

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

Direkte Demokratie und Partizipation in den österreichischen Gemeinden

Symposium am 5. November 2014

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

Autorenverzeichnis:

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

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

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

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

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



Dr. Walter Leiss
*Generalsekretär des
Österreichischen Gemeindebundes*



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

Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser!

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

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

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

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

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

Mit besten Grüßen

*Generalsekretär des
Österreichischen Gemeindebundes*
Dr. Walter Leiss

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

Wien, September 2015

Inhaltsverzeichnis

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

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

I. RECHTLICHE GRUNDLAGEN UND GRENZEN DIREKTER DEMOKRATIE UND PARTIZIPATION IN DEN ÖSTERREICHISCHEN GEMEINDEN

Karim Giese

1. BEGRIFFSABGRENZUNGEN UND VERFASSUNGSRECHTLICHE GRUNDLAGEN

1. Bei den Begriffen „direkte Demokratie“ und „Partizipation“ handelt es sich um **Sammel-** bzw. **Überbegriffe** der Rechts- und Politikwissenschaften für verschiedene Arten der Mitwirkung an der Gemeindeverwaltung. Im Fall der Mitwirkung der **Wahlberechtigten**, namentlich in Form von Volksbegehren, -befragungen und -abstimmungen, wird idR von **direktdemokratischer** bzw. „**plebiszitärer**“ **Mitwirkung**¹ gesprochen. Die Mitwirkung der Wahlberechtigten stellt aber nur eine **Sonderform der „Partizipation“** dar. Der Begriff der „Partizipation“ ist wesentlich umfänglicher zu verstehen und erfasst alle Formen einer geregelten oder auch unregelmäßigen („informellen“) Bürgerbeteiligung, bei der **einzelne Personen oder Personengruppen** auf Grund von Gemeinwohl- oder Partikularinteressen an der Gemeindeverwaltung mitwirken.²

2. Als **Legalbegriffe** sind diese (Sammel-, Über-)Begriffe im Gemeindeorganisationsrecht kaum gebräuchlich. Vereinzelt – so zB im II. Hauptstück der nÖ StROG³ – schillert jedoch ein ebenfalls **eng verstandener Legalbegriff** der „direkten Demokratie“ hervor. Der in den (Gemeinde-)VolksrechteG gebräuchliche Begriff der „Volksrechte“ deckt sich dagegen nicht mit jenem der „direkten Demokratie“, sondern geht idR darüber hinaus.⁴

3. Ein vergleichbar enges Begriffsverständnis der „direkten Demokratie“ liegt auch der neuen in die vlbG Landesverfassung⁵ eingefügten **Staatszielbestimmung** zur Demokratie zu Grunde. Danach bekennt sich das Land Vorarlberg „zur *direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmung und Volksbefragungen*“, darüber hinaus aber auch zur Förderung „*anderer Formen der partizipativen Demokratie*“. Der Legalbegriff der „**partizipativen Demokratie**“ wird in der vlbG LV selbst nicht näher erläutert, zielt aber – wie der RV entnommen werden kann⁶ – auf **neuartige Formen der Bürgerbeteiligung**, bei der weniger konkret anstehende (Verwaltungs-)Entscheidungen im Vor-

¹ Vgl zB *Kahl/Weber*, Allgemeines Verwaltungsrecht⁵ (2015) Rz 488.

² *Pernthaler*, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004) 70.

³ Auch in das sbg StR sollte – im Zuge einer größeren Demokratiereform (vgl 119 Blg StenProt sbg LT 3. Sess. 15. GP – ein vergleichbarer Abschnitt mit der Bezeichnung „*Direkte Demokratie*“ aufgenommen werden (§§ 53 a bis 53 e nF). Im Jahr 2015 wurde von diesem Vorhaben jedoch wieder Abstand genommen.

⁴ Vgl dazu im Detail das bgld GdVkrRG und das stmk VkrRG.

⁵ Art 1 Abs 4 vlbG LV idF LGBl 2013/14.

⁶ RV Blg 1/2013 XXIX vlbG LT. Siehe dazu *Drexel*, Neue Wege der politischen Partizipation, SPRW 2013, 202.

1. Begriffsabgrenzungen und verfassungsrechtliche Grundlagen

dergrund stehen sollen als vielmehr **allgemeine Kommunikations- und Beratungsprozesse**.

4. In der Bundesverfassung findet sich keine vergleichbare Unterscheidung zwischen „**direkter**“ und „**partizipativer**“ **Demokratie**, obwohl dieser Unterscheidung im Rahmen des Art 117 Abs 8 B-VG wesentliche Bedeutung beigemessen werden muss.

Art 117 Abs 8 B-VG ermächtigt nämlich den Landesgesetzgeber, in den Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches „**die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten**“ vorzusehen. Historischer Zweck dieser erst im Zuge der B-VGNov 1984, BGBl 409/1984, eingefügten Bestimmung war es, den vielfältigen „*Formen direkter Demokratie*“, wie sie zu diesem Zeitpunkt bereits in den GemO, StR und VolksrechteG zT enthalten waren, nachträglich eine verfassungsrechtliche Grundlage zu verschaffen.⁷ Nach der RV⁸ soll die „**unmittelbare Teilnahme**“ der Wahlberechtigten darin bestehen, dass diesen die Entscheidung in einer Volksabstimmung „*anstelle*“ des zuständigen Gemeindeorgans überlassen wird, der Begriff der „**Mitwirkung**“ dagegen „*andere Formen der direkten Demokratie umfassen, wie zB das Volksbegehren und Volksbefragungen*“. Nicht bezweckt war mit der Einfügung des Abs 8 in Art 117 B-VG, *bereits eingeführte* Formen der direkten Demokratie zu beschränken. Der Landesgesetzgeber soll auch – so die RV ausdrücklich – **neue (Mitwirkungs-, Teilnahme-)Formen** vorsehen oder zB traditionelle (Mitwirkungs- und Mitbestimmungs-) Formen miteinander kombinieren (zB Volksbegehren mit nachfolgender Volksbefragung) können.

Da der Verfassungsgesetzgeber in Art 117 Abs 8 den weit auslegbaren Begriff der „*Mitwirkung*“ verwendet hat, stellt sich bei der einfachgesetzlichen Ausgestaltung der Mitwirkung (zB Gemeindeversammlungen, Stellungnahme-, Beschwerderechte) immer wieder die Frage, ob und inwieweit aus Art 117 Abs 8 B-VG – im Umkehrschluss – ein **(Mitwirkungs-)Vorbehalt** für die „*zum Gemeinderat Wahlberechtigten*“ abzuleiten ist⁹.

ME muss Art 117 Abs 8 B-VG seiner Entstehungsgeschichte und seinem Zweck nach so interpretiert werden, dass er eine Mitwirkung und Mitbestimmung ermöglichen soll, die sich von **anderen partizipatorischen Mitwirkungsformen** zum einen durch die **Rechtsträgerschaft**, nämlich dem „Gemeindevolk“ als Ganzem, und zum anderen durch die **zulässige Intensität der Mitwirkung** bis hin zur Entscheidung anstelle der zuständigen Gemeindeorgane unterscheidet.¹⁰ Es finden sich aber keine Hinweise, dass der Verfassungsgesetzgeber mit der Einfügung des Abs 8 in Art 117 B-VG mittelbar auch die Intention verfolgt hätte, andere, seit jeher gebräuchliche und von der Bundesverfassung explizit oder stillschweigend anerkannte¹¹ Formen der „**partizipatorischen**“ Mitwirkung,

⁷ Der Verfassungsgesetzgeber reagierte mit dieser Nov auf wiederholt geäußerte verfassungsrechtliche Bedenken gegen die in GemO, StR und VolksrechteG vorgesehene Volksabstimmung. Vgl dazu *Oberndorfer*, 8. Teil: Direkte Demokratie, in *Pabel* (Hrsg), *Das österreichische Gemeinderecht* (2008) Rz 3.

⁸ RV 446 BlgNR 16. GP, 7.

⁹ *Oberndorfer*, *Direkte Demokratie* (FN 7) Rz 7, *Stolzlechner*, Art 117 B-VG in *Kneihs/Lienbacher* (Hrsg), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht* (2013) Rz 30.

¹⁰ Vgl dazu auch *Pernthaler*, *Bundesstaatsrecht* (FN 2) 70.

¹¹ *Mantl*, *Die Partizipation in der Verwaltung*, FS Antonioli (1979) 502.

1. Begriffsabgrenzungen und verfassungsrechtliche Grundlagen

insbesondere von **betroffenen oder interessierten Personen- bzw Personengruppen**, an der (Gemeinde-) Verwaltung gleichzeitig zu beschneiden.

So knüpfen die in den GemO, StR und VolksrechteG näher geregelten **Petitions-** und **Beschwerderechte** auch nicht an Art 117 Abs 8 B-VG, sondern Art 11 StGG an, der „*jedermann*“ (und nicht nur Wahlberechtigten) das Petitionsrecht gegenüber der Verwaltung garantiert.¹² **Gemeindeversammlungen** stellen mE nur eine spezielle Form der Öffentlichkeitsarbeit dar, die vorrangig der Information der Gemeindebevölkerung dienen und daher auch anderen Personengruppen als den Wahlberechtigten (zB Jugendlichen, Nicht-EU-Bürgern, Grundeigentümern) zugänglich gemacht werden können.¹³ Außerhalb des Anwendungsbereichs des Art 117 Abs 8 B-VG liegt auch die Mitwirkung von **bestimmten Personengruppen (zB Senioren, Jugendliche, Ausländer)**, die – zB im Wege von Beiräten¹⁴ – in den Verwaltungsapparat der Gemeinde **organisatorisch eingliedert** wird. Und auch die Mitwirkung der Gemeindebevölkerung (oder Teilen davon) im Rahmen **allgemeiner** oder **spezieller (Sachverhalts-)Ermittlungen der Gemeindeorgane** zwecks Planungen und Maßnahmen der Privatwirtschaftsverwaltung¹⁵ oder Hoheitsverwaltung (zB Verordnungen)¹⁶ kann nicht durch Art 117 Abs 8 B-VG begrenzt werden. Soweit in diesem Rahmen keine Rechtsvorschriften zur Mitwirkung bestehen, sind auch „**informelle**“, **gesetzlich nicht vorgezeichnete Formen der Bürgerbeteiligung**, zB in Form von Befragungen, Workshops uä, grundsätzlich verfassungsrechtlich zulässig.¹⁷

¹² IdS schon *Mantl*, Partizipation (FN 11) 502.

¹³ *Giese*, Kommunale Kinder- und Jugendbeteiligung, ÖGZ 7/1996, 3; *Hattenberger*, Zur Beteiligung von (EU-)Ausländern an der Gemeindeverwaltung, ZÖR 2001, 385 ff.

¹⁴ *Lachmayer*, Beiräte in der Bundesverwaltung (2003) 39 f.

¹⁵ Vgl zB § 4 Abs 3 sbg JugendG (Pflicht zur Durchführung von Erhebungen über die Bedürfnisse der Jugend).

¹⁶ Vgl zB § 65 sbg ROG 2009 („*Mitwirkung der Bevölkerung*“); § 64 tir ROG 2011 („*Personen, die in der Gemeinde ihren Hauptwohnsitz haben*“).

¹⁷ Vgl idS zB § 4 Abs 3 Z 3 sbg JugendG, § 6 Abs 2 vlbG JugendG, wonach die Gemeinden festlegen sollen, welche geeigneten Einrichtungen und Verfahren sie zur Mitwirkung Jugendlicher schaffen wollen. IdS auch § 180 a stmk VkrG.

2. DIREKTE UND PARTIZIPATIVE GEMEINDEDEMOKRATIE – EIN AKTUELLER ÜBERBLICK

Im Folgenden soll versucht werden, einen kurzen Überblick zu Stand und Vielfalt der direkten Demokratie und der (weiter verstandenen) Partizipation in der Gemeindeverwaltung zu geben. Die Darstellung muss sich auf eine **grobe Skizzierung** beschränken, bei der **bundesländerübergreifende Grundstrukturen** sichtbar und aktuelle Reformen und Neuerungen hervorgehoben werden sollen. Mitwirkungsrechte im Verwaltungsverfahren (zB durch Partei-, Beteiligtenstellung) können im vorgegebenen Rahmen nicht berücksichtigt werden.

2.1 Informationsrechte

Transparentes Verwaltungsgeschehen und sachgerechte Informationen über Verwaltungstätigkeiten stellen unerlässliche Voraussetzungen für jede Form der Partizipation dar. Daher besteht bundesverfassungsrechtlich eine Pflicht, die Sitzungen der Gemeindevertretung (als oberstem Organ der Gemeinde) **öffentlich** abzuhalten (Art 117 Abs 4 B-VG). Der Öffentlichkeitsgrundsatz wird allerdings **nicht vorbehaltlos** gewährleistet. Außer bei der Behandlung des Gemeindevoranschlags und des Rechnungsabschlusses ist es zulässig, einfachgesetzlich Ausnahmen vorzusehen, so zB im Fall, dass besondere Gründe vorliegen, die die Vertraulichkeit der Geschäftsbehandlung erfordern.¹⁸

„**Öffentlich**“ bedeutet, dass jedermann als Zuhörer und Zuschauer¹⁹ an den Sitzungen der Gemeindevertretung teilnehmen kann. Der Einsatz von **zeitgemäßen technischen Hilfsmitteln** (zB Live-Stream im Internet) ist derzeit (noch) nicht geschuldet²⁰, soll aber zukünftig – zB in größeren Städten wie Salzburg²¹ – einfachgesetzlich gewährleistet werden.

Unterstützt wird der Grundsatz der Öffentlichkeit idR durch einfachgesetzlich eingeräumte **Akteneinsichtsrechte**. Gemeindebürger können im Gemeindeamt in die Niederschriften der öffentlichen Sitzungen Einsicht nehmen und Abschriften (Kopien) herstellen.²² In

¹⁸ Vgl zB § 28 Abs 2 sbg GdO 1994. Zum Problem der schleichenden Aushöhlung des Grundsatzes der Öffentlichkeit, wenn Zuständigkeiten immer öfter anderen (kleineren Kollegial-, monokratischen) Gemeindeorganen übertragen werden, s *Giese*, Gemeinden und Demokratie: Willensbildung in der Gemeindevorverwaltung, in *Österreichischer Gemeindebund/Österreichischer Städtebund* (Hrsg), 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962 (2002) 140f.

¹⁹ VwGH 28.2.1996, 95/01/0108.

²⁰ *Stolzlechner*, Art 117 B-VG (FN 9) Rz 22.

²¹ § 14 Abs 1 a sbg StR (Amtsentwurf einer RV – 09/2014). In diese Richtung zielen auch die Reformvorschläge des Kärntner Gemeindekonvents – vgl *Burgstaller*, Der Kärntner Gemeindekonvent – Demokratiereform: Ergebnisse und Perspektiven, in *Baumgartner/Sturm* (Hrsg), Der Kärntner Gemeindekonvent (2013) 83.

²² § 45 Abs 6 kmt AGO; § 53 Abs 6 nÖ GemO; § 54 Abs 6 oÖ GemO; § 31 Abs 5 sbg GdO 1994; § 46 Abs 5 tir GemO; § 47 Abs 6 vlbG GemG; § 27 wr StV.

einzelnen Bundesländern (wie zB Salzburg²³ und Kärnten²⁴) sollen diese Verhandlungsschriften alsbald auch im Internet zugänglich gemacht werden müssen.

Einen Schritt weiter können die Geschäftsordnungen der Gemeindevertretungen gehen, wenn sie die Abhaltung von sog **Bürgerfragestunden**²⁵ vorsehen, in denen die Gemeindeglieder – tagesordnungsbezogen – Fragen an den Bürgermeister (oder die Mitglieder des Gemeindevorstandes) stellen können.

Ist solches nicht vorgesehen, lassen sich – worauf zB § 184 stmk VkrRG verweist – vergleichbare Fragen zT auch außerhalb von Sitzungen auf der Grundlage **allgemeiner** oder **besonderer Auskunftsgesetze**, namentlich den (Landes-) Auskunftsg oder zB den (Landes-) UmweltinformationsG, an die Gemeinde herantragen. Die Informationspflicht ist beschränkt auf Informationen, die der Gemeinde bekannt sind oder bekannt sein müssen und kann auch die Beweggründe behördlichen Handelns oder Unterlassens betreffen. Ist zB die Gemeindevertretung raumordnungsrechtlich verpflichtet, die Änderung oder Nichtänderung eines Flächenwidmungs- oder Bebauungsplanes zu begründen, umfasst die Informationspflicht der Gemeinde nach der Rsp des VwGH daher auch die **Bekanntgabe der Motive einer Beschlussfassung**.²⁶

Von sich aus – „in wirksamer Weise“ – **informieren** muss die Gemeindeverwaltung gem § 38a oö GemO über Vorhaben der Gemeinde (oder ihrer Unternehmungen), die wegen der Art oder dem finanziellen Aufwand (zB Großvorhaben) die Interessen der Gemeindeglieder besonders berühren.²⁷ In anderen GemO, StR und VkrRG gehen vergleichbare Informationspflichten in den allgemeinen Bestimmungen über **Gemeindeversammlungen** auf, die der Information und – wie zB in § 177 stmk VkrRG oder in § 5 bgl GdVkrRG unterstrichen wird – auch der „Kommunikation“²⁸ dienen. IdR soll die örtliche Gemeinschaft zumindest einmal jährlich in einer öffentlichen Gemeindeversammlung über die wichtigsten Gemeindeangelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches informiert werden. Daneben gibt es zT auch **spezielle Gemeindeversammlungen**, zB für bestimmte Personengruppen (Senioren, Frauen, Berufsgruppen, Behinderte)²⁹ oder zu bestimmten Themen, wie zB der Abberufung des Bürgermeisters³⁰. ZT verlangen auch Materielgesetzte spezielle Gemeindeversammlungen für die gesamte (und nicht nur die wahlberechtigte) Gemeindebevölkerung, so zB nach dem tir ROG 2011 oder dem sbg ROG 2009 in raumordnungsrechtlichen Planungsverfahren.³¹

Gemeindeversammlungen sind idR von Amts wegen anzuberaumen. In manchen Bundesländern (**Kärnten, Steiermark, Wien**) kann die Abhaltung einer Gemeindeversamm-

²³ § 18 Abs 2 sbg StR (Amtsentwurf einer RV – 09/2014).

²⁴ *Burgstaller*, Der Kärntner Gemeindekonvent (FN 21) 83.

²⁵ Vgl zB § 53 Abs 5 oö GemO, § 32 Abs 2 lit h sbg GdO 1994.

²⁶ VwGH 23. 7. 2013, 2010/05/0230 zum oö ADIG = bbl 2013/200, 245.

²⁷ § 38 a Abs 2 oö GemO. Ähnliches soll auch in der krnt AGO vorgesehen werden. Vgl *Burgstaller*, Der Kärntner Gemeindekonvent (FN 21) 83.

²⁸ § 177 Abs 2 und 3 stmk VkrRG.

²⁹ § 66 Abs 1 tir GemO.

³⁰ § 45 Abs 2 sbg GemO.

³¹ Vgl zB § 63 tir ROG 2011, § 65 Abs 1 sbg ROG 2009, § 24 Abs 5, § 38 Abs 5 stmk ROG 2010.

lung auch im Wege einer **Initiative der Gemeindebürger** (zB von 5% der Wahlberechtigten) erzwungen werden.³²

Der **Kreis der (zulässigen) Teilnehmer** an Gemeindeversammlungen variiert zwischen den Bundesländern beträchtlich; zT ist die Teilnahme auf die Wahlberechtigten beschränkt³³, zT stehen Gemeindeversammlungen allen Gemeindebewohnern³⁴ oder auch Grundstückseigentümern und Gewerbetreibenden³⁵ offen.

2.2 Stellungnahme-, Beschwerde- und Petitionsrechte

Wesensmäßig mit der Gemeindeversammlung verbunden – und damit treten wir in den Kreis der **Stellungnahme-, Petitions- und Beschwerderechte** ein – sind idR Rechte der Versammlungsteilnehmer, zu den von Seiten der Gemeindeverwaltung präsentierten Informationen ad hoc Stellung zu nehmen, dh eine Meinung zu äußern. Außerhalb der Gemeindeversammlungen kann Stellung bezogen oder Einwand erhoben werden, wenn **spezielle Stellungnahme- und Einwendungsrechte in Materienetzen** eingeräumt werden, so zB für Planungsbetroffene in den raumordnungsrechtlichen Planungsverfahren (zB anlässlich Änderung des Flächenwidmungs-, Bebauungsplanes).³⁶

Wiederentdeckt wird derzeit, wie aktuelle Reformen oder Reformvorhaben³⁷ verdeutlichen, das grundrechtlich gewährleistete **Petitionsrecht**, das es jedermann (einzeln oder zusammen mit anderen Personen) erlaubt, formfrei Bitten und Beschwerden an die Gemeindeverwaltung heranzutragen. Relativ einfach gestrickt liest sich diesbezüglich noch die einfachgesetzliche (Komplementär-) Bestimmung der tir GemO, wonach einlangende Wünsche und Beschwerden dem zuständigen Gemeindeorgan in geeigneter Weise zur Kenntnis zu bringen sind³⁸. Bemühter erscheinen zB das vlbG GemG sowie das bglD und stmk (Gd-) VkrG, wonach Petitionen innerhalb von 2 Monaten auch beantwortet werden müssen. Das bglD und stmk (Gd-) VkrG, aber auch zB die wr StV, differenzieren zudem im Verfahrensablauf zwischen Beschwerde- und Petitionsrecht.³⁹

Die modernste Regelung für die Einbringung und Behandlung von **Sammel- und Massen-Petitionen** wurde vor kurzem mit dem Gesetz über Petitionen für Wien⁴⁰ geschaffen und soll augenscheinlich Funktionen des in Wien fehlenden Instruments des Volksbegehrens übernehmen. Einbringungs- und unterstützungsberechtigt sind Personen, die das 16. Lebensjahr vollendet und ihren Hauptwohnsitz in Wien haben. Die Unterstützungserklärungen können online im Wege einer **elektronischen Plattform** beim Magistrat eingebracht werden. Hat eine Petition die erforderlichen 500 Unterstützungen

³² Vgl zB § 60 Abs 2 krnt AGO, § 177 Abs 2 und 3 stmk VkrG; § 104 c Abs 3 wr StV.

³³ § 60 iVm § 2 krnt AGO.

³⁴ Vgl zB § 51 iVm § 12 bglD GemO; § 38 a Abs 3 iVm § 15 oö GemO.

³⁵ § 15 tir GemO.

³⁶ Vgl näher dazu *Lienbacher*, Raumordnungsrecht, in *Bachmann ua* (Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht¹⁰ (2014) 494.

³⁷ *Burgstaller*, Der Kärntner Gemeindekonvent (FN 21) 82.

³⁸ § 67 tir GemO.

³⁹ Vgl zB §§ 62, 63 bglD GdVkrG; §§ 181 ff, 185 ff stmk VkrG; § 104 b wr StV, §§ 1 ff Gesetz über Petitionen in Wien.

⁴⁰ LGBl 2/2013 idF 29/2014.

erreicht, wird die Unterstützungsmöglichkeit beendet und die Petition auf die Tagesordnung eines eigens eingerichteten, 15-köpfigen **Gemeinderatsausschuss⁴¹ für Petitionen und BürgerInneninitiativen** (kurz: Petitionsausschuss) gesetzt.⁴² Der Petitionsausschuss ist verpflichtet, betroffene Behörden, Dienststellen sowie den Petenten dem Verfahren beizuziehen. Das Petitionsverfahren schließt mit einer Stellungnahme des für Petitionen zuständigen Stadtrats.⁴³

Neben diesen allgemeinen Beschwerde- und Petitionsrechten können **petitionsähnliche Anregungsrechte in den Materiengesetzen** spezifiziert werden. Solche haben insbesondere in den (Landes-) ROG Einzug gehalten.⁴⁴ So können gem § 23 a vlbG RPIG Grundeigentümer einen begründeten Änderungsvorschlag zum Flächenwidmungsplan bei der Gemeinde einbringen. Der Bürgermeister ist in der Folge verpflichtet, ein mündliches Planungsgespräch durchzuführen. Wird dem Grundeigentümer mitgeteilt, dass die Voraussetzungen für eine Änderung des Flächenwidmungsplanes nicht vorliegen, hat er einen Rechtsanspruch, dass sich die Gemeindevertretung und ein unabhängiges Sachverständigenngremium mit dieser (Umwidmungs-) Frage befassen. Liegen die Änderungsvoraussetzungen nicht vor, muss dies mit Beschluss der Gemeindevertretung festgestellt werden. Der Beschluss ist der Landesregierung zur Prüfung vorzulegen. Die Landesregierung hat den Beschluss mit Bescheid aufzuheben, wenn eine gesetzliche Pflicht zur Änderung des Flächenwidmungsplanes bestünde.

2.3 Direktdemokratische (Volks-)Rechte ieS

Den traditionellen Kernbestand der direkten Demokratie bilden Volksbefragung, Volksabstimmung und Volksbegehren bzw in jüngerer Zeit immer öfter auch Kombinationen aus Volksbegehren und Volksabstimmung.

2.3.1 Gemeindevolksbefragung

Eine Ermächtigung zur Abhaltung von Volksbefragungen enthalten heute alle GemO, StR bzw VolksrechteG.⁴⁵ Volksbefragungen dienen der Erforschung der Meinung der wahlberechtigten Gemeindebürger zu einer bestimmten Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde. ZT muss es sich um dabei um Fragen „*von besonderer Bedeutung*“⁴⁶ handeln. **Ausgenommen** sind idR personelle Angelegenheiten, Wahlen,

⁴¹ Zur Zusammensetzung und Nominierung der Mitglieder des Petitionsausschusses vgl § 50 wr StV.

⁴² § 1 Abs 3 leg cit iVm www.wien.gv.at/amtshelfer/dokumente/verwaltung/wahl/petition/einbringen.html (6. 10. 2014).

⁴³ § 2 Abs 4 leg cit.

⁴⁴ § 36 Abs 3 öö ROG; § 23 a Abs 1 vlbG RPIG.

⁴⁵ Burgenland: §§ 52, 56 bgl'd GemO, §§ 50, 54 EisStR, §§ 49, 53 RuStR, §§ 8 ff bgl'd GdVkrG; Kärnten: §§ 57 ff krnt AGO, §§ 56 ff KStR, §§ 57 ff VStR; §§ 1 ff krnt GdVBefr; Niederösterreich: §§ 16 b, 63 ff nö GemO, § 8 Abs 3, §§ 9 ff nö STROG; Oberösterreich: § 38 öö GemO, § 68 StL, StW, StS; Salzburg: §§ 69 f, 75 ff sbg GdO, §§ 53d ff sbg StR; Steiermark: §§ 155 ff stmk VkrG; Tirol: §§ 61 ff tir GemO, §§ 45 ff StRI; Vorarlberg: § 23 vlbG GdG, §§ 84 ff vlbG LVAbstG; Wien: §§ 112a ff WStV, § 1 ff WVBefrG. Vgl dazu weiterführend *Giese*, Direktdemokratische Willensbildung in der Gemeindevolksbefragung – Stand, Rechtsfragen, Perspektiven, in *Kahl* (Hrsg), Offen in eine gemeinsame Zukunft. FS 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle (2012) 111, *Madlsperger*, Instrumente der direkten Demokratie auf Gemeindeebene, RFG 2014/28, 142; *Gamper*, Direkte Demokratie in Wien als Land und Gemeinde, RFG 2014/27, 135; *Oberndorfer*, Direkte Demokratie (FN 7) Rz 103.

⁴⁶ Vgl zB § 56 bgl'd GemO, § 57 Abs 1 krnt AGO, § 56 Abs 1 KStR, § 57 Abs 1 VStR.

2. Direkte und partizipative Gemeindedemokratie – ein aktueller Überblick

Abgaben (Tarife, Gebühren) sowie in Bescheidform zu erlassende („behördliche“) Entscheidungen.⁴⁷ In Wien dürfen keine Eingriffe in Grund- und Freiheitsrechte⁴⁸ zum Gegenstand einer Volksbefragung gemacht werden.

Volksbefragungen können durch Beschluss des Gemeinderates, zT mit einfacher Mehrheit, zT mit erhöhtem Konsensquorum (zB 2/3),⁴⁹ in einzelnen Bundesländern auch auf Verlangen des (direkt gewählten) Bürgermeisters angeordnet werden.⁵⁰ In den meisten Bundesländern ist eine Volksbefragung auch dann durchzuführen, wenn dies eine **bestimmte Anzahl** (zwischen 5% bis 25%) **der Wahlberechtigten** verlangt.⁵¹

Das Ergebnis der Volksbefragung ist dem zuständigen Gemeindeorgan zur **geschäftsmäßigen Behandlung** (Beratung, Beschlussfassung) zuzuleiten⁵². Das Ergebnis bindet die Gemeinde nicht, es dient vorrangig der Information und der Entscheidungshilfe.⁵³

2.3.2 Gemeindevolksabstimmung

Die meisten GemO, StR bzw VolksrechteG enthalten auch eine Ermächtigung zur Abhaltung von Volksabstimmungen.⁵⁴ In einer Volksabstimmung entscheiden die Wahlberechtigten, ob ein **bereits gefasster Beschluss** der Gemeindevertretung, vereinzelt auch Beschlüsse anderer Gemeindeorgane⁵⁵, Geltung erlangen soll. **Ausgenommen** sind idR dieselben Angelegenheiten wie bei Volksbefragungen, darüber hinaus zT auch noch Verordnungen⁵⁶ und zB – wie in Oberösterreich⁵⁷ – Angelegenheiten des Gemeindehaushalts (Voranschlag, Rechnungsabschluss).

⁴⁷ Vgl dazu im Detail zB § 52 bglid GemO, § 57 Abs 1 krnt AGO, § 63 Abs 1 nö GemO, § 38 Abs 1 oö GemO, § 69 Abs 1 sbg GdO, § 155 Abs 3 stmk VkrG, § 23 Abs 2 vlbg GdG, § 112 a Abs 2 WStV.

⁴⁸ § 112 e Abs 2 WStV. Zu interpretieren ist diese Formulierung wohl dahingehend, dass über keine verfassungswidrigen Eingriffe in Grund- und Freiheitsrechte abgestimmt werden darf.

⁴⁹ § 61 Abs 2 tir GemO, § 43 Abs 2 StRI, § 9 Abs 2 nö STROG.

⁵⁰ § 52 Abs 2 Z 2 bglid GemO, § 50 Abs 2 Z 2 EisStR, § 49 Abs 2 Z 2 RuStR, § 69 Abs 3 sbg GdO, § 53 d Abs 2 sbg StR, § 61 Abs 2 lit c tir GemO.

⁵¹ Burgenland: 20% (§ 52 Abs 2 bglid GemO, § 50 Abs 2 EisStR, § 49 Abs 2 RuStR); Niederösterreich: 10% (§ 16 b nö GemO, § 8 Abs 3 nö STROG); Oberösterreich: ein Viertel (§ 38 oö GemO); Salzburg: 2000 (§ 53 d Abs 2 sbg StR); Steiermark: 10% oder 10.000 (§ 155 Abs 4 stmk VkrG); Tirol: ein Sechstel (§ 61 Abs 2 tir GemO), Vorarlberg: ein Fünftel (§ 23 Abs 1 vlbg GdG); Wien: 5% (§ 112 a Abs 3 ff WStV).

⁵² Vgl zB § 66 Abs 3 nö GemO, § 38 oö GemO, § 176 Abs 1 stmk VkrG, § 65 Abs 4 tir GemO, § 112 c Abs 3 WStV. Keine Beratungspflicht ist zB in Kärnten und Vorarlberg vorgesehen (vgl dazu § 59 krnt AGO, § 89 vlbg LVAbstG), in Salzburg nur, wenn die Mehrheit der abgegebenen gültigen Stimmen auf „ja“ lautet (§ 70 sbg GdO).

⁵³ Anders gilt aber unter Umständen gem § 47 Abs 4 StRI, § 64 Abs 3 nö GemO und § 9 Abs 3 nö STROG. Siehe dazu unten Pkt II.3.c.

⁵⁴ Burgenland: §§ 54, 56 bglid GemO, §§ 52, 54 EisStR, §§ 51, 53 RuStR, §§ 50 ff bglid GdVkrG; Kärnten: §§ 51 ff krnt AGO, §§ 50 ff KStR, §§ 51 ff VStR; §§ 1 ff krnt GdVBefr; Niederösterreich: §§ 16 b, 63 ff nö GemO, § 8 Abs 3, § 9 ff nö STROG; Oberösterreich: § 67 StL, § 67 StW, § 67 StS; Salzburg: §§ 67 f, 75 ff sbg GdO, §§ 53 a ff sbg StR; Steiermark: §§ 130 ff stmk VkrG; Vorarlberg: § 22 vlbg GdG, §§ 58 ff vlbg LVAbstG; Wien: §§ 112 e ff WStV, § 1 ff WVBefrG. Vgl dazu weiterführend *Giese*, Direktdemokratische Willensbildung (FN 45) 118, *Madlspurger*, Instrumente (FN 45) 144; *Gamper*, Direkte Demokratie in Wien (FN 45) 135; *Oberndorfer*, Direkte Demokratie (FN 7) Rz 152.

⁵⁵ ZB des Gemeindevorstandes oder der Ausschüsse (vgl § 67 Abs 1 sbg GdO).

⁵⁶ § 53 a Abs 1 sbg StR; § 67 Abs 2 StL, § 67 Abs 2 StW, § 67 Abs 2 StS.

⁵⁷ § 67 Abs 2 StL, StW, StS.

Die Durchführung einer Volksabstimmung kann idR vom Gemeinderat mit einfacher Stimmenmehrheit angeordnet werden.⁵⁸ In einigen Bundesländern (wie zB im Burgenland, in Salzburg) kann die Volksabstimmung über einen Gemeinderatsbeschluss auch vom (direkt gewählten) Bürgermeister verlangt werden.⁵⁹ Nur vereinzelt kommt auch den Wahlberechtigten ein Initiativrecht zu.⁶⁰ Hierfür ist eine Unterstützung zwischen 18%⁶¹ und 25%⁶² der Wahlberechtigten erforderlich. In der Stadt Salzburg besteht – österreichweit einzigartig – in bestimmten Raumordnungsangelegenheiten, namentlich der Umwidmung von die Stadtlandschaft prägenden Grünflächen in Bauland, ex lege eine Pflicht zur amtswegigen Einleitung und Durchführung einer Volksabstimmung.⁶³

Für die Gültigkeit des Ergebnisses einer Volksabstimmung ist nur in einigen wenigen Bundesländern ein (Mindest-) Beteiligungsquorum vorgesehen. Es beträgt in den öö Statutarstädten 25%⁶⁴, im Burgenland 40%⁶⁵ und in Wien 50% der Wahlberechtigten⁶⁶.

2.3.3 Gemeindevolksbegehren

Unter einem Gemeindevolksbegehren⁶⁷ wird das Verlangen einer bestimmten Anzahl von Wahlberechtigten verstanden, dass die Gemeindevertretung (oder ein anderes Organ⁶⁸) in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches einen bestimmten Beschluss fasst. In den meisten Bundesländern sind auch hier wieder bestimmte Angelegenheiten (zB Abgaben, individuelle Entscheidungen) vom Anwendungsbereich **ausgenommen**.⁶⁹ Nach dem neuen § 26 Abs 1 vlbG LVAbstG darf der begehrte Beschluss übergeordnetem Recht (zB EU-Recht, Verfassungsrecht) nicht offensichtlich widersprechen.

Im Verfahrensablauf unterscheiden sich die bundesländerspezifischen Regelungen heute vor allem darin, wie die erforderlichen **Unterstützungserklärungen** gesammelt werden müssen. Überwiegend ist kein amtliches Eintragungsverfahren mehr vorgesehen⁷⁰, sodass die erforderlichen Unterstützungserklärungen mittels eigener (oder von der Ge-

⁵⁸ Vereinzelt ist vorgesehen, dass für den Beschluss die gleichen Beschlusserfordernisse gelten wie für jenen, über welchen die Abstimmung erfolgen soll – vgl dazu § 53a Abs 1 sbg StR; idS auch § 67 Abs 1 sbg GdO, § 130 Abs 2 stmk VkrG.

⁵⁹ § 54 Abs 2 Z 2 bglG GemO, § 52 Abs 2 Z 2 EisStR, § 51 Abs 2 Z 2 RuStR, § 67 Abs 2 sbg GdO.

⁶⁰ § 22 Abs 1 vlbG GemG, § 58 vlbG LVAbstG; §§ 51, 52 bglG GdVkrG (Vetoreferendum).

⁶¹ § 22 Abs 1 vlbG GemG (Staffelung in Abhängigkeit der Anzahl der Wahlberechtigten).

⁶² § 54 Abs 2 Z 3 bglG GemO iVm §§ 51, 52 bglG GdVkrG.

⁶³ § 53a Abs 1 sbg StR („Beschlüsse des Gemeinderates über eine wesentliche Änderung des beschlossenen Schutzes der für das Stadtbild prägenden Stadtlandschaften, insbesondere über die Herausnahme von Flächen aus dem davon erfassten Bereich ohne einen weitestgehend gleichwertigen Flächenersatz“).

⁶⁴ Vgl zB § 67 Abs 14 StRL.

⁶⁵ § 54 Abs 3 bglG GemO; § 61 bglG GdVkrG.

⁶⁶ § 112g WStV.

⁶⁷ Burgenland: §§ 53, 56 bglG GemO, §§ 51, 54 EisStR, §§ 50, 53 RuStR, §§ 44 ff bglG GdVkrG; Kärnten: §§ 55 f krnt AGO, §§ 54 f KStR, §§ 55 f VStR; Niederösterreich: §§ 16 ff nÖ GemO, §§ 6 ff NÖ STROG; Oberösterreich: § 69 StL, StW, StS; Salzburg: §§ 71 ff sbg GdO, §§ 53 ff sbg StR; Steiermark: §§ 116 ff stmk VkrG; Tirol: §§ 44 ff StRI; Vorarlberg: § 21 vlbG GdG, §§ 24 ff vlbG LVAbstG. Vgl dazu weiterführend *Giese*, Direktdemokratische Willensbildung (FN 45) 111, *Madlspurger*, Instrumente (FN 45) 143; *Oberndorfer*, Direkte Demokratie (FN 7) Rz 51.

⁶⁸ Vgl dazu zB § 71 Abs 1 sbg GdO (Gemeindevorsteherung, Ausschuss), § 16 Abs 3 lit b iVm § 16a nÖ GemO (Bürgermeister, Gemeindevorstand), § 55 Abs 1 krnt GemO („zuständige Organe“).

⁶⁹ Vgl dazu zB § 56 bglG GemO, § 55 Abs 1 krnt AGO, § 16 Abs 2 nÖ GemO, § 6 Abs 2 nÖ STROG; § 71 Abs 1 sbg GdO, § 116 Abs 1 stmk VkrG, § 21 Abs 2 vlbG GdG.

⁷⁰ Vgl § 47 bglG GdVkrG; § 55 Abs 4 krnt AGO, § 16 Abs 3 nÖ GemO, § 118 stmk VkrG.

2. Direkte und partizipative Gemeindedemokratie – ein aktueller Überblick

meinde zur Verfügung gestellter⁷¹) Unterstützungslisten „frei“ **gesammelt** werden können. Die Hürde der **erforderlichen (Mindest-)Unterstützung** liegt – abhängig von Bundesland und/oder Stadt – zwischen 2% bis 20% der Wahlberechtigten⁷². Um das Sammeln von ausreichenden Unterstützungserklärungen in größeren Gemeinden zu erleichtern, ist in **Vorarlberg** seit 2012 eine **regressive Staffelung** nach der jeweiligen Anzahl der Wahlberechtigten in der betreffenden Gemeinde vorgesehen.⁷³

Ein ausreichend unterstütztes Volksbegehren ist dem Gemeinderat (oder sonst zuständigen Gemeindeorgan) zur geschäftsordnungsgemäßen Behandlung vorzulegen⁷⁴. IdR muss innerhalb einer bestimmten Frist (von einem Monat⁷⁵ bis zu einem Jahr⁷⁶) eine Sitzung einberufen und der begehrte Gegenstand auf die Tagesordnung gesetzt werden. Die Gemeindevertretung ist überwiegend nur zur **Beratung** des Volksbegehrens verpflichtet. Vereinzelt ist auch eine **formelle Entscheidung** über das Anliegen zu treffen, diese sodann öffentlich kundzumachen und dem Bevollmächtigten des Volksbegehrens zuzustellen⁷⁷.

2.3.4 Kombinationen von Volksbegehren und Volksabstimmung

Nur in einigen wenigen GemO, StR und VolksrechteG kann im Wege eines qualifiziert unterstützten Volksbegehrens auch eine **Volksabstimmung** erzwungen werden. Wird in **Vorarlberg** und der **Steiermark** ein von wenigstens **25% der Stimmberechtigten** unterstütztes Volksbegehren von der Gemeindevertretung nicht umgesetzt, dann ist es – in Vorarlberg: zwingend, in der Steiermark: auf Antrag – einer Volksabstimmung zu unterziehen. Das Ergebnis der Volksabstimmung ist **bindend**⁷⁸. Das gilt auch für Volksbegehren in **Innsbruck**, allerdings nur, wenn das Volksbegehren in der nachfolgenden Volksabstimmung von **mehr als der Hälfte der Stimmberechtigten (!)** unterstützt worden ist. Wird der Verpflichtung zur Umsetzung nicht nachgekommen, sind als „Sanktion“ die **Auflösung** und eine **Neuwahl** der Gemeindevertretung vorgesehen. Die neu gewählte Gemeindevertretung ist an das Ergebnis der Volksabstimmung nicht mehr gebunden.⁷⁹

⁷¹ So zB in der Steiermark auf Verlangen (§ 118 Abs 3 stmk VkrG).

⁷² Burgenland: 20% (§ 53 Abs 3 bgl. GemO, § 51 Abs 3 EisStR, § 50 Abs 3 RuStR, § 49 Abs 1 bgl. GdVkrG); Kärnten: 5% (§ 55 Abs 2 krnt AGO, § 54 Abs 2 KStR, § 55 Abs 2 VStR); Niederösterreich: mindestens so viel Wahlberechtigte, als bei der letzten Gemeinderatswahl Stimmen für die Erlangung eines Gemeinderatsmandates notwendig war (§ 16 Abs 2 nÖ GemO, §§ 6 bis 8 NÖ StROG); Oberösterreich: Linz: 3000 (§ 69 Abs 6 StL), Wels: 1000 (§ 69 Abs 6 StW), Steyr: 1000 (§ 69 Abs 6 StS); Steiermark: 10% oder 10.000 (§§ 116 bis 129 stmk VkrG); Tirol: 5000 (§ 44 Abs 5 StI). In Salzburg ist die Mehrheit der abgegebenen Stimmen für oder gegen das Volksbegehren im Rahmen des Eintragungsverfahrens ausschlaggebend (§ 74 sbg GdO, § 53h sbg StR).

⁷³ Vgl § 21 vlb. GemG und § 61 Abs 1 vlb. LVAbstG: „a) für die ersten bis zu 1.500 Stimmberechtigten: 20% davon; zuzüglich b) für die nächsten bis zu 1.500 Stimmberechtigten: 15% davon; zuzüglich c) für die darüber hinausgehende Anzahl von Stimmberechtigten: 10% davon. In einer Gemeinde zB mit 5000 Stimmberechtigten ist daher die Unterstützung von 725 Stimmberechtigten erforderlich.“

⁷⁴ Vgl zB § 119 Abs 4 stmk VkrG; § 74 sbg GdO.

⁷⁵ ZB § 74 sbg GdO.

⁷⁶ ZB § 52 Abs 3 bgl. GemO, § 122 Abs 1 stmk VkrG.

⁷⁷ Vgl zB § 49 Abs 3 bgl. GdVkrG, § 122 Abs 2 stmk VkrG. Ähnlich auch § 16 b Abs 4 nÖ GemO sowie § 8 Abs 4 nÖ StROG bezüglich des Ergebnisses der Behandlung des Volksbegehrens.

⁷⁸ Vgl dazu auch die ausdrückliche Klarstellung in § 69 Abs 3 vlb. LVAbstG idF LGBl 2014/21.

⁷⁹ § 48 Abs 4 StRI.

In dieselbe Richtung zielte auch ein zwischen Bürgern und Vertretern der Stadt Salzburg verhandeltes Gesetzesvorhaben aus dem Jahr 2014, das – aufgrund plötzlich auftretender Meinungsverschiedenheiten über Ausnahmen im Bereich der Privatwirtschaftsverwaltung – kurz vor Beschlussfassung im Landtag wieder verworfen worden ist. Das **neue „Salzburger“ Modell** der direktdemokratischen Mitbestimmung sollte **(Einleitungs-)Initiative, Bürgerbegehren** und **Bürgerabstimmung** „kunstvoll“ miteinander verknüpfen und in dieser Form einen **stark deliberativen Verhandlungsprozess** zwischen den Initiatoren und Stadtverwaltung in den Mittelpunkt rücken.⁸⁰ Wären allerdings die Verhandlungen zwischen Bürgern und Stadtverwaltung schlussendlich nicht erfolgreich gewesen, dann hätte – bei entsprechender Unterstützung (von ca 4000 Wahlberechtigten) – auch nach dem Salzburger Modell die Durchführung einer Volkabstimmung erzwungen werden können. Im Fall der Mindestbeteiligung von 10% der Stimmberechtigten und einer Abstimmungsmehrheit für das Anliegen des Volksbegehrens wäre die Gemeindevertretung an das Abstimmungsergebnis **gebunden** gewesen. Nur im Fall, dass sich weniger als 25% der Stimmberechtigten an der Abstimmung beteiligt hätten oder das Begehren Ausgaben der Stadt von über 15 Mio € (wie zB bei der Errichtung eines Hallenbades) nach sich gezogen hätte, hätte sich die Gemeindevertretung mit **qualifizierter Mehrheit** (von drei Viertel der abgegebenen Stimmen bei Anwesenheit von drei Viertel der Gemeinderatsmitglieder) über das Ergebnis der Abstimmung hinwegsetzen können.

2.4 Beiräte

Dort, wo nicht einzelne Beschlüsse im Mittelpunkt stehen sollen, sondern Kommunikations-, Diskussions- und Beratungsprozesse, muss idR auf **andere, formfreiere Partizipationsformen** zurückgegriffen werden. Vielfach wird in der Praxis hier auf die Organisationform des **Beirates** zurückgegriffen.

Beiräte können von der Gemeindevertretung auch ohne gesetzliche Ermächtigung **verwaltungsmäßig** eingerichtet werden, so zB im Fall von **Seniorenbeiräten**, wie sie derzeit in den Städten Bludenz, Klagenfurt oder Wien vorgesehen sind.

ZT bestehen aber auch **explizite gesetzliche Pflichten**, Beiräte oder beiratsähnliche Einrichtungen zu schaffen. So müssen zB gem § 30 a StR Innsbruck⁸¹ **Stadtteilausschüsse** eingerichtet werden, wenn dies von 30% der wahlberechtigten Stadtteilbewohner verlangt wird und bei der nachfolgenden Wahl der Mitglieder des Stadtteilausschusses eine Wahlbeteiligung von 75% jener der letzten Gemeinderatswahl im betreffenden Stadtteil erreicht wird. Der Stadtteilausschuss besteht aus 20 Mitgliedern, zur einen Hälfte aus gewählten Gemeindebürgern, zur anderen Hälfte aus entsendeten Gemeinderatsmitgliedern. Der Stadtteilausschuss berät den Gemeinderat und Stadtsenat in allen Gemeindeangelegenheiten, die für den betreffenden Stadtteil von wesentlicher Bedeutung sind.

⁸⁰ 119 Blg StenProt sbg LT 3. Sess. 15. GP (Änderung des sbg StR, Einfügung der §§ 53 a bis 53 e).

⁸¹ Vgl dazu auch die Verordnung des Gemeinderates der Stadt Innsbruck v 15. 12. 2011 und 26. 1. 2012.

Österreichweit einzigartig sind auch die in der **Steiermark** verpflichtend einzurichtenden **Migrantinnen- und Migrantenbeiräte**, wenn mehr als 1000 Staatsangehörige aus Nicht-EU-Ländern ihren Hauptwohnsitz in der Gemeinde haben.⁸² Dieser Beirat setzt sich aus fünf (bzw in Graz: neun) ehrenamtlichen Mitgliedern zusammen, die in einem eigenen, gesetzlich näher geregelten Wahlverfahren⁸³ ermittelt werden müssen. Aufgabe des Migrantinnen- und Migrantenbeirates ist es, die Interessen ausländischer Einwohner zu vertreten und die Gemeinde in allen Angelegenheiten, die ausländische Einwohner betreffen, zu beraten.

2.5 Informelle Partizipation

Keine Beiräte i.e.S. stellen „**Jugend- und Kindergemeinderäte**“ dar,⁸⁴ die es seit über 20 Jahren in vielen österreichischen Gemeinden gibt. Auch wenn diesen eine beiratsähnliche Funktion zukommt, indem sie Raum für eine „offene“, formfreie Kommunikation zwischen Verwaltung und Jugendlichen schaffen, handelt es sich bei den Jugend- und Kindergemeinderäten idR um keine Einrichtung der Gemeindeorganisation i.e.S., sondern idR um zeitlich begrenzte ad-hoc-Veranstaltungen.⁸⁵

Ein vergleichbarer informeller Charakter kommt auch den vielbeachteten **Vorarlberger Bürgerräten** zu, deren Durchführung von der Landesregierung speziell gefördert wird. Ein „Bürgerrat“ ist, wie der Förderrichtlinie der Landesregierung entnommen werden kann,⁸⁶ ein moderiertes Bürgerbeteiligungsverfahren von 1 bis 2 Tagen, in dem ca 15 repräsentative, nach dem Zufallsprinzip ausgesuchte Gemeindeglieder ergebnisoffen über gemeinwohlrelevante Fragestellungen der Gemeindeentwicklung diskutieren können. Die Durchführung des Bürgerrates wird professionell vom Landesbüro für Zukunftsfragen und beigezogenen Experten abgewickelt und umfasst eine öffentliche Präsentations- und Diskussionsveranstaltung sowie die Abfassung eines Schlussberichts mit den beschlossenen (unverbindlichen) Empfehlungen an die Gemeindeverwaltung.

Geht es bei den Bürgerräten um Gemeindeangelegenheiten in ihrer ganzen Breite und Vielfalt, findet informelle Partizipation vielfach auch zu **speziellen Themen** statt, so zB im Fall der Dorferneuerung, Stadtentwicklung⁸⁷ oder Nachhaltigkeit (zB in sog agenda 21-Gemeinden)⁸⁸. Selbst der aus Südamerika importierte, sog „**partizipative Bürgerhaushalt**“ lässt sich in kleineren Gemeinden Österreichs finden. Hier ist die Gemeindeverwaltung um mehr Haushaltstransparenz bemüht und will sich bezüglich der Prioritäten bei der Verwendung frei verwendbarer Haushaltsmittel, das sind bei Kleinstgemeinden

⁸² § 38 b stmk GemO, § 13 o ff StG.

⁸³ Vgl §§ 89 ff stmk GWO; §§ 97 ff GWO Graz; Migrantinnen- und Migrantenbeirat – Wahlordnung 2010, LGBl 2009/106, Migrantinnen- und Migrantenbeirat – Wahlordnung Graz 2007, LGBl 2007/83.

⁸⁴ Vgl zB § 4 Abs 3 sbg JugendG.

⁸⁵ Vgl zB *Ferner*, Kinder & Jugendliche am Wort, in *Rauch-Kallat/Pichler*, Entwicklung in den Rechten der Kinder im Hinblick auf das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1994) 539 (558 ff).

⁸⁶ Abgedruckt bei *Drexel*, Neue Wege (FN 6) 202.

⁸⁷ Vgl zB <http://www.dorf-stadterneuerung.at/content.php?pageld=851>.

⁸⁸ Vgl zB für Wien: <http://la21wien.at/> (22. 10. 2014).

oft nur Summen von 20.000 €, von den Gemeindebürgern beraten lassen.⁸⁹ Als Partizipationsformen kommen in diesem themenzentrierten Bereich neben **Beiratsmodellen** (zB bei der Stadterneuerung) auch **Diskussionsveranstaltungen, Workshops uÄ**, darüber hinaus aber auch **internetgestützte Bürgerbefragungen** (wie zB in Linz⁹⁰ und Innsbruck⁹¹) zum Einsatz.

⁸⁹ „Wenn der Bürger beim Budget mitredet“ in Die Presse v 27. 7. 2014, 6 f.

⁹⁰ http://www.linz.at/politik_verwaltung/61159.asp (17. 10. 2014).

⁹¹ <http://www.Innsbruckinformiert.at/meinung> (22. 10. 2014).

3. GRENZEN DER DIREKTEN DEMOKRATIE UND PARTIZIPATION

Obwohl, wie zu sehen war, vielfältige Formen der direkten Demokratie und Partizipation bereits bestehen, steigen die Ansprüche und Erwartungen an die Bürgerbeteiligung stetig. Im Mittelpunkt von **Reformforderungen** stehen in jüngerer Zeit insbesondere wieder die direktdemokratische Mitwirkung und Mitbestimmung i.e.S. Diese soll – so der basso continuo – in ihren Wirkungen **verbindlicher**, die Teilnahme **unkomplizierter** und **einfacher** werden und es soll möglichst auch die **gesamte betroffene Bevölkerung** in das Verfahren miteinbezogen werden. Diese Ansprüche werfen Fragen auf, die bereits an den verfassungsrechtlichen Grenzen der direkten Demokratie (und Partizipation) rühren, und – wie an drei Beispielen abschließend gezeigt werden soll – letztlich allein auf der Ebene des Landesrechts, ohne Unterstützung des Bundesverfassungsgesetzgebers nicht mehr gelöst werden können.

3.1 Volksgesetzgebung

Immer öfter wird – wie zB zuletzt für die Stadt Salzburg⁹² – gefordert, dass über ein stark unterstütztes Volksbegehren, das von der Gemeindevertretung nicht umgesetzt wird, zwingend eine Volksabstimmung durchgeführt werden soll. Einzelne Landesgesetzgeber (Vorarlberg, Steiermark, Tirol) haben diesen Weg auch bereits vor längerer Zeit freigegeben, sodass Anliegen zT auch gegen den Willen der Gemeindevertretung durchgesetzt werden können. Gegen diese Art der „**Volksgesetzgebung**“ bestehen, wie ich anderswo bereits näher ausgeführt habe,⁹³ erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken,⁹⁴ weil sie – ebenso wie die vom VfGH in VfSlg 16241/2001 aufgehobene Vorarlberger Volksgesetzgebung auf Landesebene – im Widerspruch zum **demokratischen Grundprinzip** der Bundesverfassung steht, das mit seinem „**repräsentativ-demokratischen**“, „**parlamentarischen Grundkonzept**“⁹⁵ auch die Gemeindeorganisation mitprägt. Zwar enthält Art 117 B-VG eine explizite Ermächtigung zur Einführung von „**direktdemokratischen Elementen**“ auf Gemeindeebene. Da Art 117 Abs 8 B-VG aber nicht im Wege einer Gesamtänderung der Bundesverfassung (iSd Art 44 Abs 3 B-VG), sondern nur im Wege einer Teiländerung in das B-VG eingefügt worden ist, erfordert die **baugesetzkonforme Interpretation** des Art 117 Abs 8 B-VG, dass der Landesgesetzgeber nicht (auch)

⁹² 119 Blg StenProt sbg LT 3. Sess. 15. GP (Änderung des sbg StR – §§ 53 a bis 53 e).

⁹³ *Giese*, Direktdemokratische Willensbildung (FN 45) 121 ff.

⁹⁴ Ebenso *Baumgartner*, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Reform des Kärntner Gemeinderechts, in *Baumgartner/Sturm* (Hrsg), Der Kärntner Gemeindekonvent (2013) 41 f; aA zB *Poier*, Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene, in *Bußjäger/Sonntag* (Hrsg), Direkte Demokratie im Diskurs (2014) 146.

⁹⁵ VfSlg 13.500/1993.

ermächtigt worden ist, Entscheidungen gegen den **(einfachen) Mehrheitswillen** der Gemeindevertretung ausschließlich dem Gemeindevolk zu überlassen.⁹⁶

Daraus folgt, dass Volksbegehren mit nachfolgender Volksabstimmung wie auch Volksabstimmungen auf Antrag der Wahlberechtigten, so wie sie derzeit im Burgenland, in Vorarlberg, in der Steiermark, in der Stadt Innsbruck vorgesehen sind⁹⁷ sowie in der Stadt Salzburg beabsichtigt waren⁹⁸, als **verfassungswidrig** zu qualifizieren sind. Selbst wenn die Möglichkeit eingeräumt wird, dass sich die Gemeindevertretung mit einem **qualifizierten Beharrungsbeschluss (einer 3/4-Mehrheit)** gegen die Umsetzung des Ergebnisses zur Wehr setzen kann, macht dies die Gesamtregelung dennoch noch nicht verfassungskonform.⁹⁹

Ebenfalls als **verfassungswidrig** zu qualifizieren sind Volksabstimmungen über Beschlüsse der Gemeindevertretung, die in Vorarlberg, Burgenland und Salzburg der **(direkt gewählte) Bürgermeister** gegen den Mehrheitswillen der Gemeindevertretung verlangen kann.¹⁰⁰ Und dasselbe gilt auch für **obligatorische Volksabstimmungen**, die – zB gem dem derzeit geltenden § 53 a Abs 1 sbg StR in bestimmten Raumordnungsangelegenheiten oder gem § 9 nÖ GemO bei Gemeindeteilungen – von der Gemeindevertretung („**ex lege**“) angeordnet werden müssen.¹⁰¹

3.2 Verfahrenserleichterungen (Briefwahl, E-Voting)

Eine wesentliche Verfahrenserleichterung stellt es für Wahlberechtigte dar, wenn ihre Mitwirkung nicht die physische Präsenz an einem bestimmten Ort zu einer bestimmten Zeit erfordert. Seitdem in Wien bei Volksbefragungen nicht nur die Abstimmungsunterlagen amtswegig übermittelt werden, sondern die Stimmkarten auch portofrei an die Wahlbehörde retourniert werden können, haben bei den letzten beiden (echten) Volksbefragungen 2010 und 2013 **93% bzw 97,7% aller teilnehmenden Personen per Brief** abgestimmt.¹⁰²

So richtig es rechtspolitisch sein wird, der schwindenden Bereitschaft zur Stimmabgabe im Wahllokal auf diese Weise entgegenzuwirken, bestehen dennoch gegen dieses Modell der „**Wiener Briefabstimmung**“ (gem § 11 Abs 3 wr VkbefrG) erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Art 117 Abs 8 B-VG enthält zwar keine besonderen Vorga-

⁹⁶ IdS auch das BKA v 13. 12. 2013, GZ BKA-650.068/0002-V/2/2013 zum Entwurf des § 69 Abs 3 vlbG Landes-VolksabstimmungsG bzw BKA v 27. 1. 2014 GZ BKA-650.285/0001-V/2/2014 zum Entwurf des § 53 d Abs 9 sbg StR.

⁹⁷ Vgl § 54 Abs 2 Z 3 bglG GemO, § 21 Abs 4 bzw § 22 Abs 1 iVm § 66 Abs 1 lit d vlbG GemG (und § 69 Landes-VolksabstimmungsG), § 124 stmk VkrG, § 47 Abs 4 StRI.

⁹⁸ 119 Blg StenProt sbg LT 3.Sess. 15. GP (Änderung des sbg StR – §§ 53 a bis 53 e).

⁹⁹ BKA v 27. 1. 2014 GZ BKA-650.285/0001-V/2/2014 zum Entwurf des § 53 d Abs 9 sbg StR.

¹⁰⁰ Vgl § 54 Abs 2 Z 2 bglG GemO, § 52 Abs 2 Z 2 EisStR, § 51 Abs 2 Z 2 RuStR, § 67 Abs 2 sbg GdO, § 22 Abs 1 letzter Satz vlbG GdG sowie Giese, Direktdemokratische Willensbildung (FN 45) 124, Hattenberger, Teilhaberechte auf Gemeindeebene – Bestehende Rechte und Möglichkeiten eines Ausbaus auf Basis der K-AGO, in Landesgesetzgebung als Beruf und Berufung, FS Havranek (2007) 74.

¹⁰¹ Giese, Direktdemokratische Willensbildung (FN 45) 125.

¹⁰² Bachofner, Praxiserfahrungen zu den Volksbefragungen in Wien, in *Bußjäger/Sonntag* (Hrsg), Direkte Demokratie im Diskurs (2014) 171.

3. Grenzen der direkten Demokratie und Partizipation

ben für die landesgesetzliche Ausgestaltung des Verfahrens von Volksbefragungen (und -abstimmungen). Die **allgemeinen demokratischen Wahlrechtsprinzipien** des B-VG gelten aber gemäß Art 117 Abs 2 B-VG ausdrücklich auch für die Wahl der Gemeindevertretung.¹⁰³ Und diese demokratischen Wahlrechtsprinzipien müssen – so wie das der VfGH (in VfSlg 13.839/1994) bezüglich Volksabstimmungen auf Bundesebene bereits judiziert hat – „unter Bedachtnahme und nach Maßgabe der Unterschiedlichkeiten der Rechtseinrichtungen“ auch bei der direktdemokratischen Mitwirkung auf Gemeindeebene Anwendung finden.¹⁰⁴ Den wesentlichen Maßstab für die **Zulässigkeit der Briefabstimmung** bildet daher die erst mit der B-VG-Nov 2007 (BGBl I 27/2007) geschaffene Ermächtigung des Art 26 Abs 6 B-VG. Die Briefwahl wird durch diese Bestimmung keineswegs gänzlich freigegeben, sondern gestattet sie **in begründeten Fällen** (wie zB Ortsabwesenheit, gesundheitliche Gründe) und dann auch nur **auf Antrag der Wahl- bzw Stimmberechtigten**. Zweck dieser Einschränkung ist erkennbar, dass die Wahlrechtsgrundsätze der persönlichen und geheimen Abstimmung nicht – wie bei der Wiener Regelung der Fall – **unverhältnismäßig** zugunsten des allgemeinen Wahlrechts beschränkt werden sollen.

Gänzlich unzulässig sind mangels einer bundesverfassungsrechtlichen Ermächtigung **elektronische (Distanz-)Abstimmungen (E-Voting)**.¹⁰⁵ Das gilt aber nur für jene Bereiche, auf die die allgemeinen Wahlgrundsätze anzuwenden sind. Zulässig ist E-Voting daher im Bereich des (Sammel-) **Petitionsrechts** (iSd Art 11 StGG), so wie es zB das Gesetz über Petitionen für Wien derzeit schon vorsieht. Zulässig wäre E-Voting aber auch bei **Volksbegehren**, weil auf die (bloße) Abgabe von Unterstützungserklärungen die allgemeinen Wahlgrundsätze des B-VG noch keine Anwendung finden.¹⁰⁶

Wenn in der Praxis elektronische Abstimmungsverfahren dennoch darüber hinaus auch bei **Bürgerbefragungen** eingesetzt werden, handelt es sich idR um informelle „Meinungsumfragen“, die außerhalb der Verfahrensvorschriften der GemO, StR bzw VolksrechteG abgewickelt werden.¹⁰⁷

3.3 Formenzwang

Solche „informell“ bzw „niederschwellig“ genannten Bürgerbefragungen geraten aber immer öfters in Verdacht, dass sie bloß der **Umgehung der rechtlichen Beschränkungen** der GemO, StR und VolksrechteG bzgl des Themas, E-Votings und des Teilneh-

¹⁰³ *Stolzlechner*, Art 117 B-VG (FN 9) Rz 9 ff.

¹⁰⁴ *Giese*, Direktdemokratische Willensbildung (FN 45) 129 f.

¹⁰⁵ *Giese*, Direktdemokratische Willensbildung (FN 45) 129 f; *Merli*, Langsame Demokratie, GS Walter (2013) 498; vgl weiterführend *Poier*, E-Voting – mehr als ein einmaliger Flop? Die Entscheidungen des VfGH zur ÖH-Wahl 2009 und ihre Folgen für E-Voting in Österreich, in *Baumgartner* (Hrsg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2013 (2013) 139.

¹⁰⁶ *Giese*, Direktdemokratische Willensbildung (FN 45) 130; *Merli*, Art 41 Abs 2 B-VG, in *Korinek/Holoubek* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1999) Rz 31; *Schäffer*, Über die „Schwäche“ des Volksbegehrens in Österreich, FS Öhlinger (2004) 425.

¹⁰⁷ So zB die Grazer Bürgerbefragung zur Umweltzone und zum Ankauf der Reininghausgründe (2012), bei der von 70.600 Teilnehmern ca 30.000 Personen (= 54%) per Internet abgestimmt haben. Vgl dazu auch *Merli*, Langsame Demokratie (FN 105) 498.

merkreises dienen.¹⁰⁸ So wurde bei der informellen Befragung in Graz zur Einrichtung einer Umweltzone und den Ankauf der Reininghausgründe (2012)¹⁰⁹ nicht nur eine elektronische Stimmabgabe ermöglicht, sondern die Befragung erstreckte sich auch auf Angelegenheiten des übertragenen Wirkungsbereichs der Gemeinde. Zudem sind bei der Grazer so wie später auch bei der ebenfalls informellen Wiener Befragung zur Einrichtung einer Fußgängerzone in der Mariahilfer Straße (2014) auch **nicht wahlberechtigte Personen** (in Graz: Nicht-EU-Bürger; in Wien: EU-Bürger) in die Befragung einbezogen worden.

Bei der Beurteilung, ob es sich bei „informellen“ Befragungen tatsächlich um eine **rechts- bzw verfassungswidrige Umgehung** handelt oder nicht, darf mE nicht alleine auf den Einsatz des (Ermittlungs-) Instruments der Befragung abgestellt werden. Die Befragung ist **kein exklusives Rechtsinstitut der direkten Demokratie**, sondern kann auch zur Erforschung der Meinung anderer Personengruppen als jener der Wahlberechtigten dienen. ME ist es – wie schon einleitend ausgeführt – durchaus zulässig, informelle Befragungen im Rahmen sachspezifischer Ermittlungen für Aufgaben der Hoheits- und Privatwirtschaftsverwaltung durchzuführen. Wenn zB in der StVO bei der Erlassung von Verordnungen eine verpflichtende Mitwirkung von Interessenvertretungen vorgesehen ist, im Fall, dass die Interessen einer bestimmten Berufsgruppe berührt werden können¹¹⁰, dann kann es mE auch nicht unzulässig sein, im Einzelfall – fakultativ – auch die Meinung und Interessen der **betroffenen Wohnbevölkerung** (zB bei der Errichtung einer Fußgängerzone, Umweltzone uä) im Wege einer (informellen) Befragung zu erheben. Erst wenn zwischen **Zuständigkeit der Gemeinde, (Befragungs-) Thema und partikularer Betroffenheit des befragten Personenkreises** kein **schlüssiger sachlicher Zusammenhang** besteht, ist ein Widerspruch zum Rechtsinstitut der Volksbefragung nach Gemeindeorganisationsrecht anzunehmen. Ein solcher Widerspruch ließe sich mE zB bei der Frage des Ankaufs der Gemeinde von Grundstücken zum Zwecke der Stadtentwicklung (Reininghausgründe/Graz) durchaus erkennen.

Ein Sonderproblem stellt dar, dass informelle Bürgerbefragungen nicht im Rechtsweg bekämpft werden können.¹¹¹ Daher kann auch die rechtliche (Un-)Zulässigkeit der informellen Variante einer Befragung (verwaltungs- bzw) verfassungsgerichtlich nicht festgestellt werden. Im rechtsfreien Raum ereignen sich informelle Befragungen aber dennoch nicht. Gefordert ist in diesem Bereich vor allem die **präventive (Rechts-)Kontrolle der Gemeindeaufsichtsbehörde**. Diese ist idR ermächtigt, nicht nur rechtswidrige Verordnungen und Bescheide, sondern auch **rechtswidrige Beschlüsse** (hier: über die Durchführung einer informellen Bürgerbefragung) aufzuheben. Bemerkenswert ist, dass gerade das **StR Graz** diesbezüglich – im Unterschied zur stmk GemO¹¹² – eine Regelungslücke aufweist.

¹⁰⁸ Merli, Langsame Demokratie (FN 105) 491 ff.

¹⁰⁹ Vgl dazu ausführlich Merli, Langsame Demokratie (FN 105) 491 ff.

¹¹⁰ § 94f Abs 1 lit a Z 3 und lit b Z 2 StVO.

¹¹¹ IdS zB Pkt II.10. Richtlinie der Grazer Bürgerinnenumfragen v 20. 1. 2011, GZ Präs. 37154/2010-2 (siehe <http://www.mehrzeitfuergraz.at/images/Berichte/Beirat/RichtlinieGrazerUmfragen.pdf>).

¹¹² Vgl zB § 100a stmk GemO („Prüfung der Gesetzmäßigkeit von Beschlüssen“).

3. Grenzen der direkten Demokratie und Partizipation

Ob informelle Bürgerbefragungen außerhalb der GemO und StR bzw VolksrechteG aber überhaupt noch eine Zukunft haben (können), ist allerdings inzwischen aus ganz anderen Gründen fraglich geworden. Die Datenschutzkommission hat im Jahr 2012 der **Stadt Graz** beschieden, dass das **Datenschutzrecht** die Verwendung von Daten aus dem Melderegister bzw der Wähler evidenz bei „informellen“, bloß im Rahmen der Privatwirtschaft abgeführten Bürgerbefragungen nicht zulässt. Denn es handelt bei diesen informellen Befragungen um **keine gesetzlich übertragene Aufgabe iSd DSG**.¹¹³ Ohne diese Daten lassen sich aber größere Befragungen in der Praxis kaum durchführen.

¹¹³ DSK 14. 12. 2012, K121.879/0014-DSK/2012.

4. LITERATURVERZEICHNIS

Bachofner, Praxiserfahrungen zu den Volksbefragungen in Wien, in *Bußjäger/Sonntag* (Hrsg), Direkte Demokratie im Diskurs (2014) 169

Baumgartner, Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen einer Reform des Kärntner Gemeinderechts, in Baumgartner/Sturm (Hrsg), Der Kärntner Gemeindekonvent (2013) 23

Burgstaller, Der Kärntner Gemeindekonvent – Demokratiereform: Ergebnisse und Perspektiven, in Baumgartner/Sturm (Hrsg), Der Kärntner Gemeindekonvent (2013) 74

Drexel, Neue Wege der politischen Partizipation, SPRW 2013, 165

Ferner, Kinder & Jugendliche am Wort, in Rauch-Kallat/Pichler (Hrsg), Entwicklung in den Rechten der Kinder im Hinblick auf das UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (1994) 539

Gamper, Direkte Demokratie in Wien als Land und Gemeinde, RFG 2014/27, 135

Giese, Kommunale Kinder- und Jugendbeteiligung, ÖGZ 7/1996, 1

Giese, Gemeinden und Demokratie: Willensbildung in der Gemeindeselbstverwaltung, in Österreichischer Gemeindebund/Österreichischer Städtebund (Hrsg), 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962 (2002) 121

Giese, Direktdemokratische Willensbildung in der Gemeindeselbstverwaltung – Stand, Rechtsfragen, Perspektiven, in Kahl (Hrsg) Offen in eine gemeinsame Zukunft. FS 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle (2012) 109

Hattenberger, Zur Beteiligung von (EU-) Ausländern an der Gemeindeverwaltung, ZÖR 2001, 373

Hattenberger, Teilhaberechte auf Gemeindeebene – Bestehende Rechte und Möglichkeiten eines Ausbaus auf Basis der K-AGO, in Landesgesetzgebung als Beruf und Berufung, FS Havranek (2007) 66

Kahl/Weber, Allgemeines Verwaltungsrecht⁴ (2013)

Lachmayer, Beiräte in der Bundesverwaltung (2003)

Lienbacher, Raumordnungsrecht, in Bachmann ua (Hrsg), Besonderes Verwaltungsrecht¹⁰ (2014) 473.

Madlsperger, Instrumente der direkten Demokratie auf Gemeindeebene, RFG 2014/28, 140

Mantl, Die Partizipation in der Verwaltung, FS Antoniolli (1979) 485

4. Literaturverzeichnis

Merli, Art 41 Abs 2 B-VG, in Korinek/Holoubek (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1999)

Merli, Langsame Demokratie, GS Walter (2013) 487

Oberndorfer, 8. Teil: Direkte Demokratie, in Pabel (Hrsg), Das österreichische Gemeinderecht (2008)

Pernthaler, Österreichisches Bundesstaatsrecht (2004)

Poier, E-Voting – mehr als ein einmaliger Flop? Die Entscheidungen des VfGH zur ÖH-Wahl 2009 und ihre Folgen für E-Voting in Österreich, in Baumgartner (Hrsg), Jahrbuch Öffentliches Recht 2013 (2013) 139.

Poier, Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene, in Bußjäger/Sonntag (Hrsg), Direkte Demokratie im Diskurs (2014) 141

Schäffer, Über die „Schwäche“ des Volksbegehrens in Österreich, FS Öhlinger (2004) 412

Stolzlechner, Art 117 B-VG in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht (2013)

II. EMPIRISCHE UND RECHTSPOLITISCHE ASPEKTE DIREKTER DEMOKRATIE AUF KOMMUNALER EBENE*

Klaus Poier

1. EINLEITUNG: DIREKTE DEMOKRATIE ALS „HEILMITTEL“ GEGEN KRISENERSCHEINUNGEN IN DER POLITIK?

Direkte Demokratie liegt offenkundig im **Trend**. Kaum ein Tag vergeht, an dem in den Medien nicht über – stattfindende, geplante oder geforderte – Referenden berichtet wird. Dabei stehen im medialen Fokus besonders Referenden von überregionaler, nationaler bis zu europäischer Bedeutung, wie zuletzt etwa das schottische Referendum vom 18. September 2014 über die Unabhängigkeit Schottlands oder das für 2017 angekündigte Referendum über den Verbleib Großbritanniens in der Europäischen Union. Die Zahl von Referenden nahm in letzter Zeit im internationalen Vergleich spürbar zu.¹

Direkte Demokratie ist aber auch unterhalb dieses (inter-)nationalen Kontextes in Mode, so jedenfalls auch in Österreich. Es ist – wie noch gezeigt wird – sowohl in der Praxis eine **Zunahme der Anwendung direkter Demokratie** zu verzeichnen, als auch vor allem in der öffentlichen Diskussion ein **neuer Höhepunkt der Debatte** um ein Mehr an direkter Demokratie zu bemerken. Das Thema stand ab dem Ende der 1960er Jahre, als mehr Partizipation nicht zuletzt in Gefolge der 68er Bewegung zum Schlagwort bzw politischen Ziel wurde, bis in die 1990er Jahre – eng verbunden mit dem parlamentarischen Einzug der Grünbewegungen und den verbundenen (Gegen-)Reaktionen der anderen Parteien – im Mittelpunkt.² Ende der 1990er Jahre, Anfang der 2000er Jahre schien es dann – zumindest in Österreich –, dass sich die direkte Demokratie eher im Abwärtstrend befindet. Zum einen angesichts der Phänomene der Individualisierung, Ökonomisierung, Europäisierung, Globalisierung unserer Gesellschaft, die generell immer deutlicher eine biedermeierhafte Abwendung der Bürgerinnen und Bürger von der Politik mit sich zu bringen schienen. Zum anderen in Österreich aufgrund der Erfahrungen des Einsatzes direkter Demokratie durch die FPÖ in populistischer Weise mit Unterstützung der Kronen Zeitung, die viele frühere bürgerliche Befürworter eines Mehr an direkter Demo-

* Schriftliche, geringfügig aktualisierte Fassung eines am 5. November 2014 anlässlich des 6. wissenschaftlichen Symposiums der KWG (mit dem Generalthema „Direkte Demokratie und Partizipation in der Gemeinde“) gehaltenen Vortrags. Für die Unterstützung bei der Literatur- und Datenrecherche danke ich Lena Franke, Mag. Dr. Julia Juri und Mag. Manuel P. Neubauer.

¹ Vgl etwa *Qvortrup*, Referendums around the world (2014); *Serdült/Welp*, Direct Democracy Upside Down, Taiwan Journal of Democracy 2012, 69.

² Vgl schon *Poier*, Sachunmittelbare Demokratie in Österreichs Ländern und Gemeinden: Rechtslage und empirische Erfahrungen im Überblick, in *Neumann/Renger* (Hrsg), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009 (2010) 31 (33 f).

1. Einleitung: Direkte Demokratie als „Heilmittel“?

kratie ernüchterten.³ Auffallend war dann auch, dass im **Österreich-Konvent** (2003 bis 2005) direkte Demokratie und ihr möglicher Ausbau kein großes Thema bzw Anliegen waren.⁴

Der neue Aufschwung der Diskussion um direkte Demokratie in Österreich seit einigen Jahren kommt damit durchaus überraschend, vor allem auch hinsichtlich der großen Breite dieser neuen Diskussion. Zum einen kam es zuletzt vermehrt zu Forderungen nach einem Ausbau der direkten Demokratie durch **zivilgesellschaftliche Kräfte**.⁵ Höhepunkt sollte dafür 2013 – zumindest für manche Proponenten – ein eigenes Demokratievollsbegehren sein, das allerdings paradoxerweise fulminant scheiterte.⁶ Zum anderen wurde die Diskussion um mehr direkte Demokratie aber auch von der politischen Elite in Österreich aufgegriffen und mündete insbesondere in das sogenannte „**Demokratiepaket 2013**“⁷, das auf einer politischen Einigung der Regierungsparteien SPÖ und ÖVP mit den Grünen beruhte, und schließlich in die im Dezember 2014 erfolgte Einsetzung einer parlamentarischen **Enquete-Kommission zur Stärkung der Demokratie in Österreich**⁸. Auch in den Medien wurden die Forderungen nach mehr direkter Demokratie zuletzt wieder verstärkt und weitgehend positiv dargestellt.

In der öffentlichen Debatte wird diese neue Diskussion um mehr direkte Demokratie insbesondere mit der zunehmenden **Politik- bzw Parteienverdrossenheit** in Zusammenhang gebracht, die in vielfältiger Kritik an der Parteiendemokratie zum Ausdruck kommt und sich – nicht zuletzt seit der Finanz-, Wirtschafts-, Staatsschulden- und Eurokrise ab 2008 in noch deutlicherer Form – in **Krisenphänomenen der Politik** zeigt. Zu diesen Krisenphänomenen zählen etwa sinkende Wahlbeteiligungen, der Zulauf zu populistischen Protestparteien oder der Umbruch der Parteiensysteme mit der Neugründung von Parteien – Phänomene, die auch in Österreich zu konstatieren sind. Direkte Demokratie wird angesichts dieser Krisenphänomene als eine – von manchen als **die** – Möglichkeit aufgezeigt, der Verdrossenheit der Bürgerinnen und Bürger und der immer deutlicher zu bemerkenden Kluft zwischen politischer Elite und Bürgerinnen und Bürgern entgegenzuwirken bzw diese Kluft zu verringern.

Freilich gibt es nicht nur Befürworter eines Ausbaus der direkten Demokratie, sondern durchaus auch Kritiker und Gegner. Zum Teil wird dabei die aktuelle Diskussion um di-

³ Vgl schon *Poier*, Verfassungsreform und Partizipation: Bürgerinnen- und Bürger- sowie zivilgesellschaftliche Beteiligung am und nach dem Österreich-Konvent, in *Brix/Nautz/Poier* (Hrsg), Die österreichische Verfassungsdiskussion und die Zivilgesellschaft (2006) 155 (164 ff).

⁴ Vgl eingehend *Poier*, Verfassungsreform (FN 3).

⁵ Vgl eine Übersicht über zivilgesellschaftliche Initiativen im Bereich der direkten Demokratie bietend *Diendorfer* (Hrsg), Direkte Demokratie: Forderungen – Initiativen – Herausforderungen (2013).

⁶ Das Volksbegehren „Demokratie jetzt!“ erzielte lediglich 69.740 gültige Eintragungen (das entspricht einer Stimmeteiligung von 1,10 %) und rangiert damit an vorletzter Stelle aller bisherigen 38 Volksbegehren auf Bundesebene in Österreich.

⁷ Gesamtändernder Abänderungsantrag zum IA 2177/A vom 28. Juni 2013. Vgl dazu etwa *Konrath*, Das Demokratiepaket 2013, in *Baumgartner* (Hrsg), Jahrbuch Öffentliches Recht (2014) 345; vgl auch mehrere Beiträge in *Öhlinger/Poier* (Hrsg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus (2015).

⁸ Vgl *Poier*, Verzahnung von direkter Demokratie und Parlamentarismus. Zur Einsetzung der „Enquete-Kommission betreffend Stärkung der Demokratie in Österreich“, in *Khol ua* (Hrsg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 2014 (2015) 49.

1. Einleitung: Direkte Demokratie als „Heilmittel“?

rekte Demokratie sehr kontroversiell geführt und zu einer **Grundsatzentscheidung über repräsentative oder direkte Demokratie** erklärt. Extreme Anhänger der direkten Demokratie bringen dabei vor – die Argumente sind in Tabelle 1 zur besseren Anschaulichkeit gegenübergestellt –, dass die direkte Demokratie die einzige „wahre“ Form der Demokratie sei, während die repräsentative Demokratie eine oligarchische Verfälschung darstelle, in der nicht das Gemeinwohl das Ziel der Politik sei, sondern in der die abgehoben herrschenden Gruppen primär ihre eigenen Partialinteressen verfolgen würden. Die Gegner der direkten Demokratie wenden wiederum ein, dass direkte Demokratie zur Diktatur einer populistisch und unsachlich agierenden Mehrheit verkomme und demgegenüber nur die repräsentative Demokratie eine durch Sachrationalität geprägte und legitimierte Herrschaftsform garantiere.

Tabelle 1: Hauptargumente von Befürwortern und Gegnern der direkten Demokratie

	Befürworter	Gegner
direkte Demokratie	einzige „echte“ Demokratie	Diktatur einer populistisch, unsachlich agierenden Mehrheit
repräsentative Demokratie	durch Sachrationalität legitimierte Herrschaftsform	eigentlich Oligarchie (nicht Gemeinwohl, sondern Interessen der abgehoben herrschenden Gruppen sind entscheidend)

Quelle: eigene Zusammenstellung durch den Autor

Derartige repräsentative und identitäre Demokratievorstellungen⁹ prallen in dieser Diskussion häufig unversöhnlich aufeinander. Allerdings müsste man dabei aus der Praxis durchaus einwenden, dass es direkte Demokratie in „Reinform“ in keinem Massentaat gibt bzw überhaupt geben kann. Selbst in der Schweiz werden lediglich etwas mehr als 10 % der Gesetze (unmittelbar) direktdemokratisch (mit-)erzeugt,¹⁰ somit der überwiegende Großteil der Gesetze allein durch die repräsentativ-demokratischen Institutionen bzw Verfahren.¹¹ Grundsätzlich stehen sich in der Praxis als Modelle daher nicht repräsentative und direkte Demokratie gegenüber, sondern rein repräsentative Demokratie und repräsentative Demokratie kombiniert mit Instrumenten der direkten Demokratie –

⁹ Vgl grundlegend *Mantl*, Repräsentation und Identität (1975).

¹⁰ Vgl etwa *Ehrenzeller*, Stabilität und Identität im Zeitalter der Globalisierung, in *Marko/Poier* (Hrsg), Politik, Staat und Recht im Zeitenbruch (2001) 129 (137).

¹¹ Allerdings gilt es freilich zu beachten, dass die Instrumente der direkten Demokratie allein aufgrund der Möglichkeit ihrer Ergreifung Vorwirkungen erzeugen können: Einwendungen gegen ein Gesetz können in konkordanter Weise berücksichtigt werden, um der Gefahr eines Referendums bzw dem Scheitern des Gesetzes in einem Referendum entgegenzuwirken.

1. Einleitung: Direkte Demokratie als „Heilmittel“?

direkte Demokratie somit als Ergänzung bzw Korrektiv¹². Die zu klärende Frage ist daher, ob es Instrumente der direkten Demokratie geben soll oder nicht und, wenn ja, in welchem Ausmaß und mit welcher Ausprägung solche Instrumente in der prinzipiell repräsentativ konzipierten Demokratie verankert sein sollen. Dabei ist die mögliche Bandbreite freilich eine sehr große.

¹² Vgl schon *Poier*, Gegensatz, Ergänzung, Korrektiv: Welche Funktionen der direkten Demokratie sollen gestärkt werden?, in *Öhlinger/Poier* (Hrsg), *Direkte Demokratie und Parlamentarismus* (2015) 201.

2. WELCHE DIREKTE DEMOKRATIE? ZU STRATEGIEN, ZIELEN, FUNKTIONEN UND WIRKUNGEN

Die Bandbreite der Möglichkeiten, Instrumente der direkten Demokratie zu gestalten, ist derart groß, dass man eigentlich nicht von **der** direkten Demokratie sprechen, sondern vielmehr die jeweils konkrete Regelung von Instrumenten der direkten Demokratie, die mit diesen verbundenen **Strategien, Ziele** und **Funktionen** sowie die tatsächlichen **Wirkungen** betrachten sollte.¹³ Dabei steht schon eine Palette an möglichen Instrumenten der direkten Demokratie zur Verfügung, vor allem aber kommt es auch auf die **konkrete Ausgestaltung** der verwirklichten Instrumente an. Als Beispiel kann das klassische Instrument der Volksabstimmung dienen. Bedeutet es etwa simpel, dass das Volk mehr Mitsprache hat, wenn in einer Verfassung das Instrument der Volksabstimmung verankert ist? Formal ist diese Frage wohl einfach zu bejahen, hinsichtlich des – wohl entscheidenderen – Aspekts der Substanz der Mitsprache kommt es aber sehr auf die rechtlichen Details der Ausgestaltung des Instruments an, wie etwa:

- ▶ *Wer kann die Volksabstimmung initiieren?*
Die Bürgerinnen und Bürger? Das Parlament? Eine Minderheit bzw die Opposition im Parlament? Die Regierung? Das Staatsoberhaupt?
- ▶ *Worüber wird abgestimmt?*
Über ein schon im Parlament beschlossenes Gesetz? Über einen Entwurf bzw eine Forderung von Bürgerinnen und Bürgern? Zu Beginn eines politischen Prozesses oder erst am Ende?
- ▶ *Welche Quoren müssen erreicht werden?*
Gibt es besondere Mehrheitserfordernisse? Muss eine bestimmte Präsenz bei der Abstimmung gegeben sein?¹⁴

In der Praxis kommt es für die Wirkungen und Funktionen von direkter Demokratie freilich nicht nur auf die **Rechtslage**, sondern auch darauf an, wie die Instrumente der direkten Demokratie **politisch** verwendet werden. Ebenso können auch die **soziopolitischen Rahmenbedingungen** von Einfluss sein und es kann auch – oft schwer vorhersehbar – im politischen Prozess eine gewisse Dynamik durch Instrumente der direkten Demokratie – wie freilich auch durch andere Faktoren im politischen Prozess – ausgelöst werden, die hinsichtlich der Interpretation von Funktionen und der Analyse von Wirkungen der direkten Demokratie zu beachten ist. In Bezug auf die Praxis der direkten Demokratie

¹³ Eine aktuelle Literaturanalyse der Funktionen direkter Demokratie findet sich bei *Vospemik*, Modelle der direkten Demokratie (2014) 57 ff.

¹⁴ Ob ein solches Beteiligungsquorum sinnvoll ist (zB dass ein Referendum nur wirksam ist, wenn sich 50 % der Stimmberechtigten beteiligen), ist umstritten. Die Befürworter argumentieren mit der höheren Repräsentativität und Legitimation, die ein solches Quorum garantiere. Dagegen kann allerdings eingewendet werden, dass ein solches Beteiligungsquorum den Gegnern in einem Abstimmungswahlkampf die Möglichkeit bietet, für eine Nichtbeteiligung zu werben, was der Repräsentativität des Abstimmungsergebnisses gerade entgegenwirkt. Vgl zur Quorenfrage etwa *Meerkamp*, Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren (2011).

2. Welche direkte Demokratie? Zu Strategien, Zielen, Funktionen etc.

können am Beispiel einer Volksabstimmung etwa folgende Fragen von besonderem Interesse sein:

- ▶ *Wird bei der Abstimmung tatsächlich etwas Inhaltliches entschieden?*
Oder stand das Ergebnis faktisch bereits fest und ging es nur darum, die ohnedies bekannte Meinung der Bevölkerung in einer Abstimmung zu manifestieren?
- ▶ *Wird das Ergebnis auch umgesetzt?*
Oder wird im Nachhinein ein unerwünschtes Ergebnis im repräsentativ-demokratischen Verfahren wieder „repariert“?
- ▶ *Welche weitergehenden Auswirkungen bringt das Referendum mit sich?*
Auf die Regierungspolitik, die Regierungszusammensetzung, auf Wahlergebnisse bzw das Parteiensystem insgesamt?

Eine nähere Betrachtung der möglichen Strategien und Ziele im Zusammenhang mit bzw Funktionen und Wirkungen von Instrumenten der direkten Demokratie zeigt zwar einerseits wiederum eine große Bandbreite, andererseits kann man diese Strategien, Ziele, Funktionen, Wirkungen aber überwiegend auch danach ordnen, ob der Einsatz von direkter Demokratie jeweils einer Logik „**von oben**“ – also von der Blickrichtung der regierenden Elite – oder einer Logik „**von unten**“ – also von der Blickrichtung der oppositionellen Basis – folgt. Dieses Ordnungskriterium aufgreifend kann man etwa – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – folgende Strategien, Ziele, Funktionen, Wirkungen unterscheiden:¹⁵

Direkte Demokratie „von oben“:

- ▶ Legitimierung (Immunisierung) von Regierungsentscheidungen
- ▶ Mobilisierung, Emotionalisierung für Regierungspolitik¹⁶
- ▶ Heraushalten von Themen aus dem Wahlkampf

Direkte Demokratie „von unten“:

- ▶ Veto gegen Regierungsentscheidungen¹⁷
- ▶ Mobilisierung, Emotionalisierung gegen Regierungspolitik¹⁸
- ▶ neue Ideen einbringen, Chance für neue Gruppierungen

¹⁵ Vgl dazu ausführlich bereits *Poier*, Gegensatz (FN 12) 213 ff.

¹⁶ Als Beispiel können in Österreich dafür etwa die Volksbefragungen im Burgenland im Mai 2010 über die geplante Errichtung eines Asyl-Erstaufnahmезentrums angeführt werden, die funktional bloße Mehrheitsfeststellungen waren. Vgl dazu *Poier*, Neue Belebung der sachunmittelbaren Demokratie in Österreich, in *Neumann/Renger* (Hrsg), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010 (2012) 116 (121).

¹⁷ Diese Funktion kann freilich gehörige Vorwirkungen mit sich bringen. Um einem derartigen „Veto“ mittels eines Instrumentes der direkten Demokratie zu entgehen, wird die Regierung in der Regel interessiert sein, starke „Veto-player“ etwa bei der Entstehung von Gesetzen einzubeziehen und mit ihnen im Vorfeld einen Kompromiss einzugehen.

¹⁸ Diese Funktion wird nicht nur in Österreich, sondern etwa auch in der Schweiz angesichts der verstärkten Verwendung von Instrumenten der direkten Demokratie durch rechtspopulistische Parteien thematisiert. Als problematisch wird dabei insbesondere die Emotionalisierung und Mobilisierung gegen Minderheiten bzw im Zusammenhang mit Grundrechtseinschränkungen angesehen. Vgl zur Schweiz etwa *Glaser*, Direktdemokratisch legitimierte Grundrechtseinschränkungen, in *Balthasar/Bußjäger/Poier* (Hrsg), Herausforderung Demokratie (2014) 65.

2. Welche direkte Demokratie? Zu Strategien, Zielen, Funktionen etc.

„neutral“:

- ▶ Absicherung des Status Quo, Legitimierung besonders bedeutsamer Veränderungen¹⁹
- ▶ Partizipation an sich, „diskursive Demokratie“²⁰.

Was die Rechtslage der direkten Demokratie in Österreich betrifft, so ist als Ausgangspunkt festzuhalten, dass der Verfassungsgesetzgeber mit dem B-VG 1920 eine **Weichenstellung** getroffen und eine überwiegend **repräsentative Demokratie** mit Instrumenten der direkten Demokratie als bloß „**dekorativem Verfassungsschmuck**“²¹ verwirklicht hat.²² Volksabstimmung²³ und Volksbegehren²⁴ wurden im B-VG als Instrumente zwar verankert,²⁵ sie wurden aber weitgehend in die Hände der Parlamentsmehrheit gelegt. Insbesondere wurde den Bürgerinnen und Bürgern die Möglichkeit verwehrt, Volksabstimmungen zu initiieren, und Volksbegehren wurden als bloße Gesetzesvorschläge ausgestaltet, die nicht gegen eine Mehrheit im Parlament durchgesetzt werden können.

Die **Bundesländer** folgten in weiterer Folge zuerst diesem grundsätzlichen Muster. In den 1970er und 1980er Jahren kam es dann allerdings zu einem **flächendeckenden Ausbau der Instrumente der direkten Demokratie auf Länder- und Gemeindeebene**, was einerseits mit der oben angesprochenen Partizipationswelle ab Ende der 1960er Jahre zusammenhängt, andererseits mit einem neuen Selbstbewusstsein der Länder und damit zusammenhängend dem Ausnutzen der „**relativen Verfassungsautonomie**“²⁶ der Länder.²⁷ Dabei wurden insbesondere auch die Rechte der Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich der Initiierung und der Verbindlichkeit von Instrumenten der direkten Demokratie gestärkt.²⁸ Der VfGH engte den Freiraum der Länder allerdings durch seine Judikatur²⁹ ein. Die oben angesprochene Weichenstellung des Verfassungsgesetzgebers von 1920 aufgreifend und historisch eng interpretierend vertrat er die Meinung, dass die

¹⁹ Als Beispiel kann dafür etwa Art 44 Abs 3 B-VG angeführt werden, der im Falle einer Gesamtänderung der Bundesverfassung eine verpflichtende Volksabstimmung vorsieht. Der Status Quo der Verfassung ist damit nur unter erschwerten Bedingungen zu verändern.

²⁰ Vgl etwa *Geißel ua*, Partizipation und Demokratie im Wandel – Wie verändert sich unsere Demokratie durch neue Kombinationen repräsentativer, deliberativer und direktdemokratischer Elemente?, in *Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg* (Hrsg), Partizipation im Wandel (2014) 11.

²¹ Vgl *Strele*, Rechtsstaat und Demokratie im neuen Österreich (1931) 46.

²² Vgl bereits *Poier*, Direkte Demokratie – Rückblick und Ausblick, in *Holoubek/Martin/Schwarzer* (Hrsg), Die Zukunft der Verfassung – Verfassung der Zukunft? (2010) 67 (70 ff).

²³ Art 43 und 44 Abs 3 (ursprünglich Abs 2) B-VG.

²⁴ Art 41 Abs 2 B-VG.

²⁵ Die Volksbefragung, Art 49b B-VG, wurde in der Bundesverfassung erst 1988 verankert.

²⁶ Siehe dazu *Koja*, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer² (1988) 23 ff.

²⁷ Vgl nochmals *Poier*, Sachunmittelbare Demokratie (FN 2) 33 f.

²⁸ Zur aktuellen Rechtslage der direkten Demokratie auf Länder- und Gemeindeebene in Österreich vgl etwa *Gamper*, Direkte Demokratie in der Gemeinde, RFG 2011, 66; *Giese*, Direktdemokratische Willensbildung in der Gemeinde-selbstverwaltung – Stand, Rechtsfragen, Perspektiven, in *Kahl* (Hrsg), Offen in eine gemeinsame Zukunft (2012) 109; *Mayrhofer*, Landtagswahlen und Direkte Demokratie, in *Pürgy* (Hrsg), Das Recht der Länder (2012) 153; *Poier*, Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene, in *Bußjäger/Balthasar/Sonntag* (Hrsg), Direkte Demokratie im Diskurs (2014) 141; siehe auch den Beitrag von *Giese* in diesem Buch.

²⁹ Die Leitentscheidungen sind die Aufhebung der Direktwahl der Bürgermeister (VfSlg 13.500/1993) und die Aufhebung der „Volksgesetzgebung“ in Vorarlberg (VfSlg 16.241/2001).

2. Welche direkte Demokratie? Zu Strategien, Zielen, Funktionen etc.

Bundesverfassung vom „Grundgedanken der repräsentativen Demokratie – mit bloß ausnahmsweise vom Verfassungsgesetzgeber ausdrücklich vorgesehenen direkt-demokratischen Elementen“³⁰ geprägt und mit diesem Grundsatz etwa die sogenannte „**Volks-gesetzgebung**“ in Form der Verknüpfung von Volksbegehren und Volksabstimmung auch auf Länderebene – konkret in Vorarlberg³¹ – unvereinbar sei.³²

In jüngster Zeit wurden allerdings auch auf Bundesebene im Zuge der schon angesprochenen neuen Diskussion um einen Ausbau der direkten Demokratie Varianten der sogenannten „Volks-gesetzgebung“ erneut debattiert, wobei im „**Demokratiepaket 2013**“³³ nunmehr eine Verknüpfung von qualifiziertem Volksbegehren und Volksbefragung vorgeschlagen wurde.³⁴ Aus heutiger Sicht scheint aber auch dieser Vorschlag politisch nicht (mehr) mehrheitsfähig zu sein. Allenfalls könnte es jedoch zu einer Ausdehnung (oder Klarstellung) des Freiraums der Länder für die Regelung der direkten Demokratie auf Länder- und Gemeindeebene kommen.³⁵

³⁰ VfSlg 16.241/2001, 1273.

³¹ Art 33 Abs 6 VlbG LV. Kritisch zu dieser Entscheidung etwa *Bußjäger*, Plebiszitäre Demokratie im Mehrebenensystem? – zur Theorie direkter Demokratie in föderalen und konföderalen Systemen, in *Weber/Wimmer* (Hrsg), Vom Verfassungsstaat am Scheideweg (2005) 85; *Gamper*, Direkte Demokratie und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip, ÖJZ 2003, 441; *Marko*, Direkte Demokratie zwischen Parlamentarismus und Verfassungsautonomie, in *Kopetz/Marko/Poier* (Hrsg), Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat (2004) 335; *Storr*, Die Maßgabe der österreichischen Bundesverfassung für sachunmittelbare Demokratie in Bund und Ländern, in *Neumann/Renger* (Hrsg), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009 (2010) 96 (108 ff); vgl im Vorfeld der Entscheidung bereits *Öhlinger*, Bundesverfassungsrechtliche Grenzen der Volksgesetzgebung, Montfort 2000, 402.

³² Nicht vom VfGH entschieden ist hingegen, ob das sogenannte Vetoreferendum verfassungskonform ist. Vgl dazu *Bußjäger/Sonntag*, Zur Bundesverfassungskonformität des Vetoreferendums, in *Öhlinger/Poier* (Hrsg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus (2015) 349.

³³ Vgl nochmals *Konrath*, Demokratiepaket (FN 7).

³⁴ Zur kontroversen Diskussion zu diesem Vorschlag vgl etwa *Bezemek*, In der Mittlerrolle – Vom Diskurs zwischen Repräsentanten und Repräsentierten, in *Öhlinger/Poier* (Hrsg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus (2015) 339; *Eberhard*, Auf dem Weg zu mehr direkter Demokratie?, in *Öhlinger/Poier* (Hrsg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus (2015) 325; *Jablonek*, Schrankenloses Plebiszit?, in *Öhlinger/Poier* (Hrsg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus (2015) 303; *Khol*, Zweifel am Allheilmittel Direkte Demokratie, in *Öhlinger/Poier* (Hrsg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus (2015) 161; *Merli*, Themenbeschränkungen der direkten Demokratie, in *Öhlinger/Poier* (Hrsg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus (2015) 311; *Öhlinger*, Grenzen der direkten Demokratie aus österreichischer Sicht, in *Balthasar/Bußjäger/Poier* (Hrsg), Herausforderung Demokratie (2014) 49; *Öhlinger*, Möglichkeiten und Grenzen der direkten Demokratie, in *Öhlinger/Poier* (Hrsg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus (2015) 289.

³⁵ Diese Einschätzung beruht auf Erklärungen der Verfassungssprecher von SPÖ und ÖVP vom 6. Juli 2015. Im September 2015 soll die parlamentarische Enquete-Kommission betreffend Stärkung der Demokratie in Österreich ihre Abschlussergebnisse präsentieren.

3. DIREKTE DEMOKRATIE IN ÖSTERREICH IN DER PRAXIS, INSBESONDERE AUF LOKALER EBENE

Im Folgenden soll ein Überblick über die Praxis der direkten Demokratie in Österreich gegeben werden. Der Schwerpunkt der Ausführungen ist dabei auf die lokale Ebene gelegt, die Praxis auf Bundes- und Länderebene soll als Hintergrund zum Vergleich dienen.

Auf **Bundesebene** gab es bislang zwei Volksabstimmungen in Österreich, 1978 über das Kernkraftwerk Zwentendorf und 1994 – als obligatorische Volksabstimmung – über den Beitritt Österreichs zur EU. 2013 fand die erste und bislang einzige Volksbefragung auf Bundesebene zum Themenkomplex Allgemeine Wehrpflicht bzw. Berufsheer statt. Das am häufigsten verwendete Instrument der direkten Demokratie auf Bundesebene stellt hingegen das **Volksbegehren** dar, das insgesamt in 38 Fällen verwendet wurde.³⁶

Auf **Länderebene**³⁷ gab es³⁸ bislang vier Volksabstimmungen, zwei in Vorarlberg und je eine im Burgenland und in Salzburg. In vier Bundesländern fanden insgesamt zehn Volksbegehren statt, wobei die Hälfte dieser Fälle allein auf die Steiermark fallen. Das am häufigsten genutzte Instrument der direkten Demokratie auf Länderebene ist hingegen das Instrument der Volksbefragung, das bislang in insgesamt 16 Fällen angewendet wurde, am häufigsten dabei in Salzburg.

Tabelle 2: Direkte Demokratie auf Länderebene (und Bundesebene) in Österreich

	B	K	NÖ	OÖ	S	St	T	V	W	Ges.	(Bund)
Volksabstimmung	1				1			2		4	(2)
Volksbefragung	2	3	1	1	5	1	1	2	–	16	(1)
Volksbegehren		3			1	5		1		10	(38)

Quelle: eigene Zusammenstellung durch den Autor, Forschungsstand Oktober 2014

³⁶ Eine Übersicht über sämtliche Volksbegehren auf Bundesebene in Österreich findet sich auf der Seite des BMI, http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksbegehren/Alle_Volksbegehren.aspx (eingesehen am 23. Juli 2015).

³⁷ Zur Praxis der direkten Demokratie auf Länderebene vgl. *Poier*, Sachunmittelbare Demokratie (FN 2) 44 ff mwN.

³⁸ Die Praxis der Instrumente der direkten Demokratie auf Länderebene ist zum Teil auf den Homepages der Ämter der Landesregierungen dokumentiert, allerdings sind diese Darstellungen nicht vollständig. Die folgende Aufzählung erhebt daher auch nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, sondern gibt den Forschungsstand entsprechend der bisherigen Recherchen des Autors wieder. Unvollständig dürften die Zahlen insbesondere in Fällen sein, in denen Instrumente der direkten Demokratie der Länderebene nur in einem bestimmten Gebiet eines Bundeslandes, insbesondere nur in einer einzigen Gemeinde, ausgeübt wurden.

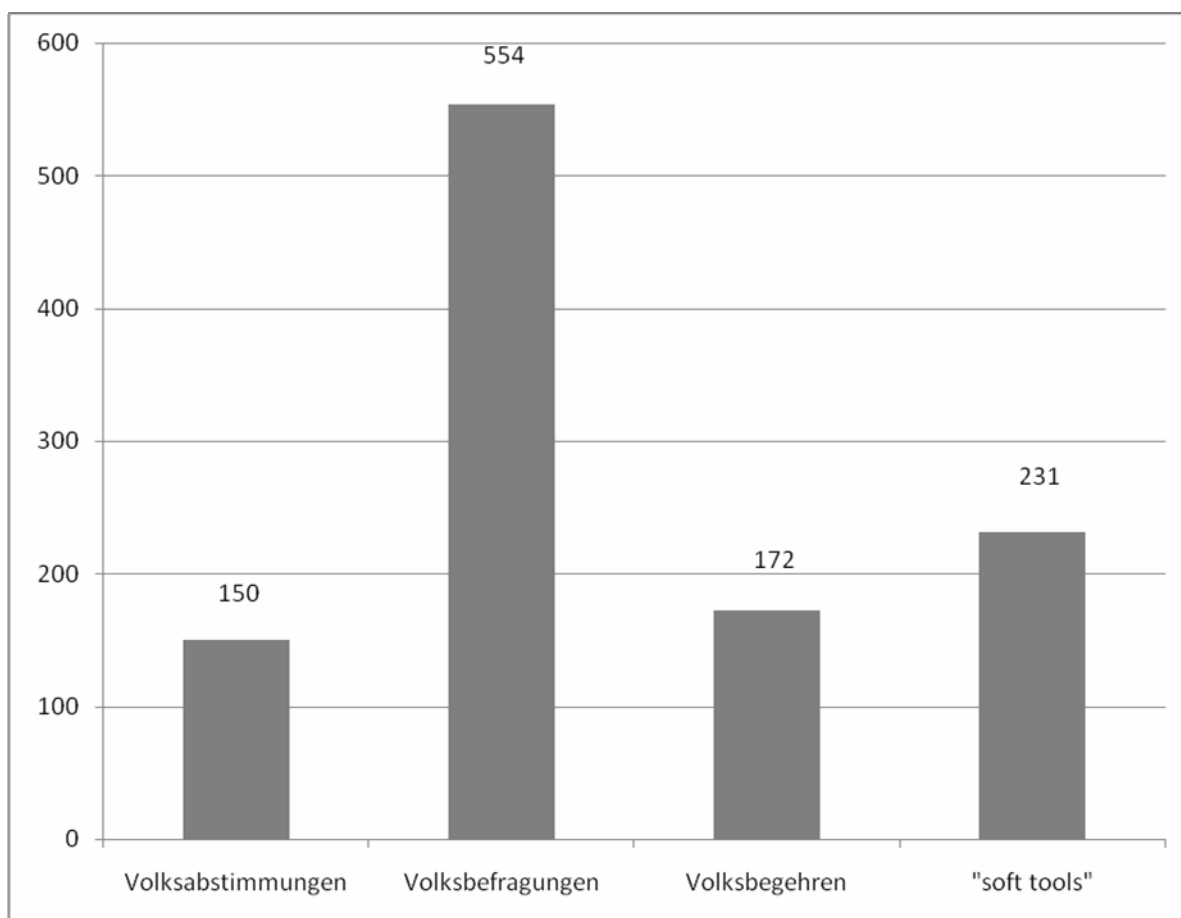
3. Direkte Demokratie in Österreich in der Praxis

Zur Praxis der direkten Demokratie auf **Gemeindeebene** in Österreich ist zuerst als Vorbemerkung festzuhalten, dass die bisherige **Datenlage** sehr dürftig und unvollständig ist.³⁹ Insbesondere liegen auch nur in Einzelfällen Dokumentationen bei den Ämtern der Landesregierung auf. Die Erforschung der Empirie der direkten Demokratie auf Gemeindeebene stellt daher jedenfalls ein großes Forschungsdesiderat dar. Der Autor bemüht sich seit einigen Jahren, eine entsprechende Datenbank aufzubauen, und hat dafür in mehreren Wellen alle österreichischen Gemeinden kontaktiert. Von den 2.354 Gemeinden (Stand bis 31. Dezember 2014) konnte dabei bislang eine Rückmeldung von 1.809 Gemeinden (77 %) erreicht werden, wobei in 676 Gemeinden (29 %) Verfahren rückgemeldet oder auf andere Wege – insbesondere durch Medienrecherche⁴⁰ – entdeckt wurden. Allerdings sind diese Rückmeldungen erst Ausgangspunkt für die weitere Forschung, da die Rückmeldungen zum Teil unvollständig, widersprüchlich oder auch falsch sind oder sein können. Manche Verfahren werden daher wohl nie mehr oder zumindest nicht vollständig recherchiert werden können – etwa weil Unterlagen vernichtet wurden –, andere Verfahren können nur mit erheblichem Forschungsaufwand genauer dokumentiert oder überprüft werden. Die in der Folge präsentierten Zahlen stellen daher nur einen vorläufigen Forschungsstand dar, der aber zumindest als erste Orientierung durchaus von Interesse sein sollte.

³⁹ Zu Daten vgl etwa *Dolezal/Poier*, Rechtliche Hürden, sozioökonomischer Kontext oder Struktur des Parteienwettbewerbs? Die Anwendung direktdemokratischer Verfahren in Österreichs Gemeinden. Paper für den „Tag der Politikwissenschaft“ 29. & 30. November 2012 (2012); *Pleschberger/Mertens*, Zur Parteipolitisierung der direkten kommunalen Demokratie, Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung 2012, 24; *Pleschberger/Mertens*, Direkte Demokratie als Restriktion und Treiber der Stadtmodernisierung: Das Beispiel der Großstadt Wien (1973–2010), in *Altrock ua* (Hrsg), Die Anpassungsfähigkeit von Städten (2014) 383; *Pleschberger*, Kommunale direkte Demokratie in Österreich – Strukturelle und prozedurale Probleme und Reformvorschläge, in *Öhlinger/Poier* (Hrsg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus (2015) 359; *Poier*, Sachunmittelbare Demokratie (FN 2) 50f.

⁴⁰ Ein Teil der Daten beruht auf einer Medienrecherche von Dr. Martin Dolezal, Institut für Staatswissenschaft der Universität Wien.

Abbildung 1: Instrumente der direkten Demokratie auf Gemeindeebene



Quelle: eigene Zusammenstellung durch den Autor, Forschungsstand Oktober 2014

Aus Abbildung 1 ergibt sich, dass wie auf der Länderebene auch auf Gemeindeebene die **Volksbefragung** das mit Abstand am häufigsten genutzte Instrument darstellt (554 Fälle), während Volksbegehren (172 Fälle) und Volksabstimmung (150 Fälle) deutlich seltener zur Anwendung kommen. Eine größere Zahl an Verfahren kann der Kategorie von „soft tools“ zugeordnet werden, also Verfahren direkter Demokratie außerhalb der klassischen Instrumente und insbesondere auch ohne rechtliche Grundlage.⁴¹

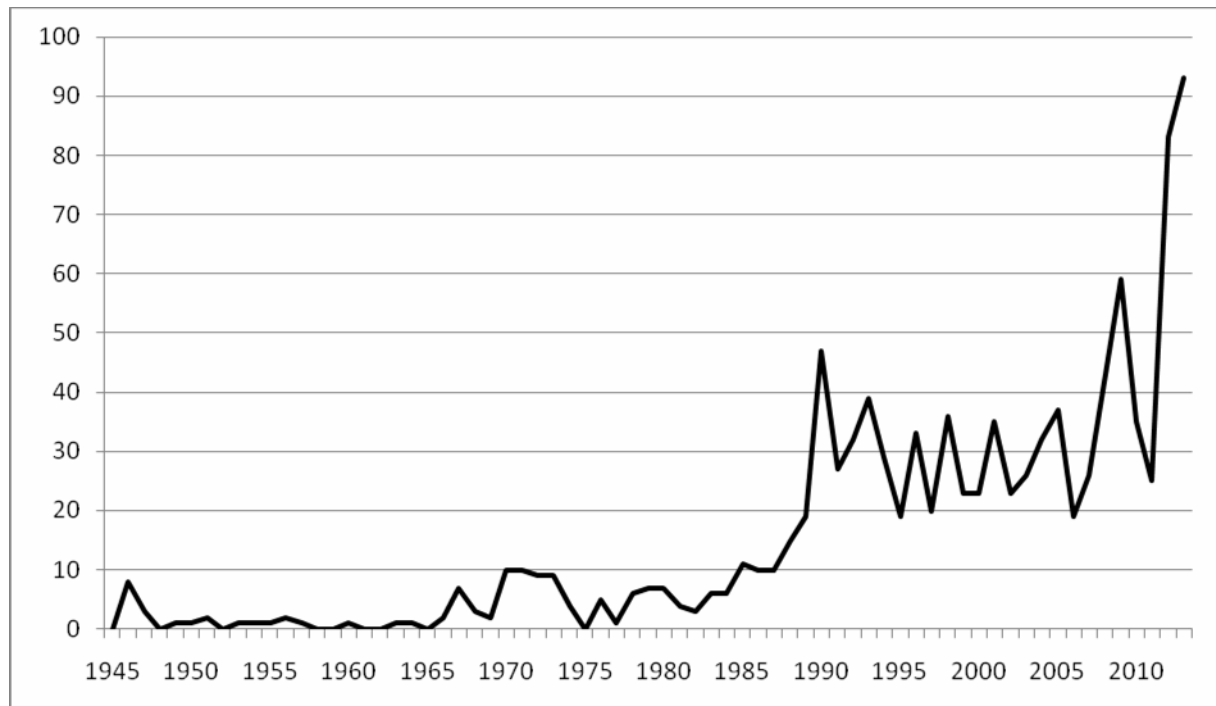
Wie eingangs schon angesprochen, ist es im Zeitverlauf zu einer **Zunahme der Praxis der direkten Demokratie** gekommen, wie in Abbildung 2 ersichtlich auch auf Gemeindeebene in Österreich. Einen richtigen „Quantensprung“ machte die direkte Demokratie auf Gemeindeebene Ende der 1980er, Anfang der 1990er Jahre, was allerdings vor allem damit erklärbar ist, dass erst zuvor eine flächendeckende Ausdehnung der direkten

⁴¹ Große Probleme bereitet die Datenlage dabei auch bei der Einordnung von Instrumenten. Nicht alles, was als „Volksbefragung“ oder „Volksbegehren“ bezeichnet wird, entspricht aus rechtlicher Sicht diesen gesetzlich geregelten Instrumenten. Es bedarf daher auch weiterer Forschung, um eine verlässliche(re) Einordnung der Anwendungsfälle vornehmen zu können.

3. Direkte Demokratie in Österreich in der Praxis

Demokratie in den Rechtsordnungen der Bundesländer erfolgt war. Eine deutliche Zunahme der Praxis der direkten Demokratie kann dann auch in den jüngsten Jahren verzeichnet werden, wofür allerdings insbesondere auch die sogenannte „**Gemeindestrukturreform**“ in der Steiermark⁴² von Bedeutung ist, im Zuge welcher weit über 100 Fälle der Inanspruchnahme von Instrumenten der direkten Demokratie zu verzeichnen waren.

Abbildung 2: Direkte Demokratie auf Gemeindeebene in Österreich im Zeitverlauf



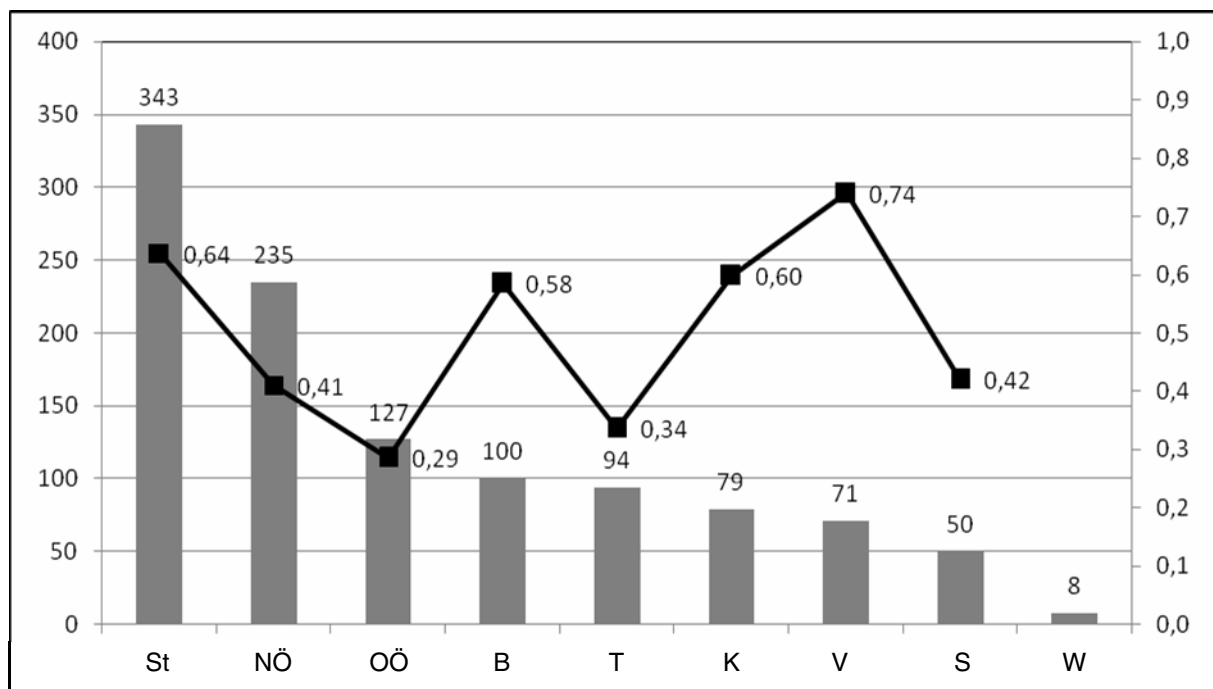
Quelle: eigene Zusammenstellung durch den Autor, Forschungsstand Oktober 2014

Nicht zuletzt ist diese „Gemeindestrukturreform“ auch dafür verantwortlich, dass die Steiermark im **Bundesländervergleich** das Bundesland mit den häufigsten Anwendungsfällen von Instrumenten der direkten Demokratie in absoluten Zahlen ist, gefolgt von Niederösterreich, Oberösterreich und dem Burgenland (siehe Abbildung 3). Vergleicht man allerdings die Anwendungsfälle in Relation zur Anzahl der Gemeinden in den jeweiligen Bundesländern, dann weist Vorarlberg – als traditionell der direkten Demokratie sehr aufgeschlossenes Bundesland nicht überraschend – mit 0,74 Anwendungsfällen pro Gemeinde den höchsten Wert aus, gefolgt von der Steiermark, Kärnten und dem Burgenland.

⁴² Vgl. dazu etwa *Holzmann*, Umsetzung und Bestätigung der Steiermärkischen Gemeindestrukturreform, in *Karl ua* (Hrsg.), *Steirisches Jahrbuch für Politik* 2014 (2015) 157; *Taucher*, Keine Zwangsfusionen gegen den Willen der Bevölkerung, in *Karl ua* (Hrsg.), *Steirisches Jahrbuch für Politik* 2013 (2014) 259; *Wlattnig*, Streiflichter einer historischen Gemeindestrukturreform, in *Karl ua* (Hrsg.), *Steirisches Jahrbuch für Politik* 2013 (2014) 247.

3. Direkte Demokratie in Österreich in der Praxis

Abbildung 3: Direkte Demokratie auf Gemeindeebene im Bundesländervergleich

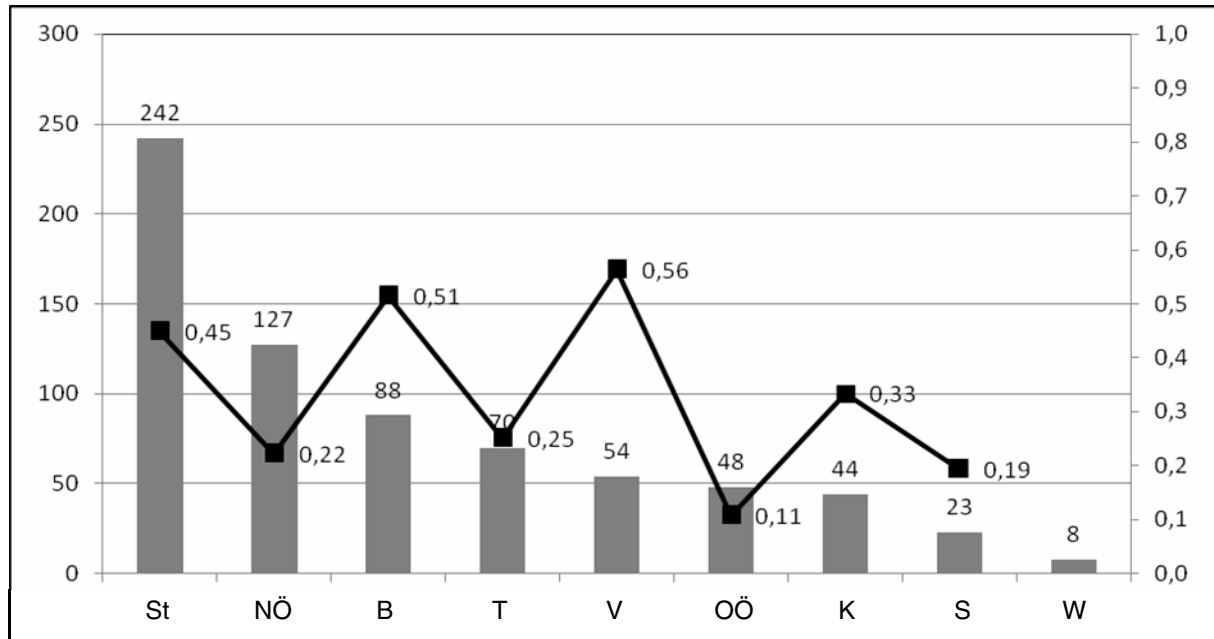


Quelle: eigene Zusammenstellung durch den Autor, Forschungsstand Oktober 2014

Vorarlberg, die Steiermark und das Burgenland weisen auch die höchsten Werte hinsichtlich der Anwendung von Volksabstimmung und Volksbefragung je Gemeinde auf (siehe Abbildung 4). Bei der Anwendung des Instruments des Volksbegehrens weist hingegen Kärnten vor Niederösterreich und Salzburg den höchsten Wert auf (siehe Abbildung 5), allerdings ist die Datenlage bei diesem Instrument besonders schlecht, weshalb hier einige Fragezeichen zu machen sind. Viele offene Fragen gibt es auch bei den hier als „soft tools“ bezeichneten Verfahren (siehe Abbildung 6). Zum einen können die Daten in dieser Kategorie nur als Einzelfunde angesehen werden, zum anderen ist aufgrund mangelnder Informationen auch die Zuordnung oft schwierig.

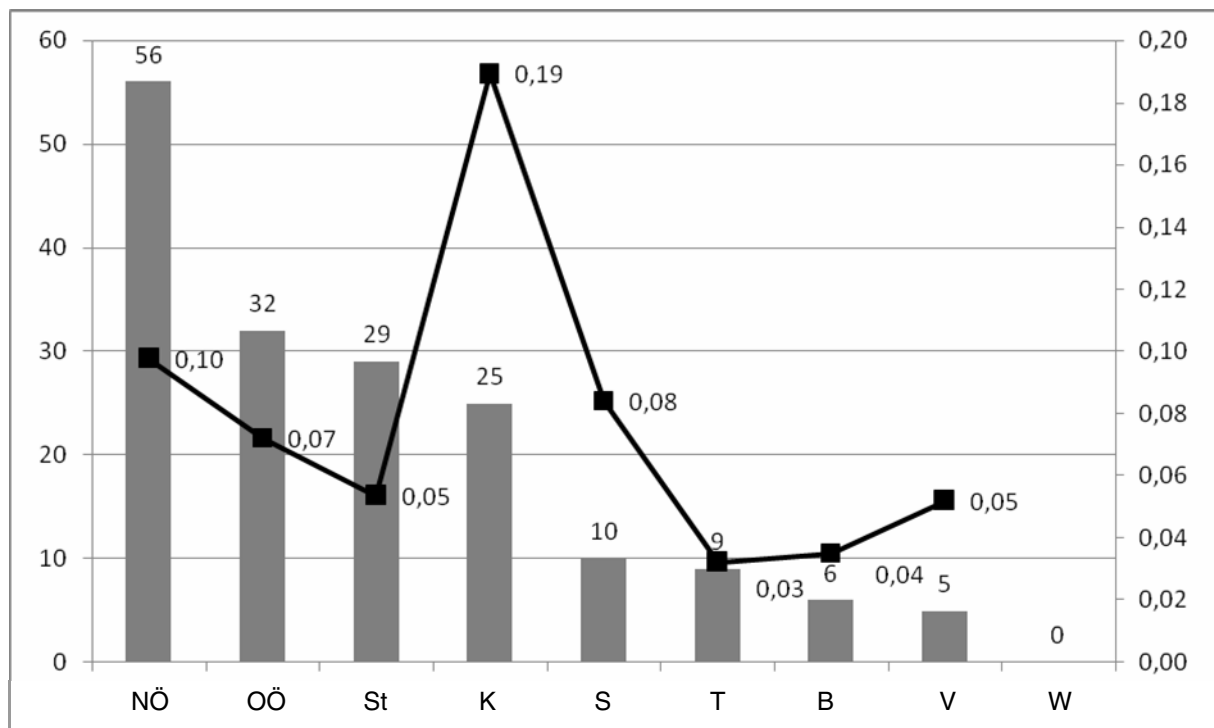
3. Direkte Demokratie in Österreich in der Praxis

Abbildung 4: Volksabstimmungen und Volksbefragungen auf Gemeindeebene im Bundesländervergleich



Quelle: eigene Zusammenstellung durch den Autor, Forschungsstand Oktober 2014

Abbildung 5: Volksbegehren auf Gemeindeebene im Bundesländervergleich

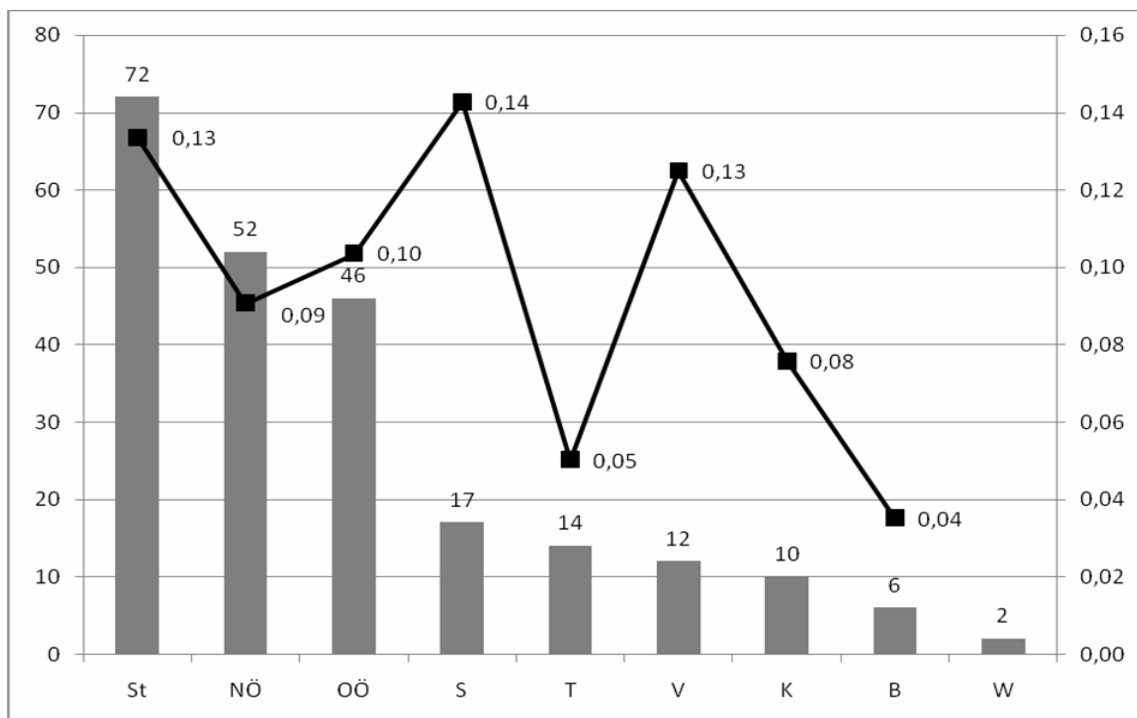


Quelle: eigene Zusammenstellung durch den Autor, Forschungsstand Oktober 2014

3. Direkte Demokratie in Österreich in der Praxis

Wie schon dargelegt, fehlen bislang auf Gemeindeebene verlässliche Daten über die Inanspruchnahme der Instrumente der direkten Demokratie. Diese Daten sind Voraussetzung, um **weiterführende Erklärungsansätze** für die Praxis der direkten Demokratie auf lokaler Ebene ableiten zu können. Auf der Grundlage vorläufiger Zahlen konnte dabei quantitativ-empirisch etwa belegt werden,⁴³ dass es eine Korrelation zwischen den **rechtlichen Rahmenbedingungen** – welche Instrumente gibt es; wie leicht ist es, ein Instrument in Anspruch nehmen zu können; wie niedrig sind die Hürden – und den Fallzahlen der direkten Demokratie gibt. Je stärker direkte Demokratie ausgebaut ist, umso häufiger wird sie dementsprechend auch genutzt. Eine interessante Frage ist auch, ob in kleineren oder größeren Gemeinden direkte Demokratie häufiger in Anspruch genommen wird. Die vorläufigen Zahlen haben eine positive Korrelation zwischen der **Größe der Gemeinde** und den Fallzahlen an Instrumenten der direkten Demokratie gezeigt. In kleineren Gemeinden dürfte die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger daher häufiger informell ablaufen, in größeren Gemeinden, insbesondere in Gemeinden mit einer urbanen, bildungsnäheren Bevölkerung, kommt es entsprechend diesen vorläufigen Ergebnissen hingegen zu einer häufigeren Nutzung der formalisierten direkten Demokratie. Ebenso hat diese erste Analyse die Hypothese bestätigt, dass je kleiner die stärkste Partei im Gemeinderat ist bzw je mehr Parteien im Gemeinderat sind – und damit je mehr **politischer Wettbewerb** in einer Gemeinde herrscht –, umso häufiger Instrumente der direkten Demokratie in Anspruch genommen werden.

Abbildung 6: „soft tools“ auf Gemeindeebene im Bundesländervergleich



Quelle: eigene Zusammenstellung durch den Autor, Forschungsstand Oktober 2014

⁴³ Vgl dazu Dolezal/Poier, Hürden (FN 39).

4. RESÜMEE UND AUSBLICK

Vergleicht man Rechtslage und Praxis der direkten Demokratie auf Gemeindeebene in Österreich, so ist grundsätzlich zu konstatieren, dass die **rechtlichen Möglichkeiten** eigentlich sehr vielfältig und zugangsoffen ausgebaut sind.⁴⁴ Die **Praxis** hinkt hingegen hinter der Rechtslage her. Viele Instrumente werden nicht oder nur in geringen Fallzahlen in Anspruch genommen. Dies scheint – wie dargelegt – nicht primär an der rechtlichen Ausgestaltung, sondern an der **politischen Kultur** zu liegen. Zum einen ist zivilgesellschaftliches Engagement in Österreich nach wie vor unterentwickelt,⁴⁵ zum anderen gibt es insbesondere in kleineren Gemeinden aber offenkundig nach wie vor ein Übergewicht der **informellen Beteiligung** der Bürgerinnen und Bürger, die eine häufigere Inanspruchnahme von Instrumenten der direkten Demokratie nicht erforderlich zu machen scheint.

Werden Instrumente der direkten Demokratie in Anspruch genommen, so werden sie auf Gemeindeebene – wie auf Länderebene – vor allem „**von oben**“ in Anspruch genommen, dh von der **politischen Elite**, insbesondere der regierenden Mehrheit, initiiert und (partei-)politisch genutzt. Die Legitimierung von Regierungsentscheidungen und die Mobilisierung und Emotionalisierung für die Regierungspolitik stehen dabei als Ziele zumeist im Vordergrund. Die nur seltene Inanspruchnahme der direkten Demokratie „**von unten**“ zeigt hingegen wiederum das nach wie vor unterentwickelte zivilgesellschaftliche Engagement der Bürgerinnen und Bürger in Österreich.

Eine Zunahme ist in letzter Zeit auch bei **Verfahren der direkten Demokratie im rechtsfreien Raum** zu verzeichnen, insbesondere zur Umgehung von rechtlichen Hindernissen (Modus der Abstimmung – insbesondere Internetbeteiligung; Abstimmungs-dauer; Kreis der Stimmberechtigten). Einerseits ergeben sich dabei rechtliche Probleme – insbesondere im Bereich des Rechtsschutzes –, andererseits zeigt dies aber auch einen Bedarf in der Praxis nach einer flexibleren Gestaltung und nach einer Weiterentwicklung der Instrumente der direkten Demokratie auf.⁴⁶ Aus Sicht des Autors sollte es daher eine Ausdehnung des **Freiraums** der Gemeinden im Bereich der Instrumente der direkten Demokratie geben. Eine Möglichkeit wäre es etwa, gesetzlich nur einen Rahmen und einen verbesserten Rechtsschutz vorzugeben, es hingegen den Gemeinden im Konkreten zu überlassen, welche Instrumente sie unter welchen Bedingungen in ihrer Gemeinde verwirklicht haben wollen.

⁴⁴ Vgl zur Rechtslage den Beitrag von *Giese* in diesem Buch.

⁴⁵ Vgl schon *Poier*, Verfassungsreform (FN 3).

⁴⁶ Vgl dazu etwa *Merli*, Langsame Demokratie, in *Jablonek ua* (Hrsg), Gedenkschrift Robert Walter (2013) 487 (491 ff); *Poier*, Belebung (FN 16) 123 f; *Rosenberger/Stadlmair*, Direkte Demokratie – Regierungstechnik oder Instrument der BürgerInnen?, in *Öhlinger/Poier* (Hrsg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus (2015) 227 (243 ff); siehe auch den Beitrag von *Giese* in diesem Buch.

Die Gemeinden könnten auf diesem Weg auch weiter eine wesentliche Rolle als „**Experimentierfeld**“ spielen. Dabei könnten neue Formen der Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger entwickelt oder angewendet werden – bei den sogenannten „Bürgerräten“⁴⁷ war das zuletzt auch der Fall –, und ebenso könnten Modellgemeinden damit **Vorreiter** für andere Gemeinden, aber auch für die Länder- und Bundesebene sein.

⁴⁷ Vgl. dazu etwa *Hellrigl*, Bürgerräte: neues Instrument der BürgerInnenbeteiligung in der Landesverfassung, in Tätigkeitsbericht des Bundesrates (2013) 12; *Hellrigl*, Bürgerräte in Vorarlberg, in *Bußjäger/Balthasar/Sonntag* (Hrsg.), Direkte Demokratie im Diskurs (2014) 163.

5. LITERATURVERZEICHNIS

Balthasar/Bußjäger/Poier (Hrsg), Herausforderung Demokratie. Themenfelder: Direkte Demokratie, e-Democracy und übergeordnetes Recht (2014).

Bezemek, In der Mittlerrolle – Vom Diskurs zwischen Repräsentanten und Repräsentierten, in *Öhlinger/Poier* (Hrsg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen? (2015) 339.

Bußjäger, Plebiszitäre Demokratie im Mehrebenensystem? – zur Theorie direkter Demokratie in föderalen und konföderalen Systemen, in *Weber/Wimmer* (Hrsg), Vom Verfassungsstaat am Scheideweg. Festschrift für Peter Perenthaler (2005) 85.

Bußjäger/Balthasar/Sonntag (Hrsg), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich (2014).

Bußjäger/Sonntag, Zur Bundesverfassungskonformität des Vetoreferendums, in *Öhlinger/Poier* (Hrsg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen? (2015) 349.

Diendorfer (Hrsg), Direkte Demokratie: Forderungen – Initiativen – Herausforderungen (2013).

Dolezal/Poier, Rechtliche Hürden, sozioökonomischer Kontext oder Struktur des Parteienwettbewerbs? Die Anwendung direktdemokratischer Verfahren in Österreichs Gemeinden. Paper für den „Tag der Politikwissenschaft“ 29. & 30. November 2012 (2012).

Eberhard, Auf dem Weg zu mehr direkter Demokratie?, in *Öhlinger/Poier* (Hrsg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen? (2015) 325.

Ehrenzeller, Stabilität und Identität im Zeitalter der Globalisierung, in *Marko/Poier* (Hrsg), Politik, Staat und Recht im Zeitenbruch. Symposium aus Anlass des 60. Geburtstags von Wolfgang Mantl (2001) 129.

Gamper, Direkte Demokratie und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip, ÖJZ 2003, 441.

Gamper, Direkte Demokratie in der Gemeinde, RFG 2011, 66.

Geißel ua, Partizipation und Demokratie im Wandel – Wie verändert sich unsere Demokratie durch neue Kombinationen repräsentativer, deliberativer und direktdemokratischer Elemente?, in *Bertelsmann Stiftung/Staatsministerium Baden-Württemberg* (Hrsg), Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden (2014) 11.

Giесе, Direktdemokratische Willensbildung in der Gemeindeselbstverwaltung – Stand, Rechtsfragen, Perspektiven, in *Kahl* (Hrsg), Offen in eine gemeinsame Zukunft. Festschrift 50 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle (2012) 109.

Glaser, Direktdemokratisch legitimierte Grundrechtseinschränkungen, in *Balthasar/Bußjäger/Poier* (Hrsg), Herausforderung Demokratie. Themenfelder: Direkte Demokratie, e-Democracy und übergeordnetes Recht (2014) 65.

Hellrigl, Bürgerräte: neues Instrument der BürgerInnenbeteiligung in der Landesverfassung, in Tätigkeitsbericht des Bundesrates. Vorsitz Tirol (2. Halbjahr 2012) und Vorarlberg (1. Halbjahr 2013), Juli 2013 (2013) 12.

Hellrigl, Bürgerräte in Vorarlberg, in *Bußjäger/Balthasar/Sonntag* (Hrsg), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich (2014) 163.

Holzmann, Umsetzung und Bestätigung der Steiermärkischen Gemeindestrukturreform, in *Karl ua* (Hrsg), Steirisches Jahrbuch für Politik 2014 (2015) 157.

Jabloner, Schrankenloses Plebiszit?, in *Öhlinger/Poier* (Hrsg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen? (2015) 303.

Khol, Zweifel am Allheilmittel Direkte Demokratie, in *Öhlinger/Poier* (Hrsg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen? (2015) 161.

Koja, Das Verfassungsrecht der österreichischen Bundesländer² (1988).

Konrath, Das Demokratiepaket 2013, in *Baumgartner* (Hrsg), Öffentliches Recht. Jahrbuch 2014 (2014) 345.

Mantl, Repräsentation und Identität. Demokratie im Konflikt. Ein Beitrag zur modernen Staatsformenlehre (1975).

Marko, Direkte Demokratie zwischen Parlamentarismus und Verfassungsautonomie. Anmerkungen zu den Erkenntnissen des Verfassungsgerichtshofs zur Bürgermeisterdirektwahl und zur Vorarlberger Referendumsinitiative, in *Kopetz/Marko/Poier* (Hrsg), Soziokultureller Wandel im Verfassungsstaat. Phänomene politischer Transformation. Festschrift für Wolfgang Mantl zum 65. Geburtstag, Band I (2004) 335.

Mayrhofer, Landtagswahlen und Direkte Demokratie, in *Pürgy* (Hrsg), Das Recht der Länder. System. Band I. Landesverfassungsrecht und Organisationsrecht (2012) 153.

Meerkamp, Die Quorenfrage im Volksgesetzgebungsverfahren. Bedeutung und Entwicklung (2011).

Merli, Langsame Demokratie, in *Jabloner ua* (Hrsg), Gedenkschrift Robert Walter (2013) 487.

Merli, Themenbeschränkungen der direkten Demokratie, in *Öhlinger/Poier* (Hrsg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen? (2015) 311.

5. Literaturverzeichnis

Öhlinger, Bundesverfassungsrechtliche Grenzen der Volksgesetzgebung. Zur Verfassungsmäßigkeit des Art. 33 Abs. 6 der Vorarlberger Landesverfassung, Montfort (Vierteljahresschrift für Geschichte und Gegenwart Vorarlbergs) 2000, 402.

Öhlinger, Grenzen der direkten Demokratie aus österreichischer Sicht, in *Balthasar/Bußjäger/Poier* (Hrsg), Herausforderung Demokratie. Themenfelder: Direkte Demokratie, e-Democracy und übergeordnetes Recht (2014) 49.

Öhlinger, Möglichkeiten und Grenzen der direkten Demokratie, in *Öhlinger/Poier* (Hrsg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen? (2015) 289.

Öhlinger/Poier (Hrsg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen? (2015).

Pleschberger, Kommunale direkte Demokratie in Österreich – Strukturelle und prozedurale Probleme und Reformvorschläge, in *Öhlinger/Poier* (Hrsg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen? (2015) 359.

Pleschberger/Mertens, Zur Parteilopolitisation der direkten kommunalen Demokratie. Am Beispiel der Großstadt Wien, Mitteilungen des Instituts für Deutsches und Internationales Parteienrecht und Parteienforschung 2012, 24.

Pleschberger/Mertens, Direkte Demokratie als Restriktion und Treiber der Stadtmodernisierung: Das Beispiel der Großstadt Wien (1973–2010), in *Altrock ua* (Hrsg), Die Anpassungsfähigkeit von Städten. Zwischen Resilienz, Krisenreaktion und Zukunftsorientierung (2014) 383.

Poier, Verfassungsreform und Partizipation: Bürgerinnen- und Bürger- sowie zivilgesellschaftliche Beteiligung am und nach dem Österreich-Konvent, in *Brix/Nautz/Poier* (Hrsg), Die österreichische Verfassungsdiskussion und die Zivilgesellschaft (2006) 155.

Poier, Direkte Demokratie – Rückblick und Ausblick, in *Holoubek/Martin/Schwarzer* (Hrsg), Die Zukunft der Verfassung – Verfassung der Zukunft? Festschrift für Karl Korinek zum 70. Geburtstag (2010) 67.

Poier, Sachunmittelbare Demokratie in Österreichs Ländern und Gemeinden: Rechtslage und empirische Erfahrungen im Überblick, in *Neumann/Renger* (Hrsg), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009. Deutschland, Österreich, Schweiz (2010) 31.

Poier, Neue Belebung der sachunmittelbaren Demokratie in Österreich, in *Neumann/Renger* (Hrsg), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2009/2010. Deutschland, Liechtenstein, Österreich, Schweiz und Europa (2012) 116.

Poier, Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene, in *Bußjäger/Balthasar/Sonntag* (Hrsg), Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich (2014) 141.

Poier, Gegensatz, Ergänzung, Korrektiv: Welche Funktionen der direkten Demokratie sollen gestärkt werden?, in *Öhlinger/Poier* (Hrsg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen? (2015) 201.

Poier, Verzahnung von direkter Demokratie und Parlamentarismus. Zur Einsetzung der „Enquete-Kommission betreffend Stärkung der Demokratie in Österreich“, in *Khol ua* (Hrsg), Österreichisches Jahrbuch für Politik 2014 (2015) 49.

Qvortrup, Referendums around the world. The continued growth of direct democracy (2014).

Rosenberger/Stadlmair, Direkte Demokratie – Regierungstechnik oder Instrument der BürgerInnen?, in *Öhlinger/Poier* (Hrsg), Direkte Demokratie und Parlamentarismus. Wie kommen wir zu den besten Entscheidungen? (2015) 227.

Serdült/Welp, Direct Democracy Upside Down, Taiwan Journal of Democracy 2012, 69.

Storr, Die Maßgabe der österreichischen Bundesverfassung für sachunmittelbare Demokratie in Bund und Ländern, in *Neumann/Renger* (Hrsg), Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009. Deutschland, Österreich, Schweiz (2010) 96.

Strele, Rechtsstaat und Demokratie im neuen Österreich. Eine staatsrechtliche Studie über Entwicklungsprinzipien der österreichischen Bundesverfassung (1931).

Taucher, Keine Zwangsfusionen gegen den Willen der Bevölkerung, in *Karl ua* (Hrsg), Steirisches Jahrbuch für Politik 2013 (2014) 259.

Vospornik, Modelle der direkten Demokratie. Volksabstimmungen im Spannungsfeld von Mehrheits- und Konsensdemokratie – Ein Vergleich von 15 Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (2014).

Wlattnig, Streiflichter einer historischen Gemeindestrukturereform, in *Karl ua* (Hrsg), Steirisches Jahrbuch für Politik 2013 (2014) 247.

III. DIALOGISCHE VERFAHREN DER PARTIZIPATION

Anton Hütter

1. WARUM PARTIZIPATION?

1.1 Zwei gegenläufige Tendenzen

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

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

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

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

1.2 Drei Säulen der Demokratie

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

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

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

1. Warum Partizipation?

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

Im Detail lassen sich die drei Säulen folgendermaßen charakterisieren:

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

Abb. 1: Die Säulen der Demokratie

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

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

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

1.3 Mediation als Element der partizipatorischen Demokratie

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

Abb. 2: Die Antinomien der Demokratie

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

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

1.3 Mediation als Element der partizipatorischen Demokratie

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

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

1. Warum Partizipation?

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

1.4 Nutzen der Partizipation

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

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

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

2. DIALOGISCHE VERFAHREN

2.1 Spezifische Beteiligungsarchitektur

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

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

2.2 Standards für Beteiligungsverfahren

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

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

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

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

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

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

2. Dialogische Verfahren

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

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

2.3 Kooperatives Planungsverständnis

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

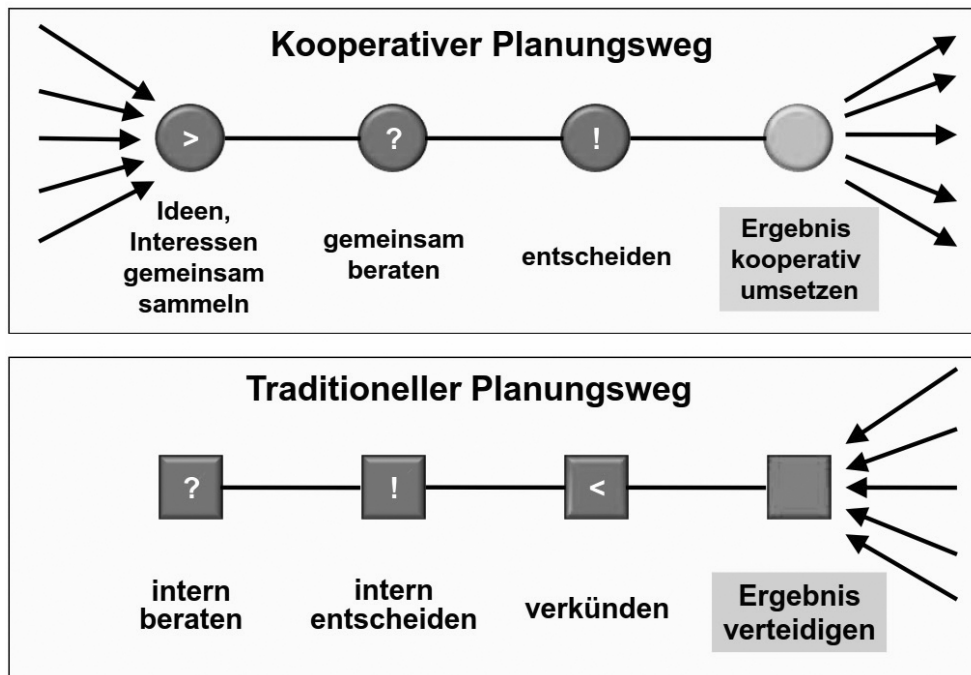


Abb. 3: Zwei unterschiedliche Planungsmodelle

2.4 Beteiligungsparadoxon

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

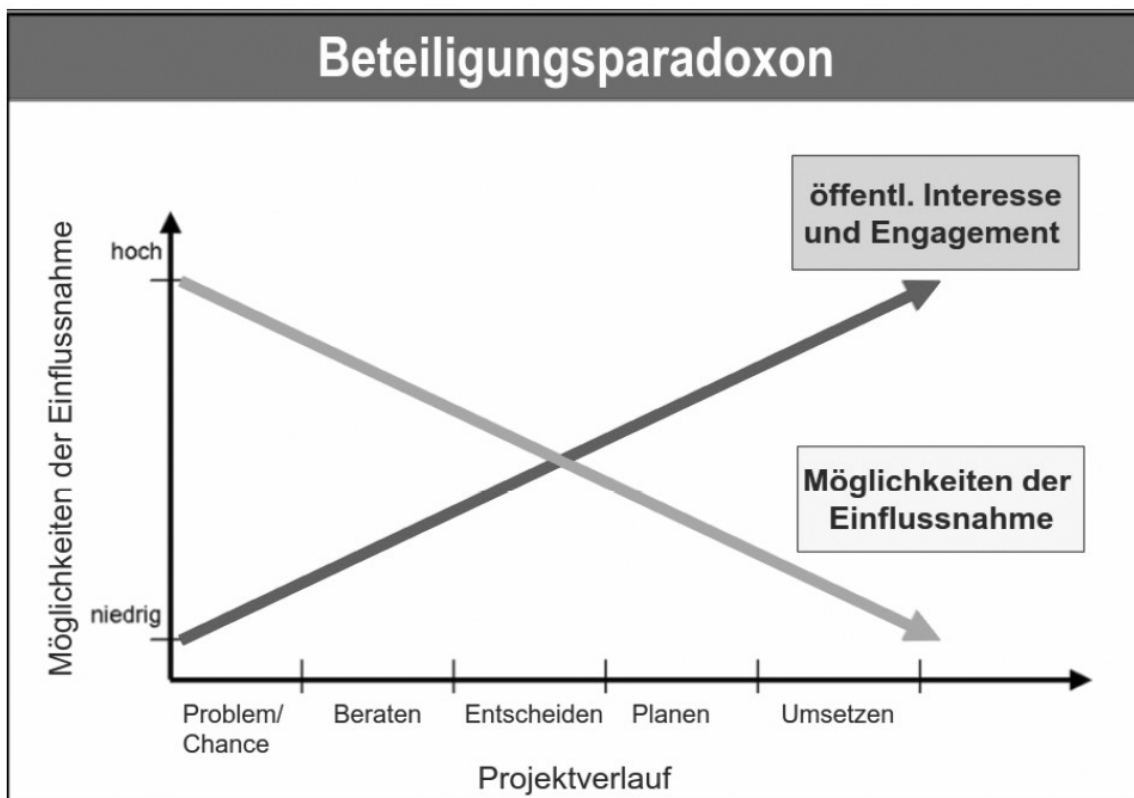


Abb. 4: Das Beteiligungsparadoxon

2.5 Der Problemlösungsprozess

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

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

2. Dialogische Verfahren

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

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

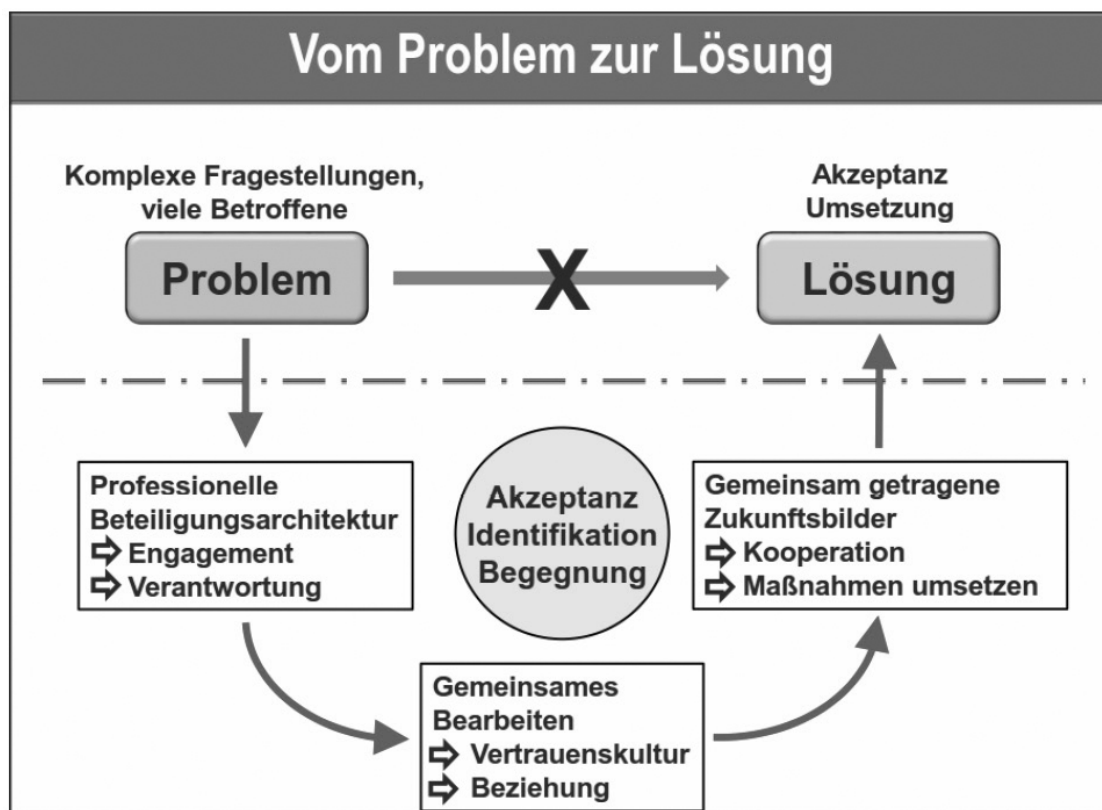


Abb. 5: Vom Problem zur Lösung (nach M. Hellrigl, Büro für Zukunftsfragen, Bregenz)

2.6 Kommunikationsquadrat

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

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

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

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

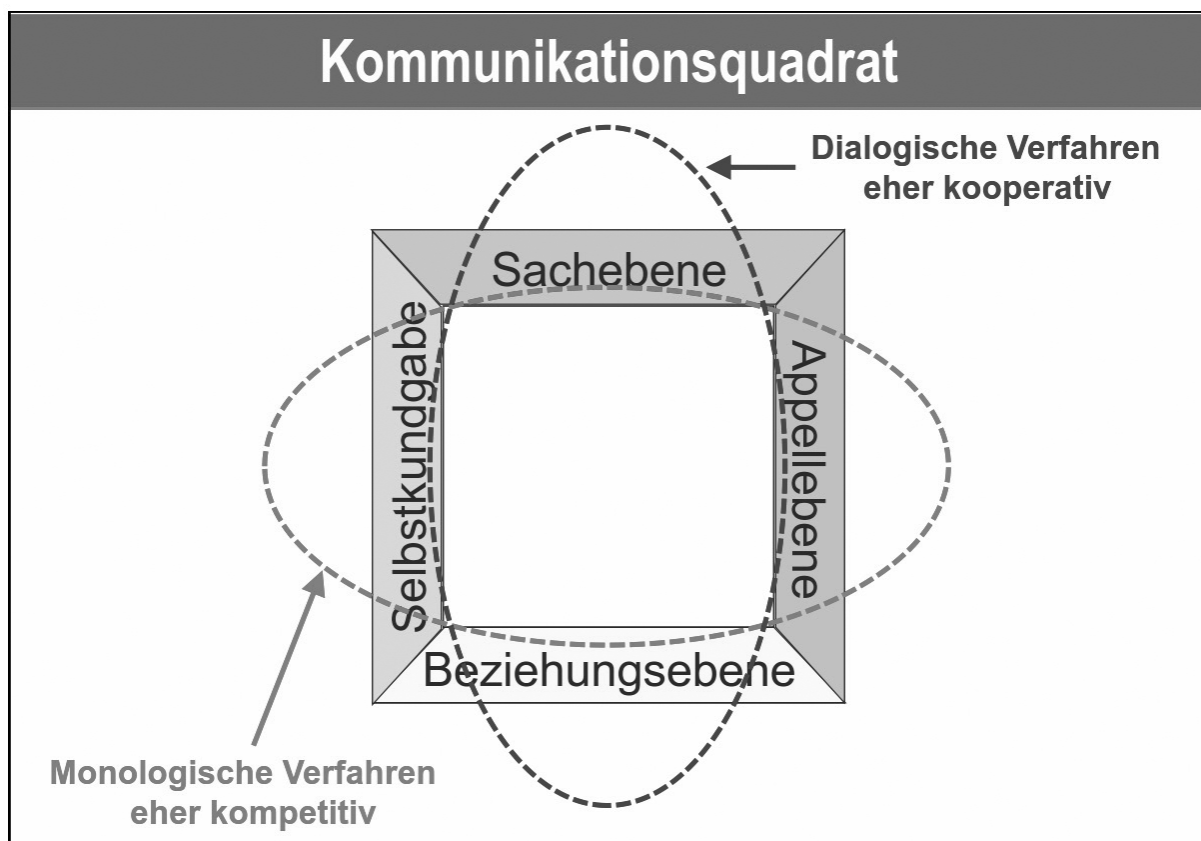


Abb. 6: Das Kommunikationsquadrat (nach Friedemann Schulz von Thun)

3. PARTIZIPATIONSVERFAHREN „MOBIL IM RHEINTAL“

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Partizipationsverfahren „Mobil im Rheintal“

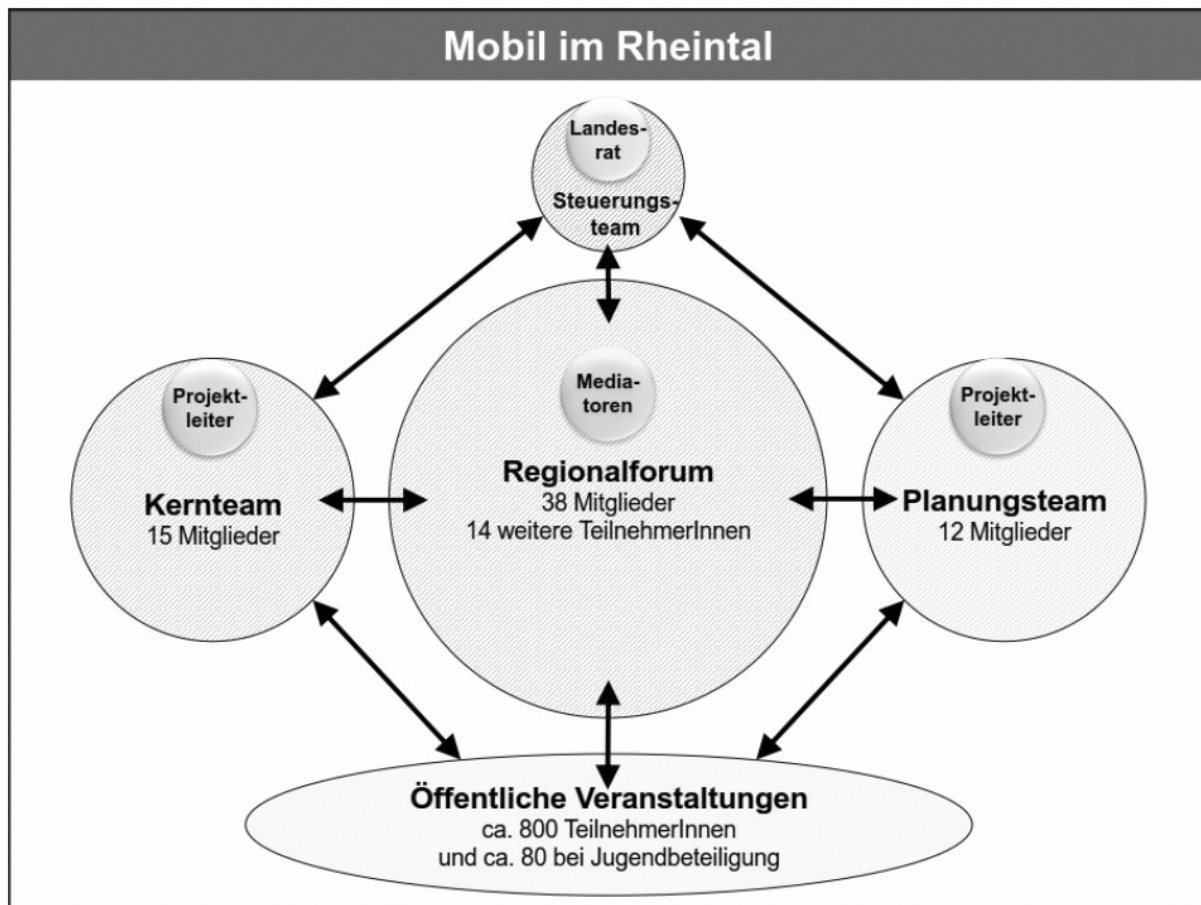


Abb. 7: Struktur des Beteiligungsprozesses „Mobil im Rheintal“

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Partizipationsverfahren „Mobil im Rheintal“

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

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

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

4. LITERATURVERZEICHNIS

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

5. INTERNETSEITEN ZU DEN METHODEN DER BÜRGERINNENBETEILIGUNG

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

<http://www.buergergesellschaft.de>

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

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

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

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

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

<http://www.beteiligungskompass.org>

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

IV. KOMMUNALE PARTIZIPATION IN DER RAUM- UND STADTPLANUNG

Herbert Bork

1. PARTIZIPATION UND PLANUNG

1.1 Stufen der Partizipation

Die Beteiligung der Bevölkerung ist bei Planungsprozessen zwischenzeitlich zur Selbstverständlichkeit geworden. Kaum ein größeres Bauprojekt einer Gemeinde, bei dem die interessierte Bevölkerung nicht eingebunden wäre. Einerseits sind sich die politischen EntscheidungsträgerInnen dem Wert und der Qualität einer mit der Öffentlichkeit abgestimmten Planung durchwegs bewusst, andererseits sind es die Bürgerinnen und Bürger, die eine Beteiligung einfordern.

Über die Art und das Ausmaß der Beteiligung bestehen hingegen häufig Unklarheiten, die dann zu unterschiedlichen Erwartungen und Schwierigkeiten führen können. In diesem Zusammenhang ist es daher wichtig, sich der unterschiedlichen Stufen oder auch Intensitäten von Beteiligungen bewusst zu sein. Welche Stufe der Beteiligung gewählt werden kann bzw soll, hängt zum einen davon ab, wie stark die Interessen der einbezogenen Bevölkerung in die Planungen einfließen können, zum anderen, welche Bereitschaft seitens der EntscheidungsträgerInnen aus Politik, Verwaltung und Wirtschaft besteht, die Anregungen anderer Akteursgruppen einfließen zu lassen.

- ▶ **Information:** Betroffene und Interessierte werden über Vorhaben informiert, Entscheidungen können jedoch kaum beeinflusst werden.
- ▶ **Konsultation:** Betroffene und Interessierte können Stellung nehmen sowie ihre Ideen einbringen, die in den Entscheidungsprozess einfließen.
- ▶ **Mitbestimmung:** Betroffene und Interessierte erhalten die Möglichkeit, bei der Entwicklung des Vorhabens, seiner Ausführung und Umsetzung mitzubestimmen.

1. Partizipation und Planung

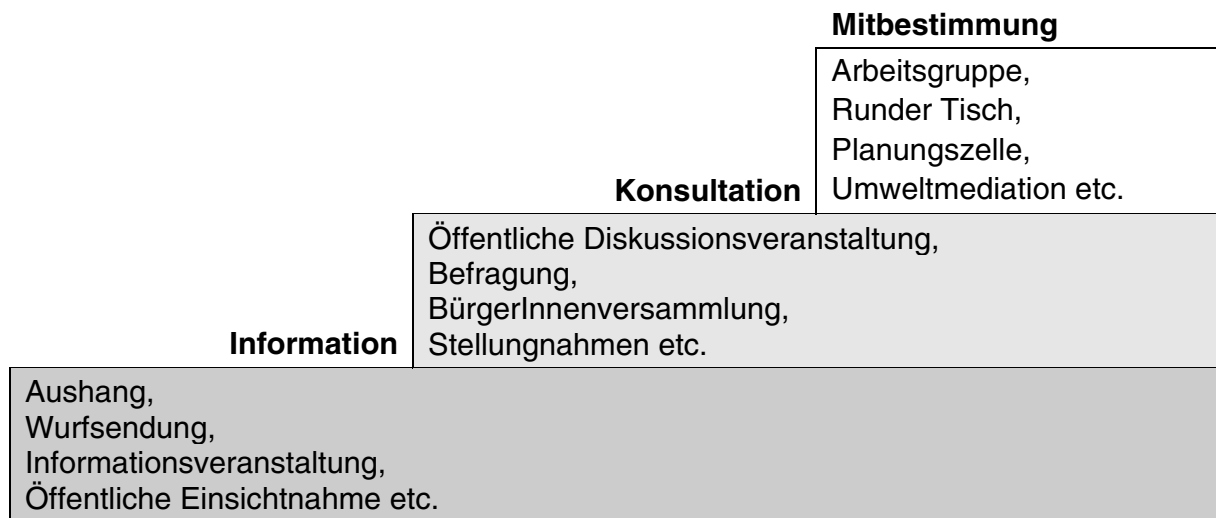


Abb. 1: Stufen der Beteiligung (BMLFUW, ÖGUT, Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung, S. 9)

1.2 Beteiligungskompetenz

Die Wahl und Durchführung eines für die Aufgabenstellung geeigneten Beteiligungsprozesses erfordert, dass Kommunikations-, Fach- und Planungswissen gebündelt werden. Planungsbüros haben sich zwischenzeitlich diese Kompetenz nicht nur angeeignet, sondern wenden sie auch laufend an. RaumplanerInnen setzen heutzutage meist über 50% ihrer zeitlichen Ressourcen für Kommunikation ein – d. h. durchwegs mehr als für die fachplanerische Arbeit im engeren Sinn. Dabei sind die Planungshonorare gleich geblieben bzw. sogar geringer geworden und die Ausstattung der Planungsinstitutionen nur mäßig gestiegen. Digitale Datengrundlagen, elektronische Datenauswertung, Entwurfscomputer und GPS im Gelände haben die fachliche Arbeit zwar beschleunigt und zu einer Rationalisierung auch in Planungsbüros und Planungsabteilungen geführt, sie können jedoch den gestiegenen Kommunikationsbedarf nicht wettmachen.



Abb. 2: Kommunikation in der Raum- und Stadtplanung: Beispiele für Plattformen, Formate, Settings und Medien aus dem Alltagsgeschäft eines Raumplanungsbüros (eigene Darstellung)

Die Plattformen, Formate, Settings und Medien, die im Alltagsgeschäft eines Raum- und Stadtplanungsbüros bespielt werden, sind reichhaltig – dies sowohl bei der Erstellung formeller (gesetzlich definierter) Instrumente wie Flächenwidmungs- und Bebauungspläne sowie überörtliche und örtliche Entwicklungskonzepte bzw. Raumordnungsprogramme als auch in konsensorientierten und kooperativen Verfahren, beispielsweise für Quartiersentwicklung, Stadtteilkonzepte, Gestaltung öffentlicher Räume und Verkehrslösungen, für regionale und grenzüberschreitende Leitbilder und interkommunale Raumentwicklung bis hin zu Planungsprozessen, deren Grundprinzip Beteiligung ist (z. B. Lokale Agenda 21 Prozesse, Stadt- und Dorferneuerung).

2. FALLBEISPIEL: BETEILIGUNGSPROZESS ZUR UMGESTALTUNG DER MARIAHILFER STRASSE¹

Die Mariahilfer Straße ist Wiens wichtigste Einkaufsstraße. Der Abschnitt zwischen Gürtel (Westbahnhof) und Ring (Innere Stadt) ist rd. 1,8 km lang und bildet die Grenze zwischen dem 6. und 7. Wiener Gemeindebezirk.

Im Wiener Regierungsübereinkommen 2010 vereinbarten SPÖ und Grüne die Verkehrsberuhigung der Inneren Mariahilfer Straße. Der Umbau in eine Fußgängerzone und abschnittsweise in eine Begegnungszone führte zu höchst emotionalen Diskussionen, deren Presseecho weit über Wien hinausging. Der Beteiligungsprozess zur Neugestaltung der Straße wurde von stadtländ begleitet, mit der Öffentlichkeitsarbeit war eine eigene Agentur beauftragt worden.

Nach einer BürgerInnenumfrage im Februar/März 2014, bei der sich 53 Prozent für die Verkehrsberuhigung aussprachen, erfolgte am 19. Mai 2014 der Spatenstich für die Neugestaltung. Die Gesamtfertigstellung erfolgt im Sommer 2015.

2.1 Ausgangslage – vor dem Umbau

Die Innere Mariahilfer Straße war vor der Neuorganisation durch ein hohes Verkehrsaufkommen gekennzeichnet: 25.000–70.000 Fußgängerinnen und Fußgänger, 6.000–16.000 Autos und 1.000–3.000 Fahrräder waren pro Tag unterwegs, zusätzlich verkehrten zwei Buslinien, beidseits der Fahrbahnen konnte über weite Strecken geparkt werden. Eine hohe Lärmbelastung sowie das schwierige Queren der Straße für Zufußgehende standen im Widerspruch zum angenehmen Verweilen und Flanieren in der Einkaufsstraße. Die räumliche Qualität des von teils architektonisch bemerkenswerter historischen Bebauung und der in den 1990er Jahren gepflanzten Baumallee eingefassten Straßenraumes waren wenig erlebbar.

¹ Dieses Kapitel basiert auf einem Beitrag von Sibylla Zech: „BürgerInnenbeteiligung in der Stadt- und Raumplanung – ein Werkstattbericht“, in: Demokratie – Zustand und Perspektiven, ÖJK Österreichische Juristenkommission/Rudolf Müller, Kritik und Fortschritt im Rechtsstaat, Band 44, Linde Verlag, Wien 2015, S. 244–260



Abb. 3: Mariahilfer Straße: Alltag vor dem Umbau, Fotos stadtländ, März 2013

Die Verkehrsdichte und Verkehrsmittelwahl (siehe Abb. 3) machten deutlich, dass insbesondere für FußgängerInnen Verbesserungen notwendig wurden, zumal das Auto für den Einkauf in der Mariahilfer Straße eine nur untergeordnete Rolle spielte – lediglich 8% der KundInnen reisten mit dem Auto an.

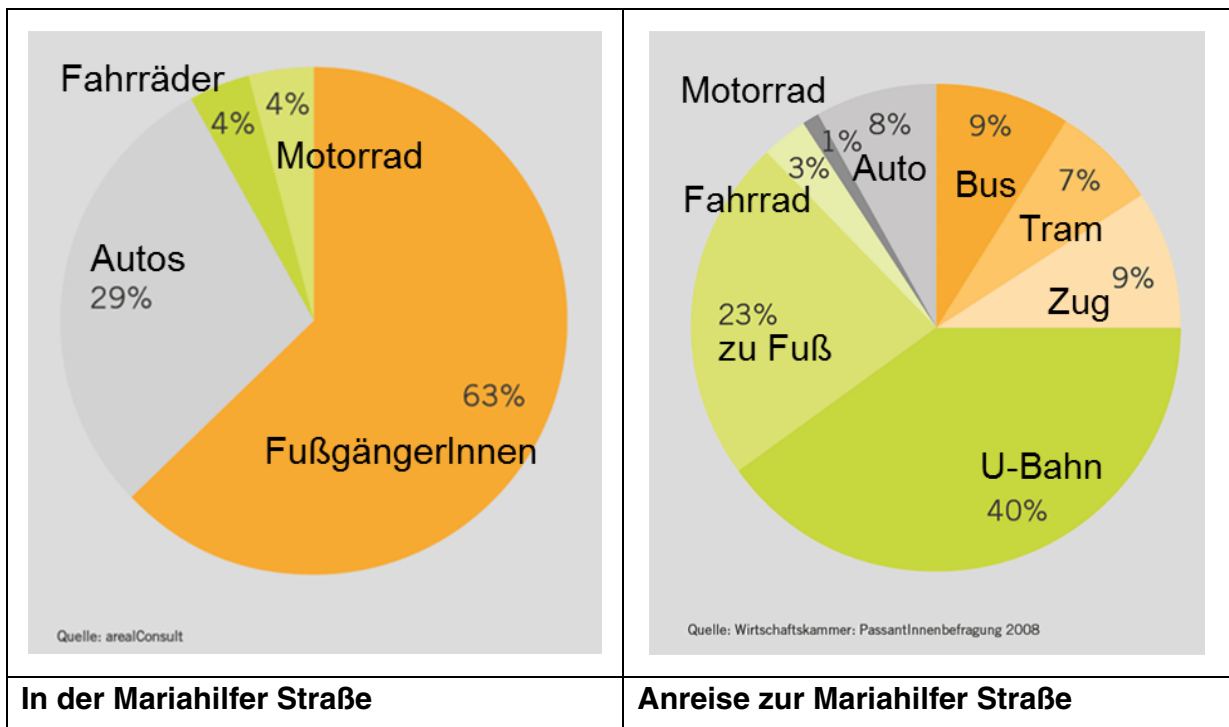


Abb. 4: Modal Split (Anteil der Verkehrsmittel) vor dem Umbau (2014)

2.2 Der Beteiligungsprozess

Der Ablauf des Beteiligungsprozesses Mariahilfer Straße ist durch drei Phasen gekennzeichnet:

Phase 1: Dialogverfahren, um Rahmenbedingungen für die Neugestaltung zu klären	Dialogveranstaltungen/BürgerInnen-Dialog, Online-Dialog, Round-Table- und ExpertInnen-Gespräche, Website
Phase 2: BürgerInnenbeteiligung zur Umgestaltung	Relaunch Website, Newsletter, AnrainerInnenbefragung entlang querender Straßenzüge, Dialogbox, Online-Befragung, Proberaum, Ergebnisse – Ausstellung und Dokumentation
Phase 3: Zur BürgerInnenumfrage	Ausstellung zu Gestaltung und Design „Die neue Mariahilfer Straße“

Abb 5: Ablauf Beteiligungsprozess Mariahilfer Straße

Die Veränderung der Verkehrsorganisation und neue Möglichkeiten der Gestaltung standen im Mittelpunkt des Beteiligungsprozesses.

2.3 Eingebundene Bevölkerungsgruppen

- ▶ Wohnbevölkerung der angrenzenden Bezirke (6., 7., Teile des 15. Bezirks)
- ▶ Geschäftsleute in der Mariahilfer Straße und in direkt angrenzenden Straßen
- ▶ Erwerbstätige in der Mariahilfer Straße und in direkt angrenzenden Bereichen
- ▶ KundInnen und BesucherInnen der Mariahilfer Straße
- ▶ Interessierte Öffentlichkeit, unabhängig vom Wohn- und Arbeitsort

Unterschiedliche Beteiligungsformate ermöglichten die Ansprache bzw. Aktivierung der verschiedenen Bevölkerungsgruppen. AnwohnerInnen und Geschäftsleute wurden direkter und intensiver beteiligt als Personen, deren Lebensraum nicht oder nur selten die Mariahilfer Straße umfasst. Dennoch wurde von verschiedenen Interessengruppen lautstark kritisiert, die Beteiligung sei nicht repräsentativ.

2.4 Die Elemente des Beteiligungsprozesses

Newsletter und die Website – Informieren!

Insgesamt 3 Newsletter mit einer Auflage von rd. 56.000 Stück wurden per Post an alle Haushalte im 6. und 7. Bezirk sowie an angrenzende Bereiche des 15. Bezirks verschickt. Zusätzliche Informationen konnten über die laufend aktualisierte Website www.dialog-mariahilferstrasse.at abgerufen werden.

2.4 Die Elemente des Beteiligungsprozesses



Abb. 6: Website und Newsletter

Dialogbox vor Ort und im Netz – Miteinander reden!

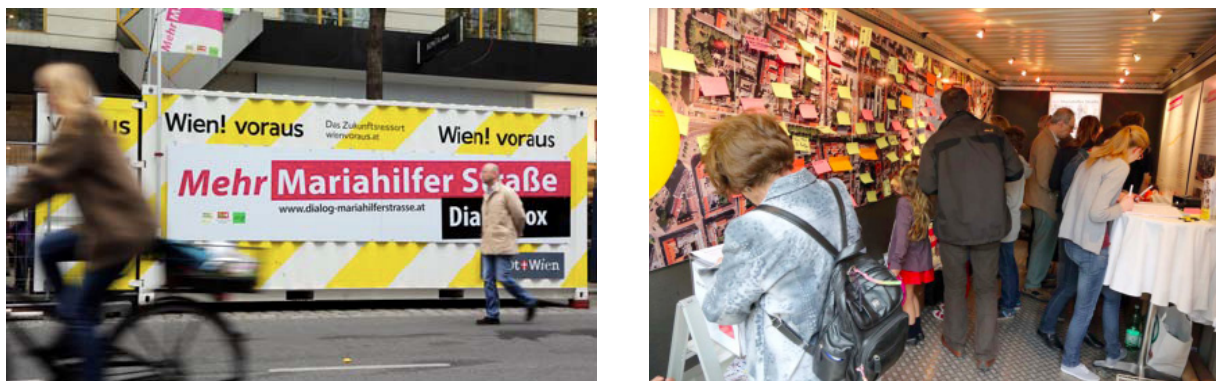


Abb. 7: Dialogbox Mariahilfer Straße, April–Mai 2013, Fotos stadtländ

Fragen stellen, Anregungen einbringen und Anliegen formulieren. Über 1.300 Personen besuchten die Box im Zeitraum vom 12. April bis 17. Mai 2013 und führten persönliche Gespräche mit den anwesenden ModeratorInnen, Fachleuten, politischen VertreterInnen, aber auch unter den BesucherInnen entwickelten sich rege Diskussionen.

2. Beteiligungsprozess zur Umgestaltung der Mariahilfer Straße

Proberaum – Testen und Beobachten!



Abb. 8: Proberaum Mariahilfer Straße, 3. – 5. Mai 2013, Fotos stadtländ

Auf einem kurzen Abschnitt wurde drei Tage lang der gesamte Straßenraum für die Menschen geöffnet und für den Autoverkehr gesperrt. Der Proberaum ermöglichte, neue Nutzungsmöglichkeiten, die sich bei einer Neuorganisation der Mariahilfer Straße ergeben, zu erforschen und zu testen. Die Erfahrungen dazu konnten gleich vor Ort in einer Gestaltungswerkstatt und in der Dialogbox eingebracht werden. Gleichzeitig beobachteten Fachleute, wie sich die Nutzung des Straßenraums ändert.



Abb. 9: Gestaltungswerkstatt im Proberaum Mariahilfer Straße, Mai 2013, Fotos stadtländ

Online-Befragung – Gewichten!

Über eine Online-Befragung bewertete die Bevölkerung, welche Maßnahmen für die künftige Gestaltung der Mariahilfer Straße besonders wichtig sind. Rund 800mal wurde die Online-Befragung ausgefüllt.

Ausstellung Gestaltung und Design!



Abb. 10: Ausstellung Gestaltung und Design während der BürgerInnen-Umfrage Februar – März 2013, Fotos stadtländ

Der Gestaltungsentwurf der Büros orso.pitro und B+B wurde im Rahmen einer Ausstellung der Öffentlichkeit präsentiert. Die Ausstellung fand zeitlich rund um die BürgerInnenbefragung statt. Die in der Ausstellung gezeigten Tafeln und Pläne vermittelten einen Eindruck von der künftigen Gestaltung der Mariahilfer Straße. 1.800 Personen besuchten die direkt von der Mariahilfer Straße aus zugängliche Ausstellung.

2.5 Gestaltungsvorgaben der BürgerInnen

Die in den unterschiedlichen Beteiligungsformaten geäußerten Vorschläge, Wünsche und Ideen lieferten eine klare Vorlage für die Neugestaltung der Straße. Der Großteil der beteiligten Personen wünschte sich mehr Sitzgelegenheiten und Verweilorte.



Abb. 11: Empfehlungen für die Neugestaltung. Je häufiger ein Gestaltungselement genannt wurde, umso größer wird es hier dargestellt.

2. Beteiligungsprozess zur Umgestaltung der Mariahilfer Straße

Die Empfehlungen der Bevölkerung wurden von den Architekturbüros übernommen und dienten als Grundlage für die Ausarbeitung des Gestaltungskonzeptes.

2.6 Probephase

Am 16. August begann die Probephase, dh die neue Verkehrsberuhigung trat in Kraft, ohne dass der Straßenraum umgebaut wurde. Nur zögerlich eigneten sich die FußgängerInnen die Fahrbahn zum Gehen, freien Queren und Aufenthalt an, RadfahrerInnen kamen schneller voran und wurden nun als „Raser“ wahrgenommen. Busfahrer verweigerten sich der Mischnutzung mit der Fußgängerzone. Erst punktuell entstanden neue Aufenthalts- und Ruhebereiche.

Zusätzlich wurde erstmal eine Begegnungszone verordnet, zu der bisher noch keine Erfahrungen bestanden. Die Irritationen waren hoch, nicht zuletzt durch unverständliche Straßenmarkierungen und einem Straßenraum, der nicht selbsterklärend war.

Gleichzeit stieg der mediale Emotionalisierungsgrad. Es wurde von Chaos, Geschäftseinbußen und Gefährdungen gesprochen, die aber so im Alltag nicht wahrnehmbar waren. Im Vorfeld der Nationalratswahlen wurde das Wiener Projekt medial zum gesamtösterreichischer Politikum und die in Wien zuständige Planungsstadträtin angeprangert. Sachliche Informationen über das Projekt konnten nur mehr in ausländischen Zeitungen, etwa der NZZ oder der FAZ, bezogen werden.

2.7 BürgerInnen-Umfrage Mariahilfer Straße

Der hohe politische Druck führte dazu, dass die Stadtregierung beschloss, die Bevölkerung über die Zukunft der Mariahilfer Straße entscheiden zu lassen. Da eine solche Volksbefragung, die sich über zwei Bezirke erstreckte, nicht über die Wiener Stadtverfassung geregelt werden kann, entschloss sich die Stadtregierung zu einer „BürgerInnen-Umfrage“, an deren Ausgang sich die EntscheidungsträgerInnen gebunden erklärten. Stimmberechtigt waren alle Bezirksbewohnerinnen und Bezirksbewohner, die am 13. Dezember 2013 (Datum des Beschlusses im Gemeinderat) in den Bezirken Mariahilf und Neubau mit Hauptwohnsitz gemeldet waren und die bis zum letzten Abgabetag der Befragung (7. März 2014) das 16. Lebensjahr vollendet haben. Dazu zählten auch rund 8.000 EU-Bürgerinnen und -Bürger. Von den 48.642 verschickten Fragebögen wurden 33.122 retourniert. Das entspricht einem Rücklauf von 68,1 Prozent.

Die Fragestellungen der BürgerInnen-Umfrage lauteten:

- (A) Die Verkehrsberuhigung der Mariahilfer Straße soll beibehalten werden.
 - ▶ Für den Autoverkehr sollen Querungen geöffnet werden. (Ja/Nein)
 - ▶ Das Radfahren soll im Bereich der Fußgängerzone erlaubt bleiben. (Ja/Nein)
- (B) Die Verkehrsberuhigung der Mariahilfer Straße soll rückgängig gemacht werden.

2.7 BürgerInnen-Umfrage Mariahilfer Straße

Für Antwort A und damit die Verkehrsberuhigung entschieden sich 17.630 Personen. Das entspricht 53,2%. Davon befürworteten 55,9% die Öffnung von Querungen und 52,9% Personen das Radfahren in der Fußgängerzone.

3. THESEN UND LESSONS LEARNT ZUR PARTIZIPATION DER RAUM- UND STADTPLANUNG

Nicht zuletzt anhand des Fallbeispiels Beteiligungsprozess zur Umgestaltung der Mariahilfer Straße lassen sich einige Eckpunkte und Erkenntnisse ableiten, die für eine erfolgreiche Partizipation notwendig sind:

- (1) Partizipation ist notwendig. Je früher, desto besser.
- (2) „Verkehr“ ist Thema Nr. 1 bei Beteiligungsverfahren. Die Diskussion wird besonders emotional geführt. Die starke Auto(fahrer)lobby ist gut mit den Medien verlinkt.
- (3) Die Lautesten sind nicht immer die Mehrheit. Daher sind aufsuchende und niederschwellige Formen zur Beteiligung sowie Dialogformate im Gegensatz zu jenen, die Einzelnen („immer den gleichen“) ein großes Forum bieten, zu bevorzugen.
- (4) Nicht die BürgerInnen sind limitierender Faktor für Planung und Umsetzung. Vielmehr werden Planungsprozesse von starken Einzelinteressen blockiert und sinnvolle kooperative Lösungen überrollt.
- (5) Die meisten Menschen sind skeptisch gegenüber Veränderungen. Die meisten Menschen können sich nicht vorstellen, wie es zukünftig ausschauen wird. Visualisierungen und das Gespräch sind sehr wichtig.
- (6) Es braucht fundierte, sachliche Fachplanungen, die entsprechend kommuniziert und weiterentwickelt werden.
- (7) Testphasen brauchen eine sehr genaue Planung und Begleitung. In der Testphase wird Vertrauen auf eine gute Lösung aufgebaut, kann aber auch schnell wieder verspielt und medial verzerrt werden.
- (8) Klare politische Aussagen sind hilfreich: Engagierte BürgerInnen und Interessengruppen schätzen politisches Stehvermögen und entlarven Alibiaktionen bzw. das Abwälzen politischer Verantwortung auf BürgerInnen.
- (9) Wir brauchen mehr direkte Demokratie und Beteiligungskultur für mehr räumliche Gemeinwohlvorsorge. Dies bedeutet, Beteiligung ernst nehmen, aktive Mitwirkung ermöglichen und an Abstimmungsergebnissen nicht herumdeuteln.

4. LITERATURVERZEICHNIS

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (BMLFUW) und Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik (ÖGUT), Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung, Die Zukunft gemeinsam gestalten, Wien 2005

Stadtentwicklung Wien, MA 18 (Hg.), Beteiligungsprozess Mariahilfer Straße, stadtländ im Auftrag der Stadt Wien, Werkstattbericht 143, Wien 2014

Zech, Sibylla (Hrsg), Partizipativ planen – Raum entwickeln. Schriftenreihe der ÖGR, FORUM Raumplanung, Band 18, LIT Verlag, Wien

Zech, Sibylla, „BürgerInnenbeteiligung in der Stadt- und Raumplanung – ein Werkstattbericht“, in Demokratie – Zustand und Perspektiven, ÖJK Österreichische Juristenkommission/Rudolf Müller, Kritik und Fortschritt im Rechtsstaat, Band 44, Linde Verlag, Wien 2015, S. 244 – 260

V. DIE PARTIZIPATION JUGENDLICHER AN KOMMUNALEN ENTSCHEIDUNGEN

Peter Egg

1. JUGENDBETEILIGUNG AUS SICHT JUNGER MENSCHEN

In diesem Artikel wurden Erfahrungen betroffener Jugendlicher in Beteiligungsmodellen aufgegriffen: Ihre Meinungen, Positionen, Ideen, Ansichten und Vorstellungen für Weiterentwicklungen im Beteiligungsbereich. Partizipation darf nicht immer nur von oben (Government) oder der Mitte (NGOs etc) aus betrachtet werden, sondern sollte auch bottom up von den Jugendlichen aus betrachtet werden. Daher ist es mir ein Anliegen, in meinem Beitrag diese Bottom-Up-Sichtweise einzubringen. Die inhaltlichen Erkenntnisse beziehe ich aus der Jugendbeteiligungsstudie in Tirol, die ich im Auftrag des Landes Tirol 2 Jahre lang geleitet habe. Die gewonnenen Forschungsergebnisse habe ich in diesem Artikel an den passenden Stellen einfließen lassen und nicht bei allen Erwähnungen gesondert auf die Studie hingewiesen.¹

Folgende Aspekte waren den Jugendlichen beim Thema „Beteiligung“ relevant:

► **Personen ernst nehmen**

Mitbestimmung hat für Jugendliche primär zu tun mit „ernst genommen werden“. Man lässt nur jemanden ernsthaft mitreden, wenn man diese Person auch wirklich ernst nimmt.

► **tatsächlich ernst nehmen – nicht nur so tun als ob**

Unter „ernst nehmen“ verstehen die Jugendlichen, dass Entscheidungsträgerinnen nicht nur diverse Aktivitäten in verschiedenen Bereichen vorgeben und etwaige Probleme ver-harmlosen, sondern sich der relevanten Themen in zeitlich absehbaren Intervallen tatsächlich annehmen, sodass eine spürbare Wirkung zu verzeichnen ist. Wenn man Jugendliche persönlich nicht ernst nimmt, wird man auch deren Anliegen nicht ernst nehmen und Jugendprojekten auch nicht die entsprechende Relevanz zuweisen. Auch der Verein „die Hitte“ hatte immer wieder mit dem Klischee zu kämpfen, dass Jugendliche angeblich „nichts Gescheites zusammen bringen“. Dies ist nicht sehr angenehm und nur schwer zu verdauen für Jugendliche, die dieses Misstrauen und das schlechte Image von jungen Leuten vorderhand nicht verstehen und als nicht gerechtfertigt empfinden. Kompetenzdenken statt Inkompetenzdenken wäre hier eine wichtige Grundlage für eine wertschätzende gesellschaftliche Haltung Jugendlichen gegenüber.

¹ Egg, Peter: Jugendbeteiligungsstudie im Auftrag des Landes Tirol. Maßnahmen zu Entwicklung einer nachhaltigen Jugendbeteiligungskultur in Tirol – Projekt 2010. Innsbruck, Eigenverlag, 2010.

1. Jugendbeteiligung aus Sicht junger Menschen

► Energie in Teambildung investieren (kommunale Beziehungsarbeit)

Das Bilden von Teams und der gute Zusammenhalt von Teams kommen nicht von ungefähr. Daran muss kontinuierlich gearbeitet werden. Teams pflegen ist ein wichtiger Aspekt. Wenn Teams nicht gruppendynamisch gepflegt werden, lösen sie sich rasch wieder auf. Meistens gibt es dann so genannte Kernteams, die regelmäßig mitarbeiten und Jugendliche, die anlassbezogen mitarbeiten oder gelegentlich vorbei schauen, oder prinzipiell regelmäßig mitarbeiten, aber nicht immer Zeit haben.

Manchmal gibt es keine öffentlich sichtbaren und vordergründig mit Partizipation beschäftigten Beteiligungsinitiativen von Jugendlichen bzw. keine öffentlichen Teams, die Projekte umsetzen. Das ist aber oft schwierig einzuschätzen, da sich junge Leute in verschiedenster Art und Weise selbst einbringen und einbinden. Die Tatsache, dass dies möglicherweise nicht so leicht nachverfolgbar oder dokumentierbar ist, heißt noch lange nicht, dass Jugendliche sich nicht stark einbinden auf einer individuellen und kollektiven Ebene. Sichtbar ist, ob es aktuell Teams von Jugendlichen gibt, die in irgendeiner Art und Weise sich sichtbar einbringen bzw. sichtbar mit der Gemeinde kommunizieren. Für diese offizielle Partizipation von jungen Leuten mit einer direkten öffentlichen Kommunikation mit der Gemeinde, dürfte es auch nicht schwierig sein, junge Leute zu finden, meinen Jugendliche des Projektes „die Hitte“. Sie hätten keine Sorge, dass sich nicht Jugendliche finden ließen, die sich auch offiziell dafür gewinnen lassen würden, an der Entwicklung der Gemeinde mitzuarbeiten. Sie glauben, dass es in jedem Ort Konstellationen von Jugendlichen gibt, an die man sich wenden kann, oder Cliques von Jugendlichen, die etwas machen wollen, man müsse eigentlich nur darauf schauen, dass man etwas erreicht.

Daher müsste man in einer Gemeinde kommunale soziale Prozesse gut beobachten und Initiativen, die stattfinden, bestärken und unterstützen, zum anderen könnte man auch neue Initiativen anregen.

► Gremien öffnen

Jugendliche finden, dass sich das Gremium Gemeinderat öffnen und sich direkt mit der Bevölkerung auseinandersetzen sollte.

► Meinungsfreiheit

► mitreden, mitbestimmen, gemeinsam entscheiden und mitgestalten

Das Ungleichgewicht der Machtverteilung zwischen älteren und jüngeren Populationen empfinden Jugendliche als nicht gerechtfertigt und auch nicht mehr angemessen in einer modernen, kommunalen Kommunikationskultur.

► Jugendliche eigenständig Projekte entwickeln lassen

Von den Jugendlichen wird es als positiv empfunden, wenn es keine ältere Person gibt, die sagt: „So müsst ihr das machen“, sondern sie selbst Projekte entwickeln können.

► **Mitbestimmung auf allen Ebenen**

Mitbestimmung bedeutet für Jugendliche, dass junge Menschen in allen möglichen gesellschaftlichen Entscheidungsebenen mit eingebunden werden. Jugendliche haben den Eindruck, dass ältere Menschen keine Ahnung von Jugendlichen haben und auch kein Interesse an ihnen. Beim Gemeinderat zum Beispiel sollte sich die Bevölkerung inklusive der Jugendlichen mehr beteiligen können.

► **Mitbestimmung schafft Selbstwert**

Mitbestimmung hat für Jugendliche auch eine persönlichkeitsentwickelnde Komponente: Es gibt das Gefühl, dass sie etwas wert, wichtig in einer Gruppe und dort integriert sind.

► **Partizipation nicht ersetzen durch Materialismus**

Jugendliche identifizieren sich besser mit infrastrukturellen Maßnahmen, wenn sie eingebunden sind. Natürlich freuen sich Jugendliche über alle möglichen Infrastrukturanrichtungen, wenn sie zufällig auch ihren Vorstellungen entsprechen, aber es ist nicht unbedingt notwendig und eine mögliche Verschwendung von Ressourcen wie zB Planungskosten. Wenn Ressourcen vorhanden sind, dann wäre es schade für die Gemeinwesenentwicklung, einen Partizipationsprozess nicht zu nützen.

► **Mitbestimmung heißt Verantwortung mit übernehmen**

Jugendliche des Projektes „die Hitte“ in Sillian, die selbst ein Jugendprojekt ins Leben gerufen haben, unterstreichen diesen Aspekt und fordern das Prinzip des „Verantwortung Übernehmens“. Sie sind der Meinung, dass vielen Jugendlichen allerdings nicht bewusst ist, was das in der Realität bedeutet. Beteiligungskompetenzen können aber nur gelernt werden, wenn man auch beteiligt wird oder sich selbst beteiligt, genauso, wie man nur lernt, jemanden kompetent zu beteiligen, wenn man jemanden anderen beteiligt. Das hat mit moderner Organisationsentwicklung zu tun und letztlich auch mit moderner kommunaler und gesellschaftlicher Entwicklung. Die Kommunikation darüber muss aber parallel intensiviert und gepflegt werden.

► **Das Jugendalter – kein reines „chill out“-Alter**

Das Jugendalter ist eigentlich das Gegenteil von „chill out“, meinen die Jugendlichen des Kufsteiner Jugendgemeinderates. Man möchte alles wissen, man entdeckt alles Mögliche und es gibt so viel zu erforschen, also keine Rede von „chillen“.

► **Was motiviert junge Leute an Beteiligungsprozessen? Intrinsische Motivation, bottom up-Prozesse**

Das beste Handlungsmotiv ist, wenn man selbst ein bestimmtes Bedürfnis entdeckt, daraus Ziele ableiten kann und diese auch umsetzen kann. Das ist der beste Motor für die Weiterentwicklung und den Bestand von Beteiligungsprojekten. Was motiviert Jugendliche also an Beteiligungsprozessen?

1. Jugendbeteiligung aus Sicht junger Menschen

- andere Jugendliche treffen und kennen lernen
- etwas selbst gestalten können, eine sinnvolle Beschäftigung
- Stolz empfinden, etwas geschafft zu haben
Jugendliche sind stolz darauf, etwas geschafft zu haben, genießen das auch und tauschen diesen Stolz auch mit anderen aus. Dadurch entsteht auch eine Art kollektiver Stolz der beteiligten Gruppe auf die Leistungen, die erbracht wurden im Zuge eines Projektes. Diesen Stolz zu spüren ist sehr wichtig für die handelnden Personen.
- etwas bewegen wollen
Jugendliche wollen etwas bewegen. Das ist ein wichtiger Motor für das Handeln von Jugendlichen. Wenn Jugendliche von einer Idee innerlich überzeugt sind, dann investieren sie auch viel Engagement in die Umsetzung und nehmen vielerlei Strapazen auf sich.
- Partizipationsprozesse – Prozessentwicklung
Jugendliche lernen viel über Partizipationsprozesse an sich. Dass alle zusammen arbeiten, dass jeder und jede sich einbringen kann, das Miteinander finden Jugendliche sehr wichtig. Dies ist auch sehr wichtig für eine gute Basis eines Gemeinwesens.
- Austausch wird als spannend empfunden

► Unterstützung ist notwendig

- Unterstützung durch Startkapital/jährliche fixe Budgets
- Unterstützung durch Ansprechpersonen/Prozessbegleiterinnen
- Unterstützung durch Partner
- Zeit für Jugendliche/Zeit für Partizipationsprozesse/Zeit für Demokratie

In dem Moment, wo Menschen eingebunden werden, braucht man zum einen Zeit für Projektmanagement, für Coachingarbeiten, aber insbesondere für Beziehungsarbeit und Teambildung. Ohne das Gefühl, ein tolles Team zu sein, werden Jugendteams nicht lange Bestand haben. Die Zeit für rein organisatorische Fragen muss auch berücksichtigt werden. Wöchentliche Treffen in unmittelbarer Nähe von Umsetzungen sind keine Seltenheit, wie es der Zirler Jugendgemeinderat bestätigt. Häufig werden zum Begleiten von Partizipationsprozessen Leute eingesetzt, die sich ohnehin immer für alles melden, selbst überbelastet sind und eigentlich keine Zeit haben. Das ist zwar intentional sehr lobenswert, für einen Partizipationsprozess aber nicht optimal.

Der Zirler Jugendgemeinderat schlug vor, dass vor jeder Gemeinderatssitzung eine Viertel Stunde genützt wird, um sich die Ideen vom Jugendgemeinderat anzuhören und darüber zu sprechen. Das wäre auch im Sinne direkter Kommunikation (wichtiger Faktor für Partizipation).

► **Kommunikation pflegen/intensivieren/vertiefen**

- häufigere, regelmäßige Treffen (Jour fixe) mit der Möglichkeit zur direkten Kommunikation

► **Unterstützung/Rückhalt signalisieren**

Bei Partizipationsprojekten ist oft sehr wichtig, dass es jemanden von der Gemeinde gibt, der hilft zu erfassen, welche Möglichkeiten und Grenzen der Unterstützung von Gemeindeseite her es gibt und wie diese konkret ausgestaltet sein kann. Diese Tätigkeit ist zum einen faktisch wichtig, zum anderen ist sie psychologisch bedeutsam, um Unterstützung und Rückhalt zu signalisieren. Werden Jugendliche hier im Stich gelassen, entsteht wiederum ein Stück weit mehr Politikverdrossenheit, Unsicherheit und unnötige Konflikte werden produziert.

► **Zusammenhalt der Jugend flankieren**

Interessant war auch, dass die Jugendlichen der Meinung waren, dass Jugendliche untereinander sich nicht bekämpfen und gegeneinander agieren sollten. Als einen wichtigen Faktor für einen besseren Zusammenhalt unter den Jugendlichen nannten sie, dass der Bürgermeister oder die Vertreterinnen der Gemeinde sich aktiv darum bemühen.

► **Interesse haben**

Junge Leute haben häufig den Eindruck, dass ältere Menschen kein Interesse an ihren Gedanken zur Gesellschaft haben und diese ihnen das Gefühl geben, jede Änderung sie ohnehin aussichtslos.

Ganz im Gegenteil sollte wirkliches Interesse an den Ideen und Vorschlägen junger Leute vorhanden sein. Dies bedeutet ein aktives Zuhören, ein aktives Eingehen auf ihre Beiträge. Vermieden werden sollten Killerphrasen, Killerfaces und kategorisches Agieren. Man sollte Ideen nicht im Keim ersticken. Die Jugendlichen des Kufsteiner Jugendgemeinderates meinen, dass ihre Ansprechpersonen immer ein offenes Ohr für sie haben sollten, telefonisch erreichbar und freundlich sein sollten, um so das Vertrauen der Jugendlichen zu gewinnen.

► **Engagement demonstrieren, Partizipationsstrukturen/Jugendteams sollten nicht als „lästig“ empfunden werden**

Eine Partizipationsstruktur in einer Stadt zu betreiben, aber nicht wirklich engagiert diese zu exekutieren, macht nicht wirklich viel Sinn. Wenn eine solche Struktur geschaffen wurde, sollte diese auch engagiert betrieben werden, ansonsten könnte sich dies kontraproduktiv auswirken und sich in der Wahrnehmung von Jugendlichen eigenartig anfühlen. Irgendwann verlieren die Jugendlichen dann ihre Motivation etwas zu tun, sodass es ihnen dann echt egal ist. „Engagementverdrossenheit“ könnte man das dann nennen.

► **Sich darum kümmern, dass alle Interessierten auch wirklich alle Informationen bekommen**

1. Jugendbeteiligung aus Sicht junger Menschen

▶ **Aufsuchendes Verhalten auch von Gemeinderätinnen (statt der traditionellen Komm-Struktur)**

Traditioneller Weise werden Jugendliche häufig eingeladen in die Räume der Gemeindestube. Dies birgt einige Kommunikationsbarrieren. Die Jugendlichen müssen in Räume kommen, die ihnen nicht vertraut sind, in denen sie sich nicht ständig aufhalten und das löst Befremden und Unsicherheit aus. Die Gemeinderätinnen sollten daher Jugendliche besser in deren Milieus aufsuchen, wie zum Beispiel in einem Jugendtreff.

▶ **Kontaktpersonen ohne Berührungängste finden**

▶ **sich nicht „absetzen“ von der Bevölkerung**

Wichtig für die Jugendlichen war, dass ein Vertreter/eine Vertreterin einer Gemeinde zwar eine Respektsperson ist, sie aber nicht überheblich wirkt bzw. nicht so agieren sollte.

▶ **kein Gruppierungs-Hick Hack, sondern inhaltliche Auseinandersetzung**

Jugendliche sind nicht wirklich von der Politik an sich verdrossen. Worüber sie allerdings schon frustriert sind, sind häufig der Geltungsdrang der handelnden Personen und ihre Kämpfe um Prestige, und gegen Gesichtsverlust, ebenso die Aggressionen gegen die mitbewerbenden politischen Fraktionen. „Wenn sie sich nur ständig gegenseitig lautstark beschimpfen im Gemeinderat, das ist den Jugendlichen dann echt zu blöd“, wie es uns ein Jugendgemeinderat bestätigte. Sie empfinden das als unreife Gesprächskultur. Außerdem wollen sie sich von keiner politischen Gruppierung vereinnahmen lassen, sondern sehen ihren Fokus eher auf reinen Sachthemen und ihre Aktivitäten als überparteiliche Bewegung.

▶ **Instrumentalisierungen/Vereinnahmungen vermeiden**

▶ **Gleichwertigkeit von gemeinderatsspezifischen und kinder- und jugendspezifischen Kommunikationskulturen**

Wie die Kommunikation in einem Gemeinderat gestaltet ist, mag sehr interessant sein und demokratiepolitisch sehr ausgewogen, was Interessensgruppen anbelangt. Nur weil solche Kommunikationskulturen tradiert werden, müssen diese Kommunikationsformen aber nicht immer sehr innovativ, anregend bzw. prinzipiell menschengerecht sein. Der Ausgangspunkt dieser Überlegungen ist, dass die Kommunikationsstrukturen eines Gemeinderates auf ihre Fairness überprüft werden müssten. Zu überlegen wäre auch, ob nicht andere Formen der Kommunikation, die man sich aus der Kinder- und Jugendarbeit abschauen könnte, kreativer wären, mehr lustvolle Gedanken produzieren, mehr Teamwork erzeugen und letztlich auch brauchbarere Umsetzungen produzieren würden.

▶ **Stimmigkeit von Partizipationsrhetorik und Partizipationspraxis schaffen und bewahren**

Zum einen sollte ein Partizipationsprojekt/-modell nicht hoch gelobt und zum Aushängeschild einer Gemeinde gemacht werden, wenn die Substanz dahinter fehlt oder nur dünn

ist. Das hat dann keine lange Lebensdauer. Ein Partizipationsmodell/-prozess sollte nur dann zum Aushängeschild gemacht werden, wenn es auch authentisch ist und tatsächlich Energie investiert wird, dass es auch gut läuft. Ansonsten dreht sich die Spirale der Abnahme von Authentizität so lange, bis eine so große Diskrepanz zwischen Partizipationsrhetorik und Partizipationspraxis entsteht, dass Glaubwürdigkeit verloren und der Partizipationsprozess zu Ende geht.

Die Substanzlosigkeit/die hohle Partizipationsrhetorik wird von Jugendlichen immer entlarvt und Jugendliche können so ein Agieren nicht mit sich vereinbaren, wie es auch die Meinung der Jugendlichen in Sillian war.

► **Kommunikation des Jugendteams mit der restlichen Jugendpopulation einer Gemeinde**

Ein Jugendteam in einer Gemeinde ist nicht immer ein von Jugendlichen gewähltes Instrument, was natürlich anfangs häufig zu Legitimationsproblemen führt. Jugendteams einer Gemeinde entstehen alle mehr oder weniger aus ein paar Gruppierungen/Cliquen der Gemeinde, die zwar versuchen, so weit als möglich objektiv und politisch neutral zu sein, aber es handelt sich doch immer nur um einen Ausschnitt der Jugendpopulation einer Gemeinde. Auf Grund der Cliquensituation von Jugendlichen in der Gemeinde, der ausbildungsbedingten Verstreutheit und der knappen Zeitressourcen von Jugendlichen ist es gar nicht so einfach, andere Jugendliche überhaupt anzutreffen und sie anzusprechen. Dadurch, dass es nicht so leicht ist, zu vielen Jugendlichen den Kontakt aufzubauen und auch zu halten, leidet die „Durchschlagskraft“ von Jugendteams, die in Gemeinden arbeiten, immer ein bisschen darunter, dass ihnen vorgeworfen werden kann, dass nur wenige Jugendliche hinter den verschiedenen Anliegen eigentlich stehen.

► **Kommunikation mit Jugendteams anderer Projekte ermöglichen**

► **Vertrauen in Jugendliche/in Jugendteams/in Partizipationsprozesse**

► **Ziele formulieren – am „Know-why“ arbeiten**

Wichtig für die Identifikation mit Partizipationsprozessen und verschiedenen Vorhaben ist die gemeinsame Herausarbeitung von Zielen, auch in Form eines Konzeptes. „Know-how“ verkümmert zur Sozialtechnik, wenn nicht parallel dazu am „Know-why“ gearbeitet wird. Das Ziel des Zirler Jugendgemeinderates ist es z. B., für Jugendliche bessere Möglichkeiten zu schaffen, mehr Jugendkultur zu entwickeln, bessere Freizeitmöglichkeiten zu schaffen und zu gestalten.

► **Partizipation soll Spaß machen**

Für Jugendliche ist es wichtig, nicht nur auf Effizienz hin zu arbeiten, sondern sämtliche Faktoren wie Beziehungsarbeit, Zeit für Kommunikation, Spaß usw. auch zu berücksichtigen. Jugendliche wollen meistens eine Verquickung von klassischen „trockeneren“ und lustvolleren Arbeitsmethoden, eine Verquickung von kognitiven Aspekten mit gruppen-

1. Jugendbeteiligung aus Sicht junger Menschen

dynamischen und beziehungs-dynamischen Fragen. Sie wollen sich auch ein Stück weit wohl fühlen und Arbeit nicht nur maschinell erledigen. Dies ist im Sinne der Partizipation eine ausgezeichnete Grundlage, weil: Welche Ergebnisse/Produkte kommen zum Schluss heraus, wenn die Arbeit keinen Spaß macht, wenn die Arbeit nicht mit Liebe und Engagement durchgeführt wird? So gesehen muss auch Partizipation Spaß machen, weil sonst Partizipation keinen inneren Motor der einzelnen Akteurinnen hat, Partizipationsprozesse nicht pulsieren und Jugendliche ihre Projekte nicht mit Liebe entwickeln können. Dann verfassen sie zwar viele Konzepte usw., aber es fehlt den Projekten die „Seele“.

► **Orthodoxen und unorthodoxen Methoden Raum geben**

► **Eine räumliche Verankerung des Themas Partizipation im Ort**

- Einen fixen Raum/Standort für ein „Gemeinde-Jour-fixe“ mit Jugendlichen

► **Öffentlichkeitsarbeit für Kinder- und Jugendpartizipation**

- Jugendliche regen selbst durch Öffentlichkeitsarbeit zum Nachdenken an
- Werbung für die Arbeit von Jugendteams/für die Möglichkeit der Partizipation
- Eine Jugendseite in einer Lokalzeitung von den Jugendlichen selbst gestaltet

► **überparteilich arbeiten**

► **Teams immer wieder neu bilden**

Jugendteams können nicht über Jahrzehnte gehalten werden, nach 2–3 Jahren lösen sich viele der Langzeit- Teams auf. Wichtig ist, dass wieder an neuen Teams gearbeitet wird, einer neuen Jugendgeneration eine Chance gegeben wird. Jugendliche von der ersten Generation, die auch bei der zweiten und dritten Generation mitarbeiten, sind dabei eine wichtige Unterstützung. Sie machen immer wieder dabei auch die Erfahrung, dass es eine Zeit lang dauert, bis alles wieder ins Rollen kommt. Viele der beteiligten Projekte haben solche Erfahrungen schon gemacht.

Das Wechselspiel von Sterben, Wiederbeleben und Neuentstehen von Prozessen ist häufig zu beobachten und an und für sich nicht besorgniserregend. Besorgniserregend ist es, wenn man die Pflege von Prozessen vernachlässigt oder nicht betreibt. Diese Pflege könnte man als kommunale Beziehungsarbeit bezeichnen – wichtig für die soziale Architektur einer Gemeinde.

2. ZWEI ABSCHLUSSBEMERKUNGEN

► **Partizipation/Engagement – Weg aus der Lethargie zur aktiveren BürgerInnen-gesellschaft**

Partizipation kann als Weg gesehen werden aus der Passivität und der Lethargie auszu-steigen und in ein aktiveres Verhaltensmuster überzutreten. Die Grundbedingung für Veränderung ist immer beginnende Aktivität, auch in scheinbar ausweglosen Milieus. Durch das Tun verändert sich die Welt, manchmal mit mehr, manchmal mit weniger Er-folg und zumindest kann man sich dann hinterher nicht vorwerfen, dass man sich nicht bemüht hätte.

► **keine Patentrezepte, entwicklungsengagiert und prozessorientiert statt nur produktorientiert arbeiten**

Es gibt keine Patentrezepte, wie Partizipation in Gemeinden laufen sollte. Das ist wahr-scheinlich in jeder Gegend anders, was gut läuft und was nicht so gut läuft, meint ein Ju-gendlicher des Kitzbühler Jugendgemeinderates. Es gibt viele Erfahrungen, die man zu Rate ziehen und diskutieren kann, die auch für den jeweiligen Prozess passend sind. Wichtig ist eine hohe eigene Präsenz und Aufmerksamkeit dem Prozess gegenüber und die Schulung des eigenen Einfühlungsvermögens, engagierte Unterstützung von Ju-gendlichen, auch wenn nicht alles immer hier und jetzt realisiert werden kann. Das Si-gnalisieren von Engagement alleine ist schon sehr viel wert.

3. LITERATURVERZEICHNIS

Egg, Peter: Jugendbeteiligungsstudie im Auftrag des Landes Tirol. Maßnahmen zu Entwicklung einer nachhaltigen Jugendbeteiligungskultur in Tirol – Projekt 2010. Innsbruck, Eigenverlag, 2010.

SCHRIFTENREIHE RFG RECHT & FINANZEN FÜR GEMEINDEN

2003	
Band 3/2003 Flotzinger/Leiss Gemeindeabgaben im Insolvenzverfahren IV 32 Seiten. EUR 9,80 ISBN 978-3-214-14475-3	Band 5/2004 Schmied Facility Management 64 Seiten. EUR 14,80 ISBN 978-3-214-14482-1
Band 4/2003 Becker/Jäger/Kirowitz/Suárez/Trenker Lenkungseffekte von Abgaben auf Handymasten 54 Seiten. EUR 15,20 ISBN 978-3-214-14476-0	Band 6/2004 Österr. Gemeindebund Katastrophenschutz – Katastrophenbewältigung 94 Seiten. EUR 22,80 ISBN 978-3-214-14481-4
2004	2005
Band 5/2003 Hink/Mödlhammer/Platzer (Hrsg) Auswirkungen des Regierungsprogramms auf die Gemeinden 126 Seiten. EUR 28,- ISBN 978-3-214-14477-8	Band 1/2005 Hink/Leininger-Westerburg/Rupp E-Government – Leitfaden für Bürgermeister und Gemeindebedienstete 64 Seiten. EUR 14,80 ISBN 978-3-214-14483-8
Band 1/2004 Achatz/Oberleitner Besteuerung und Rechnungslegung der Vereine 76 Seiten. EUR 18,80 ISBN 978-3-214-14473-9	Band 2/2005 Heiss/Dietmar Pilz Kosten- und Leistungsrechnung der Siedlungswasserwirtschaft 78 Seiten. EUR 19,80 ISBN 978-3-214-14484-5
Band 2/2004 Huber/Noor/Trieb/Reifberger Die Gemeinden und ihre straßenpolizeilichen Aufgaben 88 Seiten. EUR 21,- ISBN 978-3-214-14474-6	Band 3–4/2005 Mitterbacher/Schrittwieser Kommunales Abgabenstrafrecht 196 Seiten. EUR 38,- ISBN 978-3-214-14487-6
Band 3/2004 Colcuc-Simek/Mader/Skala/Viehauser/Zimmer Herausforderung Siedlungswasserwirtschaft 80 Seiten. EUR 18,80 ISBN 978-3-214-14478-4	Band 5/2005 Achatz/Hacker-Ostermann/Heiss/Pilz Betriebsprüfung in der Gemeinde 95 Seiten. EUR 24,- ISBN 978-3-214-14486-9
Band 4/2004 Kerschner/Wagner/Weiß Umweltrecht für Gemeinden 172 Seiten. EUR 36,- ISBN 978-3-214-14479-0	2006
	Band 1–2/2006 Sachs/Hahn Das neue Bundesvergaberecht 2006 – Leitfaden für Länder und Gemeinden 162 Seiten. EUR 36,- ISBN 978-3-214-14485-2

Reihenübersicht

<p>Band 3/2006 Kommunalnet E-Government Solutions GmbH Handbuch Kommunalnet 84 Seiten. EUR 19,80 ISBN 978-3-214-14488-3</p>	<p>Band 5/2007 Reinhard Haider Umsetzung von E-Government 72 Seiten. EUR 18,80 ISBN 978-3-214-18821-4</p>
<p>Band 4.a/2006 Mugler/Fink/Loidl Gestaltung günstiger Rahmenbedingungen für Klein- und Mittelbetriebe im ländlichen Raum 52 Seiten. EUR 13,80 ISBN 978-3-214-14489-0</p>	<p>2008</p>
<p>Band 4.b/2006 Österreichischer Gemeindebund (Hrsg) Zukunft ländliche Gemeinde Diskussionsbeiträge zum Österreichischen Gemeindetag 2006 108 Seiten. EUR 26,- ISBN 978-3-214-14490-6</p>	<p>Band 1 –2/2008 Sachs/Hahn Das neue Bundesvergaberecht 2006 – Leitfaden für Länder und Gemeinden. 2. Auflage 164 Seiten. EUR 38,- ISBN 978-3-214-14498-2</p>
<p>Band 5/2006 Mazal (Hrsg) Zur sozialen Stellung von Gemeindefachkräften 126 Seiten. EUR 28,80 ISBN 978-3-214-14491-3</p>	<p>Band 3/2008 Achatz/Brassloff/Brenner/Schauer Kommunale KG-Modelle und Rechnungsabschlüsse auf dem Prüfstand 52 Seiten. EUR 14,80 ISBN 978-3-214-14499-9</p>
<p>2007</p>	<p>Band 4/2008 Mugler/Loidl/Fink/Lang/Teodorowicz Gemeindeentwicklung in Zentraleuropa 48 Seiten. EUR 12,50 ISBN 978-3-214-00542-9</p>
<p>Band 1/2007 Aicher-Hadler Die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Bürgermeisters 52 Seiten. EUR 14,- ISBN 978-3-214-14480-7</p>	<p>2009</p>
<p>Band 2/2007 Bacher/Grieb/Hartel/Heiss/Stabentheiner Die Gemeinde als Vermieterin 116 Seiten. EUR 24,80 ISBN 978-3-214-14494-4</p>	<p>Band 1/2009 Lukas Held Haushaltsführung und Verantwortlichkeit der Gemeindeorgane 124 Seiten. EUR 28,- ISBN 978-3-214-14500-2</p>
<p>Band 3/2007 Hofinger/Hinteregger Genossenschaften – eine Perspektive für Kommunen 38 Seiten. EUR 9,90 ISBN 978-3-214-14495-1</p>	<p>Band 2/2009 Hoffer/M. Huber/Noor/Reifberger/Rettenbacher/ M. Schneider Die Gemeinde und ihre straßenpolizeilichen Aufgaben. 2. Auflage 96 Seiten. EUR 22,80 ISBN 978-3-214-14501-9</p>
<p>Band 4/2007 Handler/Mazal/Weber Kommunale Sommergespräche 2007 76 Seiten. EUR 18,80 ISBN 978-3-214-14497-5</p>	<p>Band 3/2009 Günther Löwenstein Die finanzstrafrechtliche Verantwortung der Gemeinde 48 Seiten. EUR 9,90 ISBN 978-3-214-14502-6</p>
	<p>Band 4/2009 Alfred Riedl Richtlinien für Finanzgeschäfte der Gemeinden 24 Seiten. EUR 4,90 ISBN 978-3-214-14503-3</p>

<p>Band 5/2009 Gabriele Aicher-Hadler Verantwortlichkeit bei Amtsmissbrauch und Korruption. 2. Auflage 52 Seiten. EUR 14,60 ISBN 978-3-214-14504-0</p>	<p>Band 2/2011 Matschek Interkommunale Zusammenarbeit (IKZ) 120 Seiten. EUR 28,- ISBN 978-3-214-14512-5</p>
<p>Band 6/2009 A. Enzinger/M. Papst Mittelfristige Finanzplanung in Gemeinden 104 Seiten. EUR 26,- ISBN 978-3-214-14505-7</p>	<p>Band 3/2011 Steindl/Wiese Optimales Krisenmanagement für Gemeinden 120 Seiten. EUR 28,- ISBN 978-3-214-14513-2</p>
2010	<p>Band 4/2011 Klug Einführung in das kommunale Haushalts- und Rechnungswesen 36 Seiten. EUR 7,90 ISBN 978-3-214-14514-9</p>
<p>Band 1/2010 Bacher/Heiss/Klausbruckner/G. Stabentheiner/Schweyer Energieausweis für Gemeinden 88 Seiten. EUR 18,80 ISBN 978-3-214-14506-4</p>	<p>Band 5/2011 Breuss/Pilz/Pletz/Pözl/Strohriegl/Teuschler Haushaltskonsolidierung in wirtschaftlich schwierigen Zeiten 88 Seiten. EUR 20,- ISBN 978-3-214-14515-6</p>
<p>Band 2/2010 Weber/Kahl/Trixner Verpflichtendes Vorschul- oder Kindergartenjahr 80 Seiten. EUR 16,80 ISBN 978-3-214-14507-1</p>	2012
<p>Band 3/2010 Postgeschäftsstellenbeirat (Hrsg) Von der Postliberalisierung zur Postgeschäftsstelle 64 Seiten. EUR 14,80 ISBN 978-3-214-14508-8</p>	<p>Band 1 –2/2012 Sachs/Hahn-Trettnak Das neue Bundesvergaberecht 2006, 3. Auflage 158 Seiten. EUR 38,- ISBN 978-3-214-14516-3</p>
<p>Band 4/2010 Hink/Rupp/Parycek E-Government in Gemeinden 56 Seiten. EUR 12,80 ISBN 978-3-214-14509-5</p>	<p>Band 3/2012 Jauk/Kronberger Gender Budgeting 67 Seiten. EUR 16,80 ISBN 978-3-214-14517-0</p>
<p>Band 5/2010 Hofbauer//Kamhuber/Krammer/Mühlberger/Ninaus/Pilz/Rathgeber/Ritz/Veigl Leitfaden zum Kommunalsteuerrecht 124 Seiten. EUR 28,60 ISBN 978-3-214-14510-1</p>	2013
2011	<p>Band 1/2013 Aicher-Hadler Verantwortlichkeit bei Amtsmissbrauch und Korruption, 3. Auflage 64 Seiten. EUR 14,80 ISBN 978-3-214-14518-7</p>
<p>Band 1/2011 Zechner Strategische Kommunikationspolitik als Erfolgsfaktor für Gemeinden 44 Seiten. EUR 9,80 ISBN 978-3-214-14511-8</p>	<p>Band 2/2013 Achatz/Oberleitner Besteuerung und Rechnungslegung der Vereine, 2. Auflage 64 Seiten. EUR 14,80 ISBN 978-3-214-14472-2</p>

Reihenübersicht / Impressum

<p>Band 3/2013 Eckschlager Rechte und Pflichten der Gemeindevertreter 74 Seiten. EUR 16,80 ISBN 978-3-214-14519-4</p>	<p>Band 4 – 5/2014 Parycek/Kustor/Reichstädter/Rinnerbauer E-Government auf kommunaler Ebene Ein rechtlich-technischer Leitfaden zur Umsetzung von E-Government 128 Seiten. EUR 30,80 ISBN 978-3-214-02559-5</p>
<p>Band 4/2013 Mathis Standort-, Gemeinde- und Regionalentwicklung 70 Seiten. EUR 16,80 ISBN 978-3-214-14520-0</p>	2015
<p>Band 5 – 6/2013 Kerschner/Wagner/Weiß Umweltrecht für Gemeinden, 2. Auflage 124 Seiten. EUR 28,80 ISBN 978-3-214-14521-7</p>	<p>Band 1/2015 Flotzinger/Leiss Gemeindeabgaben im Insolvenzverfahren, 2. Auflage 32 Seiten. EUR 7,80 ISBN 978-3-214-03823-6</p>
2014	<p>Band 2/2015 Nestler/Freudhofmeier/Geiger/Prucher Besteuerung von Gemeindefinanzern 98 Seiten. EUR 22,80 ISBN 978-3-214-03824-3</p>
<p>Band 1 – 2/2014 Sachs/Trettnak-Hahn Das neue Bundesvergaberecht, 4. Auflage 120 Seiten. EUR 28,80 ISBN 978-3-214-02557-1</p>	<p>Band 3/2015 Promberger/Mayr/Ohnewas Analyse der Gemeindefinanzen vor dem Hintergrund eines aufgabenorientierten Finanzausgleichs 88 Seiten. EUR 20,80 ISBN 978-3-214-03825-0</p>
<p>Band 3/2014 Steinkellner/Zheden Prozessanalyse zur Einführung des Elektronischen Akts in der Gemeindeverwaltung 80 Seiten. EUR 18,80 ISBN 978-3-214-02558-8</p>	<p>Band 4/2015 KWG (Hrsg.), Bork/Egg/Giese/Hütter/Poier Direkte Demokratie und Partizipation in den österreichischen Gemeinden 90 Seiten. EUR 20,80 ISBN 978-3-214-03826-7</p>

Impressum: Schriftenreihe des Österreichischen Gemeindebundes

Medieninhaber (Verleger): MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung GmbH; A-1014 Wien, Kohlmarkt 16. FN 124 181 w, HG Wien. **Gesellschafter, deren Anteil 25% übersteigt: in der Manz GmbH:** MANZ Gesellschaft m.b.H., Wien, Beteiligung an Unternehmen und Gesellschaften aller Art und Wolters Kluwer International Holding B.V., Amsterdam, Beteiligung an Unternehmen.

Verlagsadresse: A-1015 Wien, Johannesgasse 23.

Geschäftsführung: Mag. Susanne Stein (Geschäftsführerin) sowie Prokurist Dr. Wolfgang Pichler (Verlagsleitung).

Herausgeber: Dr. Walter Leiss, Mag. Alois Steinbichler.

Schriftleitung und Redaktion: Univ.-Prof. Dr. Markus Achatz,

LAbg. Bgm. Mag. Alfred Riedl, Mag. Dr. Peter Pilz. **Verlagsredaktion:** MMag. Franziska Koberwein

E-Mail: oesterreichischer@gemeindebund.gv.at; kommunal@kommunalkredit.at; verlag@manz.at

Internet: www.gemeindebund.at; www.kommunalkredit.at; www.manz.at

Hersteller: Novographic Druck G.m.b.H., 1230 Wien. **ISBN** 978-3-214-03826-7