planendes und zu organisierendes Projekt, das von kompetenten Fachkräften betreut werden muss. In allen Fällen muss die volle Transparenz des Verfahrens gewährleistet sein. Die beauftragte Organisation hat sich an die vorab entschiedene Durchführungsverordnung und den vereinbarten Ablaufplan zu halten.

Schritt 2: Den Haushalt erklären

Vorauszuschicken ist, dass ein Bürgerhaushalt auch ein Lernprozess ist, wo die Bürger motiviert werden sollen, über die Gemeindefinanzen nachzudenken und von sich aus und mit anderen verantwortungsbewusste Vorschläge vorzulegen. Dafür müssen die Bürger zunächst besser über Inhalt und Funktionsweise des Haushalts informiert werden. Dafür wird in manchen Gemeinden mit Bürgerhaushalt eine eigene Broschüre erstellt („Haushaltsbroschüre“, vgl. die Städte Castrop-Rauxel, Emsdetten, Hamm, Hilden), die auch vom Gemeinde-Internetportal herunterzuladen ist. Die Erläuterung des Haushalts und die Vorstellung des Beteiligungsverfahrens soll im Rahmen einer offenen Informationsveranstaltung im Juni geschehen.

⁴⁹ Franzke/Kleger, Bürgerhaushalte - Chancen und Grenzen, SIGMA 2007, S.68



Diese Info-Veranstaltung kann der Finanzreferent des Ausschusses zusammen mit dem zuständigen Beamten (Moderation durch die beauftragten Organisatoren) bestreiten. Wer hier nicht teilnimmt, soll sich über andere Kanäle kundig machen können.

Schritt 3: Die Gemeindepolitiker hören zu

Vorauszuschicken: Wenn die Bürger auch über die Umsetzung bzw. Annahme ihrer Vorschläge durch den Gemeinderat abstimmen können sollen, braucht es ein zweites Bürgerforum (also Forum 1 im September und Forum 2 im Oktober).

Das Bürgerforum „Die Gemeindepolitiker hören zu“ kann für eine Gemeinde mittlerer Größenordnung zentral für alle Fraktionen und Gemeindebürger einberufen werden. Zumindest ein Vertreter des Ausschusses muss anwesend sein. Das Forum soll allen offen stehen, doch zur Ergänzung soll einer Stichprobe von mind. 10% der wahlberechtigten Gemeindebürger, die aus dem Melderegister ausgewählt werden, vom Bürgermeister schriftlich eingeladen werden (Auswahlkriterien: Geschlecht, Alter, Fraktionswohnort). Alle Teilnehmer haben beschränkte Redezeit (3-5

Minuten). Anschließend wird die technisch-finanzielle Machbarkeit der Vorschläge der Bürger innerhalb der Verwaltung überprüft.⁵⁰

Schritt 4 Die Bürger bestimmen mit

Nach einem Monat (also 2. Oktoberhälfte) wird in einem zweiten Forum über die Bürgervorschläge entschieden. Wohlgermerkt: dabei geht es um die Abstimmung über eine Prioritätenliste im Sinne der teilnehmenden, informierten Bürger. Es geht nicht um eine definitive und verpflichtende Entscheidung. Der Gemeinderat muss sich auf jeden Fall mit den Ergebnissen des Bürgerhaushalts befassen und diese in der Haushaltsdiskussion berücksichtigen. Er kann sie zur Gänze, zum Teil oder überhaupt nicht in den Haushaltsvoranschlag übernehmen.

Dieses wichtigste Forum muss gut vorbereitet und moderiert werden, mit etwa folgendem Ablauf:

- Eine Fachperson der Gemeindeverwaltung geht auf die technisch-finanzielle Machbarkeit der im Bürgerforum I eingebrachten Vorschläge ein.
- Der Finanzreferent oder Bürgermeister erklärt, warum bestimmte Vorhaben als nicht machbar eingestuft werden mussten. Er klärt, unter welchen Umständen die machbaren Vorschläge umgesetzt werden können (eventuelle Gegenfinanzierung, ev. Verzicht auf andere Vorhaben usw.).
- Die als machbar eingestuften Vorschläge werden nochmals vorgestellt. Die Bürger können vor der Abstimmung Fragen stellen.

Die Abstimmung erfolgt mit einem Punktesystem. Maximal 10 Punkte können von den Stimmberechtigten (Voraussetzung: Ansässigkeit in der Gemeinde, Wahlberechtigung) allen als machbar eingestuften Projekten (Projektion der Vorschläge, Verteilung Stimmzettel mit allen Vorschlägen) zugeordnet werden. Geklärt werden muss die Kumulierbarkeit, d.h. einem Projekt können auch 2 oder 3 Punkte zugeteilt werden. Dies ergibt im Ergebnis eine klare Reihung der Bürgervorschläge nach den Präferenzen der Teilnehmer. Alles wird protokolliert und offiziell dem Bürgermeister und dem Vorsitzenden des Gemeinderats übergeben.

Wenn auch die Möglichkeit der Internet-Stimmabgabe oder der postalischen Stimmabgabe eingeräumt wird, muss im September und Oktober auch dieser Kanal genutzt und dann ausgewertet werden..

Schritt 5: Die Gemeinde legt Rechenschaft ab

Über die definitive Umsetzung der Vorschläge des Bürgerhaushalts kann die Gemeinde erst 14-15 Monate später Rechenschaft ablegen (Beispiel: der mit

⁵⁰ Die Vorschläge können wie in Grottammare in drei Kategorien unterteilt werden:

- a) Wünsche, die von den zuständigen Ämtern erledigt werden können
- b) Vorhaben, die einen Zusatzaufwand erfordern
- c) Große Investitionen mit erheblichem Finanzaufwand und längerer Vorlauf- und Planungszeit

Der zeitliche Ablauf eines typischen Bürgerhaushalts

Monat	Phase	Arbeitsschritte im Rahmen des Bürgerhaushalts
März April	„Die Spielregeln festlegen“ (4 Vorbereitungs- treffen der zentralen Akteure)	Der BM und Finanzreferent stellen die Vorschläge für Regelung und Ablauf des Bürgerhaushalts (BHH) vor, Akteure (Steuerungsgruppe) und Verfahrensregeln werden diskutiert, der Anteil des Gemeindehaushalts, der dem Bürgerhaushalt unterliegt, festgesetzt (Reichweite des BHH). Es wird die Zusammensetzung der Steuerungsgruppe geklärt und entschieden, wer mit der Abwicklung des BHH beauftragt werden soll.
Mai	Vorbereitung der Info-Veranstaltung im Juni	Über alle verfügbaren Kanäle wird die Informationsveranstaltung im Juni bekannt gegeben. Aufbau einer eigenen Seite für den BHH im Gemeinde-Internetportal. Publikation der Broschüre. Vorbereitung der Veranstaltung.
Juni	Info-Veranstaltung „Den Haushalt erklären, den Bürgerhaushalt vorstellen“	In dieser Veranstaltung wird der öffentlichen Auftakt für den BHH gesetzt. Bürgermeister, Finanzreferent erläutern den laufenden Haushalt, Probleme und Funktionsweise und die beauftragte Organisation stellt den Ablauf des Bürgerhaushalts vor.
Juli August	Vorbereitung und Bewerbung des Bürgerforums I Info-Abende	Über alle verfügbaren Kanäle wird die Informationsveranstaltung im Juni, thematischen Foren, Termine und Abschlussversammlung bekannt gegeben (Presse, TV, Internet, Falter, Plakate, Schreiben an die Haushalte).Zwecks Einführung des neuen Beteiligungsverfahrens werden Infoabende in allen Fraktionen abgehalten.
10.-15. Sept.	Bürgerforum I „Die Gemeinde- politiker hören zu“	Die Versammlung stehen allen Bürger/innen offen und werden von Fachleuten moderiert. Die Projektvorschläge werden vorgebracht und diskutiert.
Sept. Oktober	Ausarbeitung des Haushalts - Machbarkeits- prüfung	Weitere Vorschläge können bis zu einem festgelegten Datum eingereicht werden. Machbarkeitsprüfung der eingegangenen Vorschläge erfolgt durch die Gemeindeverwaltung unter der Aufsicht des BM und der Steuerungsgruppe. Das BHH-Team bietet Hilfe bei der Formulierung der Vorschläge.
Oktober 2. Hälfte	Bürgerforum II „Die Bürger bestimmen mit“	Die technisch-finanzielle Machbarkeit der eingebrachten Vorschläge wird erläutert. Die machbaren, zur Abstimmung stehenden Vorschläge werden kurz vorgestellt. Fragen der Teilnehmer, Abstimmung nach genauen Regeln.
Nov.		Diskussion der Vorschläge und des Haushaltsentwurfs in der Gemeinde- Haushaltskommission, die Vorschläge der Bürger mit der höchsten Stimmenzahl werden in den Entwurf eingearbeitet.
Dez.	Verabschiedung des Haushalts	Im Gemeinderat wird der so erstellte Haushalt diskutiert und verabschiedet. Die Steuerungsgruppe erstattet Bericht über den Bürgerhaushalt. Evaluation durch die beauftragte Organisation.
Juni	Durchführung und Kontrolle „Die Gemeinde gibt Rechenschaft“	Im Folgejahr erfolgt die Haushaltsgebarung nach diesen Vorgaben. Die Bürger haben ein Recht auf Information und Kontrolle. Bei der ersten Informationsveranstaltung der Gemeinde zum Haushalt 2015 gibt der Bürgermeister auch Rechenschaft über die Umsetzung der von den Bürgern gewünschten Vorhaben.

Bürgervorschlägen vorgesehene Haushalt für 2015 wird bis November 2014 abgehalten, 2015 durchgeführt, Anfang 2016 kann der Bürgermeister darüber berichten. Allerdings kann die Gemeinde über die laufende Umsetzung der Vorhaben des Haushalts 2015 auch schon bei den Informationsveranstaltungen im Frühjahr 2015 berichten). Die Gemeinde muss aber schon zum Jahresbeginn des Folgejahres die Bürger über die offiziellen Kanäle (Website, Gemeindeblatt) informieren, welche im Rahmen des Bürgerhaushalts vorgelegten Vorschläge der Bürger vom Gemeinderat angenommen worden sind.

Daneben gibt es „Bürgerhaushalte“, die vor allem auf das Internet setzen und auf Bürgerversammlungen verzichten. Eine systembedingte Schwachstelle eines wesentlich auf online-Befragung abgestellten Bürgerhaushalts ist der Umstand, dass zwar bei diesem Verfahren viele versierte Online-Nutzer Vorschläge einbringen, diese aber trotz der hohen Beteiligungsquote nicht repräsentativ sein dürften. Das Beteiligungsverfahren kann wesentlich verbessert werden, indem im Anschluss an die Online-Beteiligung wesentliche Trends und Vorschläge auch im Rahmen einer repräsentativen schriftlichen Befragung bewertet werden würden.

Zur Vertiefung:

Thomas Benedikter (2013), *Der Bürgerhaushalt. Die Finanzen der eigenen Gemeinde mitbestimmen – Eine Einführung*, POLITIS-Beiträge zur Demokratieentwicklung 1.2013 (zu beziehen über info@politis.it)

Beispiel für die Verankerung des Bürgerhaushalts in der Gemeindegatzung⁵¹

Satzung der Gemeinde Mals

Art. 39 – Bürgerhaushalt

Der Bürgerhaushalt wird als ein öffentliches Beteiligungsverfahren sowohl bei der Gestaltung des Haushaltsvoranschlags der Gemeinde als auch bei der entsprechenden Prioritätensetzung eingeführt. Durch dieses Mitspracheverfahren fördert die Gemeindeverwaltung die Transparenz und den Sinn für Mitverantwortung sowohl im Bereich der Ausgaben als auch im Bereich der Sparmöglichkeiten. Die Umsetzung wird mit eigener Gemeindeverordnung geregelt.

⁵¹ Mit ungefähr demselben Wortlaut ist der Bürgerhaushalt auch in der Satzung der Gemeinde Kurtatsch verankert worden (vgl. Satzung Gemeinde Kurtatsch, Art. 39, Abs.4).



„Fest steht: wenn man die Bürger nicht mitentscheiden lässt, wird auch die Beteiligung nicht so gut ausfallen.“

Ein Gespräch mit dem Bürgermeister der Gemeinde Mals, Ulrich Veith.



Wie können Bürger heute Vorschläge für den Gemeindehaushalt von Mals einbringen? Gibt es bei der Erstellung des Haushaltsvoranschlags für die einzelnen Bürger Möglichkeiten zur Mitwirkung?

Veith: Derzeit wird der Haushalt im Ausschuss vorbereitet und Mitte Dezember vom Gemeinderat genehmigt. Seit 3 Jahren verfahren wir so: im Oktober wird angekündigt, dass der Haushalt zu machen ist und Gemeinderäte und Ortsobleute können Vorschläge vorlegen. Diese werden bei der Novembersitzung des Gemeinderats besprochen, und dann haben die Beteiligten noch 3 Wochen Zeit, Änderungswünsche einzubringen. Die Bürger können ihre Wünsche in Sprechstunden und Bürgerversammlungen deponieren, aber spezifische Bürgerversammlungen zum Haushaltsvoranschlag gab es bisher nicht.

Wie sind die Bürger über den Malser Haushalt informiert?

Veith: Die Bürger sind über den Haushalt eher schlecht informiert. Ich selbst habe den Gemeindehaushalt vor meiner Zeit in der Gemeindepolitik nicht verstanden. Grundsätzlich sollten die Bürger aber besser verstehen, wie es finanziell um die eigene Gemeinde bestellt ist. Was bedeutet z.B. eine Investition von einer halben Million Euro für eine Gemeinde mit 5.000 Einwohner wie die unsere? Welche Konsequenzen hat das für die Steuern und Gebühren vor Ort? Die Bürger müssen genauso wie die Gemeindeverwalter an die Gegenfinanzierung von Projekten und Wünschen denken.

Bisher war ein hoher Anteil der Einnahmen durch das Land garantiert.

Veith: Bei uns war die Finanzierung der Gemeinden durch das Land im Wesentlichen gesichert, neue Projekte und Investitionen hatten somit für Steuern und Gebühren kaum Auswirkungen. In der Schweiz wird ein erheblicher Teil der Gemeindefinanzen durch Gemeindesteuern bestritten und der Gemeinde-Haushalt wird in einer eigenen Bürgerversammlung diskutiert. Die Schweizer müssen sich viel bewusster und detaillierter überlegen, ob sich ihre Gemeinde bestimmte Einrichtungen

und Dienste leisten kann. Bei uns sind die Bürger viel zu weit entfernt von jener politischen Ebene, auf der die wichtigen Steuern beschlossen werden. Durch einen Bürgerhaushalt könnten die Gemeindefinanzen den Bürgern näher gebracht werden.

Wann soll der Bürgerhaushalt in Mals erstmals angewandt werden?

Veith: Die Verordnung soll noch 2013 verabschiedet werden, aber das genaue Verfahren steht im Detail noch nicht fest. Ob es schon mit einer Anwendung für den Haushalt 2014 klappt, weiß ich noch nicht. Wenn es ein bürgerfreundliches Verfahren sein soll, muss man früh ansetzen, nicht erst im Oktober. Speziell in den ersten Jahren brauchen wir sicher viel Zeit, um zu erklären, wie der Gemeindehaushalt funktioniert.

Soll ein Bürger-Haushalt sich auf den gesamten Haushalt oder nur auf einige Ausgabenbereiche beziehen?

Veith: Wir fangen mit den Investitionen an. Bestimmte laufende Kosten wie etwa die Gehälter der Gemeindebediensteten unterliegen den Kollektivverträgen und können nicht den Bürgern überlassen werden. Über Gebühren hingegen - Trinkwasser, Müllentsorgung usw. - sollen die Bürger schon mitreden können. Das spielt bei der Finanzierung von Projekten eine gewichtige Rolle. Sollen wir Darlehen aufnehmen oder etwas über laufende Einnahmen finanzieren? Die Bürger müssen sich auch bewusst werden, was wichtiger ist: ein Projekt dort und dafür Verzicht auf ein anderes? Ein neues Projekt, aber dafür Gebührenerhöhung? Die Bürger sollen auf die Prioritäten selbst Einfluss nehmen können.

Welche Verfahren zur Information und Konsultation der Bürger würden Sie in Mals einsetzen?

Veith: Noch nicht ganz konkret überlegt. In unserer Gemeinde ist alles recht überschaubar, man kann den Bürger leicht erreichen. Ich bin selbst viel mit Vereinen und Verbänden in Kontakt. In der Großstadt ist das viel schwieriger. Grundsätzlich sollten wir Bürgerversammlungen abhalten, aber auch die anderen Kanäle nutzen wie das Internet und unser Gemeindeblatt.

An Bürgerhaushalten nehmen oft vor allem die politisch Engagierten sowie Interessenvertreter teil. Wie kann man dafür sorgen, dass sich auch ganz normale Bürger trauen und wie können sog. politikferne Gruppen für eine Teilnahme gewonnen werden?

Veith: Die Bürger könnten auch alle persönlich angeschrieben werden. Vor zwei Jahren haben wir einen Haushalt auf einer solchen Aktion aufgebaut. In allen Dörfern sind Arbeitsgruppen eingerichtet und Vorschläge eingeholt worden. Später muss aber auch geprüft werden, welche Anliegen offen geblieben sind. Wir haben dabei

die Leute als Einzelbürger angesprochen, aber gleichzeitig die Vorsitzenden der Vereine und Verbände auch persönlich kontaktiert, als Zeichen der Wertschätzung ihrer oft ehrenamtlichen Arbeit. Das hat sich bewährt. Aber auch die neuen Medien sollen genutzt werden.

Sollte der Bürgerhaushalt nur Vorschläge zulassen oder sollten die Bürger über einen Teil des Haushalts selbst entscheiden können?

Veith: Es ist fraglich, ob man dem Gemeinderat zwingen kann, bestimmte Investitionen zu tätigen. Die Entscheidungshoheit liegt rechtlich gesehen immer beim Gemeinderat. Über einen Teil der Ausgaben sollten die Bürger aber autonom befinden können, im Sinne der Festlegung von Prioritäten. Auch werden die verfügbaren Mittel in Zukunft knapper. Bei neuen Projekten müssen wir daher alle viel besser überlegen, ob wir mehr Einnahmen generieren oder bei den Ausgaben sparen wollen. Fest steht: wenn man die Bürger nicht mitentscheiden lässt, wird auch die Beteiligung nicht so gut ausfallen.

Wie kann man den Bürgerhaushalt an andere Verfahren der direkten Demokratie koppeln?

Veith: Aus meiner Sicht ist der Bürgerhaushalt eine Ergänzung zu anderen Verfahren. Wir haben die bestätigende und einführende Volksabstimmung eingeführt und die Hürden reduziert. Es soll das Gefühl entstehen, dass man in der Gemeindepolitik mitentscheiden kann, auch gerade bei finanziellen Fragen, denn das interessiert die Menschen. Das Finanzreferendum nach Schweizer Muster ist dagegen bei uns nicht möglich, weil Verfassung und Staatsgesetz ein Referendum über Steuern und öffentliche Haushalte ausschließen.

16 Gute Regeln für die Abwicklung von Volksabstimmungen

Volksinitiativen und bestätigende Referenden funktionieren aus der Sicht der Bürger gut, wenn einige Mindestanforderungen gewährleistet werden:

- Die Information muss rechtzeitig, klar, objektiv und für alle zugänglich erfolgen.
- Bei den Volksabstimmungen darf kein Beteiligungsquorum einzuhalten sein.
- Die für das Recht auf Volksabstimmung zu sammelnden Unterstützungsunterschriften müssen ohne übertriebene Hürden und in einfacher Weise gesammelt werden können.
- Sachbereiche, die nicht von der staatlichen Gesetzgebung von Volksabstimmungen ausgeschlossen werden, dürfen auch auf Gemeindeebene nicht ausgeschlossen werden.

16.1 Die offizielle Informationsbroschüre

In der Schweiz und in den US-Bundesstaaten mit direkter Demokratie wird vor der Abstimmung über eine Volksinitiative oder ein bestätigendes Referendum allen Haushalten bis spätestens zwei Wochen vor der Abstimmung ein Informationsheft zugesandt. In diesem Heft werden die Gründe für das NEIN und für das JA, für Vorschläge und eventuelle Gegenvorschläge angeführt. Es enthält Texte, die sowohl vom Promotorenkomitee wie von institutioneller Seite verfasst sind. Die amtliche Informationsbroschüre bildet die Grundlage für eine korrekte und sachliche Information, damit sich die Bürgerinnen vor der Abstimmung eine Meinung bilden können. Das Informationsheft kann natürlich üblicherweise auch von der Internetseite der Gemeinde heruntergeladen werden.

Vorschlag für eine rechtliche Regelung in der Gemeindegesetzgebung

Art. XXX – Das Informationsheft

Es wird die korrekte Information hinsichtlich der Vorlagen für eine Volksinitiative oder ein Referendum gewährleistet, indem eine zweckdienliche Broschüre drei Wochen vor dem Abstimmungstag erstellt wird. Darin wird Folgendes kurz erläutert: die Fragestellung, die vom Promotorenkomitee vorgebrachten Argumente und die Argumente der Gegenseite. Das Informationsheft wird von der Gemeindeverwaltung allen Wählern in Papierform und/oder digitaler Form übermittelt und in geeigneter Form in den lokalen Medien veröffentlicht.

16.2. Ein Beteiligungsquorum vermeiden

Es gibt viele triftige Gründe gegen ein Beteiligungsquorum bei Volksabstimmungen. Hier nur einige der wichtigsten.

a) Die Gegner einer Vorlage greifen zum Boykott

Bei einer Volksabstimmung mit Beteiligungsquorum bieten sich den Gegnern der Bürgervorlage grundsätzlich zwei Möglichkeiten: eine Kampagne für das NEIN zu organisieren, die Zeit, Energie und Finanzen kostet, oder die Bürger zur Stimmenthaltung aufzurufen, indem die Abstimmung boykottiert wird, ohne überhaupt eine eigene Kampagne einzuleiten. Letztere Strategie wird üblicherweise vorgezogen, weil sie nicht nur Mittel spart, sondern auch erfolgversprechender ist. In ganz praktischer Hinsicht erzielt man dasselbe Ergebnis, sowohl im Falle einer Mehrheit für das NEIN als auch im Falle eines Scheiterns der Volksabstimmung, weil das Quorum nicht erreicht wird. Dabei besteht aber zwischen den NEIN-Wählern und den Stimmenthaltungen ein grundsätzlicher Unterschied. Wer sich der Stimme enthält, kann hunderte verschiedene Gründe ganz persönlicher Art dafür haben.

Bei den Wahlen zum Gemeinderat zählen dagegen die Enthaltungen nicht: es gewinnt jener, der die meisten Vorzugsstimmen erhält. Mit einem Beteiligungsquorum werden die echten Neinstimmen und die Stimmenthaltungen aus beliebigen Gründen in einen Topf geworfen und damit oft die Gültigkeit der Abstimmung verhindert. Der gesamte Aufwand ist umsonst.

b) Die Befürworter eines Referendums sind von vornherein im Nachteil

Ein Referendum wird von Bürgern in der Regel dann ergriffen, wenn die Gemeindeverwaltung auf ihre Vorschläge und Forderungen nicht eingeht und ein Veto seitens der Bürger angemessen erscheint. Somit repräsentieren die Befürworter des JA (Kein Inkrafttreten) fast immer nur die Bürger,

während die Gemeinderatsmehrheit ein Interesse an der Inkraftsetzung der Maßnahme hat. Sie befindet sich gegenüber den Promotoren der Initiative immer im strukturellen Vorteil (finanzielle und organisatorische Mittel, Zeit, Medienzugang). Das Quorum bietet bei ungleichen Voraussetzungen den Gegnern einen zusätzlichen Vorteil, weil die Mehrheitsparteien im Gemeinderat oder Landtag bzw. die Gegner der Bürgervorlage einfach zum Boykott der Abstimmung aufrufen können.

c) Behinderung der Demokratie

Unter dem Deckmantel der Wahrung der Demokratie („Das Quorum verhindert, dass eine Minderheit über die Mehrheit bestimmt“) wird mit dem Quorum das einzige Verfahren massiv behindert, mit welchem Bürger über eine Sachfrage direkt befinden können. Mit dem Quorum gelingt es den verantwortlichen Politikern, sich jeder direkten Kontrolle und den demokratischen Vetorechten der Bürger zu entziehen. Man gibt den Bürgern das Recht auf Volksabstimmung, verhindert aber durch das Quorum seine praktische Ausübung.

d) Weniger Debatte und weniger Information

Solange es ein Quorum gibt, wird die Abstimmungskampagne im Wesentlichen nur von den Befürwortern geführt, die alles daran setzen müssen, die Wähler in ausreichender Zahl überhaupt zu den Urnen zu bringen. Ohne Quorum müssen beide Seiten, also Befürworter und Gegner einer Abstimmungsvorlage, sich voll und ganz auf die Argumente einlassen, es wird das Für und Wider öffentlich diskutiert, damit wird das Problembewusstsein erhöht und die Bereitschaft zum bürgerschaftlichen Engagement gestärkt.

e) Anreiz für Nicht-Beteiligung

Das Quorum fördert die Stimmenthaltung und den Boykott, zielt somit auf das Gegenteil der offiziell immer angestrebten Beteiligung der Bürger an der Politik (z.B. Art. 118 der Verfassung). Wer sich informiert und zur Abstimmung geht, wird bestraft. Dies erzeugt eine weit verbreitete Enttäuschung der Bürger, die sich mehr und mehr vom aktiven Engagement und Interesse abwenden. Dieses Phänomen ist in Italien im Vergleich zur Schweiz, die kein Quorum kennt, deutlich geworden. In der Schweiz setzen sich bei einer Volksabstimmung Befürworter und Gegner nach allen Kräften ein, weil das Ergebnis unabhängig von der Beteiligung auf jeden Fall gültig ist. Die Abstimmungsthemen werden in der Öffentlichkeit und privat breit diskutiert, zudem werden die Wähler von amtlicher Seite direkt informiert. Alle wissen: wer hingeht entscheidet; wer nicht hingeht, überlässt bewusst den Mitbürgern die Entscheidung.

In Italien ist das Beteiligungsquorum bei einem wichtigen Verfahren, dem bestätigenden Referendum bei einer Verfassungsänderung, nicht vorgesehen. Dies zeigt: wenn das Parlament ein dringendes Interesse an einer tatsächlichen Entscheidung durch das Volk hat, verzichtet man auf das Quorum. Zwischen

1997 und 2009 sind hingegen in Italien alle abschaffenden Referenden am Quorum gescheitert.

- f) Verlust des Vertrauens der Bürger in die Instrumente der direkten Demokratie**
Je höher das Beteiligungsquorum, desto mehr wird die Wirksamkeit der Referendumsrechte in Frage gestellt und desto mehr verlieren die Bürger das Vertrauen. Beteiligt sich 1995 noch 58% der Wähler, waren es 2009 nur mehr 23%. Erst 2011 gelang es mit den enorm wichtigen Fragen Nuklearenergie und Privatisierung des Trinkwassers wieder, Boykottkampagnen standzuhalten. Dasselbe spielt sich seit Jahrzehnten auf regionaler Ebene ab, wo aufgrund des überall geltenden Quorums fast keine Volksabstimmungen mehr beantragt werden.
- g) Wenn das Quorum auch für Wahlen gälte, würden viele Wahlgänge für ungültig erklärt werden müssen.**
- h) Die Verfassung erlaubt lokale Volksabstimmungen ohne Quorum**
Da auf staatlicher Ebene bei abschaffenden Referenden ein Quorum vorgesehen ist, meinen viele, dass dieses auch auf lokaler Ebene verpflichtend sei. Dem ist nicht so, denn der Kassationsgerichtshof hat mit Urteil Nr. 372 vom 2.12.2004 festgestellt, dass die Pflicht zum Quorum für die Lokalkörperschaften nicht gilt. Wenn die Gemeinden ein Quorum anwenden, dann geschieht das allein aufgrund einer politischen Entscheidung. 11 Gemeinden Südtirols haben aufs Quorum ganz verzichtet, die Autonome Provinz Bozen hat es auf 40% gesenkt, das Aostatal auf 45%, die Toskana und Emilia-Romagna wenden ein reduziertes Quorum an (50% der Wähler der jeweils letzten Regionalwahlen).
- i) Die Bürger wollen kein Quorum**
Wenn die Bürger selbst ihre Rechte auf politische Mitbestimmung einfordern und durchsetzen wie in der Schweiz ab Mitte des 19. Jh. und in Kalifornien um die Jahrhundertwende 1900, wurde nie ein Quorum gefordert. Werden Referendumsrechte „von oben“ eingeführt, also durch Parlamentsmehrheiten, versuchen Parteien immer wieder, ihre Macht durch derartige Mechanismen abzusichern, wie es in Italien der Fall war. 1995 ist es in Bayern mit einer landesweiten Volksabstimmung gelungen, das Beteiligungsquorum bei kommunalen Volksabstimmungen abzuschaffen. 1998 ist es allerdings nach einer Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichts (deren Mitglieder überwiegend der CSU nahestehen) in abgeschwächter Form wieder eingeführt worden. Es beträgt je nach Bevölkerungszahl der Gemeinde zwischen 15 und 25%.

Die Abschaffung des Quorums ist somit der erste unverzichtbare Schritt, um den Bürgern die freie und faire Ausübung ihres Rechts auf politische Mitbestimmung zu erlauben. Ohne Quorum, mit einer vollständigen Palette der Verfahren und fairen,

bürgerfreundlichen Anwendungsregeln könnte sich die Demokratie in Ergänzung zur repräsentativen Demokratie entfalten.

Am 4. Oktober 2012 hat die Gemeinde Algund das Beteiligungsquorum als 10. Südtiroler Gemeinde auf Null gesetzt. Es folgte 2014 die Gemeinde Kurtatsch. Somit haben folgende Südtiroler Gemeinden das Quorum abgeschafft oder fast unschädlich gemacht: Vöran (2005): 0; St. Ulrich (2006): 0; Wengen (2006): 0; Völs (2006): 0; Innichen (2010): 15%; Lana (2010): 0; Vahrn (2010): 0; Toblach (2010): 0; Terenten (2010): 0, Algund (2012): 0, Kurtatsch (2014): 0.

Im Trentino hat Villa Lagarina (2013) und in Venetien die Stadt Vicenza das Quorum bei kommunalen Volksabstimmungen abgeschafft.

16.3 Die Unterschriftensammlung erleichtern

Wer jemals in Südtirol (und in Italien im Allgemeinen) eine Volksabstimmung angestrengt hat, weiß wie mühevoll und umständlich sich vor allem die Sammlung der erforderlichen Unterschriften gestaltet. Diese müssen nämlich durch eine Amtsperson oder einen politischen Vertreter „beglaubigt“ werden. Während sich freiwillige Helfer für den Aufbau von Unterschriftentischen und die Deckung einiger Unkosten finden lassen, bildet immer wieder die Vorschrift eine enorme Hürde, einen Notar, einen Gerichtsbeamten oder Politiker für die Beglaubigung der Unterschriften vor Ort zu finden. Die Mehrheit der Gemeinderäte und Parteien steht einem Volksabstimmungsanliegen ohnehin skeptisch gegenüber. In der Schweiz können alle Bürger und Bürgerinnen frei Unterschriften für eine Volksinitiative oder ein Referendum sammeln und sie dem kommunalen oder kantonalen Wahlamt übergeben, das die nötige Gegenprüfung vornimmt. Zudem gibt es in Italien in keiner Gemeinde die Möglichkeit, Anträge auf Volksabstimmungen auf elektronischem Weg zu unterschreiben.

Vorschlag für eine rechtliche Regelung in der Gemeindegesetzgebung

Art. XXX – Die Unterschriftensammlung

Die Sammlung der Unterschriften zur Unterstützung der Anberaumung einer Volksinitiative oder eines bestätigenden Referendum können sowohl auf Papier als auch in elektronischer Form erfolgen. Zur Beglaubigung der Unterschriften auf den Sammelbögen kann, nach schriftlichem Antrag an die Gemeinde, jeder in der Gemeinde wahlberechtigte Bürger ermächtigt werden. In dieser Funktion erfüllt der Bürger bzw. die Bürgerin einen öffentlichen Auftrag und unterliegt derselben strafrechtlichen Verantwortung wie Amtsträger.

Die Gemeindeverwaltung baut ein informatisches System auf, um die zertifizierte und fälschungssichere Annahme von elektronischen Unterschriften für die Referenden und Initiativen von Gemeindebürgern anzunehmen.

16.4 Anwendbarkeit der direkten Demokratie

In der Schweiz können die Bürger Abstimmungen zu allen politischen Themen einfordern, für welche auch ihre politischen Vertreter auf der jeweiligen Regierungsebene die Zuständigkeit haben. In Italien werden in Gemeindegesetzgebungen und Regionalstatuten fast immer eine Reihe von Sachbereichen von jeder Volksabstimmung ausgeschlossen, wie z.B. Steuern und Abgaben, der Haushaltsvoranschlag, die Politikergehälter, die Bauleitpläne, sogar umweltpolitische Fragen, die in Bayern oder in der Schweiz zu den beliebtesten Themen für Volksabstimmungen gehören.

Vorschlag für eine rechtliche Regelung in der Gemeindegesetzgebung

Art. XXX – Anwendbarkeit der Instrumente für direkte Demokratie

Die Instrumente für direkte Demokratie können auf alle Sachbereiche in der Zuständigkeit der Gemeinde angewandt werden, die nicht ausdrücklich durch die staatliche Gesetzgebung von Referenden ausgeschlossen werden. Sie dürfen in keinem Fall unvereinbar sein mit den Grundsätzen internationalen Rechts, mit der UN-Menschenrechtserklärung, mit der Europäischen Menschenrechtskonvention noch mit dem Grundrechtekatalog der EU-Verträge. Jede Volksinitiative und jeder Referendumsantrag muss das Prinzip der Einheit der Form und der Sachfrage wahren.

16.5 Wer ist abstimmungsberechtigt?

Während die Wahlberechtigung bei Kommunalwahlen per Staatsgesetz geregelt wird, können die Gemeinden bei Volksabstimmungen den Kreis der Wahlberechtigten frei bestimmen. Einige Gemeinden haben den Kreis der Abstimmungsberechtigten auf Personen ab 16 Jahren ausgeweitet, andere überlegen die Ausweitung der Stimmberechtigung auf ansässige Ausländer.

Vorschlag für eine rechtliche Regelung in der Gemeindegesetzgebung

Art. XXX - Abstimmungsberechtigte bei Volksinitiativen und Referenden

Abstimmungsberechtigt bei Volksinitiativen und Referenden sind alle in den Wählerlisten der Gemeinden eingetragene Staatsbürger, die das 16. Lebensjahr vollendet haben, sowie Staatenlose und Ausländer mit Wohnsitz in der Gemeinde mit vollendetem 16. Lebensjahr.

16.6 Neue Abstimmungsverfahren

Im US-Bundesstaat Oregon ist der einzig mögliche Abstimmungsmodus jener der Briefwahl (eingeführt durch Volksinitiative). In der Schweiz gibt es sowohl die traditionelle Wahlurne am Abstimmungssonntag (vier Mal pro Jahr), als auch die Briefwahl, während die elektronische Stimmgabe sich schon in einem fortgeschrittenen Erprobungsstadium befindet. Die Gemeinde Mals hat für die Volksabstimmungen die ausschließliche Briefwahl eingeführt.

Vorschlag für eine rechtliche Regelung in der Gemeindegesetzgebung

Art. XXX - Briefwahl und elektronische Abstimmung

Neben der bisherigen Form der Stimmgabe in den Wahlsprengeln schafft die Gemeindeverwaltung die Voraussetzungen für die Durchführung der Briefwahl. Darüber hinaus erprobt die Gemeinde neue Formen der elektronischen Abstimmung.

Immer wieder wird kritisiert, dass Volksabstimmungen zu hohe Kosten mit sich bringen. Der Hauptkostenpunkt besteht dabei in den Personalausgaben. Die Gemeinde Berceto (Parma) hat zum Zweck der Einsparung die Möglichkeit eingeführt, freiwillige Stimmzähler zu beauftragen. Mit diesem Verfahren ist eine

Volksabstimmung durchgeführt worden, die einen Aufwand von insgesamt 200.-Euro (Papierkosten) mit sich gebracht hat.

Vorschlag für eine rechtliche Regelung in der Gemeindegesetzgebung

Art. XXX – Freiwillige Stimmzähler

Zum Zweck der sparsamen Mittelverwaltung bedient sich die Gemeindeverwaltung, wo möglich, bei Volksabstimmungen der Mitarbeit von freiwilligen Stimmzählern.

Zur Kostensenkung trägt auch die gleichzeitige Anberaumung von kommunalen Volksabstimmungen und Parlaments- und EU-Wahlen bei. Auch um die Wahlbeteiligung der Wähler zu erhöhen, haben einige Gemeinden wie z.B. Rovereto die Möglichkeit geschaffen, Volksabstimmungen an denselben Tagen anzusetzen, an welchen Parlaments- und EU-Parlamentswahlen stattfinden.

Vorschlag für eine rechtliche Regelung in der Gemeindegesetzgebung

Art. XXX - Gleichzeitige Abhaltung von Gemeinde-Volksabstimmungen mit Parlamentswahlen

Volksabstimmungen können auch an jenen Tagen abgehalten werden, an welchen Wahlen zum nationalen oder zum EU-Parlament stattfinden. In diesem Fall sind die Wahlsprengel für die Abgabe der Stimme für die Wahl und für die Volksabstimmung gleich lang geöffnet.

16.7 Volksabstimmung in Teilgebieten einer Gemeinde

Wenn eine einer Volksabstimmung zu unterwerfende Sachfrage nur einen Teil einer Gemeinde betrifft, müssen die Bürger die Möglichkeit erhalten, nur die Bewohner der betroffenen Fraktionen zur Abstimmung aufzufordern. Im Statut der Gemeinde Villa Lagarina (TN) ist ein derartiges „Fraktionsreferendum“ vorgesehen, das nur in der betroffenen Fraktion der Gemeinde abgehalten wird. Zu diesem Zweck muss ein Promotorenkomitee gebildet werden, das den Aufschub der beanstandeten Rechtsnorm erwirkt und dann in kurzer Frist die nötigen Unterstützerunterschriften sammelt.

Vorschlag für eine rechtliche Regelung in der Gemeindegesetzgebung

Art. XXX – Bestätigendes Referendum und Volksinitiative in Teilen der Gemeinde

Das Garantenkomitee entscheidet auf Anfrage eines Promotorenkomitees, ob eine Sachfrage einer Volksinitiative oder eines bestätigendes Referendums eine zwar allgemeine Bedeutung hat, aber besondere Relevanz nur für einzelne Fraktionen einer Gemeinde hat. Wenn das Garantenkomitee entscheidet, die Abstimmung nur in Teilen einer Gemeinde abzuhalten ist, werden nur die dort ansässigen Gemeindebürger in die Unterschriftensammlung und Volksabstimmung einbezogen.

16.8 Wieviel darf Bürgerbeteiligung kosten?

In der öffentlichen Diskussion rund um Bürgerbeteiligung und direkte Demokratie kommt ein Einwand regelmäßig ins Spiel: kostet denn das Ganze nicht zu viel? Vor allem Politiker, die bei der Bemessung ihrer Gehälter und Pensionen wenig zimperlich waren, sind mit der „Kostenkeule“ schnell zur Hand, wenn verlangt wird, Abstimmungsrechte auszubauen.

Dabei werfen aus der Sicht der Steuern zahlenden Bürger nicht so sehr einige seltene Referenden ein Finanzierungsproblem auf, sondern die in Italien völlig aus dem Ruder gelaufenen Kosten der repräsentativen Politik. Heute leben in Italien mindestens 420.000 Personen direkt oder indirekt von der Politik, vom Parlament bis hin zum Bürgermeister einer Kleingemeinde, was mit über drei Milliarden Euro im Jahr zu Buche schlägt.⁵² Da gibt es nicht nur 149.000 politische Mandatäre auf allen Ebenen mit ihren Gehältern, Leibrenten, Sitzungsgeldern und Aufwandsentschädigungen, sondern noch 278.000 „Berater und Assistenten“ und das politische Personal der Ministerien und Parteien mit ungerechtfertigten Privilegien. Dazu gesellen sich noch die offene und versteckte Parteienfinanzierung z.B. im Wege der Wahlkampfkostenrückerstattung. Dabei hatte Italiens Wählerschaft am 19. April 1993 in einem Referendum mit der außergewöhnlichen Beteiligung von 77% zu 90,3% JA zur Abschaffung der öffentlichen Parteienfinanzierung gesagt.

Die Kosten der Bürgerbeteiligung und direkten Demokratie sind demgegenüber gering, zumal in Italien auf allen Ebenen extrem wenige Volksabstimmungen stattfinden. Genaue Angaben sind zwar nicht verfügbar, doch hat etwa das bestätigende Referendum auf Landesebene vom 9. Februar rund 3 Mio. Euro gekostet, wobei der Großteil in den Personalaufwand floss. In der Schweiz sind die Kosten der Volksabstimmungen von Kanton zu Kanton verschieden. Für die

⁵² Vgl. Cesare Salvi/Massimo Villone (2005), *Il costo della democrazia*, Mondadori, Mailand

Bundesebene gibt es Schätzungen aus zuverlässiger Quelle.⁵³ Unter der Annahme, dass

- eine Volksabstimmung im Durchschnitt zwei Sachfragen betrifft,
- das Abstimmungsheft, das jedem Wähler zugesandt wird, 16-24 Seiten umfasst,
- die Wahlunterlagen in vier Sprachen und vierfarbig gedruckt werden,

kostet eine Volksabstimmung auf Bundesebene pro Kopf der rund 5 Millionen Schweizer Wahlberechtigten 1,5 SFR. Das heißt, jeder Eidgenosse gibt für sein Bürgerrecht, auf Bundesebene drei bis viermal über verschiedene Vorlagen abstimmen zu können, im Jahr höchstens 6 SFR aus. Dazu gesellen sich die Kosten, die die Gemeinden und Kantone für die Volksabstimmungen zu den Sachfragen der Gemeinden und Kantone zu tragen haben.

Somit kann man dem Einwand, Bürgerbeteiligung koste zu viel, grundlegend zweierlei entgegenhalten. Zum einen haben Bürger und Bürgerinnen politische Grundrechte und wollen diese auch in Anspruch nehmen. Als solche darf direkte Demokratie etwas kosten und kann allein schon durch die Umschichtung von Mitteln der überzogenen Politikkosten und der aufgeblähten Apparate finanziert werden. Zum andern können auch die deliberative und die direkte Demokratie effizient und sparsam organisiert werden. Bei Volksabstimmungen können wesentliche Einsparungen erzielt werden, etwa durch folgende Maßnahmen:

- Einführung der Briefwahl und Abstimmung per Post
- Einführung der elektronischen Unterschriftensammlung und Stimmabgabe
- Zusammenlegung von Wahlen (außer den Gemeinderats- und Bürgermeisterwahlen) und Abstimmungen
- Bei kommunalen Volksabstimmungen können nach Schweizer Vorbild ehrenamtliche Stimmzähler eingesetzt werden, die damit einen öffentlichen Zivildienst leisten.

⁵³ Auskunft von Nadja Braun und Hans-Urs Wili, leitende Mitarbeiter des Bundesamts für Politische Rechte in Bern.



Bürgerfreundliche Regeln für die direkte Demokratie

*Ein Gespräch mit Gemeinderätin
Dr. Ingrid Pertoll Froner (Eppan)*



Sie haben eine Volksabstimmung zum Projekt Vineum in Girlan vorgeschlagen. Wollen die Eppaner überhaupt eine solche Abstimmung?

Pertoll Froner: Meine Ratsfraktion hat im Gemeinderat einen Beschlussantrag für eine Volksabstimmung eingebracht, weil wir von Vielen angesprochen wurden, die sich, ganz unabhängig von ihrer Einstellung zum Vineum, wünschen, bei Großprojekten mitreden zu dürfen. Ich kann nicht sagen, ob „die Eppanerinnen“ eine solche Abstimmung wollen, ich weiß aber, dass viele Eppaner bei diesem Projekt wegen der hohen Kosten und der zur Zeit schlechten Finanzlage der Gemeinde Eppan, für sich ein Mitspracherecht beanspruchen.

Art. 52 der Gemeindegesetz sieht die direkte Bürgerbeteiligung vor mit Schriftlichen Anträgen seitens der Bürger. Bei Planungsakten müssen Bürger in Form von Bürgerversammlungen gehört werden. Mit 200 Unterschriften können Bürger eine Initiative starten zur Änderung von grundlegenden Akten der Gemeinde. Ist dieser Artikel in der laufenden Amtsperiode seitens der Bürger genutzt worden?

Pertoll Froner: Der Artikel hat in der laufenden Amtsperiode kaum bis gar nicht Anwendung gefunden. Es kommt immer wieder vor, dass Bürgerinnen in bestimmten Angelegenheiten Beschwerdebriefe an den Bürgermeister oder den Gemeindegremium schreiben, aber nicht oder nur höchst selten schriftliche Anträge oder Vorschläge für die Verwaltung einbringen. Bürgerversammlungen fanden und finden in der Gemeinde Eppan auch in der laufenden Amtsperiode nur selten statt, meistens bleibt es bei einer Versammlung im Jahr – diese eine ist vom Statut vorgesehen! Zu einer direkt von Bürgerinnen beantragten Bürgerversammlung, für die 200 Unterschriften notwendig wären, ist es bisher ebensowenig gekommen.

Welche sind derzeit die größten Hindernisse für einen Bürgerentscheid in Eppan: die Unterschriftenzahl (10%= rund 1.000) oder das Quorum (20%) oder andere?

Pertoll Froner: Abgesehen von der Anzahl der Unterschriften und dem Quorum gibt es nicht nur in der Gemeinde Eppan, sondern in den meisten Gemeinden Südtirols noch viele andere, noch größere Hindernisse für einen Bürgerentscheid. Die Beispiele von Mals und Brixen zeigen uns, mit wie vielen fadenscheinigen Argumenten, durchdachten Taktiken und teilweise miesen Tricks alles unternommen wird, um Volksbefragungen zu verhindern. Diese Form der Bürgerbeteiligung ist noch sehr „angstbesetzt“. Menschen, die einen Bürgerentscheid wollen, wird meistens großes Misstrauen unterstellt und Menschen, die Volksentscheide gar in Gang bringen, gelten ganz einfach als „Störenfriede“. Das zeigt, wie wenig es um die eigentliche Sache geht. Die Angst des „Machtverlusts“ steht nämlich im Vordergrund. Ich bin grundsätzlich gegen ein Quorum, finde trotzdem das im Statut der Gemeinde Eppan festgelegte Quorum von 20% annehmbar. Die Unterschriftenanzahl im Ausmaß von 10% der in den Wählerlisten Eingetragenen ist allerdings eine nicht zu unterschätzende Hürde.

Es fehlt in der Satzung das bestätigende Referendum, also das Veto-Referendum, mit dem Rechtsakte nach Verabschiedung im Gemeinderat von Bürgern abgelehnt werden können. Erachten Sie dieses Recht für Eppan für sinnvoll?

Pertoll Froner: Auf jeden Fall! Das wäre ein Schritt in die richtige Richtung.

Warum werden in Eppan und allgemein in Südtirol so wenige Volksabstimmungen abgehalten? Sind die Menschen mit der Politik so zufrieden?

Pertoll Froner: Ich nehme immer mehr Menschen als politikverdrossen wahr – das ist gewiss nicht ein Zeichen von Zufriedenheit! Solange Menschen unzufrieden sind, sind sie noch aktiv und versuchen etwas dagegen zu tun. Die Verdrossenheit allerdings tritt wohl erst ein, wenn schon fast oder ganz aufgegeben wird. Die Ursachen dafür, dass Volksabstimmungen in Südtirol so selten stattfinden, sind einerseits in den vielen Hindernissen und im bürokratischen Aufwand, andererseits aber auch in einer gewissen Trägheit der Bürgerschaft zu suchen.

Oft verweisen die BM und die Mehrheit auf die Kosten der Volksentscheide. In Mals sind die Kosten für den Bürgerentscheid erheblich reduziert worden durch die Briefwahl, die zwei Wochen dauert. Wie kann eine Kostensenkung erreicht werden?

Pertoll Froner: Die Kostenfrage wurde bei jedem unserer Anträge für eine Volksabstimmung ins Feld geführt. Das ist auch berechtigt. Sie darf aber nicht zum Killer eines jeden Antrags werden, sondern sollte Anlass geben, gemeinsam kostensparende Möglichkeiten zu suchen. Allerdings denke ich, dass Demokratie auch ein bisschen etwas kosten darf und soll.

Innerhalb der Gemeindegatzung sind die Informationsrechte besonders wichtig.

Sind diese in der Eppaner Satzung ausreichend ausgebaut? Was fehlt aus Ihrer Sicht? Welche Rechte sollten mehr in Anspruch genommen werden?

Pertoll Froner: Der Artikel 54 in der Eppaner Gemeindegatzung hält Aussagen zum Informationsrecht fest, die aus meiner Sicht sehr allgemein gehalten sind und gerade so viel bzw. so wenig beinhalten wie notwendig und wie eigentlich ohnehin schon fast selbstverständlich ist. Das soll aber keineswegs heißen, dass das Dokument vom Text her länger sein müsste, denn erstens bin ich keine Liebhaberin von zu umfangreichen Satzungen und zweitens wissen wir alle, wie geduldig Papier sein kann. Wichtig ist, dass die Inhalte einer Satzung nachvollziehbar und tatsächlich umsetzbar sind. Ich glaube, dass im Verhältnis zur Einwohnerzahl alle bestehenden Rechte nur wenig in Anspruch genommen werden.

Halten Sie für Eppan einen Bürgerhaushalt für sinnvoll, wie ihn POLITiS vorschlägt?

Pertoll Froner: Der Bürgerhaushalt könnte für die Gemeinde Eppan zumindest eine Vision sein. Es handelt sich um ein Verfahren, das den Bürgerinnen und Bürgern bei den Gemeindefinanzen ein Mitspracherecht einräumt. Es ist verständlich, dass diese Form von Bürgerbeteiligung nicht von einem Tag auf den anderen umsetzbar ist, sehr wohl aber schrittweise und prozessorientiert. Es wäre sehr wichtig, Haushaltsbereiche auszuwählen, die für Bürgerinnen und Bürger besonders interessant sind und solche, wo Mitbestimmung auch tatsächlich möglich ist. Reine Informationsveranstaltungen sind für die Leute nicht von großem Interesse. Sie fühlen sich sicherlich mehr angesprochen, wenn sie die Möglichkeit haben mitzugestalten und mitzuentcheiden.

Wie kann man die Bürgerbeteiligung in Eppan allgemein ausbauen? Welche Verfahren sollten die bestehenden ergänzen und welche Verfahren eignen sich für unser Gemeinde am besten?

Pertoll Froner: Ich habe in der Gemeinde Eppan nicht das Gefühl, dass Bürgerbeteiligung ein ernsthaftes Anliegen ist. Häufig kriegt man zu hören, dass Bürgerinnen und Bürger gar nicht daran interessiert sind. Manchmal mag das bei Veranstaltungen auch so wahrgenommen werden, gewiss auch deshalb, weil kaum gelebte Partizipation entsteht. Wir befinden uns noch ganz stark auf der Ebene der Fremdbestimmung, also die gewählten Vertreterinnen entscheiden für uns, und der Information. Bei den wenigen Bürgerversammlungen werden die Menschen über irgendeinen Sachverhalt informiert und angehört. Ob ihre Anliegen beachtet werden oder nicht, weiß niemand so ganz genau. Es braucht unbedingt Verfahren, die für engagierte, kreative und kritisch denkende Bürgerinnen und Bürger ansprechend sind, weil sie die Möglichkeit haben mitzureden, mitzuwirken und mitzubestimmen. Es ist sicherlich notwendig, Schwerpunkte zu setzen und projektartig zu arbeiten. Mündige Bürgerinnen und Bürger wollen jedenfalls ihren Lebensraum mitgestalten.

Mit bürgerfreundlichen Regeln und zweckgerechten Verfahren zu mehr Mitverantwortung der Bürgerschaft

In der politischen Rhetorik und Programmatik hat der Ruf nach Bürgerbeteiligung schon Widerhall gefunden. Bei der Umsetzung in konkrete Verfahren und Rechte der Bürger und Bürgerinnen hapert es allerdings. Nicht alle hier kurz erläuterten Verfahren müssen rechtlich verankert werden, doch geht es heute darum, Mitsprache- und Mitentscheidungsrechte der Bürger klar zu verankern und zu regeln. Die Instrumente der deliberativen und der direkten Demokratie müssen vervollständigt und die Regeln für solche Verfahren bürgerfreundlich ausgestaltet werden.

Unzählige Erfahrungen gelungener Bürgerbeteiligung haben bewiesen, dass viele Bürger und Bürgerinnen gerade auf Gemeindeebene gerne bereit sind, Mitverantwortung zu übernehmen, mitzudenken, ihre Ideen und Vorschläge einzubringen. Um sie hierfür zu motivieren, braucht es Verbindlichkeit. Diese wird gewährleistet, wenn nach und neben den deliberativen Phasen und der öffentlichen Debatte auch die Möglichkeit einer demokratischen Abstimmung geschaffen wird, die zu einem rechtswirksamen Ergebnis führt. Bloße „Volksbefragungen“ und Leitbilder erfüllen diesen Zweck nicht. In einer lebendigen kommunalen Demokratie muss die Bürgerschaft wissen, dass man auch zwischen den Wahlen als einfache Bürger noch Entscheidungsmacht hat. Deliberative und direkte Demokratie ergänzen einander und vervollständigen ihrerseits die repräsentative Demokratie.

Durch eine gute Regelung der direkten Demokratie wird die Haltung der gewählten Vertreter gegenüber den Bürgern verändert. Wenn diese wissen, dass die Bürger auch eine Volksabstimmung anstrengen können, werden sie sich mehr bemühen, Probleme konsensual zu lösen, ihre Politik besser zu erklären, die Bürger im Vorfeld der Entscheidung stärker einzubeziehen. Die Verfahren der deliberativen Demokratie werden dann auch interessanter, nämlich um Information und Problembewusstsein zu schaffen, und um politische Entscheidungen in der Öffentlichkeit vorzubereiten. Wenn sie zielgerecht und rechtzeitig angesetzt werden, ziehen Politiker wie einfache Bürger einen Nutzen daraus: erstere verstehen besser, was die Bürgerinnen wünschen und wo sie stehen. Letztere verstehen selbst die Problematik besser,

können sich aufeinander abstimmen und mit der Politik in einen Dialog treten.

Unabhängig vom Ausgang von Volksabstimmungen hat direkte Demokratie einen Wert an sich. Schon ihr Vorhandensein bewirkt eine Änderung der politischen Kultur. Wenn nämlich die Bürgerinnen die Macht, die sie in Wahlen an Gemeinderäte delegiert haben, punktuell in einer Sachfrage wieder zurückholen und selbst entscheiden können, sorgt das dafür, dass die politischen Vertreter in der Nähe der Bürgerinteressen bleiben. Wenn am Ende Bürgerentscheide ohne störende Hürden eingeleitet werden können, wird mehr mit den Menschen geredet und weniger über ihre Köpfe hinweg entschieden. Mit einem Bürgerentscheid kann eine lange schwelende Auseinandersetzung mitunter befriedet werden, da alle die Möglichkeit haben, mitzuentcheiden. Auch diejenigen, die bei einem Bürgerentscheid unterliegen, sind dann eher geneigt, den Beschluss zu akzeptieren. In jedem Fall aber gewinnt die politische Kultur.

In Italien krankt die Bürgerbeteiligung daran, dass die direkten Abstimmungsrechte unvollständig und schlecht geregelt sind. Zum anderen ist auch die deliberative Demokratie in den meisten Gemeindefestsetzungen unterentwickelt und für die Mehrheit der Bevölkerung kaum zugänglich. Schließlich hat auch ein gehöriger Teil der Parteien viel Vertrauen eingebüßt. Die große Mehrheit der Bürger ist für ein Engagement in den Parteien nicht mehr zu haben, sehr wohl aber für bürgerschaftliches, ehrenamtliches Engagement, oder punktuelle Mitarbeit an politischen Projekten. Wenn die Bürger dabei bestärkt und motiviert werden sollen, braucht es verbindliche Regelungen, also Rechte auf Beteiligung wie die Volksinitiative, das bestätigende Referendum, Volksbegehren. Verbindliche Mitwirkung an einzelnen Projekten oder Verfahren führt auch zu einer stärkeren Mitverantwortung aller für das Gemeinwohl.

In Südtirol und dem Trentino sind die Chancen, die sich mit neuen Beteiligungsverfahren für eine lebendige Demokratie auf Gemeindeebene bieten, noch nicht voll erkannt worden.⁵⁴ „Eine verwurzelte Tradition der Bürgerbeteiligung“, schreibt Karl Gudauner, „hat sich in all den Jahren bis auf einzelne Gemeinden nicht entwickelt. Südtiroler Gemeinden stellen sich nach wie vor als ‚Experimentierfeld der Partizipation‘ dar (...) Es ging weitgehend um Informationsinitiativen, Konsultationsprozesse und Beschwichtigungsversuche, die dazu dienten, in die Bevölkerung hineinzuhören, ihre Bedürfnisse wahrzunehmen, und sie zu ermuntern, diese zu artikulieren.“⁵⁵

⁵⁴ So hat etwa der Südtiroler Gemeindenverband im Zeitraum 2004-2014 keine einzige Mitteilung zum Thema Bürgerbeteiligung, Partizipation, Volksbefragungen und Volksabstimmungen veröffentlicht. Vgl. www.gvcc.net

⁵⁵ Karl Gudauner (2014), Partizipation braucht Struktur, in: Gudauner/Frei/Karner/Bernhard/Tumler, Partizipation in ländlichen Gemeinden. Abschließender Bericht, CHIRON-SBZ, Bozen, S.18

Außerdem sind nicht nur in Südtirol, sondern in ganz Italien die Volksabstimmungsrechte stark ausbaufähig. Nicht umsonst finden Volksabstimmungen höchst selten statt, weil hohe Hürden und umständliche Regeln die Bürger abschrecken. In der benachbarten Schweiz wird auf Gemeindeebene 3-4 Mal im Jahr über Sachfragen abgestimmt. In Bayern sind dank besserer Regelung, seit 1995 über 1.000 Bürgerentscheide auf kommunaler Ebene abgehalten worden. In den Bundesländern Vorarlberg und Tirol hat man bei den deliberativen Verfahren interessante Erfahrungen vorzuweisen. Den rechtlichen Spielraum zur besseren Ausgestaltung der deliberativen und direkten Demokratie haben auch Südtiroler Gemeinden. Auch in unserer Region haben einige Gemeinden neue Verfahren eingeführt, doch die Mehrheit scheint noch abzuwarten. Lassen wir uns inspirieren von bewährten Verfahren für die demokratische Mitgestaltung der Gemeindepolitik durch die Bürger und Bürgerinnen. Diese Publikation will konkret beitragen, die Verfahren der Bürgerbeteiligung mutig weiterzuentwickeln.

BIBLIOGRAPHIE UND INTERNETSEITEN

Deliberative Demokratie (italienischsprachige Werke)

- Bertolotti Paolo (2006), *Ci sono anch'io. Il cittadino e la democrazia partecipativa*, KC edizioni, Genova
- Bobbio Luigi (a cura di, 2007), *Amministrare con i cittadini. Viaggio tra le pratiche di partecipazione in Italia*. Rubettino, Soveria Mannelli
- Mariani F. (2005), *Il bilancio partecipativo*, Aracne, Roma
- Boschini, M. (2005), *Comuni virtuosi*, EMI, Bologna
- Della Porta D. (2005), *Comitati di cittadini e democrazia urbana*, Rubbettino, 2005
- Krippendorf, E. (2003), *L'arte di non essere governati*, Fazi editore
- Marcon Giulio (2005), *Come fare politica senza entrare in un partito*, Feltrinelli
- Lombardi E./Naletto G. (2006), *Comunità partecipate. Guida alle buone pratiche locali*, Manifestolibri, Roma.
- Una Città (2004), *Almanacco delle buone pratiche di cittadinanza*, Roma
- Terri Mannarini (2009), *La cittadinanza attiva*, Bologna
- Yves Sintomer (2009), *Il potere al popolo. Giurie cittadine, sorteggio e democrazia partecipativa*, Dedalo, Bari
- Umberto Allegretti (2010), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Firenze
- Paolo Michelotto (2008), *Democrazia dei cittadini*, TROLL Vicenza
- Thomas Benedikter (2013), *Il bilancio partecipativo – Decidere sulle finanze del proprio Comune*, POLITiS, Bolzano
- A.C. Freschi-F. De Cindio-L. De Pietro (a cura di, 2004), *E-democracy: modelli e strumenti delle forme di partecipazione emergenti nel panorama italiano*, Formez-Progetto CRC
- Alessio Ciacci/Matteo Garzella/Giulio Sensi (2013), *Le cose che abbiamo in Comune: il bilancio sociale e partecipativo*, Milano Altreconomia
- Ministero per l'Innovazione e le Tecnologie (2004), *Linee guida per la promozione della cittadinanza digitale: e-democracy*, Formez, Roma
- Cesare Salvi-Massimo Villone (2007), *Il costo della democrazia*, Mondadori, Milano
- Bobbio L., (a cura di), (2013) *La qualità della deliberazione. Scelte pubbliche e cittadinanza*, Roma, Carocci [con molti casi di studio toscani]

Bortolotti F., Corsi C. (a cura di, 2012), *La partecipazione politica e sociale tra crisi e innovazione*, Roma, Ediesse [interamente dedicato a casi di studio toscani], EDIESSE

Florida A. (2008), *Democrazia deliberativa e processi decisionali: la legge della Regione Toscana sulla partecipazione*, in *Stato e Mercato*, n.1,

Florida A., 2012, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Roma, Carocci.

Florida A., 2013, *Le "buone ragioni" di una legge: dilemmi e argomenti sul senso della partecipazione (e sui modi del governare)*, in Morisi-Perrone (a cura di), *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, Torino, UTET

Florida A., 2013, *Partecipazione, deliberazione e politiche pubbliche: soltanto inefficacia o manipolazione? Uno schema analitico e un caso di studio*, paper presentato al XXVII Convegno SISP, 12-4 sett. 2013

Morisi M., Perrone C., (a cura di) (2013), *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, Torino, UTET, [con molti casi di studio toscani]

www.consiglio.regione.toscana.it/autorità

www.regione.toscana.it/partecipazione

Direkte Demokratie und Volksentscheid (italienischsprachige Werke)

Pier Vincenzo Uleri (2003), *Referendum e democrazia, una prospettiva comparata, Il Mulino*, Bologna

Mario Caciagli-P.-V. Uleri (2005), *Democrazie e Referendum*, Laterza, Bari/Roma

Augusto Barbera-Andrea Morrone (2003), *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna

Alfonso di Giovine (2001), *Democrazia diretta e sistema politico*, CEDAM Bologna

Raffaele Feola (2001), *Il referendum nel sistema politico italiano*, Jovene, Napoli

Bruno S. Frey-Alois Stutzer (2006), *Economia e felicità. Come l'economia e le istituzioni influenzano il nostro benessere*, Il Sole 24 Ore, Milano

Thomas Benedikter (2010), *Più democrazia per l'Europa – La nuova Iniziativa dei cittadini europei e proposte per un'Unione europea più democratica*, ARCA edizioni, Lavis

Benedikter, Thomas (2014): *Più potere ai cittadini – Introduzione alla democrazia diretta e ai diritti referendari*, ed. POLITiS, Bolzano

Leonello Zaquini (2013), *La democrazia diretta vista da vicino*, Le Locle

Direkte Demokratie (in deutscher Sprache)

Silvano Möckli (2013), *Direkte Demokratie – Spieler, Spielverläufe, Spielergebnisse*, Zürich/Chur, Rüegger 2013

Jos Verhulst-Arjen Nijeboer (2007), *Direkte Demokratie: Fakten, Argumente, Erfahrungen*, Democracy International, Brüssel

Andreas Gross (2007), *Die unvollendete Demokratie*, Edition Le Doubs, St. Ursanne 2007.

Adrian Vatter (1999), *Kantonale Demokratien im Vergleich*, Leske+Budrich, Opladen

G. Kirchgässner-L.P. Feld-M. R. Savioz (2002), *Die direkte Demokratie*, Vahlen, St. Gallen

Thomas Benedikter (2005), *Wir sind das Volk. Einführung in die direkte Demokratie*, Initiative für mehr Demokratie, Bozen

The Initiative&Referendum Institute Europe (IRI), *Guidebook to Direct Democracy in Switzerland and beyond*, Edition 2007, IRI Marburg

Tiefenbach Paul (2013): *Alle Macht dem Volke? Warum Argumente gegen Volksentscheide meistens falsch sind*, Mehr Demokratie e.V. (Hrsg.), VSA Hamburg

Theo Schiller (2011), *Local Direct Democracy in Europe*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

Hüffel/Plasser/Ecker (2010), *Die direkte Demokratie – Wie wir uns in die Politik einmischen können*, Holzhausen, Wien

Bürgerbeteiligung und deliberative Demokratie (deutschsprachige Werke)

Oskar Januschke (2007), *Umfassende Bürgerbeteiligung*, PuMa-Schriftenreihe, Villach

Ley Astrid/Weitz Ludwig (Stiftung Mitarbeit, Hg.) (2012): *Praxis Bürgerbeteiligung - Ein Methodenhandbuch*, Bonn

Patrizia Nanz, Mirjam Fritsche (2012), *Handbuch Bürgerbeteiligung. Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*, Bundeszentrale für polit. Bildung, Band 1200, Bonn

Enquete-Kommission „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements (2002), *Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft*

Arbter/Handler/Parker/Tappeiner/Trattnig (2005), *Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung – Die Zukunft gemeinsam gestalten*. Wien, auf: www.partizipation.at/handbuch-oeff.thml

Peter Feindt/Jens Newig (Hg, 2005), *Partizipation, Öffentlichkeitsbeteiligung, Nachhaltigkeit – Perspektiven der politischen Ökonomie*, Marburg: METROPOLIS

Amt der Vorarlberger Landesregierung, Büro für Zukunftsfragen (Hg.)(2010), *Handbuch Bürgerbeteiligung für Land und Gemeinden*, Wien/Bregenz

Thomas Wagner (2014), *Die Mitmachfalle. Bürgerbeteiligung als Herrschaftsinstrument*, PapyRossa, Berlin

Kurt Beck (Hg.) (2011), *Mehr Bürgerbeteiligung wagen: Wege zur Vitalisierung der Demokratie*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden

Bitburger Gespräche (2012), *Planen, erklären, zuhören – Wie Großprojekte mit Bürgerbeteiligung möglich werden*, Tübingen Mohr-Siebeck

Karl Gudauner/Sabina Frei/Bernd Karner/Armin Bernhard/Klaus Tumler (2014), *Partizipation in ländlichen Gemeinden. Abschließender Bericht*, SBZ-Chiron, Bozen

Kubicek Herbert/Lippa Barbara/Kopp Alexander (2011), *Erfolgreich beteiligt? Nutzen und Erfolgsfaktoren internetgestützter Bürgerbeteiligung – Eine empirische Analyse von 12 Fallbeispielen*, Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

Stiftung VITAL/Gesundheitsamt Graubünden (2013), *Und so geht's! Die Toolbox zur Umsetzung von Bürgerbeteiligung in der Gemeinde*, Bozen/Chur

Stiftung VITAL/Gesundheitsamt Graubünden (2013), *Mitmischen, bitte! Ein Leitfaden zur Gestaltung von Bürgerbeteiligung in Gemeinden*, Bozen/Chur

Stiftung Mitarbeit (2011), *Die Zukunft der Bürgerbeteiligung – Herausforderungen, Trends, Projekte*, Bonn

Thomas Benedikter (2013), *Der Bürgerhaushalt – Die Finanzen der eigenen Gemeinde mitgestalten*, POLITIS, Bozen

Lebensministerium/Büro für Zukunftsfragen (April 2012), *BürgerInnen-Räte in Österreich, Ergebnisbericht zur begleitenden Evaluation*, Wien/Bregenz

Zukunftsbüro Vorarlberg, *Handbuch Bürgerbeteiligung für Land und Gemeinden*, auf: <http://vorarlberg.at/pdf/handbuchbuergerbeteiligung.pdf>

Erhard Müller (2006), *Bürger machen Haushalt. Leitfaden für die Gestaltung eines Bürgerhaushalts in Städten und Gemeinden*, Verlag Stiftung Mitarbeit, Bonn

Bertelsmann Stiftung/Hans Böckler-Stiftung (Netzwerk Kommunen der Zukunft, Hg.). (2001), *Der Bürgerhaushalt – Ein Handbuch für die Praxis*

Franzke/Kleger (2007), *Bürgerhaushalte - Chancen und Grenzen*, SIGMA 2007

Jürgen Smettan/Peter Patze (2012), *Bürgerbeteiligung vor Ort*, Stiftung Mitarbeiten, Bonn

Christoph Besemer et al. (2014), *Politische Mediation. Prinzipien und Bedingungen gelingender Vermittlung in öffentlichen Konflikten*. Stiftung Mitarbeit Arbeitshilfen Nr.47, Bonn

Reinhard Sellnow, *Mediation*, in: Astrid Ley/Ludwig Weitz (2012), *Praxis Bürgerbeteiligung – Ein Methodenhandbuch*, Stiftung Mitarbeit, Bonn

Wichtige Internetseiten für direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung

Italienischsprachige Internetseiten

Movimento per referendum deliberativi senza quorum: www.refdeliberativi.net

Movimento popolare mondiale: www.movimentopopolaremondiale.org/primo.html

Cittadini Rovereto (partecipazione): www.cittadinirovereto.it

Paolo Michelottos Blog: www.paolomichelotto.it

Più democrazia per il Trentino: www.piudemocraziaientrentino.org

Iniziativa popolare "Quorum zero": www.quorumzeropiudemocrazia.it

Cittadinanzattiva: www.cittadinanzattiva.org

Alle bisherigen Referenden in Italien: <http://www.wikipedia.it/referendum>

La Rete dei cittadini <http://retedeicittadini.it>

Schweizer Internetseiten

Schweizer Bundeskanzlei: www.admin.ch/ch/it/pore/index.html

Allgemeine Informationen: www.swissworld.org/it/switzerland/risorse/dvd/democrazia_diretta_in_svizzera

Andi Gross, Politiker und DD-Experte: www.andigross.ch

Zentrum für direkte Demokratie: www.zdaarau.ch

Offizielle Website der Schweizer Regierung: <http://www.admin.ch>

Die aktuellen Abstimmungen in der Schweiz: <http://www.admin.ch/aktuell/abstimmung/index.html?lang=dt>

<http://www.admin.ch/aktuell/abstimmung/index.html?lang=it>:

Anleitung für Mitgestaltungsprozesse in der Gemeinde, auf: http://www.wsl.ch/land/products/lebendiges_dorf/inhalt/welcome.html

Andere Internetseiten

Initiative and Referendum Institute Europe: www.iri-europe.org
Democracy International: www.democracy-international.org
International Institute for Democracy and Electoral Assistance: www.idea.int
Initiative & Referendum Institute der Univ. Southern California <http://www.iandrinstitute.org>
Observatorium zur Demokratie weltweit: <http://www.freedomhouse.org>
Globale Gemeinschaft Demokratieforscher und Aktivisten: www.participedia.net
Internationales Portal für Partizipation: www.peopleandparticipation.net
Europäische Charta zur aktiven Bürgerschaft: www.activecitizenship.net
Mehr Demokratie Deutschland: www.mehr-demokratie.de
Mehr Demokratie Österreich: www.mehr-demokratie.at
Initiative für mehr Demokratie Südtirol: www.dirdemdi.org
Das Südtiroler „Netzwerk für Partizipation“: <http://rete.demos20.org/141.html>
Alle Volksabstimmungen in allen Ländern der Welt: <http://www.sudd.ch>
Deutsches Portal für Bürgerhaushalte: www.buergerhaushalt.de
Methoden+Modelle von A bis Z (Stiftung Mitarbeit): www.buergergesellschaft.de
Zukunftsbüro Vorarlberg: www.vorarlberg.at/zukunftsbüro
Österreichisches Portal für Bürgerbeteiligung: www.partizipation.at
Die Bundeszentrale für politische Bildung: www.bpb.de
Das Büro für Zukunftsfragen Vorarlberg: www.vorarlberg.at/zukunft
Wegweiser Bürgergesellschaft (Stiftung Mitarbeit):
<http://www.buergergesellschaft.de/politische-teilhabe/beteiligung-in-der-kommune/103506>
Plattform für den Bürgerhaushalt: www.buergerhaushalt.de
Plattform für Bürgerhaushalte: www.buergerhaushalt.org
Bundesverband für Mediation: www.bmev.de
Vereinigung von Mediatoren: www.centrale-fuer-mediation.de
Stiftung Ilse Waldthaler für Zivilcourage: www.zivilcourage.it

Publikationen, die kostenlos von <http://www.paolomichelotto.it> heruntergeladen werden können:

- Verhulst/Nijeboer, Democrazia diretta, 2011
- Kaufmann, Buechi, Braun, Guida alla Democrazia Diretta 2010, Istituto europeo per l'iniziativa e il referendum
- Paolo Michelotto, Democrazia dei Cittadini, Troll Libri 2009
- Thomas Benedikter, Più democrazia per l'Europa, ARCA edizioni 2010
- Thomas Benedikter, Il bilancio partecipativo, POLITIS 2013
- A.A.V.V. - Vivere meglio con più democrazia – 2011
- Thomas Benedikter, Più potere ai cittadini - Introduzione alla Democrazia diretta e ai diritti referendari, POLITIS, 2014
- Paolo Ronchi, Una forma di democrazia diretta: l'esperienza del Recall negli Stati Uniti d'America, 2009
- International Idea, Handbook Direct Democracy, 2008.
- Benedikter/Michelotto, Partecipare alla politica comunale, POLITIS ottobre 2014

Sozialgenossenschaft POLITIS (Politische Bildung und Studien in Südtirol)

Eine lebendige Demokratie braucht kritisch denkende, fürs Gemeinwohl engagierte BürgerInnen, die mitreden und mitgestalten wollen. Auch deshalb der griechische Name politis=Bürger für diesen neuen Bildungs- und Forschungsträger. Mitwirken kann man besser, wenn man gemeinschaftlich das nötige Hintergrundwissen erstellen und reflektieren kann. Die Auseinandersetzung mit Machtverhältnissen schafft Entscheidungskompetenz und befähigt zu qualifiziertem politischem Engagement. Dafür kann POLITIS als freie bürgerschaftliche Organisation wichtige Hilfestellung bieten. POLITIS ist eine unabhängige, dem Gemeinwohl verpflichtete Organisation, die vor allem nicht dominanten Gruppen unserer Gesellschaft Hilfestellung bieten soll. Sie will das bestehende Angebot an politischer Bildung ergänzen und BürgerInnen eine Anlaufstelle bieten für:

- Forschung zu aktuellen, die Südtiroler Gesellschaft betreffenden Fragen auf sozial-, wirtschafts- und politikwissenschaftlichem Gebiet.
 - Publikationen, öffentliche Veranstaltungen, Politikberatung für Bürgerinitiativen.
 - eine breite Palette von Tätigkeiten politischer Bildung für verschiedene Zielgruppen
- Die Rechtsform der Sozialgenossenschaft entspricht dem Grundanliegen von POLITIS, der Förderung von Mitbestimmung, Gleichberechtigung und demokratischer Beteiligung.
- www.politis.it

Die Autoren



PAOLO MICHELOTTO stammt aus Vicenza, lebt in Rovereto, ist Mitbegründer der Initiativegruppe Bürgerhaushalt von Vicenza und einer der Promotoren des Referendums für mehr Demokratie in der Stadtgemeinde Vicenza (2006). Als Mitbegründer des Vereins „Più Democrazia a Rovereto“ hat er vier Volksabstimmungen in Rovereto 2009 erwirkt. Verfasser des Buchs „Democrazia dei cittadini“ (TROLL libri 2008), das von seiner Internetseite heruntergeladen werden kann. Michelotto betreibt einen vielgelesenen Blog zu allen Fragen rund um die direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung (www.paolomichelotto.it) und ist vielgefragter Gastreferent zur direkten Demokratie in ganz Italien. Er versendet regelmäßig Newsletters und informiert ausführlich über Fragen zur direkten Demokratie in Rovereto, im Trentino, in Italien und weltweit.



THOMAS BENEDIKTER, Frangart, Wirtschaftswissenschaftler, Sozialforscher, Publizist, hauptamtlich tätig für die Sozialgen. POLITIS, Bozen. Berufstätigkeit in der Landesverwaltung (Beobachtungsstelle für den Arbeitsmarkt), in der empirischen Sozial- und Wirtschaftsforschung (vor allem Institut APOLLIS), Zusammenarbeit mit der EURAC für Projekte zur vergleichenden Autonomieforschung, mit Menschenrechtsorganisationen (z.B. Gesellschaft für bedrohte Völker) und anderen Forschungsinstituten. Verschiedene Publikationen zu ethnischen Konflikten, bedrohten Völkern und Minderheitenrechtsfragen. Mitarbeiter verschiedener Zeitschriften. Im Jahr 2000 Mitbegründer der Initiative für mehr Demokratie in Bozen, seitdem kontinuierliche Mitarbeit und eine Reihe einschlägiger Publikationen (z.B. „Più potere ai cittadini“, „Più democrazia per l'Europa“, „Der Bürgerhaushalt“). 2013 zusammen mit 9 MitbegründerInnen Gründung und seitdem Leitung der Sozialgenossenschaft POLITIS für politische Bildung und Forschung.