



Bürgerbeteiligung als Politikberatungsinstrument

Das Versuchslabor der modernen Demokratie

Christian Schrefel, Regina Hajszan
17&4 Organisationsberatung GmbH

Eine gekürzte Fassung des Textes ist erschienen in:

Feri Thierry (Hg.)
Politikberatung in Österreich - *Herausforderungen. Strategien. Perspektiven.*
Braumüller Universitäts-Verlagsbuchhandlung Ges.m.b.H.
Wien 2011

ISBN 978-3-7003-1777-7

[Buchtitel im Braumüller Verlag](#)

Alle Rechte, insbesondere das Recht der Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, vorbehalten.

Bürgerbeteiligung als Politikberatungsinstrument

Das Versuchslabor der modernen Demokratie

Bürgerbeteiligung unter dem Titel „Politikberatung“ zu diskutieren, stellt unserer Erfahrung nach in Österreich eher eine Ausnahme dar; verbindet man mit dem Begriff „Politikberatung“ gemeinhin doch die Einbeziehung von AkteurInnen mit spezifischem Expertenstatus, also etwa von WissenschaftlerInnen oder anderen Fachleuten. Als ProzessbegleiterInnen in Lokale Agenda 21 Prozessen denken wir im Zusammenhang mit dem „Arbeitsfeld Politikberatung“ darüber hinaus eventuell noch an unsere eigene Rolle als BeraterIn im Beteiligungsverfahren, auch wenn diese in ihrer neutralen und vermittelnden Funktion besser mit den Bezeichnungen „ProzessbegleiterIn“ oder „ModeratorIn“ beschrieben werden kann.

Wie ist der Zusammenhang zwischen Politikberatung und Bürgerbeteiligung also zu verstehen?

Wirft man einen Blick in das Handbuch der Politikberatung, stellt man fest, dass hier unter dem Begriff der „*partizipativen Politikberatung*“ der Kreis der „AkteurInnen mit Expertenstatus“, sprich der BeraterInnen, stark erweitert wird. *„Die partizipative Politikberatung erstreckt sich auf die Bürger als Teilnehmer an politischen Entscheidungsprozessen, die von Experten beraten werden, sie erstreckt sich aber auch auf den Bürger als Experten und dementsprechend auf Bürger als Berater in politischen Entscheidungsprozessen“* (Schützeichel, 2008). Die konkreten Politikempfehlungen gehen also nicht von FachexpertInnen aus, sondern von den beteiligten BürgerInnen. *„Der Leitgedanke einer Verbindung von Partizipation und Politikberatung ist folgender: Die Bürger als Experten ihrer lokalen Welten bringen ihr Spezial- und Sonderwissen ein und tragen damit zur Erhöhung der Responsivität des politischen Systems bei“* (Martinsen, 2006).

Diese Ansicht – „der Bürger als Experte“ – kommt der alltäglichen Praxis der Bürgerbeteiligung, wie sie beispielsweise in lokalen Agenda 21 – Prozessen gelebt wird, sehr nahe. Zwar ist es wenig geläufig, das bürgerliche Engagement unter den Titel „Politikberatung“ zu stellen, jedoch deckt sich die im Beteiligungsdiskurs weit verbreitete Ansicht, nämlich dass die BewohnerInnen von Gemeinden, Stadtteilen und Wohnbauten, ExpertInnen für ihr unmittelbares Lebensumfeld sind und ihre Beteiligung daher zur Verbesserung von Entscheidungen und Planungen führt, mit jenen Zielen, die der partizipativen Politikberatung zugeschrieben werden: *„Die Partizipative Politikberatung setzt sich zum Ziel, die Responsivität und Resonanz des politischen Systems dadurch zu erhöhen, dass Bürger im Rahmen von Bürgerkonferenzen, Moderationsverfahren oder Runden Tischen als Experten ihrer eigenen Belange verstärkt als Akteure berücksichtigt werden. Bürger sind nicht Adressaten, sondern auch Akteure von Politikberatung. Damit wird die Hoffnung verbunden, dass auch unabhängige, aber kundige und interessierte Laien die Qualität wie die Akzeptanz politischer Entscheidungen verbessern können“* (ebenda).

Wie kommt die Expertise der BürgerInnen in das politische System?

Nun ist es in einer repräsentativen Demokratie nicht selbstverständlich, dass die Expertise der „kundigen und interessierten Laien“ vom politischen System tatsächlich auch nachgefragt bzw. einbezogen wird. In der Regel treffen die gewählten VolksvertreterInnen ihre Entscheidungen eigenverantwortlich und ohne Eingriffsmöglichkeit durch das Volk. Direktdemokratische Formen der Beteiligung wie Volksabstimmungen, Volksbefragungen und Volksbegehren sind in Österreich

schwach ausgeprägt bzw. bleiben hierzulande „weitgehend ein Konzept ohne Konsequenz“ (vgl. Welan, 2000). Die Möglichkeit, sich als BürgerIn oder als VertreterIn einer Interessensgruppe bei Planungen und Entwicklungen im öffentlichen Bereich einzubringen, wird daher zunehmend als sinnvolle Ergänzung gesehen, eingefordert und gefördert.

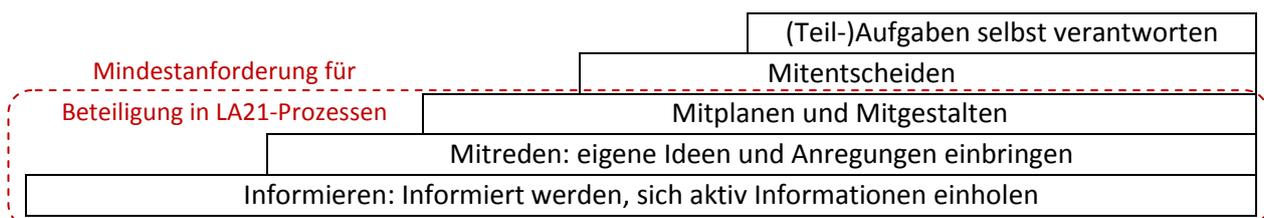
Gerade im unmittelbaren Lebensumfeld, in dem die persönliche Betroffenheit am größten ist, gibt es mittlerweile die unterschiedlichsten Formen der Partizipation. Von aktivierenden Befragungen, BürgerInnenversammlungen, Fokusgruppen, Internet-Partizipation, Konsensus-Konferenzen, kooperativen Diskursen, runden Tischen, Workshops, Zukunftskonferenzen, bis hin zu Zukunftswerkstätten, BürgerInnen-Rat und Planungszelle bestehen vielfältige Modelle der Beteiligung auf lokaler und kommunaler Ebene.

Partizipation am Beispiel Lokaler Agenda 21

Bereits rund 430 Gemeinden und mehr als 30 Regionen bzw. Bezirke setzen in Österreich sogenannte lokale Agenda 21-Prozesse (LA21) um (vgl. Schmalnauer-Giljum, 2010). In einem Agenda Prozess soll mit einer Vielfalt an Beteiligungsangeboten die aktive Teilhabe von BürgerInnen, Vereinen, Institutionen und Unternehmen gefördert und gemeinsam die Umsetzung einer Nachhaltigen Entwicklung vor Ort forciert werden.

Beteiligung hat dabei informellen Charakter, d.h. die erarbeiteten Lösungen haben den Stellenwert von Empfehlungen und dienen der Entscheidungsvorbereitung für Gremien wie den Gemeinderat, können aber – z.B. durch einen Gemeinderatsbeschluss – Verbindlichkeit erlangen. Durch den Grundsatzbeschluss der politischen Gremien (Gemeinderat, Bezirksvertretung) zur LA21 besteht jedenfalls eine gewisse Selbstverpflichtung, Bürgerbeteiligung ernst zu nehmen und über einen längeren Zeitraum deren aktive Mitarbeit zu ermöglichen. Das nachfolgende Fünf-Stufenmodell macht die unterschiedlichen Intensitäten der Beteiligung von BürgerInnen an Planungs- und Entscheidungsprozessen sichtbar.

Stufenmodell der Beteiligung



Quelle: Positionspapier der Arbeitsgruppe „Dezentrale Nachhaltigkeitsstrategien – Lokale Agenda 21“, 2010

Die österreichische ExpertInnengruppe "Dezentrale Nachhaltigkeitsstrategien – Lokale Agenda 21" hat als Mindestanforderung für Beteiligung in österreichischen LA21-Prozessen die ersten drei der oben dargestellten Qualitätsstufen – Informieren, Mitreden sowie Mitplanen und Mitgestalten - definiert. Auf Projektebene kann es zielführend sein, dass auch mitentschieden wird und Projekte der organisatorischen und/oder finanziellen Selbstverantwortung übergeben werden.

Beteiligung als gemeinsamer Lernprozess

LA21 Prozesse zeichnen sich traditionell dadurch aus, dass sie einen gewissen experimentellen Charakter haben, sozusagen ein „Beteiligungslabor“ darstellen, in dem neue Formen der Zusammenarbeit, des Aushandelns und der Kommunikation zwischen Politik und beteiligten BürgerInnen erprobt werden können.

Den BürgerInnen auf gleicher Augenhöhe zu begegnen, eigene Entscheidungskompetenzen abzugeben und stattdessen Vertrauen in die Kompetenzen, Ressourcen und Ideen der BürgerInnen zu setzen, verlangen ein neues politisches Selbstverständnis und sind (noch) keine Selbstverständlichkeit. *„Diese Art, einen Prozess durchzuführen und zu steuern ist nicht selbstverständlich und bedeutet für viele der Beteiligten, dass sie etwas Neues erfahren, etwas, wobei Gegner zu Mitstreitern und (vermeintliche) Feinde gar zu Partnern werden können. Ein solches Ergebnis kann nicht über Nacht erreicht werden. Damit wird Zeit zu einem wichtigen Faktor. Auch ist damit zu rechnen, dass ein solcher Prozess nicht linear, sondern sprunghaft verläuft, dass ein wenig Chaos dazugehört und dass sich Zufriedenheit auch dann einstellen kann, wenn das Endergebnis unter den am Anfang formulierten Erwartungen zurückbleibt (Born et al, 2000).“*

Eine offene und wertschätzende Haltung, ehrliches Interesse sowie eine grundsätzliche Bereitschaft sich auf einen ergebnisoffenen und daher nicht immer vorhersehbaren Prozess einzulassen, sind Voraussetzungen, um in einen Beteiligungsprozess zu starten. Im Laufe des Prozesses ist es dann die Aufgabe der Prozessbegleitung auf die Dynamiken des Prozesses einzugehen und mittels entsprechender Moderationsunterstützung, aber auch durch freiwillige Trainings- und Schulungsangebote ein Klima zu schaffen, in dem sich ein gemeinsamer Lernprozess positiv entfalten und „Beteiligungskompetenz“ auf allen Seiten vermehren kann. Denn gerade wenn starke und konträre (Eigen)Interessen bei einem Thema aufeinander treffen, ist die Gefahr groß, dass der verständigungsorientierte Dialog rasch einem vorrangig strategischen Handeln weicht und die Offenheit sinkt. Es ist deshalb umso wichtiger, auch als Prozessbegleitung Offenheit und Transparenz vorzuleben, beispielsweise durch allgemein zugängliche Protokolle und Dokumente.

Die Einführung von klaren Strukturen und Spielregeln soll dabei helfen, den Verlauf des Prozesses für die Beteiligten weitestgehend verlässlich und berechenbar zu machen. Transparente Entscheidungszuständigkeiten und das Bemühen um Win-Win-Situationen sollen eventuellen Vorbehalten der Politik gegenüber der Verlagerung von Entscheidungen und damit verbundener Angst vor Machtverlust entgegenwirken. Denn obwohl Bürgerbeteiligung bedeutet, dass PolitikerInnen einen Teil ihrer Macht abgeben, ist die Ausweitung von Bürgerbeteiligung nicht gegen die gewählten InteressenvertreterInnen gerichtet, sondern soll als Ergänzung und unterstützende Mitarbeit verstanden werden. Auch im Falle von gemeinsamen Planungsprozessen werden Entscheidungen letztendlich immer von den gewählten MandatarInnen getroffen. In diesem Sinne kann auch die aus demokratiepolitischer Perspektive problematische Frage der Repräsentativität zumindest teilweise relativiert werden.

Schnittstellen in das repräsentative Demokratiesystem

Von entscheidender Bedeutung für das Gelingen eines längerfristigen Beteiligungsprozesses sind unserer Erfahrung nach nicht nur geeignete innere Prozessstrukturen und Spielregeln, definierte Prozessabläufe und professionelle Moderation, sondern vor allem auch jene Schnittstellen und Strukturen, die die Verbindung in das repräsentative Demokratiesystem herstellen; im Fall der LA 21 sind dies die Schnittstellen in den Gemeinderat bzw. in die Bezirksvertretung und in die

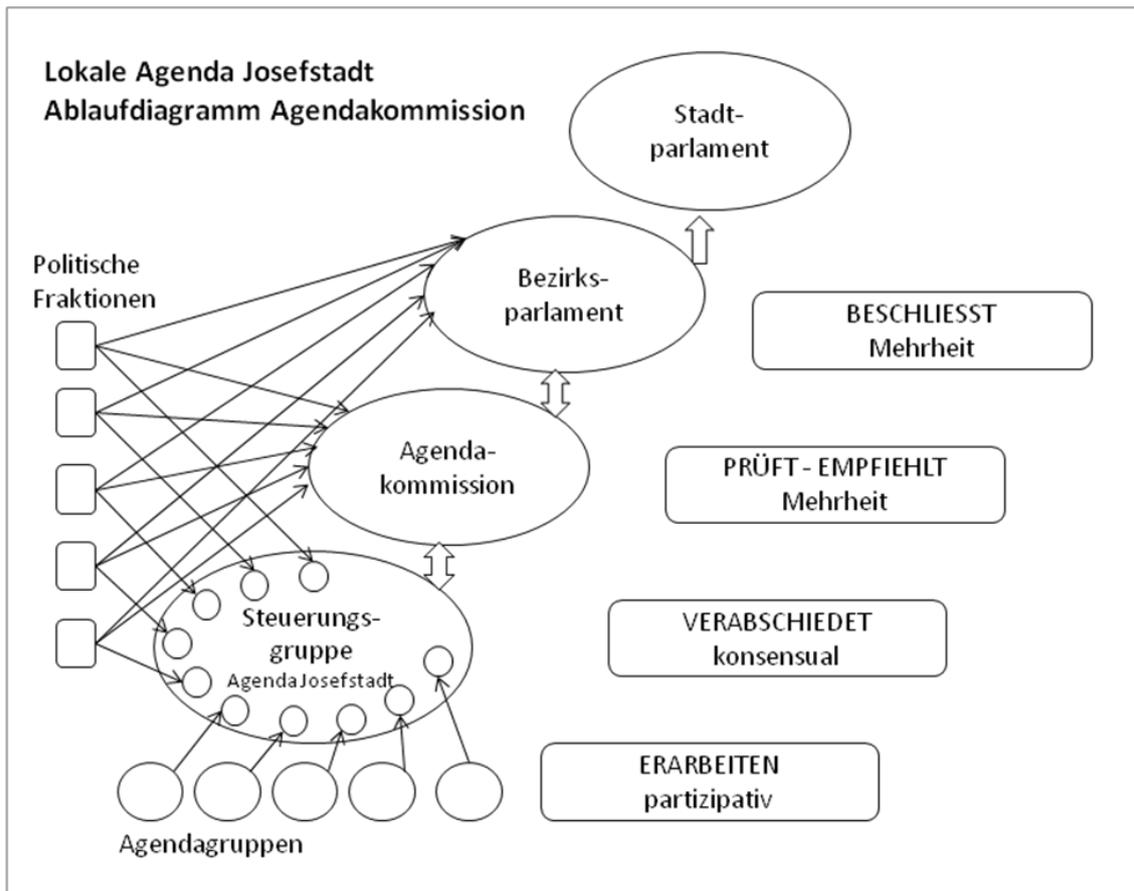
vorgelagerten Kommissionen und Ausschüsse, in denen bestimmte Entscheidungen vorberaten werden.

Ein Beispiel aus eigener Praxis in der Lokalen Agenda Josefstadt, dem achten Wiener Gemeindebezirk, veranschaulicht die Bedeutung dieser Schnittstellen sehr gut bzw. zeigt auch die mögliche Dynamik und Innovationskraft eines längerfristigen Beteiligungsprozesses.

Der achte Bezirk startete 2007 mit der Lokalen Agenda 21. Schon im ersten Jahr engagierten sich in den unterschiedlichen Agendagruppen rund 100 BürgerInnen, um gemeinsam die Josefstadt nachhaltig zu bewegen. Visionen, Ziele und Projekte wurden entwickelt und im Steuerungsgremium der Agenda Josefstadt, der sogenannten Steuerungsgruppe, welche sich aus stimmberechtigten VertreterInnen der Bezirkspolitik und der BürgerInnengruppen zusammensetzt, diskutiert, nötigenfalls angepasst, und schließlich mittels positivem Beschluss des Gremiums zur Umsetzung im Bezirk empfohlen. Ebenso wurde bereits 2008 den BezirkspolitikerInnen eine Schulung zum Verständnis des Zusammenwirkens zwischen partizipativer und repräsentativer Demokratie angeboten und durchgeführt.

Wie eingangs erwähnt, haben Lösungen aus informellen Beteiligungsprozessen empfehlenden Charakter, d.h. sie erlangen erst dann Verbindlichkeit, wenn es einen Beschluss der Bezirksvertretung dazu gibt. Je nach thematischer Zugehörigkeit müssen Vorschläge aus der LA21 vor ihrer Abstimmung in der Bezirksvertretung noch im Umweltausschuss, in der Sozialkommission, in der Bezirksentwicklungskommission und im Finanzausschuss behandelt werden. Ein Weg, der insbesondere für Themen und Projekte, welche verschiedene Kommissionen betreffen, durchaus langatmig werden kann, da ein sehr hoher Kommunikations- und Koordinationsaufwand besteht (welcher nicht allen Beteiligten verordnet werden kann) und bei dem daher möglicherweise Doppelgleisigkeiten oder Versäumnisse auftreten, Zuständigkeiten nicht immer eindeutig sind und der die Kapazitäten und Zeitbudgets von freiwillig engagierten BürgerInnen an ihre Leistungsgrenzen bringt.

Nach einigen wenig erfreulichen Erfahrungen mit diesem Prozedere, wurde im Fall der Agenda Josefstadt auf Antrag einer Bezirksfraktion von der Josefstädter Bezirksvertretung die Einrichtung einer eigenen Agendakommission beschlossen, welche ausschließlich für die Beratung von Projektideen aus der LA21 zuständig ist. Nach anfänglicher Skepsis und Irritation über diesen Schritt haben sich die Zweifel als unbegründet und die Vorgangsweise als vorteilhaft erwiesen. Die Sitzungen der Kommission finden in zeitlicher Abstimmung mit den Prozess- und Projektentwicklungen statt, so dass Entscheidungen sehr zeitnah getroffen werden können. In der Agendakommission wurden alle relevanten Akteure zusammengeführt und BürgerInnen können sich auf eine Kommission „einstellen“. Die politischen EntscheidungsträgerInnen greifen in der Agendakommission jene Themen auf, die den engagierten BürgerInnen am Herzen liegen und heben dadurch insgesamt den Stellenwert von Partizipation und freiwilligem Engagement. Nicht zuletzt bedeutet die Einrichtung der Agendakommission in der Josefstadt einen weiteren Schritt in Richtung Institutionalisierung und langfristiger Verankerung von BürgerInnenbeteiligung auf Bezirksebene.



Quelle: eigene Darstellung, 2011

Literatur

Arbeitsgruppe Dezentrale Nachhaltigkeitsstrategien – Lokale Agenda 21 (Vorsitz DI Günter Humer), LA21-Basisqualitäten 3.0 - Prozessorientierte, partizipative und inhaltliche Basisqualitäten für Lokale Agenda 21-Prozesse in Österreich ab 2009. Positionspapier der ExpertInnengruppe, 2010.

Arbeitsgruppe Dezentrale Nachhaltigkeitsstrategien – Lokale Agenda 21 (Vorsitz DI Günter Humer), Nachhaltigkeit durch Beteiligung im Sinne der "Gemeinsamen Erklärung zur Lokalen Agenda 21 in Österreich". Positionspapier der ExpertInnengruppe, 2006.

Born, Manfred; Heidorn, Fritz; Stuik, Hans; Zachow, Ernst, Neue Formen der Bürgerbeteiligung. Ein praktischer Handlungsleitfaden für Städte und Gemeinden, Bremen: Econtur – Internationale Agentur für Nachhaltige Projekte, 2000.

Martinsen, Renate, "Partizipative Politikberatung. Der Bürger als Experte", Handbuch Politikberatung, Svenja Falk / Dieter Rehfeld / Andrea Römmele / Martin Thunert (Hg.), Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, 2006, 138-151.

Schmalnauer-Giljum, Martina, Lokale Agenda 21 in Österreich, www.nachhaltigkeit.at, 2010, 25.2.2011.

Schützeichel, Rainer, „Beratung, Politikberatung, wissenschaftliche Politikberatung“, Politikberatung. Ein Handbuch für Studierende und Wissenschaftler, Stephan, Bröckler / Rainer Schützeichel (Hg.), Stuttgart: Lucius&Lucius Verlagsgesellschaft mbH, 2008, 5-33.

Welan, Manfred, Die direkte Demokratie in Österreich im Vergleich, Wien: Demokratiezentrum Wien, 2000.

www.agenda-josefstadt.at