



STADTPUNKTE

Katharina Hammer (Herausgeberin)

BÜRGERINNENBETEILIGUNG IN DER STADT

Zwischen Demokratie und Ausgrenzung?

Kammer für Arbeiter
und Angestellte für Wien



GERECHTIGKEIT MUSS SEIN

Katharina Hammer (Herausgeberin)

BÜRGERiNNENBETEILIGUNG IN DER STADT

Zwischen Demokratie und Ausgrenzung?

Tagungsband der AK-Wien Fachtagung

Der direkte Weg zu unseren Publikationen:

E-Mail: stadt@akwien.at

Bestelltelefon: +43-1-50165 3047

Impressum

Eigentümer, Herausgeber und Verleger: Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien

1041 Wien, Prinz-Eugen-Straße 20-22

Hersteller: Arbeiterkammer Wien

Verlags- und Herstellungsort Wien

© 2013 bei AK-Wien

ISBN: 978-3-7063-0466-5

Bei Verwendung von Textteilen wird um Quellenangabe und Zusendung eines Belegexemplares an die AK Wien, Abteilung Kommunalpolitik, ersucht.

VORWORT

Die Gesichter von Beteiligung in der Demokratie sind vielfältig. Fragen die sich damit beschäftigen wie Teilnahme am politischen Prozess funktionieren kann, sind nahezu so alt wie die Demokratie selbst. In den letzten Jahren haben Diskussionen über Gestaltung und Formen der Partizipation wieder Aufwind bekommen. Besonders viel scheint man sich von neuen Formen der Beteiligung zu versprechen, die oft unter den Begriffen *Partizipation* und *BürgerInnenbeteiligung* zusammengefasst werden.

Studien die politische Beteiligung erforschen zeigen, dass die soziale Lage den Grad der Partizipation wesentlich beeinflusst. Die Beteiligungswahrscheinlichkeit korreliert mit dem Bildungsabschluss und dem Einkommen. Je geringer das Einkommen und die Bildung, desto weniger wird am demokratischen Prozess teilgenommen. Speziell im Bereich neuer Partizipationsformen tut sich eine Gerechtigkeitslücke auf. Hier spielt Ressourcenausstattung eine besonders wichtige Rolle. Neben Bildung und Einkommen beeinflussen auch soziale und kulturelle Ressourcen den Grad der Teilnahme am politischen Prozess. Häufig werden in Zusammenhang mit BürgerInnenbeteiligung nur die positiven Aspekte thematisiert. Zugangsmöglichkeiten, die realen Partizipationsverhältnisse unterschiedlicher sozialer Gruppen und die Ausstattung mit partizipationsrelevanten Ressourcen werden kaum bis gar nicht diskutiert. Neben positiven Effekten die man sich von neuen Beteiligungsformen erhofft, müssen auch Fragen der Partizipationsgerechtigkeit einen zentralen Stellenwert haben.

Im Rahmen der Tagung *BürgerInnenbeteiligung in der Stadt – Zwischen Demokratie und Ausgrenzung?* widmete sich die kommunalpolitische Abteilung der Arbeiterkammer Wien sowohl wissenschaftlich als auch praxisnah politischen Beteiligungsformen hinsichtlich ihrer Sozialstruktur. Im Rahmen der Tagung wurde den Fragen nachgegangen welche Chancen und Risiken (neue) Beteiligungsverfahren bergen, welche Gruppen vom Ausschluss im demokratischen Prozess bedroht sind und wie gerechte Beteiligungsstrukturen aussehen können. Der vorliegende Sammelband ist in Folge der Tagung entstanden und liefert neben wissenschaftlicher Analyse, Ideen und Anregungen für gelungene Praxisarbeit.

Katharina Hammer

Wien, August 2013

INHALTSVERZEICHNIS

Norbert Kersting: Ungleiche Teilnahme an demokratischen Verfahren. Chancen und Risiken von BürgerInnenbeteiligung.....	1
1. Politische Partizipation – Bürgerschaftliches Engagement	1
1.1 Numerische Partizipation – Dialogische, deliberative Partizipation	2
1.2 Indirekte, repräsentative Partizipation – Direkte, themenorientierte Partizipation.....	2
1.3 Mobilisierte Partizipation (invited space) – Spontane Partizipation (invented space).....	3
1.4 Reale Partizipation – Virtuelle Partizipation	3
1.5 Entwicklung neuer Partizipationsformen	3
2. Politische Partizipation. Problem oder Lösung, Tyrannei oder Triumph?	4
2.1 „Das Zeitalter der Beteiligung“	4
2.2 „Tyrannei der Partizipation“	5
3. Demokratie, Partizipationsinstrumente und –typen.....	6
3.1 Demokratiekonzeptionen und Repräsentativität: Wahlen	7
3.2 Direkte Demokratie: Lokale Referenden	8
3.3 Deliberative Verfahren: BürgerInnenhaushalte	9
3.4 Demonstrative und symbolische Demokratie	11
Johanna Klatt: Erst die Arbeit, dann die Beteiligung? Sozial Benachteiligte und BürgerInnengesellschaft	17
Katharina Hammer und Thomas Ritt: Beteiligung in der Stadt – Ein Überblick zu Wien	27
1. Kommunalpolitik und politische Beteiligung in Wien	27
1.1 Politische Beteiligung: Abstimmen	28
1.2 Politische Beteiligung: Rechte ausüben und Stellung nehmen.....	35
1.3 Politische Beteiligung: Gestalten.....	38
2. Das Prinzip der Gleichheit in der Demokratie	44
Hans Emrich: Lokale Agenda 21 – Mitgestaltung nur für BesserverdienerInnen?	53

Andrea Breiffuss: Beteiligung schwer erreichbarer Gruppen: Allgemeine Herausforderungen und Erfahrungen aus der GB* (3/11)	61
1. Aktuelle Herausforderungen für BürgerInnenbeteiligung	61
1.1 Rahmenbedingung: Wien wächst – die WienerInnen werden vielfältiger	61
1.2 Wozu Beteiligung?	62
1.3 Wer ist schwer erreichbar?	62
1.4 Was tun, wenn es Widerstand gibt?	63
1.5 Beteiligung heißt: Neue Wege gesellschaftlicher Entscheidungsfindung zu etablieren.....	63
1.6 Was können Gebietsbetreuungen zur Stärkung einer integrativen Gesellschaft beitragen?....	65
1.7 Erfahrungen aus der GB*(3/11)	65
Alexandra Strickner: Wer beteiligt sich bei NGOs? Sozialstruktur am Beispiel Attac.....	69
1. Generelles zu NGOs und zur Sozialstruktur von NGOs	70
2. Grundsätzliches zu Attac Österreich – eine Organisation zwischen NGO und Bewegung.....	71
3. Wer beteiligt sich also aktiv bei Attac Österreich?	72
4. Einige Überlegungen zum Thema BürgerInnenbeteiligung	74
Rolf Prigge: Zwischen Macht und Ohnmacht – BürgerInneninitiativen in der lokalen Demokratie.....	79
1. Einleitung	79
2. Zur Entstehung und Ausdifferenzierung von BürgerInnenprotesten und BürgerInneninitiativen in den 1960er–1970er Jahren.....	80
3. BürgerInnenbeteiligung im Wandel lokaler Governance- und Demokratiestrukturen der Großstädte – Eine Zwischenbilanz	81
4. BürgerInneninitiativen als legitime AkteurInnen in der „multiplen (Post-) Demokratie“, in der Stadtpolitik und für eine soziale Stadtentwicklung	85
5. Zusammenfassung der Kernaussagen des Beitrags	90
Anregungen aus der Praxis: Wie wird breite Beteiligung möglich?	95
Maragarete Meixner: Projekt: Frauen.Arbeit	95
Gernot Mittersteiner: Sechs Thesen zur Rolle der Partizipation in Wien	97
Jennifer Kickert: Wie wird breite Beteiligung möglich.....	99
Anhang	101

NORBERT KERSTING: UNGLEICHE TEILNAHME AN DEMOKRATISCHEN VERFAHREN. CHANCEN UND RISIKEN VON BÜRGERINNENBETEILIGUNG

Weltweit zeigt sich ein Trend zur Implementation neuer Instrumente politischer Beteiligung, die vor allem auf der lokalen Ebene genutzt werden.¹ Partizipation und politische Beteiligung haben viele Facetten. Wichtige Charakteristika zur Beschreibung politischer Beteiligung sind Gegensatzpaare wie unkonventionell-konventionell, verfasst-unverfasst, legitim-illegitim, legal-illegal, national-lokal, individuell-kollektiv, passiv-aktiv, konsultativ-dezisiv.²

Partizipation wird abgeleitet von „pars“ und „capere“, d.h. „Teil“ und „Geben/Nehmen“ als eine Teilhabe an einem Ganzen angesehen. Gesellschaftliche Teilhabe wird im Sinne einer erweiterten „Vollinklusion“ als politische Teilhabe an der Entscheidungsfindung, aber auch als Teilnahme an der Outputerstellung und zum Teil sogar als Teilhabe an den Outputs von Politik definiert. Hier wird politische Beteiligung eng definiert und nur „politische“ Partizipation an Entscheidungsfindungsprozessen analysiert (s. Abgrenzung zur Selbsthilfe als Beteiligung an der Politikimplementation). Partizipation umfasst demnach „Alle Tätigkeiten (...) die Bürger freiwillig mit dem Ziel unternehmen auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen“³.

Im Folgenden soll anhand von vier Gegensatzpaaren, idealtypisierend die Spannbreite politischer Partizipation beschrieben werden. Zunächst soll aber – auch wenn dies im realen Leben nicht immer umsetzbar ist – politische Beteiligung von bürgerschaftlichen Engagement abgegrenzt werden.⁴

1. POLITISCHE PARTIZIPATION – BÜRGERSCHAFTLICHES ENGAGEMENT

Innerhalb der gesellschaftlichen Partizipation lassen sich zwei Beteiligungstypen unterscheiden. Zum einen handelt es sich hierbei um die Beteiligung im Rahmen der Implementation, die häufig auch als Selbsthilfe und zum Teil eher irreführend als bürgerschaftliches Engagement tituliert wird. Als zweiter politischer Beteiligungstypus, der in diesem Band im Vordergrund steht, wird hier die politische Partizipation gesehen. Hierbei handelt es sich ausschließlich um eine Beteiligung am Entscheidungsfindungsprozess. Politische Partizipation beinhaltet die Beteiligung an der Entscheidungsfindung. Seit dem Ende der neunziger Jahre wird im Reformdiskurs unter dem Sammelbegriff „Bürgerschaftliches Engagement“ weniger die Beteiligung an der Entscheidungsfindung, sondern eher gemeinwohlorientierte Selbsthilfe verstanden.⁵ Bestenfalls handelt es sich um Beteiligung in NutzerInnenbeiräten ausgelagerter, d.h. im weiteren Sinne privatisierter, selbstverantwortlicher Organisationen, wie beispielsweise Schwimmvereinen. Selbsthilfe beschreibt somit Aktivitäten, die bei begrenzter staatlicher Fremdhilfe auf der Basis eigenen Engagements gemeinwohlorientiert und nicht primär individuell ausgerichtet sind.

¹ s. Kersting et al. 2009.

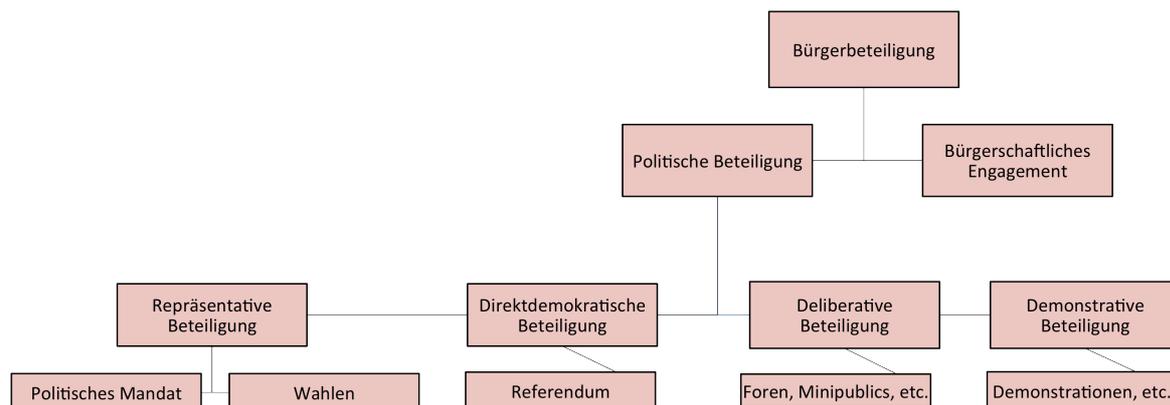
² s. im Detail Kersting 2008.

³ Kaase 1995, S. 521.

⁴ s. Kersting 2008.

⁵ s. Holtkamp u.a. 2006.

Abbildung 1: Politische Beteiligung und bürgerschaftliches Engagement



Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an Kersting 2008a., S. 21.

1.1 NUMERISCHE PARTIZIPATION – DIALOGISCHE, DELIBERATIVE PARTIZIPATION

In repräsentativen Demokratien sind Wahlen das zentrale Element der Auswahl und der Kontrolle der Regierungen. Gleichzeitig besitzen eine Vielzahl von Demokratien auf nationaler aber insbesondere auf regionaler und lokaler Ebene Elemente direkter Demokratie, d.h. Abstimmungen über Sachfragen. Die repräsentativen Wahlen und Abstimmungen sind Partizipationschancen der numerischen Demokratie. Demgegenüber haben neue dialogische Verfahren den Schwerpunkt auf der Deliberation und dem Diskurs.

1.2 INDIREKTE, REPRÄSENTATIVE PARTIZIPATION – DIREKTE, THEMENORIENTIERTE PARTIZIPATION

Indirekte, personenorientierte Beteiligung am politischen Prozess macht den Hauptanteil der Partizipationsformen aus. Zumeist sind es „AdvokatInnen“, die die BürgerInnenmeinung repräsentieren sollen. Dabei geht bei der indirekten Beteiligung der Einfluss auf die bzw. den RepräsentantIn nach ihrer oder seiner Wahl weitestgehend verloren. Diese werden nur durch die Möglichkeit der Abwahl nach der Amtsperiode kontrolliert.

Direkte, themenorientierte Einwirkungsmöglichkeiten beinhalten dabei durchaus auch die Vertretung der Bevölkerung durch AdvokatInnen. Im Gegensatz zu indirekten Formen besitzen die BürgerInnen jedoch nach der Auswahl der RepräsentantInnen weiteren Einfluss auf deren Einwirken, wie es z.B. in BürgerInneninitiativen zumeist der Fall ist.⁶ Der Grad der Direktheit ist insbesondere für die Motivation zur Partizipation wichtig. Je kürzer die Wege der Entscheidungsfindung sind und je enger die Betroffenen in diesen Prozess integriert sind, desto stärker ist das Gefühl der Wirksamkeit politischer Beteiligung.

⁶ s. Schiller/Mittendorf 2002.

1.3 MOBILISIERTE PARTIZIPATION (INVITED SPACE) – SPONTANE PARTIZIPATION (INVENTED SPACE)

Politische Partizipation beinhaltet „legale Handlungen von Privatpersonen, die dem Zweck dienen, das politische Führungspersonals auszuwählen oder dessen Verhalten zu beeinflussen“⁷. Diese Definition rückt Beteiligung im formalen, repräsentativen, politischen System in den Vordergrund. Deutlich wird auch, dass sich die Partizipationsforschung seit den sechziger Jahren von institutionellen Erklärungsansätzen, die vor allem Möglichkeiten einer „top down“ Mobilisierung berücksichtigten, abwendet und auf intrinsisch motivierte zumeist demonstrative außerparlamentarische Beteiligung setzt. Erst in den neunziger Jahren wird die inszenierte Beteiligung neu entwickelt.

1.4 REALE PARTIZIPATION – VIRTUELLE PARTIZIPATION

Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien haben virtuelle Beteiligungsmöglichkeiten geschaffen.⁸ Im Vergleich zu bereits bestehenden auf nonverbaler Kommunikation basierenden Beteiligungsinstrumenten (Briefe an PolitikerInnen) eröffnet das Internet die Möglichkeiten, reale Partizipation über neue Kanäle im virtuellen Raum zu reproduzieren.

1.5 ENTWICKLUNG NEUER PARTIZIPATIONSFORMEN

Auch im lokalen Bereich erweitern neue Aktionsformen, insbesondere Protestaktivitäten, das politische Handlungsrepertoire. Neben konventionellen Verhaltensformen etablierten sich im Laufe dieser Entwicklung unkonventionelle politische Verhaltensmuster. „Als konventionell werden diejenigen Beteiligungsformen bezeichnet, die mit hoher Legitimitätsgeltung auf institutionalisierte Elemente des politischen Prozesses, insbesondere auf die Wahl bezogen sind, auch wenn diese Formen selbst nicht institutionalisiert sind. (...) Als unkonventionell werden hingegen alle die Beteiligungsformen bezeichnet, die auf institutionell nicht verfasste, unmittelbare Einflussnahme auf den politischen Prozess abstellen“⁹.

⁷ Verba/Nie 1972, S. 2f.

⁸ s. Kersting 2012.

⁹ Kaase 1982, S. 138.

2. POLITISCHE PARTIZIPATION. PROBLEM ODER LÖSUNG, TYRANNEI ODER TRIUMPH?

Politische Systeme stehen vor einem Problem. Betroffene akzeptieren in immer geringerem Maße die getroffenen Entscheidungen, wenn sie das Zustandekommen dieser Entscheidungen nicht nachvollziehen können. Über den Anstieg des allgemeinen Bildungsniveaus zeigen sich Veränderungen bezüglich der Wahrnehmung demokratischer Rechte. Ein erhöhtes politisches Selbstbewusstsein führt zu einem Drang nach mehr Mitsprache und stärkerer Berücksichtigung eigener Interessen. Grundsätzlich scheint das erhöhte Selbstbewusstsein, das durch eine Abkehr der UntertanInnenkultur gekennzeichnet ist, auch für Wahlabstinz mit verantwortlich zu sein.¹⁰

Neben den individuellen Partizipationsbedürfnissen sind auch Effizienzgesichtspunkte für die erweiterte Beteiligung heranzuziehen. Denn eine Planung ohne die bzw. den BürgerInnen sowie ohne eine Beteiligung und Berücksichtigung ihrer und seiner Interessen bedeutet nach Thomaßen Fehlplanung.¹¹ Planungsänderungen könnten für die Verwaltung einen Gesichts- und Ressourcenverlust bedeuten. Aber erst durch Teilnahme werden sachlich und sozial richtige Entscheidungen abgesichert.

Politische Beteiligung wird aus unterschiedlichen Lagern der Demokratietheorie kritisiert. So wird eine mangelnde Beteiligung und eine „Pseudobeteiligung“ in demokratischen Institutionen in der „elektoralen Demokratie“ bemängelt. Politische Apathie und Zynismus werden als Resultat und Krisensymptom wahrgenommen. Von anderer Seite wird ein „Übermaß an Beteiligung“ als demokratiefeindlich, da politische Systeme überfordernd¹², und als irrationale Entscheidungsfindung angesehen und eine Tyrannei der Beteiligung („tyranny of participation“) konstatiert.¹³

2.1 „DAS ZEITALTER DER BETEILIGUNG“

Dahl benennt als Kriterien für Demokratien die Beachtung normativer Standards (grundlegende Menschenrechte wie z.B. Organisations-, Meinungs- und Informationsfreiheit, rechtsstaatliche Verfahrensweisen); einen geregelten politischen Wettbewerb zwischen den wichtigen KontrahentInnen und eine aufgeklärte politische Beteiligung großer Teile der Bevölkerung (Wahlrecht und weitere Beteiligungsmöglichkeiten).¹⁴

Eine „partizipative Demokratietheorie“ sieht dabei den Menschen als ein, an politischer Selbstbestimmung, interessiertes Wesen, das durch ungünstige politische und gesellschaftliche Rahmenbedingungen daran gehindert wird, sich in die politische Entscheidungsfindung einzubringen.¹⁵

Während politische Partizipation auf der Outputseite zu einer verbesserten Problemorientierung und somit zu besserer Politik führt, stellt sie auf der Input Seite ebenfalls eine erhöhte Legitimation her. Erfolgreiche Partizipation steigert das Political Efficacy –Bewusstsein. Political Efficacy beschreibt das subjektive Vertrauen in die Möglichkeit der Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse.

¹⁰ s. Kersting 2000.

¹¹ s. Thomaßen 1988, S. 17.

¹² s. Huntington 1976.

¹³ s. Cooke/Khortary 2001.

¹⁴ s. Dahl 1961; zu weiteren Qualifikationskriterien für Demokratien s. z.B. Schiller 1999.

¹⁵ s. Gabriel 1989, S. 3.

se.¹⁶ Dieses steigert die Input-Legitimation des politischen Systems und bewirkt gleichzeitig eine erhöhte Beteiligungsbereitschaft.

Die politische Inklusion breiter Teile der Bevölkerung in das politische System erfolgt vor allem über den Wahlakt. Er bildet zumeist noch die Basis für politisches Engagement¹⁷, auch wenn neue direkte Beteiligungsmuster das Handlungsrepertoire erweitern. Dewey (2000) betont die Notwendigkeit zur Beteiligung "as a necessity of participation of every major human being in the formation of values that regulate the living of men together; which is necessary from the standpoint of both the general social welfare and the full development of human beings as individuals"¹⁸.

Eine „Vollinklusion“ und eine möglichst breite Partizipation der BürgerInnen steht im Vordergrund vieler Demokratietheorien.¹⁹ Nur über breite Partizipation der Bevölkerung können die politischen Eliten Responsivität entwickeln.²⁰ Politische Partizipation im Sinne von Teilhabe und Teilnahme an Entwicklungs- und Entscheidungsprozessen kann als unverzichtbarer Bestandteil von Entwicklung betrachtet werden.²¹

Bereits Dahl's „Root“- Konzept für Demokratie benennt neben den Menschenrechten und dem politischen Wettbewerb die politische Partizipation als zentrales Kriterium für Demokratien.²² Dabei verweist er auf eine „aufgeklärte“ Partizipation („enlightenment understanding“). Bühlmann und Kriesi verweisen auf die Notwendigkeit der Qualifizierung politischer Partizipation.²³ Demnach liegt das Ziel von Demokratisierung nicht allein in einer hohen Beteiligung. Ziel muss es vielmehr auch sein, die Kompetenzen der Beteiligten zu erhöhen, um hierüber zu einer optimalen sachrationalen Entscheidung zu kommen.²⁴

2.2 „TYRANNEI DER PARTIZIPATION“

Die KritikerInnen wie die BefürworterInnen neuer Teilnahmeverfahren sind vielstimmig. Eine Ausweitung der politischen Beteiligung wird von den KritikerInnen als Risiko für den Bestand einer funktionsfähigen Demokratie gesehen, da diese an ihre Leistungsgrenzen stößt und die Erwartungen nicht erfüllen kann. Politische Passivität kann entsprechend die Stabilität eines Systems fördern.

Einige VertreterInnen der „Ressourcentheorie“ monieren, dass sich Menschen nur begrenzt für politische Probleme interessieren, dass sie nur begrenzte Informationen und Kenntnisse besitzen und sich nur betätigen, wenn sie persönliche, d.h. vor allem ökonomische Vorteile daraus erzielen. Eine Aktivierung mehrheitlich inkompetenter BürgerInnen würde zudem nur das irrationale Element der Politik stärken. Innerhalb der Ressourcentheorie²⁵ sind zur Wahrnehmung von Partizipationschancen ein relativ hoher Kenntnisstand, Informationen, Kontakte usw. notwendig, was hohe Informationskosten und disponible zeitliche Ressourcen bedingt. Außerdem sind die sich aus der jeweiligen Lebenssituation ergebenden Merkmale des Individuums wie Bequemlichkeit, Egoismus, Durchhaltevermögen, Interesse, Betroffenheit usw. handlungsleitend.²⁶

¹⁶ s. Pateman 1970.

¹⁷ s. Barnes/Kaase u. a. 1979.

¹⁸ Dewey 2000.

¹⁹ s. Schiller 1999.

²⁰ s. Verba et al. 1995.

²¹ vgl. z.B. das „magische Fünfeck von Entwicklung“ in Nohlen/Nuscheler 1982, S. 62ff.

²² Dahl 1971.

²³ Bühlmann/Kriesi 2007.

²⁴ Bühlmann/Kriesi 2007.

²⁵ s. z.B. Gabriel 1989.

²⁶ s. Brühl/Kodolitsch 1993, S. 55.

Der partizipativen Demokratietheorie wird ein starker normativer Charakter vorgeworfen, da die institutionellen Strukturen und Rahmenbedingungen, die zur Umsetzung des „utopischen“ Ziels einer Vollinklusion führen, nicht aufgezeigt werden. Demnach bleibt die konkrete Optimierung der Beteiligungsmöglichkeiten, wie auch die Herstellung der individuellen Voraussetzungen für eine Beteiligung, offen.

Die demokratietheoretische Kritik an Partizipation kommt aus unterschiedlichen Lagern. Werden auf der einen Seite mangelnden Partizipationsmöglichkeiten kritisiert und eine radikale Beteiligung im Sinne von Paulo Freire (Transformation und Herausforderung) eingefordert. Insbesondere in der Entwicklungspolitik wird eine übertriebene Beteiligungseuphorie konstatiert. Partizipation und Empowerment werden demnach blindlings zum neuen moralischen Imperativ gemacht. Man sieht ubiquitär ein „quasi religiöses“, partizipatorisches Paradigma, das an christliche Traditionen anknüpft.²⁷ Den Entwicklungsagenturen wird eine neokolonialistische naive Implementation einer „orthodoxen Strategie der Partizipation“ vorgeworfen. Der bloße Einsatz von partizipativen Instrumenten bewirke nicht automatisch eine höhere Effektivität d.h. bessere Policy-Outputs sowie eine höhere Akzeptanz (better planning, monitoring, evaluation, investigation, training and action) und eine bessere Qualifikation (better informed, sense of commitment, giving people control).

Gerechtigkeitslücke

Grundsätzlich wird bei neuen Partizipationsverfahren eine Gerechtigkeitslücke kritisiert. Bei neuen Beteiligungsinstrumenten engagieren sich nur kleine Gruppen, d.h. zumeist wohlgebildete Mittelschichten (partizipative Spaltung). Aufgrund ungleicher Ressourcen kommt es zu einem ungleichen Engagement, das die Rolle der politischen Eliten weiterhin stärkt und beteiligungsferne Gruppen zusätzlich marginalisiert. Demgegenüber haben alte Volksparteien aber insbesondere Wahlen, breite Bevölkerungsschichten mobilisiert. Beim Einsatz neuer Informationstechnologien kommt neben der partizipativen Spaltung auch die digitale Spaltung der Gesellschaft.

Mangelnde Kenntnisse und Verantwortung

Das grundsätzliche Standardargument konstatiert, dass die TeilnehmerInnen in dialogischen Prozessen nicht die nötigen Kenntnisse aufgrund mangelnder (politischer) Verantwortung haben.

Machstrukturen

Bei der Implementation von Beteiligungsinstrumenten wird vor allem die Ignoranz und Naivität gegenüber bestehenden Machstrukturen moniert.

Risikofreudigkeit

Partizipative Großgruppenverfahren neigen leicht zu risikoreichen Entscheidungen.

Gruppendruck

Gruppendruck führt leicht zu irrationalen inhumanen Aktionen gegenüber Fremden.

3. DEMOKRATIE, PARTIZIPATIONSINSTRUMENTE UND –TYPEN

Partizipation lässt sich dabei zunächst vier Konzeptionen – oder Formen – von Demokratie zuordnen, die jeweils unterschiedliche Instrumente und Logiken beinhalten: Repräsentative, direkte, deliberative und demonstrative bzw. symbolische Demokratie.

²⁷ zur Partizipation als moralischer Imperativ der Reformation s. Cooke/Khortari 2001.

Die repräsentative Demokratie basiert vor allem auf Parteienwettbewerb. Hierzu zählt in erster Linie die Beteiligung an Wahlen auf unterschiedlichen Ebenen des politischen Systems, aber auch die Mitarbeit in einer Partei, und die Kandidatur um Ämter und Mandate.

Ebenfalls zur numerischen Demokratie zählt die direkte Demokratie. Hierunter werden z.B. BürgerInnen- und Volksentscheide, Petitionen, Initiativen und Referenden, subsumiert. Während die repräsentative Demokratie partei- und personenorientiert ist, stehen bei der direkten Demokratie eher sachbezogene Entscheidungen im Vordergrund.

Als dritte Form mit eigenen Beteiligungsformen ist die demonstrative Demokratie bzw. symbolische Demokratie anzuführen. Diese umfasst zum Beispiel das Schreiben von LeserInnenbriefen, die Teilnahme an politischen Demonstrationen, aber auch die Teilnahme an gewalttätigen Ausschreitungen und politische Gewalt gegen Sachen und Personen.

Als vierter Bereich politischer Partizipation bzw. vierte Konzeption von Demokratie ist ihre deliberative Variante zu nennen. Diese basiert auf offenen Foren als konsenssuchende Beteiligungsinstrumente.

Tabelle 1: Politische Beteiligung und Demokratie

Repräsentative Demokratie		Direkte Demokratie
Wahlen		Initiative/Entscheid
Demonstrative (symbolische) Demokratie		Deliberative Demokratie
Demonstration		Modernes Vorschlagwesen (Bürgerhaushalt)

Quelle: Zur Erläuterung s. z.B. Kersting 2012.

3.1 DEMOKRATIEKONZEPTIONEN UND REPRÄSENTATIVITÄT: WAHLEN

Wahlen in Deutschland waren ein Garant für eine breite Beteiligung. Die Wahlmotivation der deutschen BürgerInnen war sehr hoch.²⁸

Wichtige Gründe für die Wahlenthaltung sind die sinkende Parteibindung und Milieu-Umstrukturierungen, die zu Individualisierung und Loslösung aus festen gesellschaftlichen Strukturen (Familie, Kirche, Gewerkschaft, Parteien) führen. Issue- und KandidatInnenorientierung werden aufgrund der mangelnden Bindung wichtiger und führen zu einer Flexibilisierung des Wahlverhaltens, aber auch zum Abbau der Wahlnorm (Wählen als BürgerInnenpflicht). In kleinen Gemeinden wie auch in aktiven Nachbarschaften ist der Bedeutungsverlust dieser traditionellen Integrationselemente schwächer oder wird durch engere soziale Netzwerke kompensiert. Dies bewirkt nicht nur einen höheren Gruppendruck beim Wählen, sondern auch oft eine stärkere Beteiligung bei anderen Partizipationsformen.²⁹

Bei der Bundestagswahl 1990 lag der Anteil der NichtwählerInnen in den alten Bundesländern bei 21,4% und in den neuen Bundesländern bei 25,5%. Auch bei der Bundestagswahl 1994 gab es im Westen (19,5%) weniger NichtwählerInnen als im Osten (27,4%).³⁰ Nach einer weitgehenden An-

²⁸ s. Kersting 2004.

²⁹ s. Kersting 2008.

³⁰ s. Renz 1997.

gleichung bei der Wahl 1998, sank die Wahlbeteiligung 2002 im Vergleich zur vorherigen Wahl in den neuen Bundesländern weit über dem Durchschnitt (Mecklenburg-Vorpommern mit einem Minus von 8,8%).³¹

Tabelle 2: Entwicklung der Wahlbeteiligung in Deutschland 1980-2009 (Angaben in Prozent).

	Bundestagswahlen	Landtagswahlen	Europawahlen
1980	88,6		
		82,8	
1983	89,1		
		78,8	56,8
1987	84,3		
		74,2	62,3
1990	78,5		
		69,1	
1994	79,1		
		68,32	60
1998	82,2		
		65,92	45,2
2002	79,1		
2005	79,1	64,7	
2009	70,8	62,9	43,3

Anmerkung: Jeweils Mittel aus der Summe aller Landtagswahlen zwischen den Bundestagswahlen, bis 1989 nur alte Bundesländer Quelle: s. Kersting/Woyke 2012 S. 34.

3.2 DIREKTE DEMOKRATIE: LOKALE REFERENDEN

Es wird deutlich, dass ähnlich wie bei den Wahlen je nach Gemeindegröße die Beteiligung an BürgerInnenentscheiden variiert. Dies wurde bereits bei den Quoren, die in vielen Bundesländern sich an der Gemeindegröße orientieren, berücksichtigt. Grundsätzlich liegt die Beteiligung bei BürgerInnenentscheiden in der Regel niedriger als bei Bundes- und Landtagswahlen und auch niedriger als bei Kommunalwahlen. Dennoch ist dies abhängig vom jeweiligen Thema. In der Gemeindegröße bis 10.000 EinwohnerInnen beteiligen sich im Durchschnitt noch etwa 51% der BürgerInnen, bei den

³¹ s. Kersting 2004.

Kleinstädten bis 100.000 EinwohnerInnen geben noch 42,5% ihr Votum ab. In den Metropolen über 500.000 EinwohnerInnen beteiligt sich im Schnitt nur noch jede und jeder Fünfte (21%).

Mit der Einführung der lokalen BürgerInnenbegehren und BürgerInnenentscheide in den 1990er Jahren haben diese einen starken Zulauf bekommen. Derzeit bestehen kaum Untersuchungen und Hinweise, dass in Bezug auf das Geschlecht, unterschiedliche Beteiligungsquoten zu verzeichnen sind.

Tabelle 3: Beteiligung an Bürgerentscheiden nach Gemeindegröße

Gemeindegröße (EinwohnerInnen)	Anzahl BürgerInnenentscheide	Durchschnittliche Abstimmungs-beteiligung in Prozent
bis 5.000	787	60,8
5.000 bis 10.000	351	51,0
10.000 bis 20.000	309	43,8
20.000 bis 30.000	146	41,4
30.000 bis 50.000	109	37,8
50.000 bis 100.000	100	32,5
100.000 bis 200.000	84	32,6
200.000 bis 500.000	47	29,1
> 500.000	13	20,9
Gesamt	1.946	50,4

Quelle: s. Rehmet/Mittendorf 2008, S. 28.

3.3 DELIBERATIVE VERFAHREN: BÜRGERINNENHAUSHALTE

BürgerInnenhaushalte haben in Deutschland einen enormen Aufschwung erhalten. BürgerInnenhaushalte waren bereits in den achtziger Jahren in Lateinamerika, insbesondere in Brasilien und Peru, initiiert worden. In Peru wurden sie sogar in der Verfassung verankert. In Brasilien wurden sie in der Mehrzahl der großen Städte implementiert.³² In Europa wurden sie insbesondere in Großbritannien, Frankreich, Spanien und Italien umgesetzt. Seit 2007 ist der Trend auch in Deutschland angekommen.

³² s. Kersting 2009.

Tabelle 4: BürgerInnenhaushalte in deutschen (Groß-)Städten 2011 (Auswahl)

Stadt (BH seit)	Verfahren	Zeitfenster	Vorschläge	TeilnehmerInnen-zahl (Quote in %)	Kommentar
Köln (2008)	Online	4 Wochen Vorschlagsammlung und Abstimmung parallel	643	7.181 / 1.007.119 (0,7%)	-
Frankfurt/Main (2011)	Methodenmix (Online + BürgerInnenforum)	4 Wochen (Sammlung, Abstimmung)	1.328	2.819 / 679.664 (0,4%)	-
Bonn (2005)	Online (Sparvorschläge von VW und BürgerInnen)	4 Wochen	1.494	12.754 / 324.899 (3,9%)	-
Münster (2011)	Methodenmix, stadtteilbezogen	5 Wochen Vorschlagsammlung; 7 Wochen Abstimmung	440	3.929 / 279.803 (1,4%)	Anteil Frauen 43%
Berlin-Lichtenberg (2005)	Methodenmix	4 Monate Vorschlagsammlung; 2 Wochen Abstimmung; 4 Wochen Haushaltsabstimmung	230	10.488 / 263.432 (4,0%)	50.000 kontaktierte Haushalte (6,2% Rücklauf)
Oldenburg (2010)	Methodenmix (Online + BürgerInnenforen + postalische Befragung)	4 Wochen Vorschlagsammlung, 3 Wochen Abstimmung	158	1.745 / 162.481 (1,1%)	64 TeilnehmerInnen Präsenzveranstaltungen; 499 Online; 1182 postalische Abstimmung
Potsdam (2006)	Methodenmix	6 Monate	617	8.750 / 156.906 (5,6%)	-
Jena (2007)	Postalische und Onlinebefragung zu fixem Themenbereich	-	-	3.080 / 105.129 (2,9%)	Kultur; 15.000 Fragebögen (16% Rücklauf)

Quelle: Angaben aus Schneider 2012, S. 56, s. auch Kersting 2013. Datenquellen sind die Internetauftritte der Städte.

Bei der Mehrzahl der deutschen BürgerInnenhaushalte handelt es sich in der Regel um ein modernes Vorschlagswesen, das primär das Internet nutzt, allerdings auch BürgerInnenforen und postalische Befragungen einsetzt. Über Bewertungsmechanismen und Abstimmungen werden die Haushaltsvorschläge priorisiert, um so das Meinungsbild in der Bevölkerung zu erfassen. Deliberative

Momente, also die Diskussion von einzelnen Vorschlägen zwischen den BürgerInnen, aber auch mit VertreterInnen aus Politik und Verwaltung, sind dabei unterschiedlich ausgeprägt. Während Oldenburg erst bei der dritten Durchführung eines BürgerInnenhaushalts Möglichkeiten zur Diskussion der Vorschläge anbot, haben Solingen, Essen und Köln dies schon wesentlich früher realisiert.

Die Teilnahmequoten sind dabei recht unterschiedlich. Lünen konnte im Januar 2012 beispielsweise lediglich 125 von 87.530 EinwohnerInnen (0,1%) mobilisieren, während Potsdam 8.750 von 156.906 (5,6%) und Berlin-Lichtenberg gar 10.488 von 263.432 EinwohnerInnen (4,0%) zur Beteiligung bewegen konnten.

3.4 DEMONSTRATIVE UND SYMBOLISCHE DEMOKRATIE

Seit dem Protest gegen Stuttgart 21 wird häufig eine Zunahme politischen Protests in Deutschland konstatiert. Dabei zeigen sich demonstrative Protestformen mit der Schuldenkrise in vielen europäischen Ländern (siehe zum Beispiel Großbritannien, Spanien) aber auch in Form von Demokratisierungsprozessen beispielsweise in Nordafrika (Arab Spring). Über die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien stehen neue Formen der Mobilisierung zur Verfügung.

Bis in die frühen siebziger Jahre wurde der starke Fokus der Deutschen auf Wahlen kritisiert. Erst mit der partizipativen Öffnung in den siebziger Jahren und nach der Wiedervereinigung in den neunziger Jahren entwickelte sich Deutschland zur vollwertigen Demokratie. Konstatierte Almond noch am Ende der fünfziger Jahre in Deutschland eine „Schönwetterdemokratie“, so entwickelte sich hieraus spätestens in den Siebzigern eine „partizipatorische Revolution“. ³³ Kaase (1982) ³⁴ widerlegt das 1963 von Almond und Verba (1980) festgestellte Partizipations- und Identifikationsdefizit somit bereits für die Siebzigerjahre. ³⁵ Galten die Deutschen bis in die siebziger Jahre als protestfaul, so hat sich dieses insbesondere mit den Protesten gegen Stuttgart 21 geändert. Bei genauer Beobachtung zeigt sich jedoch, dass politische Demonstrationen episodisch in der deutschen Geschichte anzutreffen sind. ³⁶ Dabei wechseln häufig die Themen und sind insbesondere bis in die siebziger Jahre durch Autoritarismus- und Demokratiedebatten geprägt, während in den darauffolgenden Jahren zunächst die Friedensbewegung große Demonstrationen evoziert und 1989 die Wiedervereinigung im Vordergrund steht. Demonstrativer Protest basiert dabei in der Regel auf einer Wahrnehmung einer kollektiven politischen Unzufriedenheit, dem Vorhandensein einer kritischen Masse sowie organisatorischer Agenten, sowie der Existenz günstiger Rahmenbedingungen (Windows of Opportunity), das heißt nicht nur die Erwartung repressiver staatlicher Reaktionen, sondern vielmehr einer positiven Erwartungshaltung in Bezug auf die Erfolge des Protests. ³⁷

Eine vermehrte BürgerInnenbeteiligung führt aber nicht zu einer befürchteten Entrationalisierung des politischen Prozesses. Im Gegenteil, besonders jene Gruppe, die das gesamte Spektrum konventioneller Aktivitäten ausschöpft und zudem auf die legalen Protestaktivitäten zurückgreift, entspricht weitgehend den Lehrbuchvorstellungen von der bzw. dem mündigen BürgerIn. ³⁸ Empirisch lässt sich keine überdurchschnittliche Unzufriedenheit der „ProtestiererInnen“ mit dem politischen System nachweisen. Die Unzufriedenheit konzentriert sich auf das Parteiensystem und die PolitikerInnen. Die Aktionen außerhalb des etablierten Institutionengefüges scheinen nicht geeignet, alle bislang inaktiven und benachteiligten Gruppen für den politischen Prozess zu mobilisieren.

³³ Kaase 1982.

³⁴ Kaase 1982, S. 182.

³⁵ s. Almond/Verba (1980).

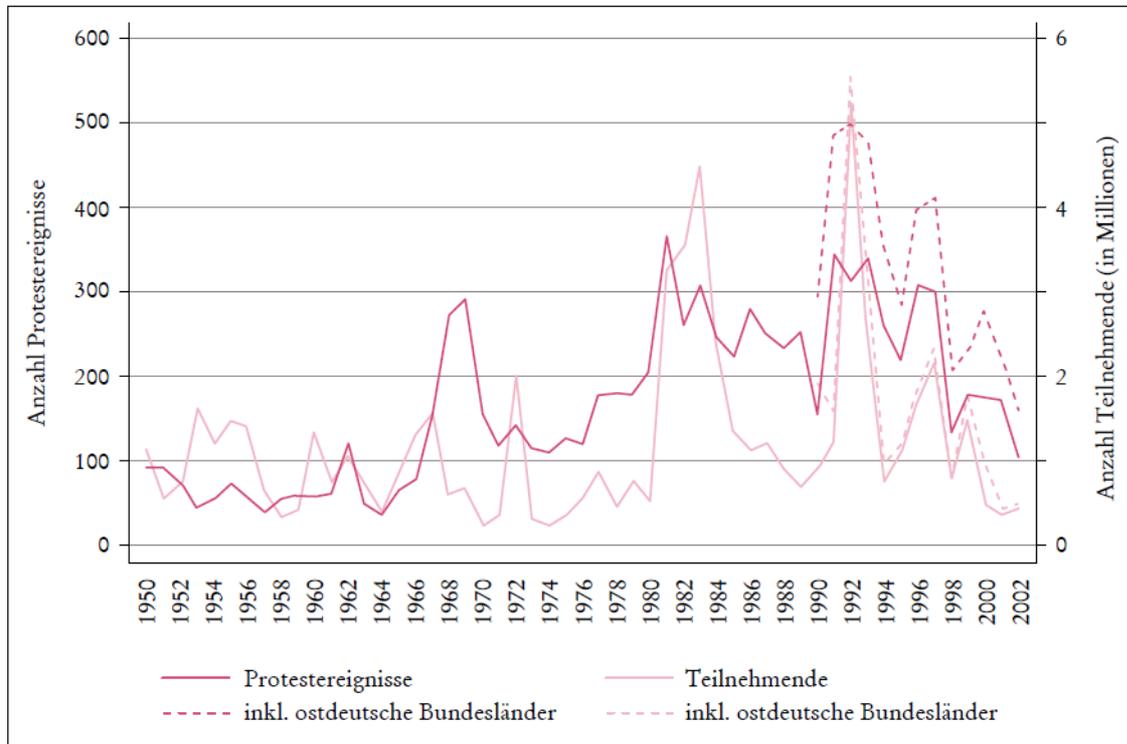
³⁶ s. Taylor/Jodice 1983; Hutter/Teune 2012.

³⁷ s. Rucht 2012.

³⁸ s. Gabriel 1989, S. 149.

Es sind weiterhin Personen mit einer hohen Schulbildung, die viele BürgerInneninitiativen und politischen Protest dominieren.

Abbildung 2: Entwicklung des Protestvolumens in Deutschland



Quelle: Hutter/Teune 2012, S. 12.

Detaillierte Analysen des politischen Protests zeigen, dass neue Altersgruppen zunehmend politischen Protest nutzen. „Die Sitzblockade ist in der Mitte der Gesellschaft angekommen.“³⁹.

Aktuelle Fallbeispiele sind die Demonstrationen gegen den Stuttgarter Bahnhof („Stuttgart 21“) und den Bau des Flughafens Berlin-Brandenburg. Grundsätzlich zeigt sich dabei eine deutliche Männerdominanz bei den Protestierenden bei Stuttgart 21 und in noch höherem Maße bei den Protestierenden gegen den Flughafen Berlin-Brandenburg⁴⁰. Schaut man sich die unterschiedlichen Altersgruppen an, so sind bei Stuttgart 21 im Jahr 2010 etwa 20% der Beteiligten über 55 Jahre, während diese Gruppe beim Protest gegen Berlin-Brandenburg in 2011 sogar rund 45% ausmacht. Die Zahl der TeilnehmerInnen mit einem höheren Bildungsabschluss überwiegt. Bei Stuttgart 21 verfügen nahezu vier Fünftel der TeilnehmerInnen über ein Abitur, einen Universitätsabschluss oder eine Promotion. Beim Protest gegen den Flughafen Berlin-Brandenburg hatten gar rund 61% einen Universitätsabschluss oder eine Promotion.

³⁹ Rucht zit. nach Höge. 13.10. 2010.

⁴⁰ s. Göttinger Institut für Demokratieforschung 2010.

LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

- Almond, Gabriel/Verba, Sidney (1963). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Barnes, Samuel H./Kaase, Max (1979). *Political action: Mass participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills: Sage.
- Dahl, Robert A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.
- Dewey, John 2000: *Demokratie und Erziehung*. Weinheim: Beltz.
- Gabriel, Oscar W. (1989). *Kommunale Demokratie zwischen Politik und Verwaltung*. München: Minerva.
- Göttinger Institut für Demokratieforschung (2010). *Neue Dimensionen des Protests? Ergebnisse einer explorativen Studie zu den Protesten gegen Stuttgart 21*. www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2010/11/Neue-Dimensionen-des-Protests.pdf [letzter Zugriff 14.8.2012].
- Göttinger Institut für Demokratieforschung (2011). *Die Proteste gegen den Flughafen Berlin Brandenburg (BER/BBi)*. Eine explorative Analyse der Protestteilnehmer. www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2011/08/Studie_BBI_Zusammenfassung.pdf [letzter Zugriff 14.8.2012].
- Höge, Helmut 2010: *Bürgerbewegung/The big project to end all big projects*. TAZ-blogs: http://blogs.taz.de/hausmeisterblog/2010/10/13/buergerbewegungthe_big_project_to_end_all_big_projects/ [letzter Zugriff 14.8.2013].
- Huntington, Samuel 1976: *No easy choice. Political participation in developing countries*. Cambridge: Harvard University Press
- Hutter, Sven/ Teune, Simon (2012). *Politik auf der Straße: Deutschlands Protestprofil im Wandel*. In: *APuZ* 25–26/2012: 9–17.
- Kaase, Max (1982). *The Ideology of Participation and the Waning Basis for Consensus in Western Democracies*. Papier 12th IPSA World Congress, 9.-14. August 1982, Rio de Janeiro.
- Kersting, Norbert (2004). *Nichtwähler: Diagnose und Therapieversuche*. In: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*. Heft 2/2004: 403–427.
- Kersting, Norbert (2005). *Die Zukunft der lokalen Demokratie. Modernisierungs- und Reformmodelle*. Frankfurt/Main: Campus.
- Kersting, Norbert (2008). *Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kersting, Norbert (2008). *Innovative Partizipation: Legitimation, Machtkontrolle und Transformation. Eine Einführung*. In: Kersting, Norbert (Hrsg.). *Politische Beteiligung. Einführung in dialogorientierte Instrumente politischer und gesellschaftlicher Partizipation*. Wiesbaden: VS Verlag, S. 11-39.

- Kersting, Norbert (Hrsg.) (2012). *Electronic Democracy*. Opladen: Verlag Barbara Budrich.
- Kersting, Norbert (2012): *Partizipation, Akzeptanz und Repräsentativität*. Vortrag Bertelsmann-Konferenz . Berlin
- Kersting, Norbert/Caulfield, Janice/Olowu, Dele/Nickson, Andrew/Wollmann, Hellmut (2009). *Local Governance Reform in Global Perspective*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Kersting, Norbert/Woyke, Wichard (2012). *Vom Musterwähler zum Wutbürger? Politische Beteiligung im Wandel*. Münster: Aschendorff Verlag.
- Nohlen, Dieter/Nuscheler, Franz (Hg.) 1992: *Handbuch Dritte Welt*. Bonn.
- Pateman, Carole 1970: *Participation and Democratic Theory*. London.
- Rehmet, Frank/Mittendorf, Volker (2008). *Erster Bürgerbegehrensbericht Deutschland 1956–2007: Mehr Demokratie e. V.*
- Renz, Thomas (1997). *Nichtwähler zwischen Normalisierung und Krise. Zwischenbilanz zum Stand einer nimmer endenden Diskussion*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 28 (4): 572–591.
- Roth, Dieter/Wüst, Andreas M. (2007) *Emanzipiert und ungeliebt: Nicht-, Wechsel- und Protestwähler in Deutschland*. In: Patzelt, Werner J./Sebaldt, Martin/Kranepohl, Uwe (Hrsg.). *Res Publica Semper Reformanda. Wissenschaft und politische Bildung im Dienste des Gemeinwohls*. Wiesbaden: VS Verlag: 390–412.
- Rucht, Dieter (2012). *Massen mobilisieren*. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 25–26 2012: 3–9.
- Schiller, Theo (1999). *Prinzipien und Qualifikationskriterien für Demokratie*. In: Berg-Schlosser, Dirk/Giegel, Hans-Joachim (Hrsg.). *Perspektiven der Demokratie*. Frankfurt: Campus: 28–56.
- Schmidt, Carmen (2008). *Wählerverhalten auf kommunaler Ebene. Eine Analyse am Beispiel der Kommunalwahl in Osnabrück*. *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 3/2008: 581–594.
- Schneider, Sebastian (2012). *Bürgerhaushalt Oldenburg 2011/2012. Evaluationsbericht. Dokumentation*. Oldenburg: Universität Oldenburg.
- Steinbrecher, Markus (2009). *Politische Partizipation in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos.
- Taylor, Charles L./Jodice, David A. (1983). *World Handbook of Political and Social Indicators*. New Haven: Yale University Press.
- Uehlinger, Hanns-Martin (1988). *Politische Partizipation in der Bundesrepublik: Strukturen und Erklärungsmodelle*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Verba, Sidney/ Norman Nie 1972: *Participation in America. Political Democracy and social equality*. New York: Harper and Row

TABELLEN- UND ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Tabelle 1: Politische Beteiligung und Demokratie	7
Tabelle 2: Entwicklung der Wahlbeteiligung in Deutschland 1980-2009 (Angaben in Prozent).....	8
Tabelle 3: Beteiligung an Bürgerentscheiden nach Gemeindegröße.....	9
Tabelle 4: BürgerInnenhaushalte in deutschen (Groß-)Städten 2011 (Auswahl).....	10
Abbildung 1: Politische Beteiligung und bürgerschaftliches Engagement.....	2
Abbildung 2: Entwicklung des Protestvolumens in Deutschland.....	12

JOHANNA KLATT: ERST DIE ARBEIT, DANN DIE BETEILIGUNG? SOZIAL BENACHTEILIGTE UND BÜRGERINNENGESELLSCHAFT

Inmitten der Demokratiedebatten der vergangenen Jahre ist der Begriff der Bürgerin bzw. des Bürgers wieder stärker in den Mittelpunkt gerückt. Hierauf weisen nicht nur die mannigfache mediale Berichterstattung und deren wissenschaftliche Begleitung¹ der Partizipationsthematik im Allgemeinen hin,² sondern auch die zum Teil hitzigen Debatten der sogenannten „Wut“- und „MutbürgerInnen“ innerhalb der Zivilgesellschaft selbst. Diese lassen sich etwa in Foren von BürgerInneninitiativen, in etlichen Presse- und Onlineartikeln oder auf Veranstaltungen beobachten. In der Tat ist der gegenwärtige zivilgesellschaftliche Raum geprägt von ebenso vitalen wie vielfältigen Formen der gemeinschaftlichen Interessenvertretung; von Bürgerinnen und Bürgern, die auf die Straße gehen, die für ihre eigenen oder die Interessen von FreundInnen, Bekannten oder sonstigen Verbündeten eintreten oder die gegen etwas aufbegehren. Diese aufgebrachte Seite der Zivilgesellschaft ist nicht nur elementarer Bestandteil einer lebhaften demokratischen Kultur. Sie ist überdies ein besonders wertvoller Aspekt von Engagement und Freiwilligkeit. Dem politischen Bereich der Zivilgesellschaft, sofern sich hier klare Grenzen ziehen lassen, kommt damit eine ganz besondere Bedeutung zu. Konsequenterweise beschäftigen sich ganze Forschungszweige, von der politischen Partizipations- bis zur Protestforschung, nicht erst seit den Ereignissen in Stuttgart, sondern bereits seit einigen Dekaden im weitesten Sinne mit der Beteiligungsthematik. Vielfältige Gründe sprechen daher dafür, den politischen Zweig der Zivilgesellschaft gesondert zu klassifizieren und von anderen thematischen Facetten der BürgerInnengesellschaft abzugrenzen. Von Formen des Kümmerns, des Miteinander-Handelns oder des gemeinschaftlichen Interagierens etwa.

Doch es gehört gewiss mehr zur Zivilgesellschaft, weshalb sie in quantitativen Umfragen auch weiter gefasst wird. Zu ihr zählen auch weniger sichtbare Aktivitäten: von der simplen Teilnahme im lokalen Fußballverein über das ehrenamtliche Engagement für die oder den krankeN NachbarIn bis hin zur aktiven Mitarbeit als Freiwillige bei einem Hospiz oder im Kindergarten. Wenn von der Zivil- oder BürgerInnengesellschaft die Rede ist, so ist damit meist ein Potpourri an verschiedenen Leistungen von Bürgerinnen und Bürgern für die Gesellschaft gemeint. Der Blick aus der Metaperspektive mag aus vielerlei Gründen eine gesonderte Betrachtung des politischen vom sozialen Engagement nahe legen. Wechseln wir jedoch unsere Position auf eine Mikroperspektive der Gesellschaft und fokussieren auf den jeweiligen Nukleus eines demokratischen Staates, den Bürger oder die Bürgerin, so wird ein wichtiger Zusammenhang zwischen den verschiedenen Ausprägungen von Engagement offenbar. Das Handeln im Kollektiv, in einer Arbeitsgruppe oder einem Verein, das gemeinsame Anpacken in einem kulturellen oder sozialen Projekt oder gar das Miteinander-Kämpfen im Sportteam sind zentrale Lern- und Erfahrungswelten. Welten, in denen der *Citoyen* erste Erfahrungen im gemeinschaftlichen Handeln sammelt, seinen oder ihren Gemeinsinn schärft und sich selbst in der Gruppe als selbstwirksam begreift.³

¹ Vgl. etwa die Sammelrezension bei Marg 2012.

² Grundsätzlich zur Partizipationsfrage vgl. Klatt 2012a, S. 3-9.

³ Zur Relevanz des so genannten Selbstwirksamkeitseffektes vgl. aktuell Walter/ Butzlaff/Geiges/ Marg 2013.

Informelle Lernorte: Ausbildungen im „Etwas-auf-die-Beine-stellen“

Eine äthiopische Bewohnerin eines sozial schwachen Quartiers beispielsweise, die tiefgreifende Erfahrungen darin gemacht hat, die wöchentlichen Treffen von Müttern mit Migrationshintergrund in ihrem lokalen Umfeld zu organisieren, erwirbt in der *sozialen Praxis* ihrer ehrenamtlichen Tätigkeit entscheidende Fähigkeiten, die sie zu einer *politischen* Gestalterin ihrer Gemeinschaft⁴ befähigen können.⁵ Denn sie hat in diesem Zusammenhang bereits Vertreterinnen und Vertreter der Stadt, der Verwaltung und der Organisationen vor Ort kennengelernt und dabei den Mut gesammelt, mit öffentlichen Stellen und EntscheidungsträgerInnen zu sprechen. Sie ist jemand, die im sozialen Bereich gelegentlich die „Fahne“ vorne weg getragen hat, die es sich zugetraut hat, etwas auf die Beine zu stellen, für andere zu sprechen – und sei es „nur“ für den Bedarf einer neuen Tischtennisplatte oder eines neuen Jugendzentrums. Nichtsdestotrotz eröffnet sie damit für sich (und andere!) potenzielle politische Handlungsräume.

Aus dieser Perspektive der und des Einzelnen heraus wird verständlich, warum Alexis de Tocqueville, der französische Denker und Philosoph, vor knapp zweihundert Jahren nach einer Reise in die damals noch junge demokratische Kultur der Vereinigten Staaten ein von persönlicher Begeisterung und Ideen sprudelndes Werk schuf: „Über die Demokratie in Amerika“, ein Werk, das bis heute die Zivilgesellschaftsforschung prägt wie kein anderes. Seine grundsätzliche Überlegung, der Bürger übe sich in den „associations politiques“, führt zu einem ganzheitlichen Verständnis der Zivilgesellschaft.⁶ Es bedeutet, wie Olivier Fehren es beschreibt, „den Begriff des Bürgers in der Bürgergesellschaft wieder ernst zu nehmen“.⁷ Denn die Orte des gemeinschaftlichen Miteinanders sind, wenn man es nach de Tocqueville auf die heutige Zeit übertragen will, Schulen der *Citizen Education*, die Bürgerinnen oder Bürger ausbilden.⁸

Soziale Ungleichheiten unter Protestlerinnen und Protlern

Kaum eine soziale Gruppe in der Gesellschaft, sowohl in der Bundesrepublik wie in Österreich, bedürfte derartiger kollektiver Erfahrungswelten und „Schulen“ so dringend wie Menschen mit niedrigem Bildungsgrad und geringem Einkommen, die sich zudem aufgrund ihres Wohnortes (in einem sozialschwachen Stadtviertel) sozialen Stereotypen und Diskriminierungen ausgesetzt sehen.⁹ Denn sie sind nicht nur im Bereich der politischen Zivilgesellschaft, also bei jeglichen Ausdrucksformen politischer Meinung (von konventionellen Wahlen bis hin zu unkonventionellen Flash¹⁰ – oder Smartmobs¹¹), unterdurchschnittlich vertreten.¹² Dies gilt statistisch auch für das freiwillige Engagement.¹³ Die Wahrscheinlichkeit, dass sich jemand zivilgesellschaftlich engagiert, ist offensichtlich nicht nur vom formellen Bildungsgrad, sondern auch von den (jeweils mehr oder weniger vorhandenen) informellen Engagementserfahrungen jeder und jedes Einzelnen abhängig.

In der Bundesrepublik sind es gerade höher Gebildete, die das Bild der Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung prägen.¹⁴ Tausende direktdemokratischer Initiativen, vom Volksbegehren bis zur BürgerIn-

⁴ Vgl. hierzu das Konzept des Community Organizing. Maßgeblich und in erster Linie: Alinsky 1971, Gegenwärtig für die Bundesrepublik vgl. beispielhaft: Baldas 2010.

⁵ Vgl. hierzu auch ein aktuelles Forschungsprojekt des Göttinger Instituts für Demokratieforschung 2013.

⁶ Vgl. Vila 2006.

⁷ Vgl. Fehren 2011.

⁸ Vgl. Tocqueville 1985.

⁹ Ist hier und im Folgenden von sozial Benachteiligten die Rede, so werden diese über die drei Charakteristika Bildungsgrad, Einkommen und Wohnzugehörigkeit definiert.

¹⁰ Vgl. Klatt 2012b, S. 31-37.

¹¹ Vgl. u.a. Englert/Roslon 2010, S. 64-68.

¹² Vgl. Bödeker 2012.

¹³ Vgl. zuletzt Gensicke 2012.

¹⁴ Vgl. beispielsweise die Proteste gegen das Bauprojekt Stuttgart 21: Göttinger Institut für Demokratieforschung 2010. Zur Ungleichheit moderner politischer Partizipationsformen vgl. auch Klatt/Walter 2011, insbesondere S. 200ff.

neninitiative, erhitzen seit längerem die Gemüter. Die Ansichten, Meinungen und Interessen Ressourcenschwacher sind in diesen unkonventionellen und kleinteiligen Bereichen politischer Partizipation proportional unterrepräsentiert.¹⁵ Grundsätzlich laufen diese Trends im Bereich der politischen Partizipation, die, stark vereinfacht, besonders individualitätsbetonte und informell handhabbare Beteiligungsformen beinhalten, schlimmstenfalls auf eine Gefährdung des Gleichheitsprinzips der Demokratie hinaus.¹⁶ So beschreibt der Historiker Paul Nolte diese Entwicklungen im Bereich der Zivilgesellschaft nicht umsonst äußerst kritisch: „Andererseits sind die neuen Formen des Bürgerengagements, die in den letzten Jahrzehnten gegenüber der klassischen Vereins-, Verbände- und Organisationskultur an Bedeutung gewonnen haben (z.B. Bürgerinitiativen, Protestbewegungen), in auffällig hohem Maße durch eine postbildungsbürgerliche Mittelklasse geprägt und vielfach in weit geringerem Ausmaß zur klassenübergreifenden Integration in der Lage, als das in dem traditionellen Muster der Fall war.“¹⁷ Auch Franz Walter meint ebenso pointiert wie kritisch: Im „neuen Unten“ sei man inzwischen „gleichsam negativ individualisiert“¹⁸. „Die Teilhabedemokratie öffnet und verallgemeinert keineswegs die Chancen aller, wie ihre Befürworter vermuten, eher verfestigt sie die Elitenstruktur moderner Demokratien nach dem Auslaufen der Massen- und Kollektivorganisationen noch“.¹⁹ Dirk Jörke spricht schließlich im Angesicht dieser Teilhabedemokratie sogar von einer „Spielwiese der Modernisierungsgewinner“²⁰.

Diese kritischen Einwände sollen an dieser Stelle weder die Qualität oder den Wert der gegenwärtigen Protest- oder Engagementkulturen abwerten, noch sind sie ein staats- oder parteienapologetischer Impetus, der sich gegen die „unbequeme“ Lautstärke der *Citoyens* wendet und diese herabwürdigend darstellen will. Vielmehr ist diesen – der Zivilgesellschaft selbst gegenüber – durchaus kritischen Tönen gemein, dass sie vor dem Hintergrund eines egalitären Demokratieverständnisses geäußert wurden, das die Gleichheit der Vertretung von Interessen und Meinungen aller verschiedenen sozialen Gruppen anstrebt.

Stärken und Schwächen der gegenwärtigen Zivilgesellschaftskultur

Gleichzeitig finden sich hinsichtlich der Entwicklungen von Engagement und Beteiligung in der Bundesrepublik und in Österreich natürlich viel Positives. Hier lässt sich in erster Linie eine besondere Stärke der derzeitigen Zivilgesellschaft im Allgemeinen attestieren.²¹ Ihre Schlagkraft erscheint natürlich ohne Zweifel gewinnbringend für die Demokratie.²² Es gibt inzwischen diverse Formen, zum Teil immer mehr und immer neue, sich politisch zu engagieren. Dies kann sich durchaus befruchtend auf das demokratische System auswirken.²³ Außerdem kann die Zivilgesellschaft vielleicht gerade aufgrund ihrer Kleinteiligkeit zielgerichtet und effektiv gegen oder für ein bestimmtes Thema eintreten; womöglich auch einem starken Lobbyismus von Seiten der Wirtschaft entgegenwirken und so Politik und Gesellschaft auf höheren Ebenen beeinflussen. Frei interpretiert: Die Wirtschaftslobby ist stark. Da muss auch die zivilgesellschaftliche Lobby stark sein.

Doch erhebt man auch für die Zivilgesellschaft den Anspruch, dass möglichst viele verschiedene gesellschaftliche Gruppen zu gleichberechtigten Stücken an ihr teilhaben, so stellt sich ganz zentral die Frage nach der sozialen Basis der heute so ungemein populären Formen des Engagements. Für welche sozialen Typen sind unkonventionelle Beteiligungsformen besonders geeignet? Auf wen

¹⁵ Vgl. Walter/Butzlaff/Geiges/Marg 2013.

¹⁶ Schäfer 2011, S. 53-59.

¹⁷ Nolte 2003, S. 45.

¹⁸ Walter 2011a.

¹⁹ Walter 2011b, S. 63.

²⁰ Jörke 2011, S. 13-18.

²¹ Vgl. Klatt 2012c.

²² Vgl. Wollebaek/Strømsnes 2007, S. 249-263.

²³ Vgl. Norris 2002, insb. S. 211ff.

wirken sie weniger attraktiv? Und warum? Diesen Fragen muss sich die Zivilgesellschafts- und politische Partizipationsforschung gegenwärtig stellen. Doch nicht nur das: Denn auch sie sollte sich langfristig an der Suche nach Wegen beteiligen, wie auch Menschen mit niedrigen individuellen Ressourcen und kaum Zutrauen in sich selbst dazu befähigt werden können, auf dieser „Spielwiese“ mitzuspielen.

Individuelle Voraussetzungen für bürgerschaftliches Engagement

Was sind also die grundsätzlichen Voraussetzungen dafür, dass jemand – sei es im sozialen oder politischen Bereich der Zivilgesellschaft – sich und womöglich auch seine politischen Meinungen und Ansichten aktiv einbringt? Welche gesellschaftlichen oder persönlichen Hindernisse erschweren wiederum ein solches Handeln?

In einem Forschungsprojekt des Göttinger Instituts für Demokratieforschung, das sich den Gründen für Nicht-Engagement und Inaktivität sowie den Einstellungen gegenüber der BürgerInnengesellschaft von Bewohnerinnen und Bewohnern sozial benachteiligter Stadtteile widmete, zeigten sich zwar nur wenige unserer GesprächspartnerInnen sonderlich politisch aktiv, weder in Parteien, Gewerkschaften noch in anderen Organisationen.²⁴ Und nur sehr vereinzelt berichtete jemand, dass er oder sie an einer Unterschriftenaktion teilgenommen, sich im Internet virtuell engagiert, etwas boykottiert oder eine BürgerInneninitiative unterstützt hätte. Jedoch hieß es meist, trotz aller vorhandenen Fremde gegenüber Politik und Parteien, an einem Punkt unserer Gespräche: „Aber ich gehe wählen!“. Das individuelle Wahlrecht war für die meisten Befragten nicht nur wichtig im Allgemeinen, sondern auch die persönlich nächstliegende und oftmals einzige Form einer politischen Beteiligung. Wählen zu gehen bleibt damit – auch in Zeiten der Internetpartizipation und der wachsenden Varianten von BürgerInnenbeteiligung – *die* demokratische Beteiligungsform, deren Zugangsschwelle am niedrigsten liegt. Die gegenwärtig besonders populären Formen politischer Beteiligung, qua BürgerInneninitiative oder Unterschriften Einfluss auf die Parlamente und Räte anzustreben, erweisen sich damit als sozial ungleicher als die – ebenso bereits sozial ungleich verteilte – klassische Partizipationsvariante, die eigene politische Meinung durch den Gang zur Wahlurne auszudrücken.

Als Gründe für die Scheu vor politischer Beteiligung spielt wiederum die geforderte Eigen- oder Selbstinitiative eine wichtige Rolle.²⁵ Viele unserer Gesprächspartnerinnen und -partner trauten sich schlicht keine *Eigeninitiative* zu. Der Gedanke, sich Neuem zu nähern oder etwas Unbekanntes auszuprobieren, lag meist so fern, so dass das Mitmachen bei Flashmobs, BürgerInneninitiativen, Unterschriften- oder Onlineaktionen überhaupt nicht zur Debatte stand. Die Bundesregierung spricht in diesem Zusammenhang von „Mechanismen des Selbstausschlusses“, die – neben den „harten“ Faktoren Einkommen und niedriger sozialer Status – zusätzlich dazu führen, dass sozial Benachteiligte sich „ein Engagement nicht zutrauen“.²⁶

Gegenseitige Hilfsstrukturen

Gleichzeitig stößt man in sozial schwachen Stadtvierteln auf deutlich mehr Engagement und gegenseitige Hilfsstrukturen, als es Ergebnisse aus breitflächig angelegten Fragebogenuntersuchungen gewöhnlich nahe legen. Viele Bewohnerinnen und Bewohner greifen sich gegenseitig unter die Ar-

²⁴ Vgl. Klatt/Walter (2011).

²⁵ Bei bürgergesellschaftlichem Engagement spielt der Glaube, „dass man die Verhältnisse auch selber beeinflussen kann“ eine Rolle; u.a. aus diesem Grund ließe sich von einem „Rückzug der Armen“ sprechen, argumentieren Böhnke/Dathe 2010, S. 17.

²⁶ Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode: Unterrichtung durch die Bundesregierung. Lebenslagen in Deutschland – Dritter Armuts- und Reichtumsbericht, Berlin 2008, online verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/099/1609915.pdf> (zuletzt: 29.04.2013), hier S. 98.

me, engagieren sich für das, was nahe liegt, was selbstverständlich erscheint und daher im Laufe eines qualitativen Gesprächs mitunter nur nebenbei erwähnt wird. Ein abstraktes Aktivitätsmotiv, wie es beispielsweise seit einigen Jahren in der Bundesrepublik in der Berliner Hauptstadt im Herbst als „Woche des bürgerschaftlichen Engagements“ öffentlich gefeiert, gewürdigt und anerkannt wird, erscheint damit nicht zwangsläufig ausschlaggebend für tatsächliches Handeln. Viel eher ist es wohl noch die ganz pragmatische und konkrete Notwendigkeit oder das persönliche Interesse, sich beispielsweise für einen Raum, an dem sich Jugendliche nachmittags treffen können, einzusetzen, einen Frühstückstreff für Eltern von Schulkindern aufzubauen oder ein bestimmtes Sportangebot, an dem es vor Ort noch mangelt, einzurichten.

Die Australierin Deborah Warr unterscheidet in dieser Hinsicht zwischen Geflechtem „to get by“ und „to get ahead“: auf der einen Seite das zivilgesellschaftliche Handeln, also zum Beispiel gegenseitige Hilfsleistungen im Quartier, zum anderen „weiter- und vorankommendes“ Handeln, das sich zum Beispiel an außerhalb des Viertels gelegenen Strukturen und Zielen orientiert. Sie beobachtet unter den Bewohnerinnen eines Stadtviertels einen klaren Überhang an informellem, familienzentriertem und an Kindern orientiertem Netzwerkhandeln „to get by“, also an für das soziale Leben im Stadtviertel unzweifelhaft wertvollen Leistungen und Energien. Eine negative Begleiterscheinung hiervon sei jedoch der „limitierte Kontakt mit öffentlichen Sphären der Interaktion und des civic engagement“. ²⁷ Derlei soziales Engagement führe damit nur in seltenen Fällen ²⁸ zu einem kollektiven Akkumulieren und Artikulieren von gemeinsamen Interessen in der Öffentlichkeit, also zu BürgerInnenbeteiligung im politischen Sinne.

„Viertelkinder“ und „ViertelgestalterInnen“ – Wertvolle Figuren im Viertel

Möchte man die vorhandenen zivilgesellschaftlichen Netzwerke und Aktivitäten vor Ort von außen fördern und anregen, so erscheinen hierfür schließlich zwei BewohnerInnentypen besonders entscheidend. ²⁹ Erstens die so genannten Viertelkinder, unter denen allerdings nicht Kinder in wörtlichen Sinne, sondern Kinder des Viertels – und damit Bewohnerinnen und Bewohner aller Altersgruppen – gemeint sind. Sie zeichnen sich in erster Linie durch ihr positives Verhältnis zu dem Viertel auf, in dem sie aufwachsen. Eine Einstellung, die insbesondere in Quartieren, die von außen als „Problemviertel“ oder „Ghettos“ wahrgenommen werden, nicht selbstverständlich erscheint. Diesem problembehafteten Image sind sich die Viertelkinder durchaus bewusst, greifen es in Gesprächen gelegentlich gleich zu Beginn auf – allerdings, um es daraufhin sofort zu entkräften, dem Klischee den Wind aus den Segeln zu nehmen und es mit persönlichen Erfahrungen aus der eigenen Lebenswelt zu korrigieren. Viertelkinder sehen sich und ihren Nachwuchs in der Zukunft durchaus in „ihrem“ Stadtviertel aufwachsen. Sie frequentieren die Nahbereiche und lokalen Räume in der unmittelbaren Wohnumgebung sehr stark und stellen damit entscheidende Potenziale für zivilgesellschaftliche Aktivitäten im Viertel da. Allerdings sehen sie sich und ihre Rolle hierbei eher als passive TeilnehmerInnen denn als aktive AnregerInnen oder GestalterInnen. Sie wären dabei, sofern Interesse bestünde, sie packen mit an oder unterstützen sich und ihre Nachbarinnen und Nachbarn, Freundinnen und Freunde gegenseitig „to get by“. ³⁰ Damit es zu öffentlichen, oder gar die Grenzen des Quartiers überschreitenden kollektiven Aktivitäten kommt, bedürfte es allerdings der persönlichen Ansprache, des Gefragt-Werdens durch Andere.

Zu diesen Anderen können wiederum Viertelgestalterinnen und -gestalter gehören, die zweite entscheidende Gruppe, wenn es darum gehen soll, zivilgesellschaftliche Aktivität im „Problemviertel“ zu

²⁷ Warr 2006, S. 517.

²⁸ Zu den seltenen Ausnahmen vgl. ebd. S. 516f.

²⁹ Hierzu und im Folgenden Auszüge aus der Typologie des qualitativen Forschungsprojektes, vgl. Klatt/Walter 2011.

³⁰ Vgl. Warr 2006.

unterstützen. Ähnlich wie die Viertelkinder ist ihr Verhältnis zum Quartier positiv besetzt. Auch ViertelgestalterInnen identifizieren sich stark mit „ihrem“ Viertel, wissen dem Negativimage einiges (Positives) entgegenzusetzen. Sie zeichnen sich überdies durch eine entscheidende individuelle Ressourcen aus: das Selbst- und Handlungsbewusstsein als Bürgerinnen und Bürger und der feste Glaube daran, dass eigene Aktivitäten tatsächlich eine Wirksamkeit entfalten können. Sie sehen sich weniger als passive denn als aktive Teile einer Gesellschaft, haben durchaus den persönlichen Mut sowie die sprachliche Kompetenz, für andere und nach außen aufzutreten.

Im Laufe ihres Lebens konnten die ViertelgestalterInnen an bestimmten Stellen entscheidende Erfahrungen der Selbstwirksamkeit sammeln,³¹ die ihnen damit den Schlüssel zum Handeln als öffentliche Akteure an die Hand gegeben haben. Gleichzeitig werden sie als authentische Persönlichkeiten, als „eine von uns“ angesehen, sind entweder im Viertel aufgewachsen oder haben hier über Jahre gelebt. Sie gelten gewissermaßen als „bunte Hunde“ des öffentlichen Nahraumes und damit als Ansprechpartnerinnen und -partner für viele Bewohnerinnen und Bewohner; und zum Teil auch für Akteure aus den „Soziale-Stadt-Programmen“ oder den Kommunen. ViertelgestalterInnen übernehmen damit eine wichtige Brückenposition zwischen unterschiedlichen Lebenswelten, zwischen einer tendenziell mittelschichtig bis akademisch geprägten Kultur von Verwaltungen, Politik und formellen Institutionen einerseits sowie dem konkreten Alltag im Viertel andererseits.

Vom Zusammenhang zwischen Arbeitsgesellschaft und BürgerInnengesellschaft

Um grundsätzlich aktiv zu werden, sei es als Viertelkind oder ViertelgestalterIn, bedarf es in den meisten Fällen der gezielten Ansprache durch andere. Der oder die KollegIn, NachbarIn oder FreundIn, der einmal bereits bei den Frühstückstreffen im NachbarInnenschaftstreff mitgemacht oder im Fußballverein als TrainerIn oder PlatzwartIn Verantwortung übernommen hat, ist die entscheidende Schnittstelle, um auch andere in die Welt bürgergesellschaftlicher Aktivität einzubeziehen.³² Hier wirkt sich gewiss die hohe Arbeitslosigkeit in den Quartieren negativ aus, denn über keine Arbeit oder keinen regelmäßigen Tagesablauf zu verfügen, kann die persönlichen sozialen Netzwerke stark einschränken. In einem solchen Fall traut man es sich häufig kaum zu, die Initiative selbst zu ergreifen, etwas Neues anzufangen oder mal eben im Gemeindezentrum oder dem Sportverein vorbeizuschauen. Zudem saugt vielfach die Suche nach Arbeit jedweden Antrieb, jede Energie- und Zeitressource auf. Sie überschattet jede Bemühung, in der BürgerInnengesellschaft aktiv zu werden. Denn, so die dominierende Wahrnehmung: Bürgergesellschaftliche Aktivitäten könne man sich erst leisten oder gönnen, wenn die basalen materiellen Bedürfnisse erfüllt sind.³³ Erst wenn man über Arbeit und einen geregelten Alltag verfüge, könne man sich dem postmateriellen Gedanken an freizeithliches Engagement widmen.

Häufig handelt es sich bei Viertelgestalterinnen und -gestaltern daher um Individuen, die ihren Lebensfokus nicht (mehr) auf die (Re-)Integration in den Arbeitsmarkt legen, um Bürgerinnen und Bürger beispielsweise, die durch den Eintritt ins RentInnenalter oder eine Erkrankung und mit ihr einhergehende Berufsunfähigkeit vom Druck der Arbeitsplatzsuche befreit agieren. Erst dann können sie ihre Energien vollends dem Engagement widmen. Auch Aktive, die über eine Teilzeitbeschäftigung hinaus ehrenamtlich engagiert sind, gehören zu den Gestalterinnen und Gestaltern des Viertels.

Dieser Typus bewegt sich damit in einem Graubereich zwischen bezahlten und ehrenamtlichen Tätigkeiten, der aus der Sicht der Individuen häufig von prekären persönlichen Beschäftigungsverhält-

³¹ Zum Konzept der Selbstwirksamkeit vgl. Schwarzer/Jerusalem 2002, S. 28-53.

³² Vgl. hierzu u.a. die Befunde von Gensicke 2004, S. 56-72.

³³ Vgl. Klatt/Walter (2011).

nissen begleitet ist. Eine Migrantin beispielsweise, deren pädagogischer Hochschulabschluss in der Bundesrepublik nicht anerkannt wird, die jedoch – vom Fahrrad- oder Schwimmkursen für Frauen mit Migrationshintergrund bis hin zur wöchentlichen Eltern- und Kindgruppe im Viertel – bereits mannigfaltige Leitungsfunktionen bekleidet hat, steht beispielhaft für eine, auf stundenweise Bezahlung und projektartigen Honorarjobs basierende Leistung für das Viertel, die sich nicht immer eindeutig als „Arbeit“ oder „Ehrenamt“ einordnen lässt. Zahlreiche wertvolle Kompetenzen von Migrantinnen und Migranten vor Ort sind damit zwar staatlicherseits nicht offiziell anerkannt, jedoch im Viertel äußerst wertvoll. Leider werden sie damit sowohl finanziell wie gesamtgesellschaftlich nur unter ihrem tatsächlichen Wert gewürdigt.

Eine Diskussion um Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung kann sich daher einer breiteren Diskussion um die Bedeutung von Arbeit in unserer Gesellschaft kaum entziehen. Dies gilt sowohl für die sozialen wie die politischen Bereiche der BürgerInnengesellschaft, denn für beide liegt der Schlüssel für den Zugang zu Engagementwelten im Selbstverständnis der Beteiligten: Ich muss mir und meinem Handeln selbst etwas zutrauen, muss die Zuversicht haben, dass es Wirkung entfalten kann. Ich muss mich als berechtigt empfinden, meine Stimme zu erheben und meine Meinung zu äußern. Eine Voraussetzung für solche persönliche Dispositionen liegt wiederum darin, dass ich mich selbst als Mitglied einer Gesellschaft oder Gemeinschaft wahrnehme, zu der ich etwas beitragen kann. Meist verlaufen derlei Selbstsichten entlang der Teilhabe an der Arbeitswelt. Eine Integration in die lokale *BürgerInnengesellschaft* in sozial benachteiligten Stadtteilen bei gleichzeitiger Desintegration in die *Arbeitsgesellschaft* ist daher kaum die Regel. Ob dies überhaupt erstrebenswert wäre, ist eine politisch durchaus streitbare Frage.³⁴

³⁴ Vgl. hierzu eindrucksvoll kritisch Erlinghagen 1999

LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

- Alinsky, Saul (1971). Rules for Radicals. A pragmatic primer for Realistic Radicals, New York: Vintage Books Edition.
- Baldas, Eugen (Hrsg.) (2010). Community Organizing. Menschen gestalten ihren Sozialraum. Modellprojekt im Deutschen Caritasverband, Freiburg im Breisgau: Lambertus Verlag.
- Bödeker, Sebastian (2012). Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland. Grenzen politischer Gleichheit in der Bürgergesellschaft. OBS-Arbeitspapier 1, Frankfurt a.M.: Otto-Brenner-Stiftung, online verfügbar unter: http://www.otto-brenner-shop.de/uploads/tx_mplightshop/2012_02_07_Boedeker_AP_01.pdf (zuletzt: 29.04.2013).
- Böhnke, Petra/Dathe, Dietmar (2010). Rückzug der Armen. Der Umfang freiwilligen Engagements hängt von der materiellen Lage ab - und von Bildung, in: WZB Mitteilungen (2010) 128, S. 14-17.
- Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode (2008). Unterrichtung durch die Bundesregierung. Lebenslagen in Deutschland – Dritter Armuts- und Reichtumsbericht, Berlin, online verfügbar unter: <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/16/099/1609915.pdf> (zuletzt: 29.04.2013).
- Englert, Carina J./ Roslon, Michael (2010). Gemeinschaft für lau. Der Flashmob als kurzzeitige Form der Vergemeinschaftung. In: merz. Medien + Erziehung. Zeitschrift für Medienpädagogik, 54 (2010), 1, München, S. 64-68, online verfügbar unter: http://www.mediaculture-online.de/fileadmin/bibliothek/englert_flashmob/englert_flashmob.pdf (zuletzt: 22.04.2013).
- Erlinghagen, Marcel (1999). Zur Dynamik von Erwerbstätigkeit und ehrenamtlichen Engagement in Deutschland. In: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung. Diskussionspapier (1999) 190, Berlin: DIW.
- Fehren, Oliver (2011). Wie kommt die Bürgergesellschaft in den Sozialraum? Engagementförderung in benachteiligten Stadtteilen, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, online verfügbar unter: <http://library.fes.de/pdf-files/kug/06236.pdf> (zuletzt: 22.04.2013).
- Gensicke, Thomas (2004). Individuelle Voraussetzungen für freiwilliges Engagement. Analyse des Zugangs zum freiwilligen Engagement unter besonderer Berücksichtigung der Situation in den neuen Ländern. In: Rosenzweig, Beate/Eith, Ulrich (Hrsg.). Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft – ein Gesellschaftsmodell der Zukunft? Wiesenecker Beiträge zu Politik und politischen Bildung 2, Schwalbach/Ts.: Wochenschau Verlag, 2, S. 56-72.
- Gensicke, Thomas (Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend) (2012). Zivilgesellschaft, soziales Kapital und freiwilliges Engagement in Deutschland 1999 - 2004 - 2009; Ergebnisse des repräsentativen Hauptberichts des Freiwilligensurveys 2009: Trenderhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und Bürgerschaftlichem Engagement, Berlin, online verfügbar unter: http://www.bmfsfj.de/RedaktionBMFSFJ/Broschuerenstelle/Pdf-Anlagen/3_20Freiwilligensurvey-Hauptbericht.property=pdf,bereich=bmfsfj,sprache=de,rwb=true.pdf (zuletzt: 29.04.2013).
- Göttinger Institut für Demokratieforschung (2010). Neue Dimensionen des Protests? Ergebnisse einer explorativen Studie zu den Protesten um Stuttgart 21, online verfügbar unter: <http://www.demokratie-goettingen.de/content/uploads/2010/11/Neue-Dimensionen-des-Protests.pdf> (zuletzt: 08.04.2011).

- Göttinger Institut für Demokratieforschung (2013). Wer sind die „ViertelgestalterInnen“ in den Problembezirken? Förderungsmöglichkeiten bürgergesellschaftlicher Strukturen in sozial benachteiligten Stadtquartieren durch sekundäre Schlüsselfiguren. Ergebnisse einer explorativen Studie zu den ViertelgestalterInnen in sozial schwachen Quartieren in Deutschland. Projektbeschreibung online einsehbar unter: <http://www.demokratie-goettingen.de/forschung/projekte/viertelgestalterInnen> (zuletzt: 22.04.2013).
- Jörke, Dirk (2011). Bürgerbeteiligung in der Postdemokratie. In: Aus Politik und Zeitgeschichte (2011) 1-2, S. 13-18.
- Klatt, Johanna/Walter; Franz (2011). Entbehrliche der Bürgergesellschaft? Sozial Benachteiligte und Engagement, Bielefeld: Transcript, S.200ff.
- Klatt, Johanna (2012a). Partizipation: Ein erstrebenswertes Ziel politischer Bildung? In: Aus Politik und Zeitgeschichte, Jg. 62, H. 46/47, S. 3-9.
- Klatt, Johanna (2012b). Denkpause im Bad der Menge. In: INDES - Zeitschrift für Politik und Gesellschaft, 1 (2012), 3, S. 31-37.
- Klatt, Johanna (2012c). Die Macht der Zivilgesellschaft und ihre ungleiche Verteilung. In: Ethik und Gesellschaft. Ökumenische Zeitschrift für Sozialethik (2012) 2, Demokratie und Sozialethik, online verfügbar unter: http://www.ethik-und-gesellschaft.de/mm/EuG-2-2012_Klatt.pdf (zuletzt: 29.04.2013).
- Marg, Stine (2012). Himmelhoch jauchzend oder zu Tode betrübt. In: Blog des Göttinger Instituts für Demokratieforschung, 16.05.2012, online verfügbar unter: <http://www.demokratie-goettingen.de/blog/himmelhoch-jauchzend-oder-zu-tode-betruebt> (zuletzt: 07.05.2013).
- Nolte, Paul (2003). Zivilgesellschaft und soziale Ungleichheit. In: Neue soziale Bewegungen 16 (2003) 2, S. 38-45.
- Norris, Pippa (2002). Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism. Cambridge: Cambridge University Press, S. 211ff.
- Schäfer, Armin (2011). Mehr Mitsprache, aber nur für wenige? Direkte Demokratie und politische Gleichheit. In: MPIfG Jahrbuch 2011-2012, Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, online verfügbar unter: http://www.mpifg.de/pu/ueber_mpifg/mpifg_jb/JB1112/MPIfG_11-12_01_Titel-Inhalt-Editorial.pdf (zuletzt: 29.04.2013).
- Schwarzer, Ralf/Jerusalem, Matthias (2002). Das Konzept der Selbstwirksamkeit. In: Jerusalem, Matthias/Hopf, Dieter (Hrsg.). Selbstwirksamkeit und Motivationsprozesse in Bildungsinstitutionen. In: Zeitschrift für Pädagogik. Beiheft 44, Weinheim, S. 28-53.
- Tocqueville, Alexis de (1985). Über die Demokratie in Amerika, Stuttgart: Reclam (im Original erschienen 1835 bzw. 1840).
- Vila, Dana (2006). Tocqueville and Civil Society. In: The Cambridge Guide to Tocqueville (Hrsg: Vila, Dana). Cambridge u.a.: Cambridge University Press, S. 216-244.
- Walter, Franz (2011a). Vortrag im Rahmen des 31. Sinclair-Haus-Gesprächs der Herbert Quandt-Stiftung, Bad Homburg v.d. Höhe, 06./07.05.2011, im Erscheinen.
- Walter, Franz (2011b). Zwischen Bürgerprotest und Politikerverdrossenheit: Entgleitet uns die Demokratie?, Vortrag auf dem vhw-Kongress „Stärkung lokaler Demokratie“ am 25.02.2011 in Berlin. In: vhw FWS 2/März-April 2011, S. 62-66.

Walter, Franz/Butzlaff, Felix/Geiges, Lars/Marg, Stine (Hrsg.) (2013). Die neue Macht der Bürger. Was motiviert die Protestbewegungen? Hamburg: Rowohlt.

Warr, Deborah J. (2006). Gender, Class, and the Art and Craft of Social Capital. In: The Sociological Quarterly 47 (2006) 33, S. 497-520.

Wollebaek, Dag/Strømsnes, Kristin (2007). Voluntary Associations, Trust, and Civic Engagement: A Multilevel Approach, in: Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly 37 (2007) 2, S. 249-263.

KATHARINA HAMMER UND THOMAS RITT: BETEILIGUNG IN DER STADT – EIN ÜBERBLICK ZU WIEN

1. KOMMUNALPOLITIK UND POLITISCHE BETEILIGUNG IN WIEN

Die Debatte um Demokratie und ihre Ausgestaltung hat in den letzten Jahren wieder Aufwind bekommen. Neben wissenschaftlichen Diskursen finden Fragen der demokratischen Mitgestaltung auch Eingang in den gesellschaftlichen und politischen Alltag. Es wird überlegt wie politische Beteiligung abseits von Wahlen aussehen kann, wie Mitgestaltung und Einbindung organisiert werden können und welche Beteiligungsformen denkbar sind.

Auch in der Stadt Wien wird das Thema der Beteiligung zunehmend wichtig. Es werden vermehrt neue Formen der BürgerInnenbeteiligung ausprobiert. In diesem Beitrag wird ein Überblick zu unterschiedlichen Beteiligungsformen in Wien gegeben. Es wird aufgezeigt wie demokratische Beteiligung aussehen kann, wie (neue) Beteiligungsverfahren umgesetzt werden und welche Bedeutung gerechte und gleiche Teilnahme unterschiedlicher Bevölkerungsgruppen in diesem Zusammenhang hat.

Im Wesentlichen lassen sich in Wien drei Bereiche identifizieren in denen Beteiligung möglich ist. Die Kategorisierung erfolgt entlang der Merkmale *Abstimmen*, *Rechte ausüben* sowie *Stellung nehmen* und *Gestalten*. Die folgende Aufzählung ist nicht erschöpfend zu betrachten, sie stellt einen Überblick dar.

Abbildung 3: Politische Beteiligung in Wien

Abstimmen	Rechte ausüben	Gestalten
<ul style="list-style-type: none"> •Wählen •Direkte Demokratie auf Landesebene <ul style="list-style-type: none"> •Volksbegehren •Volksabstimmung •Direkte Demokratie auf Gemeindeebene <ul style="list-style-type: none"> •Volksbefragung •Volksabstimmung •Direkte Demokratie auf Bezirksebene <ul style="list-style-type: none"> •Schriftliche/mündliche Stellungnahme •BürgerInnenversammlung •Bezirksbefragung 	<ul style="list-style-type: none"> •Bauverfahren •Flächenwidmung •Petitionsrecht •Bundesrechtliche Bestimmungen in Wien <ul style="list-style-type: none"> •Gewerbeordnung •Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) 	<ul style="list-style-type: none"> •Partei •Gewerkschaft •NGO •BürgerInneninitiative •Neue soziale Bewegungen •BürgerInnenbeteiligungsverfahren

Quelle: Eigene Darstellung

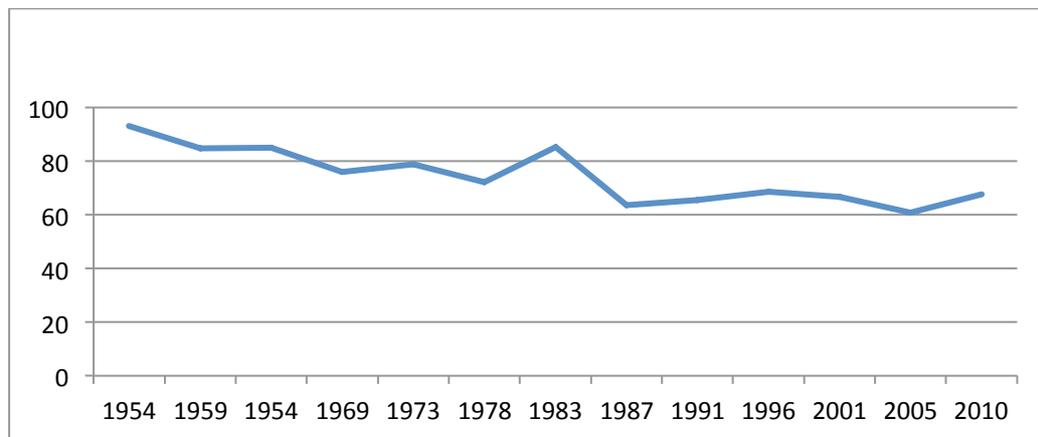
1.1 POLITISCHE BETEILIGUNG: ABSTIMMEN

1.1.1 WÄHLEN

Wählen gehört zu den zentralen Mitteln demokratischer Mitgestaltung und Entscheidung. Das Instrument „Wählen“ ist in Wien auf unterschiedlichen Ebenen verankert. Wien ist in Österreich insofern ein Sonderfall, da die Stadt gleichzeitig auch ein Bundesland ist. In Wien wird der Wiener Gemeinderat für jeweils fünf Jahre gewählt. Gleichzeitig mit den Gemeinderatswahlen werden auch die Bezirksvertretungswahlen durchgeführt. „Der Gemeinderat ist zugleich auch Landtag, der Stadtssenat übt auch die Funktionen der Landesregierung aus, der Bürgermeister ist zugleich auch Landeshauptmann. [...] In Wien hat jeder der 23 Bezirke [eine] Bezirksvertretung, die von den Bürgerinnen/Bürgern gewählt wird. Diese Bezirksvertretungen setzen sich aus den Bezirksräten zusammen, deren Anzahl von der Zahl der Einwohnerinnen/der Einwohner abhängt.“¹ Wahlberechtigt sind alle Personen, die am Wahltag das 16. Lebensjahr vollendet haben, die österreichische StaatsbürgerInnenenschaft besitzen, vom Wahlrecht nicht ausgeschlossen sind und in Wien ihren Hauptwohnsitz haben. Bei den Bezirksvertretungswahlen sind zusätzlich auch BürgerInnen der Europäischen Union, die ihren Hauptwohnsitz in Wien haben, wahlberechtigt.

Wahlen sind von zentraler Bedeutung in Demokratien, sie sind das Mittel der demokratischen Mitgestaltung, das institutionell am weitverbreitetsten genutzt wird.

Abbildung 4: Wahlbeteiligung in Wien – Gemeinderatswahlen 1954 – 2010



Datenquellen: <http://www.ooe.gv.at/wahlen>, zit. nach Gaisböck/Walter 2005, S.86; Gemeinderatswahl – Wahlbeteiligung 2005 und Gemeinderatswahl – Wahlbeteiligung 2010

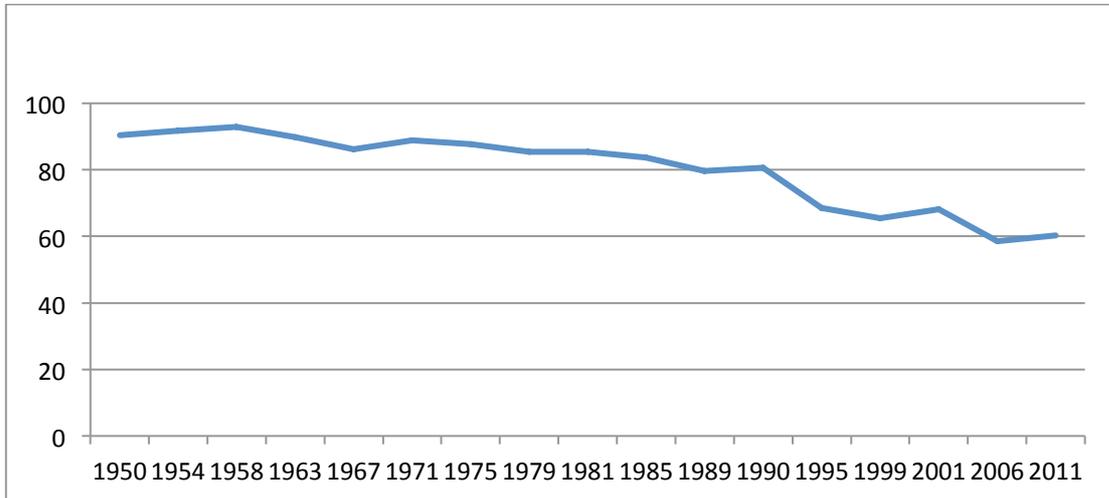
Aus der Grafik geht hervor, dass die Wahlbeteiligung in Wien seit dem historischen Höchststand im Jahr 1954, abgesehen von den Wahljahren 1978 und 1983, abgenommen hat. Müller und Melchior (1992) beschreiben vier Phasen, die die Entwicklung der Beteiligungsraten bei Wahlen im Allgemeinen beschreiben. Diese zeichnen sich insgesamt durch sinkende Wahlbeteiligung aus. Die dritte Phase, die sich bis Mitte der 1980er Jahre erstreckt, zeigt eine Wahlbeteiligung von über 70%, die vierte Phase weist eine Wahlbeteiligung von durchschnittlich 60% auf.²

¹ Bundeskanzleramt 2013, Wahlen auf Landes- und Gemeindeebene.

² Vgl. Müller/Melchior 1992, S. 541 zit. nach Gasiböck/Walter 2005, S.86.

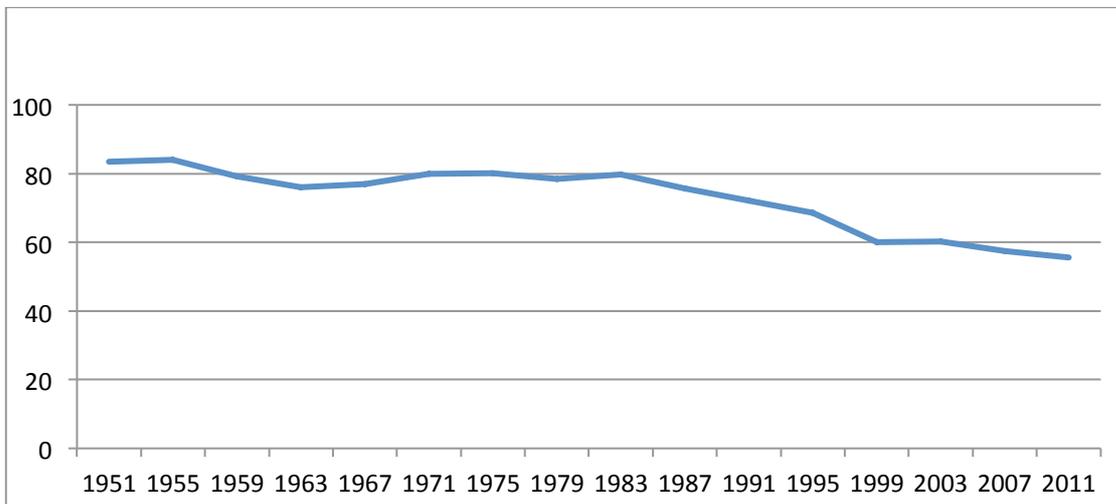
Auch für Wien lassen sich ähnliche Entwicklungen beobachten. Die Wahlbeteiligung hat sich seit den späten 1980er Jahren zwischen 60% und 70% eingependelt. Wien stellt im internationalen Vergleich keinen Sonderfall dar. Eine abnehmende Wahlbeteiligung ist kein Ausnahmefall, sondern die Regel in Europa.

Abbildung 5: Wahlbeteiligung bei Abgeordnetenhauswahlen in Berlin 1950 – 2011



Datenquelle: Statista 2013a, Wahlbeteiligung bei den Abgeordnetenhauswahlen in Berlin von 1946 bis 2011.

Abbildung 6: Wahlbeteiligung bei Bürgerschaftswahlen in Bremen 1951 – 2011



Datenquelle: Statista 2013b, Wahlbeteiligung bei den Bürgerschaftswahlen in Bremen von 1947 bis 2011.

Die Vergleichsbeispiele Berlin und Bremen zeigen, dass eine sinkende Wahlbeteiligung nicht die Ausnahme sondern die Regel ist. Hier wird auch ersichtlich, dass die Wahlbeteiligung eher bei 60% oder leicht darunter liegt. In Wien lag die Wahlbeteiligung im Jahr 2005 bei 60,8%, im Jahr 2010 stieg sie auf 67,6% an. Somit kann von einer konstanten Wahlbeteiligung zwischen 60% und 70% gesprochen werden.

Die Wahlbeteiligung ist seit den 1980er Jahren aber nicht nur im Rahmen von Kommunalwahlen gesunken. Es lässt sich ein genereller Trend zu sinkender Wahlbeteiligung beobachten.³ Der Rückgang der Wahlbeteiligung wird im wissenschaftlichen Diskurs unterschiedlich interpretiert. So sehen einige WahlforscherInnen aus dem angelsächsischen Raum den Rückgang der Wahlbeteiligung gelassen, sie deuten ihn als Normalisierungsprozess in Zusammenhang mit abnehmender Polarisierung der Gesellschaft.⁴ Allgemein kann gesagt werden, dass eine Wahlbeteiligung von 70% noch nicht das Ende der Demokratie bedeutet, da die Beteiligung insgesamt relativ hoch ist.

Wichtige Fragen die es in Zusammenhang mit sinkender Wahlbeteiligung zu diskutieren gilt, betreffen den kontinuierlichen Rückgang und die zunehmende soziale Spaltung der Gesellschaft. Wenn es sich bei dem kontinuierlichen Rückgang der Wahlbeteiligung um einen Trend handelt, der sich in den kommenden Jahren fortsetzen wird, so muss überlegt werden wie damit umzugehen ist. Wenn die Wahlbeteiligung weiter abnehmen sollte, sind Grundpfeiler der Demokratie, nämlich die Prinzipien Repräsentativität und Legitimation, mittelfristig bedroht. Außerdem wird entscheidend sein ob sich ungleich verteilte soziale und materielle Ressourcen verstärkt negativ auf die Wahlteilnahme auswirken. Armin Schäfer beschäftigt sich mit politischer Beteiligung in Zusammenhang mit Bildungsgrad und Einkommen.⁵ Hoher Bildungsgrad und hohes Einkommen beeinflussen die Beteiligungswahrscheinlichkeit positiv. Umgekehrt heißt das, dass sozial Schwache sich weniger an Wahlen beteiligen. Setzt sich die Spaltung der Gesellschaft weiter fort und betrifft die politische Beteiligung insofern, als dass die an den Rand gedrängten Gruppen immer weniger am politischen Geschehen teilnehmen, dann ist sinkende Wahlbeteiligung doppelt gefährlich, da sie in höherem Ausmaß Auswirkungen auf einkommensarme und bildungsferne Gruppen hat. Damit könnte das Prinzip der politischen Gleichheit ins Wanken geraten. Derzeit aber ist die Wahlbeteiligung noch relativ hoch, daher werden noch keine signifikanten sozialen Verzerrungseffekte produziert. Das heißt, dass sich auch sozial Schwächere relativ häufig an Wahlen beteiligen. Damit ist und bleibt Wählen jenes Mittel der demokratischen Gestaltung, das von allen Bevölkerungsschichten am weit verbreitetsten genutzt wird.

1.1.2 DIREKTDEMOKRATISCHE ENTSCHEIDUNGEN UND KONSULTATIONEN AUF LANDESEBENE

Neben Wahlen sind in Wien auch Elemente der direktdemokratischen Entscheidungsfindung vorgesehen. In der Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung – WStV) sind im zweiten Hauptstück Landesverfassungsrecht – Wien als Land, zwei Elemente festgelegt, die Konsultationen und Entscheidungen durch die Bevölkerung ermöglichen. Das ist erstens das Volksbegehren und zweitens die Volksabstimmung.

1.1.2.1 VOLKSBEGEHREN

Das Volksbegehren muss in Form eines Gesetzes Entwurfs eingebracht werden. Es muss sich dabei um einen Antrag handeln der die Erlassung eines Landesgesetzes wünscht. Er muss von 5% der Wahlberechtigten zur letzten Landtagswahl unterstützt werden. Wenn diese Voraussetzungen

³ Anm.: Gründe für sinkende Wahlbeteiligung identifiziert Kersting in diesem Band im Kapitel „Ungleiche Teilnahme an demokratischen Verfahren. Chancen und Risiken von BürgerInnenbeteiligung – Demokratiekonzeptionen und Repräsentativität: Wahlen“.

⁴ Vgl. Merkel/Petring 2011, S.7.

⁵ Vgl. Schäfer 2010.

erfüllt sind, wird das Volksbegehren dem zuständigen Mitglied der Landesregierung zur Behandlung vorgelegt.⁶

1.1.2.2 VOLKSABSTIMMUNG

Volksabstimmungen können dann durchgeführt werden, wenn der Landtag dies beschließt. Nachdem der Landtag ein Gesetz dem Bund zur bundesverfassungsgesetzlich vorgesehenen Mitwirkung vorgelegt hat, kann er eine Volksabstimmung über das betreffende Gesetz beschließen. Bei Volksabstimmungen ist ein Beteiligungsquorum von 50% vorgesehen. Das Abstimmungsergebnis der Volksabstimmung ist verbindlich. Das heißt, wenn mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten gegen ein Gesetz stimmen wird es nicht kundgetan.⁷ Poier (2010) bezeichnet die Volksabstimmung auf Landesebene als „Veto-Referendum“⁸.

1.1.3 DIREKTDEMOKRATISCHE ENTSCHEIDUNGEN UND KONSULTATIONEN AUF GEMEINDEEBNE

Auch auf Gemeindeebene sind in Wien Formen der direktdemokratischen Mitgestaltung vorgesehen. In der Wiener Stadtverfassung (WStV) sind im Ersten Hauptstück – Wien als Gemeinde und als Stadt mit eigenem Statut – die Elemente Volksbefragung und Volksabstimmung als Instrumente zur direkten Beteiligung der Bevölkerung festgeschrieben.

1.1.3.1 VOLKSBEFRAGUNG

Eine Volksbefragung wird in Wien dann durchgeführt wenn es der Gemeinderat beschließt oder wenn es von 5%, die bei der letzten Gemeinderatswahl wahlberechtigt waren, eingefordert wird.

Die Volksbefragung kann zu Angelegenheiten der Gemeinde, die in den Zuständigkeitsbereich des Gemeinderates fallen, durchgeführt werden. Von einer Volksbefragung ausgeschlossen sind Fragen, die die Wahl der Organe der Gemeinde, Gemeindeabgaben, Entgelte (Tarife), Personal- und behördliche Angelegenheiten betreffen oder in verfassungsgesetzlich geschützte Grund- und Freiheitsrechte eingreifen würden. Eine Volksbefragung kann auch nur in einem Teil des Stadtgebietes durchgeführt werden, wenn das Thema oder die Frage ausschließlich für diesen Teil der Bevölkerung der Stadt wichtig ist. Der Gemeinderat kann eine solche Teilbefragung beschließen, die genaue Begrenzung des Gebietes wird ebenfalls im Beschluss festgehalten.⁹

Die Volksbefragung ist ein konsultatives Instrument, das heißt aus der Befragung der Bevölkerung ergibt sich keine rechtlich verbindliche Wirkung, in der Regel jedoch politische Bindung.

⁶ Vgl. dazu Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung – WStV) 2. Hauptstück Wien als Land, dritter Abschnitt § 131b Volksbegehren und Gesetz über die Durchführung von Volksbegehren (Wiener Volksbegehrensgesetz – WVBegG).

⁷ Vgl. Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung – WStV) 2. Hauptstück Wien als Land, dritter Abschnitt § 131 c Volksabstimmung und Gesetz über die Durchführung von Volksabstimmungen (Wiener Volksabstimmungsgesetz – WVAbstG).

⁸ Vgl. Poier 2010, S. 106.

⁹ Vgl.: Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung – WStV) Erstes. Hauptstück Wien als Gemeinde und als Stadt mit eigenem Statut, Vierter Abschnitt § 112a bis § 112d Volksbefragung und Gesetz über die Durchführung von Volksbefragungen (Wiener Volksbefragungsgesetz – WVBefrG).

1.1.3.2 VOLKSABSTIMMUNG

In der Wiener Stadtverfassung ist die Volksabstimmung auch auf Gemeindeebene vorgesehen. Der Gemeinderat kann eine Volksabstimmung über ihn zur Behandlung vorliegende Themen beschließen. Ausgenommen von Volksabstimmungen sind dieselben Themen wie auch bei Volksbefragungen. Die Regelungen zur Volksabstimmung sehen ein Beteiligungsquorum von 50% vor. Ein Beschluss ist somit rechtlich verbindlich, wenn mindestens die Hälfte der Wahlberechtigten zum Gemeinderat teilnehmen.¹⁰

1.1.4 DIREKTDEMOKRATISCHE ENTSCHEIDUNGEN UND KONSULTATIONEN AUF BEZIRKSEBENE

1.1.4.1 SCHRIFTLICHE UND MÜNDLICHE STELLUNGNAHME

Auch auf Bezirksebene sind Teilhaberechte vorgesehen. Erstens ist die Mitwirkung der Bezirksbevölkerung durch schriftliche oder mündliche Stellungnahme zu Bezirksangelegenheiten vorgesehen. Jede Einwohnerin und jeder Einwohner eines Bezirkes hat das Recht, sich mit Wünschen, Anregungen, Vorschlägen und Beschwerden mündlich oder schriftlich an den/die BezirksvorsteherIn oder die Bezirksvertretung zu wenden.¹¹

1.1.4.2 BÜRGERINNENVERSAMMLUNG

BürgerInnenversammlungen dienen der Information und Diskussion über Bezirksangelegenheiten. Diese sind dann durchzuführen, wenn es die Bezirksvertretung beschließt, wenn mindestens ein Fünftel der Mitglieder der Bezirksvertretung diese verlangt oder wenn 5% der wahlberechtigten EinwohnerInnen des Bezirkes eine Durchführung wünschen. Einberufung und Leitung der Bezirksversammlung obliegt dem/der BezirksvorsteherIn oder einem von ihm beauftragten Mitglied der Bezirksvertretung.¹² Eine BürgerInnenversammlung kann auch nur in einem Teil des Bezirkes durchgeführt werden, wenn eine Angelegenheit nur für die Bevölkerung dieses Bezirksteils relevant ist und das von der Bezirksvertretung beschlossen wird.¹³

1.1.4.3 BEZIRKSBEFRAGUNG

Immer wieder werden in Wien Bezirksbefragungen durchgeführt. Dafür gibt es keine klare Rechtsgrundlage. Häufig entscheiden die Bezirksvorstellungen, dass eine Befragung sinnvoll wäre und führen diese durch. Im Jahr 2009 wurden zum Beispiel 8 297 AnrainerInnen des Wiener „Haus des Meeres“ zum geplanten Ausbau befragt. 2 300 AnrainerInnen beteiligten sich an der Abstimmung, davon sprachen sich zwei Drittel für den Ausbau aus.¹⁴ Im Bezirk Währing wurden gleich zwei Befragungen zur Einführung von Kurzparkzonen im 18. Bezirk durchgeführt. Im Jahr 2012 nahmen

¹⁰ Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung – WStV) Erstes. Hauptstück Wien als Gemeinde und als Stadt mit eigenem Statut, Vierter Abschnitt § 112e bis § 112h Volksabstimmung.

¹¹ Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung – WStV) Erstes. Hauptstück Wien als Gemeinde und als Stadt mit eigenem Statut, Vierter Abschnitt § 104 b Mitwirkung der Bezirksbevölkerung.

¹² Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung – WStV) Erstes. Hauptstück Wien als Gemeinde und als Stadt mit eigenem Statut, Vierter Abschnitt § 104 c Bürgerversammlung.

¹³ Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung – WStV) Erstes. Hauptstück Wien als Gemeinde und als Stadt mit eigenem Statut, Vierter Abschnitt § 104 c Bürgerversammlung Abs. 3.

¹⁴ Vgl. N.N., derstandard.at: „JA“ zum Ausbau des Wiener „Haus des Meeres“, 30. April 2009.

49,1% der Stimmberechtigten an der Befragung teil, davon votierten 64% mit einem Nein.¹⁵ Im Jahr 2013 wurde ein weiteres Mal befragt, diesmal beteiligten sich 53,3% der Stimmberechtigten an der Befragung. Davon haben sich zwar nur noch 56,05% gegen ein Parkpickerl ausgesprochen, damit hat jedoch immer noch eine Mehrheit gegen die Einführung des Parkpickerls für den 18. Bezirk gestimmt.

1.1.5 DIREKTE DEMOKRATIE ALS AUSGEWOGENES BETEILIGUNGSMITTEL?

„Das österreichische politische System ist repräsentativ-demokratisch, parlamentarisch ausgerichtet. Die direkte Demokratie wird grundsätzlich lediglich als Ergänzung, als Kontrolle bzw. Korrektur repräsentativ-demokratischer Institutionen verstanden.“¹⁶ Diese Aussage kann auch auf Wien umgelegt werden. Grundsätzlich sind Wahlen das wichtigste und zentrale Element der demokratischen Gestaltung. In Wien wurden bis jetzt weder Volksbegehren noch Volksabstimmungen, die in der Wiener Stadtverfassung vorgesehen sind, durchgeführt. Wohingegen Volksbefragungen des Öfteren als Instrument der Konsultation genutzt wurden. In den Jahren 2010 und 2013 wurden nach knapp 20-jähriger Pause gleich zwei Volksbefragungen durchgeführt, die von politischer Ebene initiiert wurden. Im Rahmen der Volksbefragungen wurden 2010 und 2013 jeweils mehrere Fragen zur Abstimmung gestellt. 2010 wurde gefragt ob in Wien die Möglichkeit geschaffen werden soll, neue HausbesorgerInnen einzustellen, ob es ein flächendeckendes Angebot an Ganztagschulen geben soll, ob die Citymaut eingeführt werden soll und ob an Wochenende die U-Bahn auch in der Nacht fahren soll. Im Jahr 2013 wurde eine Frage zur Parkraumbewirtschaftung gestellt, die zweite betraf die Bewerbung der Stadt als Austragungsort für die Olympischen Spiele, weiter wurde nach kommunalen Dienstleistungen und Privatisierung gefragt sowie nach dem weiteren Ausbau von erneuerbaren Energieprojekten seitens der Stadt mit finanzieller BürgerInnenbeteiligung. Zwar sind Volksbefragungen in Wien juristisch nicht bindend, dennoch ergibt sich meist eine politische Bindung. Das heißt die Abstimmungsergebnisse werden auch umgesetzt. So war zum Beispiel die Mehrheit der Abstimmenden dafür, dass die U-Bahn an Wochenenden auch in der Nacht fährt – der Nachtbetrieb der U-Bahn wurde daraufhin eingeführt.

An der im Jahr 2010 durchgeführten Volksbefragung nahmen 35,9%¹⁷ teil, im Jahr 2013 waren es 38,7%¹⁸. Entlang dieser Beispiele wird exemplarisch ein Trend sichtbar, der sich auch über Wiens Stadtgrenzen hinaus beobachten lässt. An direktdemokratischen Entscheidungen oder Konsultationen nehmen weniger Menschen teil als an Wahlen.

Mit direktdemokratischen Verfahren sind verschiedene Annahmen verbunden. So wird zum Beispiel davon ausgegangen, dass direkte Demokratie genauso, wenn nicht in höherem Maß demokratisch ist als repräsentative Demokratie, da der Mehrheitswille der Bevölkerung direkt ausgedrückt wird. Auch wird angenommen, dass die Möglichkeit der direktdemokratischen Entscheidung politische RepräsentantInnen dazu zwingt, sich nicht zu weit vom Volkswillen zu entfernen.¹⁹ Ferner wird davon ausgegangen, dass direkte Demokratie Politikverdrossenheit und Politikferne entgegen wirken kann und diese von der Bevölkerung gewünscht wird. Die gemeinsam durchgeführte Umfrage „Direkte Demokratie in Österreich“ der Arbeitsgruppe „International Vergleichende Sozialforschung“ (IVS) der Karl-Franzens-Universität sowie des „Instituts für Empirische Sozialforschung“ (IFES) in Wien kommt zu dem Schluss, dass die ÖsterreicherInnen den Ausbau der direkten Demokratie quer

¹⁵ Vgl. N.N., vienna.at: Parkpickerl in Wien: Währinger stimmten in Befragung dagegen, 16. März 2012.

¹⁶ Pelinka 1994, zit. nach Rosenberger/Seeber 2007, S.234.

¹⁷ Magistratsabteilung 53, Beteiligung an der Wiener Volksbefragung „Wien wills wissen“, 21. Februar 2010.

¹⁸ Magistratsabteilung 53, Endergebnis der Wiener Volksbefragung 2013, 18. März 2013.

¹⁹ Vgl. Schäfer/Scheon 2012, S.6/7.

durch alle Bevölkerungsschichten begrüßen.²⁰ Weiters glauben 60% der Befragten, dass der Ausbau der direkten Demokratie für Österreich insgesamt einen Vorteil haben kann. 51% denken, dass mittlere soziale Schichten vom Ausbau der direkten Demokratie profitieren würden, 47% gehen davon aus, dass auch die ärmeren sozialen Schichten einen Vorteil aus der direkten Demokratie haben könnten.²¹

Neben der hohen Zustimmung zu direkter Demokratie zeigt sich im Fall von real durchgeführten Abstimmungen jedoch ein anderes Bild. Meist liegen die Beteiligungsraten deutlich hinter jenen von Wahlen. Aus der niedrigen Beteiligung ergibt sich aber eine spezifische Problematik. Aus Studien geht klar hervor, dass die Beteiligungswahrscheinlichkeit im Fall von politischer Partizipation nicht zufällig ist. Wer über mehr Bildung und Einkommen verfügt nimmt eher am politischen Geschehen teil als umgekehrt. Diese Ressourcen wirken sich umso stärker aus, je anspruchsvoller die Beteiligungsform ist. Wahlen sind relativ niederschwellig im Zugang, die Mehrheit der Bevölkerung beteiligt sich an diesen.²² Demgegenüber beteiligen sich an direktdemokratischen Entscheidungen weniger Personen. Diese sind also in höherem Maß sozial verzerrt als Wahlen. Das heißt, dass sich jene Bevölkerungsgruppen, die hoch mit den Ressourcen Bildung und Einkommen ausgestattet sind, eher an direktdemokratischen Abstimmungen beteiligen. Jene die sich nicht beteiligen können oder wollen bleiben außen vor.²³ Wenn das der Fall ist kann aber nicht mehr einfach davon ausgegangen werden, dass über direkte Demokratie der mehrheitliche Bevölkerungswille ausgedrückt wird. Wahrscheinlicher ist, dass gut ausgestattete mittlere und höhere Bevölkerungsschichten sich ausdrücken, was zu Nachteilen sozial schwächerer führen kann. Hier kommt es zu sozialen Verzerrungseffekten, gesellschaftliche Gruppen die auf ausgleichende und umverteilende Politik angewiesen sind, bleiben in Abstimmungsverfahren unterrepräsentiert und so im politischen Entscheidungsprozess unberücksichtigt.

Ein eindrückliches Beispiel ist die verhinderte Hamburger Schulreform. Die schwarz-grüne Koalition plante eine Schulreform die mitunter die Einführung einer sechsjährigen Primarschule anstelle der vierjährigen Grundschule vorsah. Diese Reform sollte besonders Kindern zugutekommen, die vom Bildungssystem benachteiligt werden. Denn gerade Kinder aus einkommensschwächeren Familien, deren Eltern über keine hohen Bildungsabschlüsse verfügen sind im Schulsystem oft von Selektionsmechanismen betroffen. „Gegen die geplante Reform formierte sich die BürgerInneninitiative ‚Wir wollen lernen‘. In Folge kam es [...] zu einer Volksentscheid. An diesem beteiligen sich 39% der Wahlberechtigten, davon stimmen 54% gegen die geplante Reform. Es zeigte sich, dass die Beteiligung in Stadtteilen mit hohem Einkommen und niedriger Arbeitslosigkeit deutlich höher lag als in Gebieten mit hohem AusländerInnenanteil, niedrigeren Einkommen und hoher Arbeitslosigkeit.“²⁴ Hier steht die Befürchtung im Raum, dass die Bürgerschaft eine Reform verhinderte die eine gerechtere Verteilung der Bildungschancen, unabhängig von Herkunft, Ausbildung der Eltern oder Einkommen zum Ziel hatte.²⁵

²⁰ Vgl. Haller/Feistritz 2012, S.17.

²¹ Vgl. Haller/Feistritz 2012, S.26.

²² Vgl. Schäfer/Schoen 2012, S. 7/8.

²³ Vgl. Schäfer/Schoen 2012, S.8.

²⁴ Vgl. Schäfer 2011, S.57.

²⁵ Hammer 2013.

1.2 POLITISCHE BETEILIGUNG: RECHTE AUSÜBEN UND STELLUNG NEHMEN

Neben Wahlen oder Elemente direktdemokratischer Entscheidungen, ist auch die Ausübung von Rechten oder Stellungnahme eine Form der Beteiligung.

1.2.1 BAUVERFAHREN

Die Bauordnung fällt in die Kompetenz der Landesgesetzgebung. Die Wiener Bauordnung sieht unterschiedliche Parteien im Bauverfahren vor. Dazu gehören AntragstellerIn (BauwerberIn), die (Mit-)EigentümerIn der Liegenschaft und auch die (Mit-)EigentümerInnen benachbarter Liegenschaften. NachbarInnen sind laut Bauordnung die GrundeigentümerInnen oder GrundmieteigentümerInnen einer Nachbarliegenschaft. Keine NachbarInnen sind laut Bauordnung MieterInnen oder PächterInnen. In Bauverfahren haben NachbarInnen das Recht Einwendungen zu erheben, ihnen kommt dann Parteienstellung zu. Um als NachbarIn Einwendungen erheben zu können, müssen die subjektiv-öffentlichen Rechte berührt werden und es müssen spätestens bei der mündlichen Bauverhandlung Einwendungen gegen die geplante Bauführung erhoben werden. Wichtig ist, dass NachbarInnen nur bei Verletzung der subjektiv-öffentlichen NachbarInnenrechte Einwände erheben können. Dazu zählen laut der Wiener Bauordnung zum Beispiel die Einhaltung über Abstand eines Bauwerkes zu den NachbarInnengrundgrenzen, Gebäudehöhe, flächenmäßige Ausnützung von Bauplätzen, Einhaltung der Bestimmungen des Bebauungsplanes hinsichtlich der Fluchtlinien, Bestimmungen über den Schutz von Immissionen. Freier Ausblick, Landschafts- und Ortsbildschutz oder Verkehrssicherheit sind keine subjektiv-öffentlichen Rechte, insofern können von NachbarInnen dagegen auch keine Einwände erhoben werden.²⁶

1.2.2 FLÄCHENWIDMUNG

Im Flächenwidmungs- und Bebauungsplan der Stadt Wien werden künftige Nutzungen und die Arten der Bebauung eines Gebietes festgeschrieben. Beschlossen wird die Flächenwidmung durch Verordnungen des Gemeinderates in Form von Plandokumenten, die aus einem Plan und einem Textteil bestehen. Alle Entwürfe neuer Flächenwidmungs- und Bebauungspläne können sechs Wochen lang in der Magistratsabteilung 21 (MA21) oder online, öffentlich eingesehen werden. Innerhalb dieser Frist kann jede/r schriftliche Stellungnahmen zu dem Entwurf bei den zuständigen Stellen einbringen und auf notwendige Änderungen hinweisen. Diese werden dann dem Gemeinderat vorgelegt. Die Stellungnahmen sind jedoch kein Rechtsmittel.²⁷

1.2.3 WIENER PETITIONSRECHT

Seit dem Jahr 2013 gibt es in Wien auch die Möglichkeit Petitionen mit konkreten Anliegen an den Gemeinderatsausschuss für Petitionen und BürgerInneninitiativen (Petitionsausschuss) heranzutragen. Um im Petitionsausschuss behandelt zu werden, muss die Petition von mindestens 500 Personen unterstützt werden, die das 16. Lebensjahr vollendet und ihren Hauptwohnsitz in Wien haben. Auch muss die Petition eine Angelegenheit der Gesetzgebung oder Verwaltung des Landes Wien

²⁶ Vgl. Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (Bauordnung für Wien – BO für Wien), und Baurecht in Wien, 2.7.2013.

²⁷ Vgl. Flächenwidmungs- und Bebauungspläne, 29.5.2013.

oder der Verwaltung der Gemeinde Wien einschließlich der Bezirke betreffen. Weiter muss in der Petition eine natürliche Person als EinbringerIn mit Zustelladresse genannt werden.²⁸ Eingebrachte Petitionen können auch über eine Online-Plattform unterstützt werden. Allein 2013 wurden bis zur ersten Jahreshälfte 23²⁹ Petitionen eingebracht, die über die Online-Plattform eingesehen werden können. Die meisten Unterschriften erlangte die Petition „Neugestaltung der Mariahilfer Straße – Befragung der gesamten Bezirksbevölkerung 6. und 7. Bezirk“ mit 2325 Unterschriften. An zweiter Stelle liegt derzeit die Petition „FÜR die Anpassung der aktuellen Verkehrspolitik der Stadt Wien an die rückläufigen Zahlen des Individualverkehrs und GEGEN die Förderung zusätzlichen Durchzugsverkehrs durch Wien“; gefordert werden in der Petition unterschiedliche Punkte allen voran, dass keine vierspurige Stadtstraße durch Hirschstetten gebaut wird. Die Petition wurde mit 1547 Unterschriften unterstützt. An dritter Stelle rangiert derzeit die Petition „Free Wien-LAN-Ausbau von freiem, öffentlichem W-LAN in Wien“. In dieser wird ein flächendeckendes, kostenloses W-LAN-Netz für ganz Wien gefordert. Diese Petition wurde von 838 Personen unterstützt. Entlang dieser Beispiele und auch der anderen bis jetzt eingebrachten Petitionen zeigt sich, dass die Anliegen und Ideen sehr vielfältig sein können. Sie müssen lediglich ein Wien-spezifisches Thema zum Gegenstand haben. Auf diesem Weg können Gestaltungsideen und Änderungswünsche aus der Bevölkerung an die Politik herangetragen werden. Das Petitionsrecht kommt in besonderem Ausmaß auch BürgerInneninitiativen zugute, da sie auf diesem Weg die Möglichkeit haben ihre Anliegen in schriftlicher Form an die Gemeinde heranzutragen und Unterstützung und Aufmerksamkeit bekommen.

1.2.4 BUNDESRECHTLICHE BESTIMMUNGEN IN WIEN

Neben rechtlichen Regelungen die von der Stadt Wien in ihrem eigenen Hoheitsbereich erlassen werden, gibt es auch bundesgesetzliche Regelungen, die Öffentlichkeitsbeteiligung vorsehen und dann lokal zur Anwendung kommen. Exemplarisch werden an dieser Stelle zwei Beispiele – die Gewerbeordnung und die Umweltverträglichkeitsprüfung – genannt, da sie in der Praxis häufig zum Einsatz kommen.

1.2.4.1 GEWERBEORDNUNG

Die Gewerbeordnung (GewO) sieht in bestimmten Fällen Genehmigungsverfahren für Betriebsanlagen vor. In Wien sind die Magistratischen Bezirksämter, in deren Sprengel der betreffende Betrieb liegt, zuständig für Gewerbeangelegenheiten.³⁰ In Genehmigungsverfahren werden auch NachbarInnenrechte berücksichtigt. „Nachbarn im Sinne der GewO sind alle Personen, die durch die Errichtung, den Bestand oder den Betrieb einer Betriebsanlage gefährdet oder belästigt werden könnten. Auch Miteigentümer einer Liegenschaft, Daueruntermieter oder Mieter in einem der Betriebsanlage benachbarten Haus gehören zu geschützten Personen, ebenso wie etwa Arbeitgeber eines benachbarten Betriebes. [...] Zur mündlichen gewerberechtlichen Augenscheinsverhandlung müssen Nachbarn geladen werden, die durch den Betrieb in ihren Rechten beeinträchtigt werden könnten. Spätestens bei dieser Verhandlung müssen Nachbarn sagen, dass und auf welche Weise sie durch die Betriebsanlage beeinträchtigt bzw. gefährdet sind. Mit der Erhebung von Einwänden erwirbt ein Nachbar Parteienstellung im gewerberechtlichen Verfahren.“³¹

²⁸ Vgl. Landesgesetzblatt 2/2013.

²⁹ Stand: 9. Juni 2013.

³⁰ Vgl. Kind 2009, S.132.

³¹ Kind 2009, S.132 ff.

1.2.4.2 UMWELTVERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG (UVP)

Aufgabe der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ist es, die Auswirkungen umweltrelevanter Vorhaben zu prüfen und zu bewerten. „Dazu gehören: Deponien [...] Kernreaktoren, der Bau von Eisenbahntrassen ab einer gewissen Länge, der Bau von Verschiebeshöfen ab einer gewissen Größe, der Neubau von Flughäfen und Flugfeldern, Wasserkraftanlagen [...], Massentierhaltungen ab einer gewissen Größe [...], Beherbergungsbetriebe mit mehr als 500 Betten oder einem Flächenbedarf von mehr als fünf Hektar, Freizeit- und Vergnügungsparks, Sportstadien oder Golfplätze und Renn- oder Teststrecken.“³²

BürgerInnen haben unterschiedliche Möglichkeiten sich am Verfahren zu beteiligen: Parteienstellung haben erstens NachbarInnen, die durch Errichtung, Betrieb oder Bestand des Vorhabens belästigt oder gefährdet sein könnten. Zweitens BürgerInneninitiativen, ihnen kommt im UVP-Verfahren volle Parteienstellung zu, wenn sie ihrer Stellungnahme 200 Unterschriften von Personen der Standort- bzw. benachbarten Gemeinde mit Name, Anschrift und Geburtsdatum beilegen. Als Partei haben sie das Recht auf Akteneinsicht, das Recht auf Zustellung des Bescheides und das Recht gegen einen Bescheid zu berufen. Drittens haben Umweltschutzvereine und Umweltorganisationen Parteienstellung im Sinne des Umweltschutzes.³³

1.2.5 WER HAT RECHTE – WER ÜBT SIE AUS?

In Wien gibt es unterschiedliche Möglichkeiten über die Ausübung von Rechten in der Stadt mitzugestalten und zu geplanten Vorhaben Stellung zu nehmen.

So sind zum Beispiel in Bauverfahren die Rechte von NachbarInnen festgeschrieben, diesen kann unter Umständen Parteienstellung zukommen. Um Einwände erheben zu können muss man die Rechtsvorschriften genau beachten und möglicherweise eine juristische Ausdrucksweise beherrschen oder im besten Fall einen Anwalt oder eine Anwältin zur Unterstützung hinzuziehen. Auch die Stellungnahme zu Flächenwidmungs- und Bebauungsplänen erfordert Kompetenzen. Allen voran muss man die formalen Abläufe kennen und mit den Plänen und Zeichenerklärungen zu Recht kommen. Sollte man mit der Materie nicht vertraut sein bedarf es in jedem Fall auch des Faktors Zeit um sich eingehend mit dem Prozess zu beschäftigen. Um sich im Rahmen von Augenscheinverhandlungen, wie im Falle von Betriebsanlagengenehmigungen vorgesehen, zu Wort zu melden, bedarf es dem Wissen über die Möglichkeit aber auch der Kompetenz und des Selbstvertrauens sich zu äußern. Im UVP-Verfahren ist zum Beispiel vorgesehen, dass BürgerInneninitiativen ebenfalls Parteienstellung zukommt. Dafür sind Unterstützungserklärungen von 200 Personen notwendig. Der Organisation einer solchen BürgerInneninitiative geht erstens die Kenntnis über die Möglichkeit der Gründung voraus und zweitens die Ressourcen und Infrastruktur um 200 Unterschriften zu sammeln.

Allgemein kann an dieser Stelle festgehalten werden, dass im Bereich des Ausübens von Rechten Voraussetzungen existieren. Wenn es darum geht Rechte wahrzunehmen, muss man diese kennen. Es braucht Wissen über formale und politische Abläufe, den Zugang zu Informationen, einen kompetenten Umgang mit Behörden und Gesetztestexten, frei verfügbare Zeit und ausgeprägte mündliche und schriftliche Kommunikationsfähigkeit. Auch Organisationsverständnis und Infrastruktur können ausschlaggebend sein, zum Beispiel wenn es darum geht Unterschriften für eine BürgerInneninitiative zu sammeln. Nicht zuletzt kann auch der Faktor Kapital eine gewichtige Bedeutung haben,

³² Kind 2009, S.137.

³³ Vgl. Wiener Umwelt Anwaltschaft 2013, Bürgerinformation im UVP-Verfahren (11/2007).

so kann es nützlich sein eine Rechtsanwältin oder einen Rechtsanwalt zur Unterstützung zu haben. Neben individuellen Ressourcen spielt auch die Haltung der Kommune, in der Frage ob Mitgestaltung der Bevölkerung gewünscht ist oder nicht, eine zentrale Rolle. Förderliche Faktoren sind transparente Handlungen seitens der Verwaltung und der politischen Ebene sowie gegebenenfalls Unterstützung von Personen in formalen Prozessen oder auch die Schaffung von Partizipationsmöglichkeiten. Beispielhaft kann hier auf das Wiener Petitionsrecht verwiesen werden. Vor dessen Einführung war es in Wien in der Form nicht möglich Ideen zur Gestaltung der Stadt in den politischen Diskurs einzubringen.

1.3 POLITISCHE BETEILIGUNG: GESTALTEN

Abseits von Wahlen, direktdemokratischen Elementen und der Möglichkeit Rechte auszuüben gibt es noch andere Formen der politischen Beteiligung. Diese werden hier unter dem Aspekt des Gestaltens zusammengefasst. Gestaltung heißt in diesem Zusammenhang politische Aktivität die über Abstimmungen und andere formale Akte hinausgeht, hier geht es darum, entlang unterschiedlicher Formen der Beteiligung gestaltend in der Gesellschaft zu wirken. Die Beteiligungsmöglichkeiten die mit Gestaltung in Verbindung gebracht werden können sind vielfältig und unterschiedlich, dazu gehören altgediente Formen wie die Mitarbeit in Parteien, aber auch das Engagement in Gewerkschaften, neue soziale Bewegungen, Aktivismus in NGOs oder BürgerInneninitiativen. Gleichzeitig fallen darunter aber auch neue Beteiligungsformen die häufig als *BürgerInnenbeteiligung* und *Partizipation* bezeichnet werden.

1.3.1 MITARBEIT IN EINER PARTEI

Als Grundpfeiler repräsentativer Demokratien sind Parteien. Das Engagement und die Mitarbeit in diesen ist ebenfalls ein bedeutender Faktor der politischen Mitgestaltung. Das Engagement in einer Partei ist eine etablierte, historisch gewachsene Form der politischen Beteiligung. Grundsätzlich kann gesagt werden, dass die Mitarbeit in Parteien meist eine längerfristige Perspektive aufweist. Das Themenspektrum, an dem gearbeitet wird, ist breit gefächert und betrifft unterschiedlichste gesellschaftliche und politische Bereiche. Während sich besonders die Großparteien früher über eine äußerst hohe Mitgliederzahl sowie vielfältige Vereinsstrukturen auszeichneten, ist in den letzten Jahren ein rückläufiger Trend zu beobachten; es engagieren sich weniger Menschen in Parteien. Jedoch stellt die Mitarbeit in Parteien immer noch den größten Teil politischen Engagements dar. Der Organisationsgrad von Parteien lässt sich zum Beispiel über die Mitgliederzahlen bestimmen. Der Standard befragte im Jahr 2008 Österreichs Parteien bezüglich ihrer Mitgliederzahlen. Die Zahlen beruhen somit auf eigenen Angaben der Parteien und werden hier aus dem Artikel „Wieviele Mitglieder haben die Österreichischen Parteien jeweils?“³⁴ zitiert. Demnach liegt die Österreichische Volkspartei (ÖVP) mit 700 000 Mitgliedern auf Platz eins. Jedoch wurde von Seiten der ÖVP angemerkt, dass man die exakte Zahl der Mitglieder nicht nennen könne, da sich diese auch aus den sechs Unterorganisationen ÖAAB, ÖVP-Frauen, Wirtschaftsbund, JVP, Bauernbund und SeniorInnen zusammensetzt. Die Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) gab an rund 300 000 Mitglieder zu haben. Die Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) hat nach eigenen Angaben 40 000 Mitglieder. Danach kommt das Bündnis Zukunft Österreich (BZÖ) mit 10 000 Mitgliedern. Mit 4600 Mitgliedern belegen die Grünen den letzten Platz. Entlang dieser Zahlen wird deutlich, dass Parteien trotz allem immer noch über hohe Mitgliederzahlen verfügen. Parteistrukturen stellen nach wie vor

³⁴ Vgl. N.N., derstandard.at: Mitglieder Österreichischer Parteien, 31. Oktober 2008.

eine der wichtigsten Säulen im demokratischen System dar, da die repräsentative Demokratie zu großen Teilen von diesen getragen wird.

Die Mitarbeit in Parteien weist unterschiedliche Säulen auf. Es gibt eine kleine Gruppe die als BerufspolitikerInnen bezeichnet werden können. Daneben gibt es (ehrenamtliche) MitarbeiterInnen, FunktionärInnen und MandatsträgerInnen, diese bekommen meist nur geringe monetäre Entschädigungen oder arbeiten überhaupt unentgeltlich. Nach eigener Schätzung sind in Österreich etwa 100 000 Menschen im Umfeld von Parteien aktiv. Sie übernehmen wichtige Aufgaben. Von ihnen werden Betreuungs-, Bildungs- und Politisierungsmaßnahmen organisiert und getragen.

1.3.2 GEWERKSCHAFTEN

Auch die Organisation in Gewerkschaften stellt einen wichtigen Faktor der politischen Mitgestaltung dar. In Österreich gibt es sieben Teilgewerkschaften die gemeinsam den Österreichischen Gewerkschaftsbund (ÖGB) bilden. Der ÖGB ist ein wichtiger Teil der österreichischen SozialpartnerInnenenschaft. Laut Mitgliederstatistik hatte der ÖGB im Jahr 2010 1.211.111 Mitglieder und im Jahr 2012 1.203.441.³⁵ Vergleicht man die Mitgliederzahlen des ÖGB innerhalb der Europäischen Union, so zeigt sich Folgendes: „Der durchschnittliche Anteil der Gewerkschaftsmitglieder in der Europäischen Union insgesamt, gewichtet nach den Arbeitnehmerzahlen in den einzelnen Mitgliedstaaten, beträgt 23%.“³⁶ Für Österreich werden 28% ArbeitnehmerInnen, die einer Gewerkschaft angehören angegeben.³⁷ Damit liegt Österreich über dem europäischen Durchschnitt und im oberen Durchschnittssegment. Insofern kann einerseits gesagt werden, dass Gewerkschaftsmitgliedschaften in Österreich rückläufig sind, gleichzeitig aber auch, dass Österreich im europäischen Vergleich einen relativ hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad aufweist. Der ÖGB kann auch auf betriebliche Organisationsstrukturen zurückgreifen, die BetriebsrätInnen stellen eine wichtige Säule der Mitarbeit dar. Gewerkschaften werden von Pernicka und Stern (2011) im Spannungsfeld zweier Logiken gesehen. Das ist erstens die Mitgliedschaftslogik, hier geht es darum Mitglieder zu gewinnen und an die Organisation zu binden. Zweitens die Einflusslogik, damit ist die Vertretung der ArbeitnehmerInneninteressen gegenüber ArbeitgeberInnen und Staat gemeint.³⁸ Sie formulieren folgende These: „Ein hohes Ausmaß an institutioneller Macht begünstigt eine Orientierung in Richtung Einflusslogik, geringe institutionelle Macht erfordert eine hohe Rekrutierungs- und Mobilisierungsfähigkeit (Organisationsmacht) der Gewerkschaften.“³⁹ Die österreichische Gewerkschaft zeichnet sich durch einen hohen Grad an institutioneller Verankerung aus, sie ist anerkannter und wichtiger Teil der SozialpartnerInnenenschaft und in vielen Betriebsstrukturen eingegliedert. Der ÖGB kann so unabhängig von kurzfristigen politischen Veränderungen agieren. Diese institutionelle Verankerung schwächt die Folgen des Mitgliederschwundes ab.⁴⁰

1.3.3 NICHTREGIERUNGSORGANISATIONEN – NGOS

Der Begriff NGO (Non-Governmental Organization) wird auf Deutsch häufig mit dem Begriff Nichtregierungsorganisation (NRO) übersetzt. Allgemein sind NGOs zivilgesellschaftliche Zusammenschlüsse, die sich an politischen Prozessen beteiligen, jedoch weitgehend staats-, regierungs- und

³⁵ Vgl. ÖGB Mitgliederstatistik.

³⁶ Worker Participation, 2013.

³⁷ Vgl. Worker Participation, 2013.

³⁸ Vgl. Pernicka/Stern 2011, S.337/338.

³⁹ Pernicka/Stern 2011, S.339.

⁴⁰ Vgl. Pernicka/Stern 2011, S.336.

parteiunabhängig sein wollen. Unter den Begriff der NGO werden viele Vereine und Organisationen zusammengefasst, daher können diese nicht als homogene Gruppe begriffen werden. Unterschiede zeigen sich entlang der inhaltlichen Ausrichtung, der internen Organisationsform und der konkreten Arbeitsweise. Jedoch weisen NGOs auch verbindende Elemente auf. So lassen sich viele in den thematischen Spektren Umwelt- und Naturschutz, Schutz von Menschenrechten, Gesundheitsversorgung und ökonomische Umgestaltung verorten. Gemeinsam ist vielen auch, dass sie zwar national aber in besonderem Ausmaß auch international agieren. Ähnliche Mittel mit denen gearbeitet wird sind Kampagnen und Aktionen. So wird versucht die öffentliche Meinung über Massenmedien zu beeinflussen und eine globale Öffentlichkeit herauszubilden, in der neue oder verdrängte Themen in den politischen Diskurs und Prozess eingebracht werden.⁴¹ In Österreich werden verschiedene Organisationen und Vereine zu NGOs gezählt oder bezeichnen sich selbst als solche. Dazu gehören zum Beispiel: *Caritas Österreich*, *Greenpeace Österreich*, *Global 2000*, *ATTAC Austria*, *Amnesty International Österreich* und viele andere. Es gibt aber auch übergreifende Netzwerke, innerhalb derer sich verschiedene NGOs und ähnliche Organisationen und Vereine zusammenschließen und thematische Koalitionen eingehen. So zum Beispiel die Armutskonferenz, das Wiener Armut-Netzwerk oder die Allianz Wege aus der Krise. Amnesty International Österreich wurde laut Jahresbericht 2012 von mehr als 80 000 Personen durch Zeit- und Geldspenden unterstützt. Amnesty International Österreich hat 25 Angestellte. Diese werden von einem Büro unterstützt, in dem auch ehrenamtliche MitarbeiterInnen tätig sind.⁴² ATTAC Österreich ist formal ein Verein mit gewählten Gremien. Dazu gehört eine Büroinfrastruktur mit vier Teilzeitkräften und einer Ganztagskraft. Die übrigen MitarbeiterInnen engagieren sich ehrenamtlich. In den Bundesländern gibt es über 30 Regionalgruppen. Zwischen drei- und vierhundert Menschen arbeiten österreichweit ehrenamtlich. ATTAC Österreich zählt 5 500 Mitglieder und etwa 2000 SpenderInnen.⁴³

Entlang dieser Zahlen wird deutlich, dass NGOs neben professionalisierten Strukturen teilweise auch Möglichkeiten zur direkten Mitarbeit bieten, auch wenn diese Engagement-Strukturen überschaubar sind. NGOs sehen sich manchmal dem Vorwurf ausgesetzt, dass sie von niemandem demokratisch legitimiert wurden. Auch kommen sie ohne breite Beteiligung aus. Kampagnen und Medienereignisse brauchen meist keine große Zahl von tatsächlich Aktiven.⁴⁴ Das zieht natürlich den Kritikpunkt nach sich, dass keine breit getragene Meinungsbildung in NGOs stattfindet. Alexandra Strickner diskutiert in diesem Sammelband im Kapitel „Wer beteiligt sich bei NGOs? Sozialstruktur am Beispiel ATTAC“ unter anderem die Relevanz breiter Beteiligung in Zusammenhang mit Interessensvertretung unter dem Aspekt politischer Forderungen, die benachteiligten Gruppen zugutekommen.

1.3.4 BÜRGERINNENINITIATIVE

Das Engagement in einer BürgerInneninitiative stellt eine weitere Möglichkeit dar, um im politischen Prozess Einfluss zu nehmen. BürgerInneninitiativen sind oft lose Zusammenschlüsse von Personen die ein gemeinsames punktuell Anliegen haben und sich für dieses einsetzen. Im kommunalpolitischen Kontext werden BürgerInneninitiativen ambivalent betrachtet. Von politischer Seite werden diese nicht immer mit offenen Armen empfangen, da häufig nicht für, sondern gegen ein Projekt gearbeitet wird oder vorrangig Einzelinteressen vertreten werden. In diesem Zusammenhang wird häufig der sogenannte NIMBY-Effekt diskutiert. Die Abkürzung NIMBY stammt aus dem Englischen

⁴¹ Vgl. Klein 2002, S.3.

⁴² Vgl. Verein und Präsidium Amnesty International und Tätigkeitsbericht 2012 Amnesty International Österreich, 16.7.2013.

⁴³ Vgl. dazu Alexandra Strickner 2013: Wer beteiligt sich bei NGOs? Sozialstruktur am Beispiel ATTAC in diesem Band.

⁴⁴ Vgl. Klein 2002. S.3/4.

und steht für: „Not In My Back Yard“, was übersetzt „Nicht in meinem Hinterhof“ bedeutet. Bekannt ist in diesem Zusammenhang auch das „Sankt-Florians-Prinzip“. Beschrieben wird damit das Handeln nach dem egoistischen Grundsatz, wonach Unangenehmes abgewendet werden soll, ungeachtet dessen, ob daraus Nachteile für andere erwachsen. Frei nach dem Spruch „Heiliger Sankt Florian, verschon mein Haus, zünd andre an!“⁴⁵ Der NIMBY-Effekt beschreibt in diesem Zusammenhang ein ähnliches Phänomen. Hier geht es darum, dass gewisse Dinge im eigenen Lebensumfeld unerwünscht sind. Dazu gehören diskriminierte gesellschaftliche Gruppen wie Obdachlose, Prostituierte oder Flüchtlinge. Die Verhinderungswünsche können aber auch Mülldeponien, Mobilfunkmasten oder den Bau neuer, hoher Gebäude betreffen. In den Diskussionen werden oft soziale, ökologische, kulturelle und stadtbildliche Argumente eingebracht. Die Quintessenz des NIMBY-Effekts liegt darin, dass es entweder darum geht etwas im eigenen Umfeld zu verhindern und Einzelinteressen vor dem Allgemeininteresse stehen.⁴⁶ Mit dem NIMBY-Effekt wird also auch die Gefahr beschrieben, dass ressourcenstarke Gruppen vorrangig ihre eigenen Interessen vertreten und negative Effekte auf schwächere Gruppen abgewälzt werden.

Es gibt für Wien und auch für Österreich insgesamt relativ wenig verlässliche Studien zu BürgerInneninitiativen, deren (kommunal)politischer Bedeutung und den TrägerInnen. In der bereits erwähnten Studie „Direkte Demokratie in Österreich“ von Haller und Feistritz (2012) sagen 8% der Befragten, dass sie an einer Bürgerinitiative mitarbeiten oder das schon einmal gemacht haben. Der Bildungshintergrund spielt in Zusammenhang mit der Mitarbeit in einer BürgerInneninitiative eine gewichtige Rolle, während nur 4% der PflichtschulabsolventInnen zu den 8% gehören, sind es 18% höher Gebildete.⁴⁷ Das heißt, insgesamt engagieren sich nur sehr wenige Menschen in BürgerInneninitiativen, gleichzeitig tun das hauptsächlich jene die höher gebildet sind: Damit dient das Instrument der BürgerInneninitiative in erster Linie höher Gebildeten und damit Einkommensstarken, um ihre Interessen auszudrücken und einzufordern.

1.3.5 NEUE SOZIALE BEWEGUNGEN

Die Bezeichnung „neue soziale Bewegungen“ subsumiert (politische) Bewegungen ab den 1960/70er Jahren, die außerhalb des institutionalisierten System des Staates als diverse Initiativen, Vereine und Interessenszusammenschlüsse operieren. Thematisch und ideologisch können die Themen und Anliegen breit gefächert sein. Gemein ist vielen, dass sie gesellschafts- und normenkritisch sind und dem linken politischen Spektrum zugeordnet werden können.⁴⁸ Bekannt geworden sind die feministische Frauenbewegung und die 1968er, sowie speziell in Wien die Proteste gegen das Kernkraftwerk Zwentendorf und die Besetzung der Hainburger Au. In den letzten Jahren wird vermehrt wieder über soziale Bewegungen gesprochen. Und das nicht ohne Grund, der „Arabische Frühling“ und die „Occupy Wall Street“ Bewegung, gehören mitunter jetzt schon zu den bedeutendsten Bewegungen die sich in Zeiten von Umbrüchen und (Wirtschafts)Krisen formiert haben. Ähnlich wie BürgerInneninitiativen stellen sie lose Zusammenschlüsse dar, die jedoch meist von größeren Bevölkerungsteilen getragen werden und deren Anliegen über spezifische einzelne Forderungen hinaus gehen. Dabei werden breite politische und gesellschaftliche Anliegen transportiert.

⁴⁵ Vgl. Duden: Sankt Florians Prinzip.

⁴⁶ Vgl. Sintomer/Herzberg/Röcke 2010, S.18/19.

⁴⁷ Vgl. Haller/Feistritz 2012, S.11.

1.3.6 BÜRGERINNENBETEILIGUNGSVERFAHREN UND PARTIZIPATIONSPROZESSE

In Wien nehmen in den letzten Jahren auch sogenannte Beteiligungsverfahren und Partizipationsprozesse zu. Hier wird die Bevölkerung eingeladen, sich im Rahmen von Prozessen zu beteiligen. Diese kommen häufig dann zur Anwendung, wenn große Umgestaltungs- oder Neubauprojekte geplant sind. Beispielhaft können hier die Projekte *Zielgebiet Gürtel 2002 bis 2007*, *Zukunft Schwedenplatz* oder die *Wiener Charta* genannt werden.

Das Projekt *Zielgebiet Gürtel 2002–2007* hatte die Belebung, Attraktivierung und Erhöhung der Lebensqualität rund um den Gürtel zum Ziel. Es gab unterschiedliche Projekte und Initiativen sowie Ebenen der Mitarbeit. So zum Beispiel den „Gürtelbeirat“, wie auch die „Gürtelwerkstätten“. Hier waren interessierte GürtelbewohnerInnen eingeladen sich im Rahmen von Arbeitsgruppen mit Ideen einzubringen.⁴⁹

In den Bereichen Schwedenplatz und Morzinplatz sind in den kommenden Jahren große Neugestaltungsvorhaben geplant. Im Rahmen dessen setzte die Stadt Wien einen Beteiligungsprozess um, in dem ein Leitbild erarbeitet werden sollte. Das „Leitbild Schwedenplatz“ soll die Ansprüche der Nutzerinnen und Nutzer an diesen öffentlichen Raum abbilden und als Grundlage für einen folgenden Gestaltungswettbewerb dienen. Es erfolgten Gespräche mit verschiedenen Institutionen sowie Analysen zu Themen wie Sozialraum und Verkehr. Gleichzeitig konnten die BürgerInnen vor Ort und Online ihre Meinungen einbringen. Darauf aufbauend soll nun das Leitbild Schwedenplatz erarbeitet werden.⁵⁰

Ein weiteres Projekt, das an dieser Stelle erwähnt werden kann ist die *Wiener Charta*. In diesem Prozess ging es darum Grundsätze und Spielregeln für ein gutes Zusammenleben in der Stadt Wien zu erarbeiten. Dieser Prozess war ebenfalls zweigliedrig aufgebaut, so konnten die WienerInnen an Charta Gesprächen teilnehmen und eine Online-Plattform nutzen. Am Ende des mehrphasigen Beteiligungsprozesses stand eine schriftliche Vereinbarung zu den Regeln des Zusammenlebens in der Stadt.⁵¹

1.3.7 AGENDA 21

Ausgangspunkt der Lokalen Agenda 21 ist das Konzept einer nachhaltigen Entwicklung, das in der UNO-Charta „Agenda 21“ von 1992 festgeschrieben wurde. Ziel war auch, dass diese Entwicklung von möglichst vielen Menschen mitgetragen wird (Prinzip der Partizipation). In Wien gibt es den Verein „Lokale Agenda 21 in Wien zur Förderung von Bürgerbeteiligungsprozessen“. Die Hauptaufgaben bestehen in der Koordinierungsarbeit der Agenda 21 Prozesse, die in den Bezirken durchgeführt werden, sowie in der Öffentlichkeitsarbeit und Steuerung.⁵² Derzeit laufen im 3., 4., 8., 9., 22. und 23. Bezirk Agenda 21 Prozesse. Abgeschlossen sind sie im 5., 7. und 15. Bezirk. Im Rahmen der Agenda Prozesse formieren sich unterschiedlichste Gruppen in den Bezirken, die sich verschiedenen Themen annehmen. So zum Beispiel Gestaltungsfragen die den öffentlichen Raum betreffen. Diese können von Projekten die sich mit der Aufenthaltsqualität befassen bis hin zu Gemeinschaftsgärten reichen. Hans Emrich (2013) widmet sich in diesem Band im Kapitel „Lokale Agenda 21 – Mitgestaltung nur für BesserverdienerInnen?“ ausführlich dem Aufbau und der Funktion von Lokalen Agenda 21 Prozessen in Wien.

⁴⁹ Vgl. Magistratsabteilung 21: Zielgebiet Gürtel 2002–2007.

⁵⁰ Vgl. Stadt Wien: Zukunft Schwedenplatz – mischen Sie mit.

⁵¹ Vgl. Stadt Wien: Wiener Charta.

⁵² Vgl. Verein LA 21 plus, Lokale Agenda 21 Wien zur Förderung von Bürgerbeteiligungsprozessen.

1.3.8 GEBIETSBETREUUNG STADTERNEUERUNG

Die „Gebietsbetreuung Stadterneuerung“ wurde 1974 mit dem Ziel der Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität von der Stadt Wien gegründet. Im Jahr 2010 gab es strukturelle Neuerungen, seither gibt es neben der „Gebietsbetreuung Stadterneuerung“, die „Gebietsbetreuung Stadterneuerung mobil“ sowie die „Wohnpartner“ die beim „Wohnservice Wien“ angesiedelt sind. Die Einrichtungen der Gebietsbetreuung Stadterneuerung umfassen neun Teams die an 17 Standorten (12 Hauptlokale und 5 Außenstellen) in den Bezirken tätig sind. Zu den Aufgaben der Gebietsbetreuungen Stadterneuerung gehören Information und Beratung zu Fragen des Wohnens, der Infrastruktur, der Stadterneuerung, des Gemeinwesens und des Zusammenlebens in der Stadt.⁵³ Die Erfüllung der Leistungen wird an private AuftragnehmerInnen vergeben. Andrea Breitfuss zeigt in ihrem Beitrag „Beteiligung schwer erreichbarer Gruppen: Allgemeine Herausforderungen und Erfahrungen aus der GB*(3/11“ wesentliche Aspekte, die in Zusammenhang mit Beteiligung im Rahmen der Arbeit in Gebietsbetreuungen wichtig sind.

1.3.9 POLITISCHE BETEILIGUNG IM BEREICH GESTALTEN – CHANCE ODER AUSSCHLUSSMECHANISMUS

Im Bereich der Beteiligung – die hier unter dem Aspekt des Gestaltens zusammengefasst wurde – zeigt sich ein vielschichtiges Bild. Es gibt sehr viele unterschiedliche Formen der Partizipation, die sich über den Gesichtspunkt des Gestaltens ähnlich sind, ansonsten aber auch große Unterschiede aufweisen.

So gibt es erstens Engagement-Strukturen die eine längerfristige Perspektive aufweisen, häufig eigeninitiativ oder anders gesagt „bottom up“, also von unten organisiert werden. Dazu gehören zum Beispiel die Mitarbeit in einer Partei oder Gewerkschaft, zivilgesellschaftliches Engagement innerhalb neuer sozialer Bewegungen, die Aktivität in einer NGO oder einer BürgerInneninitiative. Zweitens gibt es neue Beteiligungsprogramme, die meist von politischer Ebene – top down – initiiert und durchgeführt werden. Hier kann zwischen anlassbezogenen Beteiligungsprozessen und längerfristigen Programmen unterschieden werden.

Das politische System Österreichs war lange Zeit durch tief verwurzelte Parteistrukturen geprägt. Diese boten differenzierte Angebote; Politisierung fand so in unterschiedlichen Kontexten und Schichten statt. Heute ist ein Rückgang der Parteimitgliedschaften wie auch ein Schrumpfen der Umfeldorganisationen zu beobachten. Zunehmend engagieren sich höher Gebildete in nicht-traditionellen Beteiligungsformen.⁵⁴ Auch in der Stadt Wien fanden in den letzten Jahren vermehrt Beteiligungsprojekte statt, die als deliberative Verfahren benannt werden können. Deliberative Verfahren bezeichnen Beteiligungsprojekte zu denen die Bevölkerung zur Mitarbeit eingeladen wird. Sie haben meist rein konsultativen Charakter und finden in Gruppen ohne Entscheidungsbefugnis statt.⁵⁵ Weiter zeichnen sie sich durch eine starke Konsensorientierung aus. Exemplarisch kann hier der bereits erwähnte Prozess *Wiener Charta* genannt werden. Der Trend zu zunehmend neuen Methoden, die im Bereich der politischen Beteiligung ausprobiert werden, wird unterschiedlich erklärt. Einige meinen er wird durch Vertrauensverluste und Politikverdrossenheit ausgelöst, andere sehen darin eine beständige Weiterentwicklung, die die Demokratie braucht. Da besonders traditionelle Engagement-Strukturen, wie Partei- oder Gewerkschaftsmitarbeit zurückgehen, könnten diese

⁵³ Vgl. Magistratsabteilung 25: Gebietsbetreuung Stadterneuerung.

⁵⁴ Vgl. Pelinka/Rosenberger 2000, S.221.

⁵⁵ Geißel 2008, S.229.

neuen Beteiligungsprogramme auch als Versuche gewertet werden, die eine Belebung und Erneuerung der Demokratie zum Ziel haben.

Nobert Kersting bespricht in diesem Band auch Kritikpunkten die in Zusammenhang mit neuen Beteiligungsformen oft genannt werden. Er verweist darauf, dass sich mangelnde Kenntnisse und Verantwortung, Machstrukturen, Risikofreudigkeit und Gruppendruck in neuen Beteiligungsverfahren negativ auswirken können. Im Speziellen verweist er auf die Gerechtigkeitslücke, die die sozial bedingte partizipative und auch die digitale Spaltung der Gesellschaft betrifft. Die partizipative Spaltung meint, dass politische Beteiligung nicht zufällig verteilt ist. Ressourcenausstattung spielt in diesem Zusammenhang eine gewichtige Rolle. Dieser Band widmet sich ausführlich unterschiedlichen Formen der Beteiligung unter dem Gesichtspunkt der Teilnahme verschiedener Bevölkerungsgruppen. Es zeigt sich, dass Bildung und Einkommen, wie auch soziale und kulturelle Ressourcen (Ausdrucks- und Kommunikationsfähigkeit, Zugang zu Netzwerken, Wissen über formale und politische Abläufe und Rechte, verfügbares Kapital, Zeit) den Grad der politischen Teilnahme wesentlich beeinflussen. Besonders stark wirken sich diese Faktoren im Bereich neuerer Beteiligungsformen aus. Deliberative Beteiligungsverfahren sprechen eher Besserverdienende und gut Ausgebildete an, während Arbeitslose, MigrantInnen, Menschen mit Behinderungen, einkommensschwächere und bildungsferne Gruppen meist nicht vertreten sind. Damit sind diese gesellschaftlichen Gruppen in Beteiligungsprozessen unterrepräsentiert, ihre Interessen bekommen weniger öffentliche und politische Aufmerksamkeit. Diese Schief lagen können zu zunehmender Ungleichverteilung von Ressourcen führen. Gleichzeitig geht mit dieser Entwicklung die Gefahr einer verstärkenden partizipativen Spaltung einher. Wenn die Belebung und Erneuerung der Demokratie mit Maßnahmen versucht wird, die schwächere Teile der Bevölkerung systematisch ausschließen, so tragen diese nicht zu Demokratisierung, sondern zu zunehmender Spaltung bei. Die Konzeption und Umsetzung von neuen Beteiligungsverfahren muss genau überlegt werden. Im Zentrum müssen die Frage der gleichen Beteiligung und auch die Suche nach Lösungsansätzen für breite und gerechte Partizipationsstrukturen stehen. Im Rahmen von Beteiligungsverfahren sind geeignete Methoden zu wählen, um auch ausgegrenzte Gruppen anzusprechen. Dazu gehört die Aufrechterhaltung und Etablierung langfristiger Programme, die im direkten Nahbereich der Menschen verankert sind und zur Stärkung der lokalen Strukturen beitragen. Fördermaßnahmen müssen auch in Außenbezirken etabliert werden. Beteiligungsprozesse müssen offen, integrativ, aufsuchend und wenn nötig mehrsprachig gestaltet sein. Sie müssen Machtunterschiede ausgleichen und dürfen diese nicht verstärken. Nicht alle Fragen und Herausforderungen der Demokratie werden auf kommunaler Ebene oder im Kontext von neuen Beteiligungsverfahren gelöst werden können. Fragen der Gestaltung von Demokratie müssen Teil einer breit getragenen öffentlichen Debatte sein. Das Grundprinzip der gleichen politischen Teilhabe sollte in diesen Diskursen einen zentralen Platz einnehmen.

2. DAS PRINZIP DER GLEICHHEIT IN DER DEMOKRATIE

In diesem Beitrag wurden verschiedene Formen der politischen Beteiligung in Wien aufgearbeitet, dazu gehören Wahlen, direktdemokratische Elemente, Rechte die geltend gemacht werden können, die Mitarbeit in Parteien, NGOs und BürgerInneninitiativen aber auch die Teilnahme an Partizipationsprozessen.

Die Debatte um Demokratie und wie Menschen in politische Prozesse eingebunden werden können, wird in den letzten Jahren rege geführt. Wahlen bilden ein zentrales Element in Demokratien, sie sind rechtsstaatlich verankert und werden weitverbreitet genutzt. Die Wahlbeteiligung ist seit den 1980er Jahren zwar zurückgegangen, ist jedoch mit einer durchschnittlich hohen Beteiligung jenes

Mittel der demokratischen Partizipation, dass von allen gesellschaftlichen Gruppen am weit verbreitetsten genutzt wird. Immer häufiger werden auch direkt demokratische Verfahren und neue Formen der Partizipation als Instrumente erprobt. Im wissenschaftlichen Diskurs werden neue Formen der Beteiligung des Öfteren mit dem Begriff der „demokratischen Innovationen“ bezeichnet. Brigitte Geißel (2008) versteht darunter neue Institutionen und Praktiken die zum Zweck der Belebung und der qualitativen Verbesserung der Demokratie eingeführt werden. Es lassen sich drei wesentliche Bereiche identifizieren die seit den 1990er Jahren auf lokaler Ebene zugenommen haben. Erstens Elemente direkter Demokratie, zweitens die direkte Beteiligung von BürgerInnen an der Entscheidungsfindung (Co-Governance Verfahren wie zum Beispiel der BürgerInnenhaushalt) und drittens Formen der Beteiligung die meist konsultativen und informellen Charakter haben (zum Beispiel Agenda 21 Prozesse).⁵⁶ Auch in Wien dürften Fragen der Beteiligung in der Politik eine Rolle spielen. So ist die VizebürgerInnenmeisterin Wiens auch die amtsführende Stadträtin für Stadtentwicklung, Verkehr, Klimaschutz, Energieplanung und BürgerInnenbeteiligung. In den Jahren 2010 und 2013 wurden zwei Volksbefragungen durchgeführt. Im Jahr 2012 wurde das Projekt Wiener Charta gestartet und erst 2013 erschien die letzte Publikation zum Thema Beteiligung das „Praxishandbuch Partizipation. Gemeinsam die Stadt entwickeln“ herausgegeben von der Magistratsabteilung 18 mit einem Vorwort der Vizebürgermeisterin. BürgerInnenbeteiligung etabliert sich so zusehends zu einem wichtiger werdenden Thema bis hin zu den obersten politischen Etagen.

Studien die politische Partizipation erforschen zeigen, dass die soziale Lage den Grad der Teilnahme wesentlich beeinflusst. Die Beteiligungswahrscheinlichkeit korreliert mit dem Bildungsabschluss und dem Einkommen.⁵⁷ Während Wahlen durch die insgesamt recht hohe Beteiligung von diesen Faktoren noch wenig beeinflusst sind, sind neue Formen der politischen Partizipation davon stärker betroffen. Umso geringer Einkommen und Bildung umso weniger wird am demokratischen Prozess teilgenommen. Das heißt, dass sozial benachteiligte Bevölkerungsschichten an direktdemokratischen Entscheidungen oder anderen Formen der politischen Beteiligung weniger teilnehmen als an Wahlen. Damit sind diese Teile der Bevölkerung von der Gefahr bedroht in politischen Prozessen signifikant unterrepräsentiert zu sein. Politische Artikulation und Partizipation führen immer auch zu Verteilung von Ressourcen und Umverteilungen. Wenn nun bestimmte Gruppen aus demokratischen Prozessen verdrängt werden führt das wiederum zu sozialen Schieflagen, der Verzerrung von Entscheidungen und ungleicher Verteilung.

Heute werden in den Diskursen um neue Beteiligungsformen oft nur die positiven Aspekte, wie zum Beispiel Erhöhung der Legitimation politischer Entscheidung, breitere Akzeptanz in der Bevölkerung oder mehr Mitsprachemöglichkeiten thematisiert. Der Aspekt der Zugangsmöglichkeit, die reale Partizipationsverhältnisse unterschiedlicher sozialer Gruppen und die Ausstattung mit partizipationsrelevanten Ressourcen werden hingegen kaum bis gar nicht diskutiert.⁵⁸ In diesem Band wird genau dieser Themenkomplex zentral gesetzt, da er fundamental das Prinzip der politischen Gleichheit betrifft. Das Versprechen der politischen Gleichheit ist ein Grundpfeiler westlicher Demokratien. Jede/r hat die Möglichkeit der freien, gleichen Teilnahme und der Interessensvertretung im demokratischen Prozess. Wenn sozial Schwache sukzessive aus dem politischen Prozess verdrängt werden, heißt das erstens, dass sie ihre Interessen selbst nicht vertreten können, zum Beispiel als politische MandatsträgerInnen, in Form einer BürgerInneninitiative oder mit der Teilnahme an deliberativen Verfahren. Zweitens ist auch das Repräsentationsprinzip in Gefahr, da bei direktdemokratischen Entscheidungen ihre Interessen ausgespart werden.

⁵⁶ Vgl. Geißel 2008, S.229, zit. nach Hammer 2013.

⁵⁷ Vgl. Bödeker 2012; Merkel/Petring 2011, S.6ff.; Schäfer 2010; Walter 2012.

⁵⁸ Vgl. Walter 2012, S.46.

Bei weiterhin sinkender Wahlbeteiligung besteht außerdem mittel- bis langfristig die Gefahr, dass benachteiligte Gruppen keine interessante WählerInnengruppe mehr darstellen, da sie weniger oft zur Wahl gehen. Damit hätten PolitikerInnen weniger Anreize ihre Interessen zu vertreten, da sie keine WählerInnenstimmen bringen.⁵⁹

An dieser Stelle zeigt sich, dass das Prinzip der politischen Gleichheit untrennbar mit der sozialen Frage verbunden ist. Die soziale Lage beeinflusst maßgeblich die Teilnahme am demokratischen Prozess. In Hinblick auf zukünftige Entwicklungen muss dem Aspekt der sozialen Ungleichheit in Zusammenhang mit politischer Beteiligung besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Im schlechtesten Fall nimmt die soziale Ungleichheit in den kommenden Jahren weiter zu und bedingt die Abnahme politischer Partizipation.⁶⁰ Es muss überlegt werden was getan werden kann, um abnehmende Beteiligung zu verhindern. Heute stehen Parteien, Gewerkschaften und auch Initiativen und AkteurInnen der Zivilgesellschaft vor der Frage, wie politische Beteiligung organisiert werden kann. Die großen Fragen werden sich damit befassen, ob Interessensvertretung und Repräsentation ausreichend integrativ wirken können, oder ob vermehrt wieder auf direkte Beteiligung und Aktivierung gesetzt werden soll. Kleinere Initiativen werden vielleicht an den Punkt gelangen, an dem die Forderungen im persönlichen Lebensumfeld im Sinne der eigenen Interessen mit den Prinzipien des Allgemeininteresses und Gemeinwohls konfrontiert werden und größere Zusammenhänge und gesellschaftlicher Zusammenhalt an Relevanz gewinnen. Wenn neue Beteiligungsformen stärker angewendet werden, müssen Wege gefunden werden, um auch sozial benachteiligte Gruppen einzubinden. Gelingt das nicht sollte von diesen abgesehen werden, da politische Ungleichheit verstärkt wird.

Soziale Ungleichheit beschädigt das Vertrauen in die Demokratie. Vor diesem Hintergrund scheint es geboten, wachsender sozialer Ungleichheit entgegen zu wirken und Demokratie in jene Richtung zu reformieren, die das Prinzip der politischen und sozialen Gleichheit zentral setzt. Um Demokratie und gleiche Beteiligung zu ermöglichen, müssen neben anderen Maßnahmen Vermögen, Einkommen und Bildung gerecht verteilt werden.

⁵⁹ Vgl. Böhnke 2011, S.20.

⁶⁰ Vgl. Böhnke 2011; Walter 2012, S.46.

LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

- Baurecht in Wien, http://www.siedlerverband.at/wien2012/zeitung/RA2012-07_baurecht.pdf, (zuletzt: 2.7.2013).
- Bödeker, Sebastian 2012: Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Deutschland, OBS-Arbeitspapier Nr. 1, Otto Brenner Stiftung (Hrsg.). http://www.otto-brenner-shop.de/uploads/tx_mplightshop/2012_02_07_Boedeker_AP_01.pdf, (zuletzt: 6.6.2013).
- Böhnke, Petra 2011: Ungleiche Verteilung politischer und zivilgesellschaftlicher Partizipation. In: APuZ (Aus Politik und Zeitgeschichte): Postdemokratie, 1-2/2011, 3. Januar 2011, S. 18 – 25. www.bpb.de/system/files/pdf/XN1V9Q.pdf, (zuletzt: 6. Juni 2013).
- Bundeskanzleramt 2013: Wahlen auf Landes- und Gemeindeebene: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/32/Seite.320620.html>, (zuletzt: 29.5.2013).
- Duden: Sankt Florians Prinzip, http://www.duden.de/rechtschreibung/Sankt_Florians_Prinzip, (zuletzt: 16.7.2013).
- Flächenwidmungs- und Bebauungspläne: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/20/Seite.200030.html>, (zuletzt: 29.5.2013).
- Gaisböck, Roman/ Walter, Florian 2005: Determinanten und Auswirkungen sinkender Wahlbeteiligung. Eine längsschnittliche Analyse der Wiener Gemeinderatswahlen 1945 – 2001, Diplomarbeit: Universität Wien.
- Geißel, Brigitte 2008: Zur Evaluation demokratischer Innovationen – die lokale Ebene, In: Heinelt, Hubert/ Vetter, Angelika (Hrsg.): Lokale Politikforschung heute, VS Verlag für Sozialwissenschaften | GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden, S. 227 – 248.
- Gemeinderatswahl – Wahlbeteiligung 2005: <http://www.wien.gv.at/statistik/wahlen/tabellen/gr05-wahlbeteil-bez.html>, (zuletzt: 6.6. 2013).
- Gemeinderatswahl – Wahlbeteiligung 2010: <http://www.wien.gv.at/statistik/wahlen/tabellen/gr10-wahlbeteil-bez.html>, (zuletzt: 6.6.2013).
- Gesetz über die Durchführung von Volksabstimmungen (Wiener Volksabstimmungsgesetz - WVAbstG) <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/v1600000.htm>, (zuletzt: 18.7.2013).
- Gesetz über die Durchführung von Volksbegehren (Wiener Volksbegehrengesetz - WVBegG) <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/v1800000.htm>, (zuletzt: 18.7.2013).
- Gesetz über die Durchführung von Volksbefragungen (Wiener Volksbefragungsgesetz – WVBefrG) <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/v0010000.htm>, (zuletzt: 18.7.2013).
- Haller, Max/ Feistritzer, Gert 2012: Direkte Demokratie in Österreich. Ergebnisse einer repräsentativen Studie, Studiengruppe „International Vergleichende Sozialforschung“, Universität Graz/ Institut für Empirische Sozialforschung: Direkte Demokratie in Österreich. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage, Graz/Wien Oktober 2012. http://www.ifes.at/sites/default/files/downloads/direkte_demokratie-bericht.pdf, (zuletzt: 2.7.2012).

- Hammer, Katharina 2013: BürgerInnenbeteiligung – brauchen wir alle?: <http://blog.arbeitswirtschaft.at/buergerinnenbeteiligung-brauchen-wir-alle/>, (zuletzt: 6.6. 2013).
- Kind, Martin 2009: Wenn Nachbarn nerven Wo Grenzen überschritten werden, Was Sie unternehmen können, Wie Gerichte entscheiden. Verein für Konsumenteninformation (VKI) (Hrsg.), Wien: Verein für Konsumenteninformation.
- Klein, Ansgar 2002: Überschätzte Akteure? Die NGOs als Hoffnungsträger transnationaler Demokratisierung. In: APuZ (Aus Politik und Zeitgeschichte): Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs), B 6-7/2002, S. 3 – 5. <http://www.bpb.de/apuz/27107/ueberschaetzte-akteure?p=all>, (zuletzt: 5.7.2013).
- Landesgesetzblatt 2/2013,
<http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/landesgesetzblatt/jahrgang/2013/html/lg2013002.html>, (zuletzt: 29.5.2013).
- Magistratsabteilung 21, Zielgebiet Gürtel 2002 bis 2007, online unter: <http://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/projekte/zielgebiete/westguertel/guertel2002-2007/>, (zuletzt: 11.08.2013).
- Magistratsabteilung 25: Gebietsbetreuung Stadterneuerung, http://www.gbstern.at/service/gb-allgemein/#_, (zuletzt: 19.7.2013).
- Magistratsabteilung 53, Beteiligung an Wiener Volksbefragung „Wien will’s wissen“, vom 21. Februar 2010, online unter: <http://www.wien.gv.at/rk/msg/2010/0221/002.html>, (zuletzt: 6.6.2013)
- Magistratsabteilung 53, Endergebnis der Wiener Volksbefragung 2013, vom 18. März 2013, online unter: <http://www.wien.gv.at/rk/msg/2013/03/18013.html>, (zuletzt: 6.6.2013)
- Merkel, Wolfgang/ Petring, Alexander 2011: Demokratie in Deutschland 2011 – Ein Report der Friedrich-Ebert-Stiftung, Partizipation und Inklusion. http://www.wzb.eu/sites/default/files/zkd/dsl/partizipation_und_inklusion.pdf, (zuletzt: 6.6.2013).
- Müller, Wolfgang/ Melchior, Josef 1992: Parteien und Parteiensystem in Wien. In: Dachs, Herbert (Hrsg.): Parteien und Wahlen in Österreichs Bundesländern; Österreichische Jahrbuch für Politik Sonderband 4: Wien und München, S. 533 – 604.
- N.N., derstandard.at: Mitglieder Österreichischer Parteien, 31. Oktober 2008, <http://derstandard.at/1224776617579/Wieviele-Mitglieder-haben-die-oesterreichischen-Parteien-jeweils>, (zuletzt: 4.7.2013).
- N.N., derstandard.at: „Ja“ zum Ausbau des Wiener „Haus des Meeres“, vom 30. April 2009, online unter: <http://derstandard.at/1240550262751/Anrainerbefragung-Ja-zum-Ausbau-des-Wiener-Haus-des-Meeres>, (zuletzt: 6.8.2013)
- N.N., [vienna.at](http://www.vienna.at): Parkpickerl in Wien: Währinger stimmten in Befragung dagegen, vom 16. März 2012, <http://www.vienna.at/parkpickerl-in-wien-waehringer-stimmten-in-befragung-dagegen/3197206>, (zuletzt: 9.7.2013).
- Neue soziale Bewegungen, http://de.wikipedia.org/wiki/Neue_Soziale_Bewegungen, (zuletzt: 24.7.2013).

ÖGB Mitgliederstatistik,

http://www.oegb.at/servlet/BlobServer?blobcol=urldokument&blobheadername1=content-type&blobheadername2=content-disposition&blobheadervalue1=application%2Fpdf&blobheadervalue2=inline%3B+filename%3D%22Mitgliederbewegung_seit_1945.pdf%22&blobkey=id&root=S06&blobnocache=false&blobtable=Dokument&blobwhere=1334740611147, (zuletzt: 7.8.2013).

Pelinka, Anton 1994: Die Zukunft der direkten Demokratie. In: Pelinka, Anton (Hrsg.): EU-Referendum. Zur Praxis direkter Demokratie in Österreich. Wien: Signum Verlag, S. 185 – 197.

Pelinka, Anton/ Rosenberger, Sieglinde 2000: Österreichische Politik. Grundlagen-Strukturen-Trends. Wien: WUV-Universitätsverlag.

Pernicka, Susanne/ Stern, Sandra: Von der Sozialpartnergewerkschaft zur Bewegungsorganisation? Mitgliedererwerbungsstrategien österreichischer Gewerkschaften. In: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft (ÖZP), 40. Jg. (2011), Heft 4, S. 335 – 355. http://www.oezp.at/pdfs/2011_4-1-Pernicka_Stern.pdf, (zuletzt: 11.7.2013).

Poier, Klaus 2010: Sachunmittelbare Demokratie in Österreichs Ländern und Gemeinden: Rechtslage und empirische Erfahrungen im Überblick In: Neumann, Peter/ Renger, Denise (Hrsg.): Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009. Deutschland, Österreich, Schweiz. Studien zu Sachunmittelbaren Demokratien, Band 7. Baden-Baden: Nomos-Verlag.

Rosenberger, Sieglinde/ Seeber, Gilg: Zivilgesellschaft durch Direkte Demokratie?, In: Der Bürger im Staat, Nr. 4/2007.

Schäfer, Armin 2010: Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Europa. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft, 4 (2010) 1, S. 131–156.

Schäfer, Armin 2011: Mehr Mitsprache, aber nur für wenige? Direkte Demokratie und politische Gleichheit. In: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung (Hrsg.), MPIfG Jahrbuch 2011 – 2012, S. 53 – 59. http://www.mpifg.de/pu/ueber_mpifg/mpifg_jb/JB1112/MPIfG_11-12_09_Schaefer.pdf, (zuletzt: 7.8.2013).

Schäfer, Armin/ Schoen Harald 2012: Mehr Demokratie, aber nur für wenige? Der Zielkonflikt zwischen mehr Beteiligung und politischer Gleichheit. Papier für die DVPW-Sektion „Politische Soziologie“ DVPW-Kongress an der Eberhard Karls Universität Tübingen 24. – 28.10.2012, Panel III: Direkte Demokratie. <https://www.dvpw.de/fileadmin/docs/Kongress2012/Paperroom/2012Soziologie-Schaefer.pdf>, (zuletzt: 14.8.2013)

Sintomer, Yves/ Herzberg, Carsten/ Röcke, Anja (2010): Der Bürgerhaushalt in Europa – eine realistische Utopie. Zwischen Partizipativer Demokratie, Verwaltungsmodernisierung und sozialer Gerechtigkeit. Reihe: Bürgergesellschaft und Demokratie, Band 33. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Stadt Wien: Zukunft Schwedenplatz – mischen Sie mit:

<https://schwedenplatz.wien.gv.at/ppr19/schwedenplatz/>, (zuletzt: 3.6.2013).

Stadt Wien: Wiener Charta: <https://charta.wien.gv.at/start/charta/>, (zuletzt: 3.6.2013).

Statista 2013a: Wahlbeteiligung bei den Abgeordnetenhauswahlen in Berlin von 1946 bis 2011, <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/3169/umfrage/wahlbeteiligung-bei-den-abgeordnetenhauswahlen-in-berlin-seit-1946/>, (zuletzt: 16.7.2013)

Statista 2013b: Wahlbeteiligung bei den Bürgerschaftswahlen in Bremen von 1947 bis 2011, <http://de.statista.com/statistik/daten/studie/3172/umfrage/wahlbeteiligung-bei-den-buergerschaftswahlen-in-bremen-seit-1947/>, (zuletzt: 16.7.2013)

Tätigkeitsbericht 2012 Amnesty International Österreich

http://www.amnesty.at/fileadmin/editor_upload/Download_Dokumente/UEber_Amnesty/Taetigkeit_sbericht_2012.pdf, (zuletzt: 16.7.2013).

Verein LA 21 plus, Lokale Agenda 21 Wien zur Förderung von Bürgerbeteiligungsprozessen, 2013: Der Verein LA 21 in Wien, online unter: <http://la21wien.at/la-21-plus/der-verein-la-21-in-wien>, (zuletzt: 19.7.2013).

Verein und Präsidium Amnesty International

http://www.amnesty.at/ueber_amnesty/amnesty_oesterreich/, (zuletzt: 16.7.2013).

Verfassung der Bundeshauptstadt Wien (Wiener Stadtverfassung – WStV): <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/v0010000.htm>, (zuletzt: 29.5.2013).

Walter, Florian 2012: Von Teilhabe ausgeschlossen? Soziale Ungleichheit und politische Partizipation in Österreich. In: Kurswechsel (Zeitschrift für gesellschafts-, wirtschafts- und umweltpolitische Alternativen), Die gespaltenen Gesellschaft. Der Fall Österreich, Sonderzahl Verlag Heft 3/2012, S. 40-48.

Wiener Stadtentwicklungs-, Stadtplanungs- und Baugesetzbuch (Bauordnung für Wien – BO für Wien) <http://www.wien.gv.at/recht/landesrecht-wien/rechtsvorschriften/html/b0200000.htm>, (zuletzt: 29.5.2013).

Wiener Umwelt Anwaltschaft 2013: Bürgerinformation im UVP-Verfahren (11/2007), <http://wua-wien.at/home/buergerbeteiligung/flughafenmediation/buergerinfo-im-uvp-verfahren-11-2007>, (zuletzt: 11.6.2013).

Worker Participation 2013, <http://de.worker-participation.eu/Nationale-Arbeitsbeziehungen/Quer-durch-Europa/Gewerkschaften>, (zuletzt: 4.7.2013).

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 3: Politische Beteiligung in Wien	27
Abbildung 4: Wahlbeteiligung in Wien – Gemeinderatswahlen 1954 – 2010	28
Abbildung 5: Wahlbeteiligung bei Abgeordnetenhauswahlen in Berlin 1950 – 2011	29
Abbildung 6: Wahlbeteiligung bei Bürgerschaftswahlen in Bremen 1951 – 2011	29

HANS EMRICH: LOKALE AGENDA 21 – MITGESTALTUNG NUR FÜR BESSERVERDIENERINNEN?

Die Lokale Agenda 21 in Wien ist ein Beteiligungskonzept, das auf ein weltweites System aufbaut, zu dem man sich bei der UN-Weltkonferenz in Rio 1992 verständigt hat. Dabei geht es um das Verfolgen einer „nachhaltigen Entwicklung“ für diese Welt. Nachhaltigkeit setzt sich dabei aus drei Säulen zusammen:

- Die ökologische Säule,
- die ökonomische Säule und
- die soziale Säule.

Gern vernachlässigt man eine dieser Zugänge oder „Säulen“, insbesondere, wenn man als Fachmensch mit der fachlichen Perspektive aus einer dieser Themenbereiche ausgestattet ist. Dann hat man ja auf Grund seines einschlägigen Wissens besonders viele hervorragende Gründe, und eigentlich auch die Verantwortung, dass man sich sehr pointiert in eine Diskussion zur Entwicklung einbringen darf. Und genau um diese Fachleute, die sehr oft die Diskussionen zu möglichen Entwicklungen bzw. das Entscheiden über die Wahl von Entwicklungspfaden bestimmen, geht es, soll es aber eigentlich nicht gehen. Agenda 21 sieht nämlich die Betroffenen, also die Menschen, die im Regelfall von Veränderungen betroffen sind, die zumeist von Fachleuten vorbereitet und entschieden werden, also genau diese Menschen sollen in Agenda 21 - Prozessen ihre eigenen Angelegenheiten selbst in die Hand nehmen. Das war und ist neu und wird gelegentlich auch immer noch übersehen. Das bedingt natürlich das Einhalten einiger Rahmenbedingungen:

- Die Menschen, um die es geht, müssen erfahren, dass sie etwas zu sagen haben könnten.
- Die bestehenden Politik- und Verwaltungsstrukturen (man könnte auch Machtstrukturen sagen) müssen dafür bereit sein und es auch aktiv fördern.
- Die Menschen müssen Ressourcen erhalten, um diese Einladung zur Mitgestaltung überhaupt wahrnehmen zu können. Das bedeutet, sie müssen organisatorische und fachliche Unterstützung bekommen, sie müssen „empowert“ werden. Dabei gilt es anzumerken, dass dieses Empowerment nicht wieder den zarten Anstrich von fachlicher Indoktrination erhält, vor dem Anschein „nur das Beste“ für all diese Menschen zu wollen.

Die Menschen sollen also die Dinge, die sie selbst betreffen auch selbst in die Hand nehmen. Natürlich schwingt im Hintergrund auch mit, dass es diesen Menschen auffallen wird, dass die Dinge – befasst man sich mit ihnen genauer – nicht immer ganz so simpel sind, wie sie von außen betrachtet, gerne wahrgenommen werden. Aber, man geht auch davon aus, dass es einerseits die persönliche Betroffenheit, andererseits die durch die Beteiligung entwickelte Verantwortung ist, die es den Menschen, die fachlich vielleicht in jedem Detail mit Erfahrung und Expertise aufwarten können, ermöglicht in einem unterstützten Prozess zu der für sie besten Lösung zu kommen. Man stellt also eine Expertise „vor Ort“ der fachlichen Expertise nicht nur zur Seite, sondern über sie und lädt Fachleute und politisch Verantwortliche dazu ein, sich jeweils auch entlang der drei Säulen der nachhaltigen Entwicklung mit zusätzlichen Gesichtspunkten auseinanderzusetzen.

Nachdem Wien gemäß der Charta von Aalborg 1994 die Chance ergriffen hat, sich an diesem Konzept zu beteiligen, wurde hier das Wiener Modell der Lokalen Agenda 21 entwickelt, das kurz gefasst so funktioniert:

- Es gibt einen Verein, der als Trägerorganisation des wienweiten LA21-Prozesses fungiert. Die Wiener Gemeindebezirke werden eingeladen, sich an diesem Prozess zu beteiligen und lokale Prozesse anzustoßen. Dabei übernimmt die Stadtverwaltung einen Teil der Kosten, den anderen der jeweilige Bezirk.
- Zusätzliche muss der Bezirk ein Commitment abgeben, dass er sich mit all den o.a. Rahmenbedingungen einverstanden erklärt und zusätzlich ein niedrigschwellig organisiertes BürgerInnen-Büro einrichtet.
- Operative Arbeit also Moderation und Betreiben des Büros im Gebiet wird an eine professionelle TrägerInnenorganisation ausgelagert.
- Der Bezirk muss ein zunächst politisch paritätisch besetztes Gremium einrichten, die sog. Steuerungsgruppe, die dann um SprecherInnen der einzelnen Agenda-Gruppen erweitert wird.
- In regelmäßigen Abständen werden in diesem Gremium die Agenda-Gruppen aufgenommen, das heißt ihnen wird nach einem „Nachhaltigkeits-Check“ die Unterstützung des Bezirks bei der Umsetzung von definierten Projekten zugesichert und, sie werden unterstützend in dem Werdungsprozess begleitet.
- Wesentlich bei dieser Steuerungsgruppe ist die Möglichkeit zur direkten Kommunikation zwischen den Menschen, die sich an dem Prozess beteiligen, also Projekte umsetzen und der Politik. Es gibt also, freundlich formuliert, keinen „Postillon D'Amour“ oder anders ausgedrückt, das „Stille Post – Spielen“, mit all den üblichen Ergebnissen, wird ein wenig erschwert.
- Daraus ergibt sich der Anspruch, dass die Kultur des Miteinander-Umgehens zwischen Betroffenen, Politik und Verwaltung, verändert und verbessert werden soll.
- Gern beschränkt man sich, weil nicht hinterfragt, darauf, „die einfachen Menschen“, die zu dem Prozess eingeladen werden, zu „empowern“. Um den ausgeführten Ansprüchen aber auch nur annähernd gerecht zu werden, bedarf es aber mindestens ebenso viel „Power“ für das Empowerment von Politik und Verwaltung. Denn warum soll ausgerechnet dort, ohne weiteres Zutun, von heute auf morgen ein Kulturwandel in der Kommunikation, zu Transparenz und Partizipation erfolgen?

Der stadtweite Wiener Prozess wurde 2002 nach einer vierjährigen Pilotphase im 9. Bezirk gestartet. Die Ergebnisse sind bis jetzt allerdings ambivalent: Einige Bezirke haben aus dem LA21-Prozess sehr viel gemacht, sehr viel hat sich dort zum Besseren gewandelt. Bei einigen allerdings waren die im LA21-Prozess entstandenen Gefühle so gemischt, dass dieser Prozess einstweilen einmal als „abgeschlossen“ gilt. Fraglich ist jedoch, wie weit ein als nachhaltig angelegter Prozess abgeschlossen werden kann.

Die Anzahl der Bezirke, die neu in den LA21-Prozess einsteigen wollen, ist überschaubar.

Zum Prozess selbst: Das Wesen der Lokalen Agenda 21 in Wien besteht darin, dass keine Einzelpersonen unterstützt werden sollen, sondern Gruppen von BewohnerInnen, also mindestens drei zu einem Thema. Das ist legitim, da die angestrebten Ziele ja nicht von den UnterstützerInnen, sondern von den Betroffenen selbst erreicht werden sollen. Geht man von den Grundsätzen der Lokalen Agenda 21 für Wien aus, die sich im Wesentlichen wie folgt zusammenfassen lassen, dann ist der Anspruch durchaus ein sehr hoher und verdient Anerkennung:

- **Ausgangspunkt** der Lokalen Agenda 21 ist das Konzept einer **nachhaltigen Entwicklung**. Ihr Ziel ist eine zukunftsfähige Entwicklung ohne den kommenden Generationen ihre Lebenschancen zu zerstören.
- Dafür ist es wichtig, dass die Idee von **möglichst vielen Menschen mitgetragen** wird. Daher ist bereits in der UNO-Charta "Agenda 21" von 1992 festgeschrieben, dass das Ziel der Nachhaltigkeit von Stadtverantwortlichen und BürgerInnen gleichermaßen umgesetzt werden soll (Prinzip der Partizipation).
- **Dabei ist wiederum zu berücksichtigen, dass nicht alle Menschen die gleichen Chancen auf Mitsprache haben aufgrund ihrer sozialen Herkunft oder Geschlechterrollen.** Deswegen achten wir bei der Lokalen Agenda 21 in Wien auf Gender-Unterschiede und Diversität.¹

Betrachtet man dann das erforderliche Prozedere, um als Agenda-Gruppe Anerkennung durch die oben erwähnte Steuerungsgruppe und somit Arbeitsfähigkeit zu erlangen, kommen einer bzw. einem Zweifel, ob das für alle, die erreicht werden sollen, auch darstellbar ist:

Gruppenbildung und Projektfindungsphase (Beratungsphase durch die Agendabüros):

- Idee ist vorhanden
- klares, konstruktives Ziel
- Handlungsspielraum ausloten
- es stehen mindestens 3 Personen für das Projekt, die auch bereit sind die Gruppe um weitere Mitglieder zu erweitern.
- Bezug zur "Nachhaltigen Bezirksentwicklung" ist herzustellen
- Projektideen, zu denen es schon einen Beteiligungsprozess gibt, sollen im Sinne eines effizienten Ressourceneinsatzes nicht in der Agenda 21 behandelt werden.
- Klärung, wer ist am Projekt beteiligt, welche Netzwerke braucht es
- Definition von Beginn und Ende des Agendaprojektes und der Agendagruppe

Die Gruppen bzw. die an der Mitwirkung in der Agenda interessierten Personen werden in dieser Phase Agendainitiative genannt. Vorstellung der Agendainitiative in der Steuerungsgruppe des Bezirks:

- Unterlage zum Agendaprojekt: Schriftliche Darstellung der Idee, der Mitwirkenden, der Zielsetzung, der Vorgehensweise und des Zeithorizonts
- Die Agendainitiative soll ihr Projekt selbst (ein/e VertreterIn aus der Gruppe) in der Steuerungsgruppe vorstellen.
- Erster Check:
 - Was ist bisher zu diesem Thema im Bezirk passiert?
 - Worauf muss bei diesem Projekt besonders geachtet werden?
 - Wie kann dieses Projekt unterstützt werden?
 - Welche KooperationspartnerInnen braucht man für das Projekt?

¹ Vgl. Binder-Zehetner/Taucher 2008, S.6f.

- Was ist inhaltlich gut bzw. kritisch in Bezug zur „Nachhaltigen Bezirksentwicklung“?
- Akzeptanz/Ablehnung als Agendagruppe in der Steuerungsgruppe des Bezirks:
- Die Beschlüsse hierzu sollten möglichst konsensual stattfinden. Da sich polarisierende Abstimmungen der Erfahrung nach auf die Unterstützung einer Projektgruppe nachteilig auswirken.
- Bei Akzeptanz: Vereinbarung der Zusammenarbeit zwischen Agendagruppe und Bezirkspolitik. Konkrete nächste Schritte und aktive Unterstützung vereinbaren. Präzise, detaillierte Vereinbarungen schriftlich festhalten (protokollieren).²

Spätestens jetzt taucht die Frage auf, inwieweit es allein auf Grund dieses erforderlichen Prozederes bestimmte Gruppen der Bevölkerung gibt, denen der Zugang zu den Ressourcen der Lokalen Agenda 21 leichter fällt als anderen. (Damit soll nicht gesagt sein, dass es nicht gute Gründe für genau diese Vorbedingungen gibt.) Und es stellt sich die Frage, ob es Besserverdienende leichter haben, über die LA21 einen Partizipationsprozess herzustellen.

Dazu stellt sich die Frage, wer denn überhaupt zu den BesserverdienerInnen zu zählen wäre. Nimmt man es statistisch genau, dann sind das alle, die einen Verdienst haben, der über dem österreichischen Durchschnitt, dem sog. Medianeinkommen liegt. Das beläuft sich für das Jahr 2010 auf € 1.902,- pro Monat brutto.³ Im Hintergrund steht natürlich die Hypothese, dass mit dem höheren Verdienst auch ein höheres Bildungsniveau einhergeht. Dazu lassen sich viele statistische Daten aufrufen. Dazu sei eine OECD-Studie zitiert, die diesen Zusammenhang recht anschaulich darstellt: Demnach kann pro zusätzlichem Ausbildungsjahr mit einem Einkommenszuwachs von bis zu 5% gerechnet werden.⁴

Hypothesen zu den Besserverdienenden:

- Bessere Ausbildung
 - Verbalisiertere Kommunikation
 - Reflexion + Meta-Ebene
- Mehr Kenntnisse über Politik + Verwaltung
- Mehr Gestaltungsmöglichkeiten bei Zeiteinteilung

Wer sind nun die Nicht-BesserverdienerInnen, deren Zugang zur LA21 schwieriger ist?

- 50% der arbeitenden Bevölkerung
Hier stellt sich die demokratiepolitische Frage, in wie weit unsere Gesellschaft darauf ausgelegt ist, sich an partizipativen Prozessen zu beteiligen, dazu einzuladen bzw. diese konstruktiv und substantiell einzufordern. Hier kann man in der Diskussion einen weiten Bogen spannen, beginnend bei der Bildungsdebatte, über Mitbestimmung am Arbeitsplatz bis zur direkt-demokratischen Verfahren. Grundeinschätzung des Autors: Hier sind wir nicht europäische Spitzenreiter!
- Arme → 18% mit Armutsrisiko in Wien
1 Person weniger als € 1.032,-/Monat
Familie mit 2 Kindern weniger als € 2.165,-/Monat

² Binder-Zehetner/Taucher 2008, S.13.

³ Figerl/Koderhold 2011, S.8.

⁴ OECD 2008, S.162-181.

Diese Gruppe wird zwar in den Medien in letzter Zeit öfter erwähnt und manchmal auch beschrieben, aber so wirklich weiß man nicht, wie man mit ihnen im partizipativen Kontext umgeht. Diese Gruppe ist auch höchst heterogen, wenn auch die Armutsgefährdung für spezielle Gruppen besonders hoch ist:

- AlleinerzieherInnen
Neben erhöhter Armutsgefährdung, Doppel- und Dreifachbelastung.
- Beruflich-familiär engagierte Menschen
Menschen mit mehreren Kinder, die beruflich noch nicht entsprechend abgesichert sind bzw. kein entsprechendes Einkommen haben.
- Menschen mit Migrationshintergrund
Beispiel: Schüler mit nicht-deutscher Umgangssprachen in Wien: 45,4%, in Hauptschulen: 67,9% Dies ist ein besonders weites Feld, da es sich um eine bedeutende Bevölkerungsgruppe, allein aufgrund ihrer Größe, handelt. Andererseits können hier besonders viele Hypothesen und Vermutungen angestellt werden. Natürlich war von Beginn des LA21-Prozesses in Wien ein Fokus auf diese Gruppe gerichtet, mit entsprechenden Schwierigkeiten, betreffend die Ansprache und Integration dieser Bevölkerungsgruppe bzw. -gruppen.
- ...und viele mehr...

Grundsätzlich kann man hier von „schwer erreichbaren Gruppen“ sprechen, die einem nicht die Tür des Agenda-Büros einrennen.

Um nicht missverstanden zu werden: Ich halte das LA21-Konzept in Wien für den Meilenstein in der partizipativen Geschichte der Stadt und für das beste derzeit zur Verfügung stehende Konzept. Allein, es hat einen – siehe oben – eher intellektuellen Zugang: Wenn jemand nicht sehr gut im verbalisieren seiner Anliegen ist bzw. nicht sehr gut abstrahieren kann, wird er hier seine liebe Not haben.

Da es immer schon den Anspruch gab, auch die schwer erreichbaren Gruppen in den LA21-Prozess zu integrieren, haben wir uns natürlich darüber Gedanken gemacht, wie man das bewerkstelligen könnte. Ein Ansatz bestand in der „aufsuchenden Arbeit“. Also die Menschen sollen nicht primär von der LA21 erfahren und ins Agenda-Lokal kommen, sondern das LA21-Team begibt sich an Orte, an denen sich diese Gruppen aufhalten und versucht Kontakt, Beziehung und Vertrauen herzustellen. Das Ziel ist es, die Bedürfnisse dieser Gruppen zu eruieren, die dann unter Einbeziehung der Betroffenen zu einem Projekt formuliert werden können. Wie der Ansatz bereits erahnen lässt, ist es nicht ganz einfach, zum richtigen Zeitpunkt am richtigen Ort zu sein, um dort die richtigen Menschen anzutreffen, denen man dann die richtige Form der Unterstützung angedeihen lassen kann. Dies stellt eine besondere Herausforderung dar, da die Ressourcenausstattung der Agenda-Büros auf diese Arbeitsweise nur im geringen Maße abgestimmt ist.

Ein weiterer Ansatz der sich aus den oben beschriebenen Erfahrungen ergeben könnte, wäre ein sozialarbeiterischer- oder gemeinwesenorientierter Ansatz. Dieser ist in Literatur und Praxis ausführlich dokumentiert, aber im LA21-Prozess eigentlich nicht vorgesehen.

Im Schnittpunkt zwischen Notwendigem und Machbarem haben wir den aktions-orientierten Ansatz entwickelt und sogenannte „situative Gruppen“ begonnen anzubieten. Die Idee dahinter: Es ist durchaus nicht der Fall, dass schlechter verbalisierte Menschen nicht bereit wären, die Dinge, die sie selbst betreffen selbst in die Hand zu nehmen. Allerdings ist es weniger wahrscheinlich, dass sie davor einen Nachhaltigkeits-Check machen und einen Ressourcenplan mit Zeitlinie erstellen und diese Dinge dann auch noch so benennen – und, nachdem sie sich im Klaren sind, wer mit wem was macht, sich noch von der Entscheidung anderer abhängig machen, ob sie „loslegen“ dürfen

oder nicht. Ganz im Gegenteil. Also haben wir versucht, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass all die angesprochenen Vorkehrungen „subkutan“ bereitgestellt werden:

- Nachfrage orten (artikulierte / nicht artikulierte) → daher grundsätzlich eher „top-down“
- Identifikation der möglichen Zielgruppe(n)
- Netzwerk einbeziehen
- Erreichbarkeit der Zielgruppe(n) klären
- Situatives Angebot machen
 - Feedback einholen
 - Adaptieren
 - MultiplikatorInnen einbinden

Das Netzwerk ist im Kontext nachhaltiger Beteiligung einer der Schlüssel-Erfolgsfaktoren sowie das Instrument zur Ressourcenschonung und Effizienzsteigerung, Erhöhung des Lustfaktors und Absenken des Frustrationsfaktors!

Die angebotenen Hypothesen, Konzepte und Erfahrungen lassen sich anhand einiger Beispiele von Agenda-Gruppen illustrieren:

- Sechshausstraße agenda-wien15
- Gender Plattform agenda-wien3
- Gesundheit 15 agenda-wien15
- Weltenreise agenda-wien3/15
- Buntes Weißgerbergrätzl agenda-wien3
- Zu Fuß und mit dem Rad unterwegs agenda-wien3

Details sind nachzulesen unter www.la21wien.at

Zu den LA21-Prozessen in den Wiener Bezirken lassen sich noch viele Fragen aufwerfen. Eine davon ist, wie ein Thema gefunden werden darf, ob ausschließlich ein „bottom up“-Ansatz zulässig ist, wie es in den ersten Jahren auch in Wien der Fall war, oder, ob man Themen auch „zur Verfügung stellen“ und die Bevölkerung zur Mitarbeit einladen darf. Das erscheint eher eine Frage der Haltung jener zu sein, die das Thema bereitstellen. Die Fragen, die sich dabei stellen sind:

- Ist der Prozess ergebnisoffen, oder soll ein bestimmter „Inhalt“ abgeklärt werden?
- Welche Haltung bringen die ModeratorInnen ein? Sind diese lediglich für die Organisation und das Empowerment zuständig, oder haben sie einen „Auftrag“ zu erfüllen?
- Welche Bedeutung erhält das Ergebnis? Wer „comittet“ was?

Aus den Rahmenbedingungen leitet sich auch zum Teil ab, wer mitmachen will. Je eingeschränkter die Möglichkeiten, je weniger Offenheit, desto eher wird ein Informationsangebot angenommen bzw. werden entsprechende Veranstaltungen als „Ventil“ für alle möglichen Themen angesehen und auch entsprechend genutzt.

Was hebt die Lokale Agenda 21 in Wien von anderen Beteiligungsformen ab? In erster Linie die offene Haltung, das Empowerment für die Agenda-Aktiven und die ernsthafte Herangehensweise bezüglich Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Nirgends sonst kann ich mit einer Idee und ein paar

Gleichgesinnten in ein Lokal hineingehen und bekomme – so es ein einigermaßen brauchbarer Vorschlag ist – vergleichsweise unbürokratisch Zugang zu Informationen und Beratung sowie die Möglichkeit mich direkt ans Werk zu machen. Zumeist geht dies sonst nur dann, wenn „die Obrigkeit“ beschlossen hat, dass ich mich beteiligen darf, oder, wenn ich „gegen die Obrigkeit“ vorgehen möchte und eine BürgerInneninitiative gründe. So gesehen wäre es schön, wenn es für ganz Wien die Möglichkeit gäbe Agendagruppe zu initiieren und Dinge direkt bewegen zu können. Die Stadt würde so nicht nur besser aussehen sondern sich auch besser anfühlen!

Ist die lokale Agenda 21 in Wien ein Mitgestaltungs-Konzept für BesserverdienerInnen? Von den Rahmenbedingungen als eher intellektuelles, verbalisiertes Konzept: Ja – aber mit Ausnahmen. Ist es deswegen ein schlechtes Konzept? Nein! Es ist das mit Abstand beste Beteiligungskonzept, das es derzeit in dieser Stadt gibt!

LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

Binder-Zehetner, Andrea/Taucher, Josef (2008). Das Wiener Modell der lokalen Agenda 21. Handbuch zu Strukturen – Grundsätzen – Regeln – Methoden, online verfügbar unter: http://la21wien.at/la-21-nachlesen/grundlagen/LA21_Qualitatshandbuch_web_090115.pdf (zuletzt: 09.08.2013)

Die Armutskonferenz (2013). Netzwerk gegen Armut und soziale Ausgrenzung. Aktuelle Armuts- und Verteilungs-Zahlen 2013, online einsehbar unter: http://www.armutskonferenz.at/index.php?option=com_content&task=view&id=243&Itemid=236 (zuletzt: 09.08.2013)

Figerl, Jürgen/Koderhold, Matthias (2011). Einkommensanalyse 2010. Die Löhne und Gehälter der niederösterreichischen ArbeitnehmerInnen. Wien: Kammer für Arbeiter und Angestellte für NÖ, online verfügbar unter: http://media.arbeiterkammer.at/noe/pdfs/EK_analyse_2010.pdf (zuletzt: 09.08.2013)

OECD (2008). Education at a Glance 2008, online verfügbar unter: <http://www.oecd.org/education/skills-beyond-school/41284038.pdf> (zuletzt: 09.08.2013)

Statistik Austria (2012). Tabellenband EU-SILC 2011. Einkommen, Armut und Lebensbedingungen. Wien: Bundesanstalt Statistik Österreich, online verfügbar unter: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/soziales/armut_und_soziale_eingliederung/ (zuletzt: 09.08.2013).

Verein LA 21 in Wien, online einzusehen unter: <http://la21wien.at/la-21-plus/der-verein-la-21-in-wien> (zuletzt: 09.08.2013)

ANDREA BREITFUSS: BETEILIGUNG SCHWER ERREICHBARER GRUPPEN: ALLGEMEINE HERAUSFORDERUNGEN UND ERFAHRUNGEN AUS DER GB* (3/11)

1. AKTUELLE HERAUSFORDERUNGEN FÜR BÜRGERINNENBETEILIGUNG

Beteiligung ist Thema: Es gibt immer mehr BürgerInnen, denen es nicht reicht, alle fünf Jahre diejenigen RepräsentantInnen zu wählen, die Sachentscheidungen treffen, sondern die auch bei Sachentscheidungen selbst gefragt werden wollen. Dies äußert sich auch in der Vielzahl an BürgerInneninitiativen, die sich zu verschiedenen Anlässen bilden.

Dieser Wunsch trifft auf eine steigende Anzahl an Gelegenheiten für BürgerInnen, sich über die Wahl politischer RepräsentantInnen hinaus in Entscheidungen einzubringen: Wien führt regelmäßige BürgerInnenbefragungen zu unterschiedlichen Themen durch und es gibt BürgerInnenbeteiligungsverfahren im Rahmen größerer Umgestaltungen im öffentlichen Raum (Mariahilfer Straße, Schwedenplatz).

Gleichzeitig werden aber auch kritische Stimmen laut, die darauf hinweisen, dass die aktiven BürgerInnen nicht den Querschnitt der Bevölkerung repräsentieren. Es besteht die begründete Gefahr, dass durch die zunehmende Beteiligungskultur vorhandene soziale Unterschiede verstärkt werden.

Was diese Fragen für Beteiligung bedeuten und wie Beteiligungsangebote aussehen sollten, wird im Folgenden skizziert. Basis der Sichtweisen ist die langjährige Arbeit der Autorin im Rahmen der Wiener Gebietsbetreuungen und anderer Beteiligungsprozesse im In- und Ausland¹.

1.1 RAHMENBEDINGUNG: WIEN WÄCHST – DIE WIENERINNEN WERDEN VIELFÄLTIGER

Wien hat derzeit ca. 1.740.000 EinwohnerInnen und die Prognosen für die Zunahme der Bevölkerung werden laufend nach oben korrigiert: Nach neueren Schätzungen der Statistik Austria soll die Zweimillionen-EinwohnerInnen-Marke bereits in der ersten Hälfte der 2030er Jahre erreicht werden².

Für Wien wird damit das stärkste Bevölkerungswachstum aller österreichischen Bundesländer prognostiziert. Der Altersdurchschnitt seiner BewohnerInnen wird zukünftig der niedrigste aller österreichischen Bundesländer sein. Hauptmotor des Bevölkerungswachstums ist Zuwanderung aus dem Ausland, die sich in erheblichem Ausmaß auf Wien konzentriert: laut Statistik Austria siedeln sich 39% der ZuwanderInnen aus dem Ausland in Wien an³.

Die Folge davon ist eine bunt gemischte Wiener Bevölkerung, die schon heute wahrgenommen werden kann und die in den kommenden Jahrzehnten weiter zunehmen wird. Das Integrations- und

¹ Mehr zu den Projekten der Autorin und ihres Teams unter: www.kon-text.at und unter <http://www.gbsterne.at/teams/gb311>.

² Vgl. Statistik Austria 2013a.

³ Vgl. Statistik Austria 2013b.

Diversitätsmonitoring der Stadt Wien⁴ zeigt auf, dass 49% der WienerInnen „Migrationshintergrund“ besitzen. Das heißt, dass sie entweder ausländische StaatsbürgerInnen sind, im Ausland geboren sind, oder mindestens ein Elternteil im Ausland geboren ist.

Die WienerInnen werden (noch) also internationaler. Parallel dazu stimmt die Gleichung MigrantIn = materiell und sozial benachteiligt, immer weniger. Neben den Kindern aus international erfahrenen oder multiethnischen Familien und ZuwanderInnen der 2. oder 3. Generation wird die Anzahl hoch qualifizierter ZuwanderInnen aus dem EU-Raum in Zukunft zunehmen.

Diese Vielfalt wird noch durch eine weitere Tendenz verstärkt: Sowohl MigrantInnen als auch ÖsterreicherInnen sind keine in sich homogenen Gruppen, sondern teilen sich in vielfältige Milieus mit unterschiedlichen Lebenslagen und Werthaltungen. In dieser Vielfalt ist es oftmals schwierig, einander zu verstehen und Wertorientierungen, Interessen, sowie das Alltagsleben zu teilen. Das Schaffen guter Rahmenbedingungen für eine integrative Gesellschaft, in der alle WienerInnen ihren Platz haben und sich akzeptiert fühlen, ist daher eine zentrale Herausforderung für die Zukunft.

1.2 WOZU BETEILIGUNG?

Vor dem oben skizzierten Hintergrund einer vielfältiger werdenden Bevölkerung wird Beteiligung wichtiger, aber auch schwieriger als je zuvor. So müssen in Zukunft mehr Gruppen in gesellschaftliche Entscheidungen einbezogen werden, deren Sichtweisen und Werthaltungen unter Umständen weiter auseinander laufen und darüber hinaus sind die Zugangsvoraussetzungen zu den Angeboten der repräsentativen Demokratie höchst unterschiedlich verteilt: Ein beträchtlicher Teil der WienerInnen ist aufgrund ihrer ausländischen StaatsbürgerInnenschaft nicht oder nur eingeschränkt wahlberechtigt⁵. Dies kann an die betroffenen Bevölkerungsgruppen als Botschaft verstanden werden, dass ihre Meinung nicht gefragt ist, auch wenn sie im Rahmen nicht formalisierter Beteiligung durchaus ein Mitspracherecht hätten.

Neben Überlegungen, wie man die Wahlberechtigung auf allen Ebenen weiter ausdehnt, können BürgerInnenbeteiligung und Instrumente direkter Demokratie (wenn sie angenommen werden) die repräsentativen Instrumente ergänzen. Denn ohne einen breit getragenen und stabilen Grundkonsens über die Werte unserer Gesellschaft und weithin akzeptierten Wege gesellschaftlicher Interessensaushandlung und Entscheidungsfindung besteht die Gefahr, dass auch bisher integrative Gesellschaften von Phänomenen der Desintegration bedroht sind.

1.3 WER IST SCHWER ERREICHBAR?

Im Rahmen der kritischen Diskussion zu Beteiligung werden oftmals sogenannte „schwer erreichbare Gruppen“ definiert: MigrantInnen, (bildungsferne) Jugendliche und Menschen, die am Rande unserer Gesellschaft leben. So sehr diese Befunde auf den ersten Blick empirisch belegt werden können, lohnt es sich dennoch, sie zu hinterfragen.

Generell sind Menschen (Gruppen) mit geringen persönlichen Ressourcen schwierig zu motivieren, sich bei Beteiligungsverfahren einzubringen. Der Mangel kann sich auf verschiedene Ressourcen

⁴ Vgl. Boztepe/Manolakos/Luger 2012, S.10.

⁵ Bei Nationalrats- und Landtagswahlen sind Österreicherinnen/Österreicher ab 16 Jahren aktiv und passiv wahlberechtigt, bei Gemeinderats- und BürgerInnenmeisterInnenwahlen, auch EU-BürgerInnen mit Hauptwohnsitz in der jeweiligen Gemeinde, außer in Wien, hier können, da Wien auch ein Bundesland ist, EU BürgerInnen nur auf Bezirksebene wählen und gewählt werden, vgl. Bundeskanzleramt – HELP-Redaktion, Abt. I/13: „Wahlen“ Stand: 22.07.2013.

beziehen: wenig Zeit, Geld, Bildung, aber auch Erfahrung mit öffentlichen Auftritten sind Ressourcen, die sich fördernd oder hemmend auf Beteiligung auswirken. Durch diesen Blick wird das Spektrum schon breiter: so sind auch lokale Gewerbetreibende beispielsweise oder sehr in ihren Beruf eingespannte Menschen schwer zum Mitmachen motivierbar, ohne dass sie per se zu benachteiligten Bevölkerungsgruppen zählen.

Allerdings ist mit dem Etikett „schwer zu beteiligende Gruppen“ und der damit verbundenen defizit-orientierten Sichtweise oft auch ein Verschieben der Verantwortung an eben diese Gruppen verbunden: Die Gründe für ihr Fehlen bei diesen Prozessen liegen bei ihnen und ihren Defiziten und nicht bei den Themen, der Gestaltung oder den Rahmenbedingungen des „Beteiligungsprozesses“.

Einseitige Kommunikationswege der Aktivierung, eine geringe Bandbreite der eingesetzten Methoden, oder falsch eingesetzte Methoden, Themen oder Fragestellungen, die an den Interessen zentraler Gruppen vorbei gehen, „Kulturinkompatibilität“⁶ der Professionellen mit bestimmten Gruppen, führen ebenso zu einer selektiven Auswahl der TeilnehmerInnen und unterstützen damit den kritisierten Bias.

1.4 WAS TUN, WENN ES WIDERSTAND GIBT?

Ein weiteres Argument von Partizipations skeptikerInnen bezieht sich auf die Tatsache, dass Beteiligung oftmals mit dem Widerstand einzelner Gruppen gegen ein Projekt in Verbindung gebracht wird. In diesem Zusammenhang besteht die Angst, dass auch sinnvolle oder gute Projekte verhindert werden, weil sie einigen „QuerulantInnen“ nicht gefallen. Zudem ist damit die Angst verbunden, laute Gruppen würden den Prozess instrumentalisieren und ihre eigene Minderheitsmeinung damit durchsetzen.

Aus Sicht einer Prozessbegleiterin zeigt sich, dass ein gewisser Widerstand gegen ein Projekt auch sehr positive Auswirkungen auf den Beteiligungsprozess haben kann, vor allem wenn die Fronten noch nicht völlig verhärtet sind und sich die EntscheidungsträgerInnen durch den aufgebauten Druck auf einen fairen und offenen Prozess einlassen. Die schwierige Aufgabe der Mobilisierung wird dadurch leichter; die Menschen sind bereits emotionalisiert, das Projekt ist ihnen ein Anliegen. Aber auch in so einem Fall kommt man nicht umhin, einen professionellen Prozess aufzusetzen, um zu verhindern, dass diese Gruppe dominiert. Diejenigen Betroffenen, die sich noch nicht in die Diskussionen eingemischt haben müssen aufgespürt und aktiviert werden. Falls dies nicht möglich ist, müssen StellvertreterInnen gesucht werden, die deren Interessen vertreten und einbringen.

Wesentlich für den Erfolg eines aus Widerstand hervorgegangenen Beteiligungsprozesses ist also auch hier weniger die Frage, ob es Widerstand gab, sondern ob es gelang, einen angemessenen und professionellen Prozess aufzusetzen.

1.5 BETEILIGUNG HEIßT: NEUE WEGE GESELLSCHAFTLICHER ENTSCHEIDUNGSFINDUNG ZU ETABLIEREN

Oftmals wird Partizipation mit den Instrumenten direkter Demokratie gleichgesetzt. So gut Volks- bzw. BürgerInnenbefragungen oder auch Volksabstimmungen im Einzelfall sein mögen, darüber

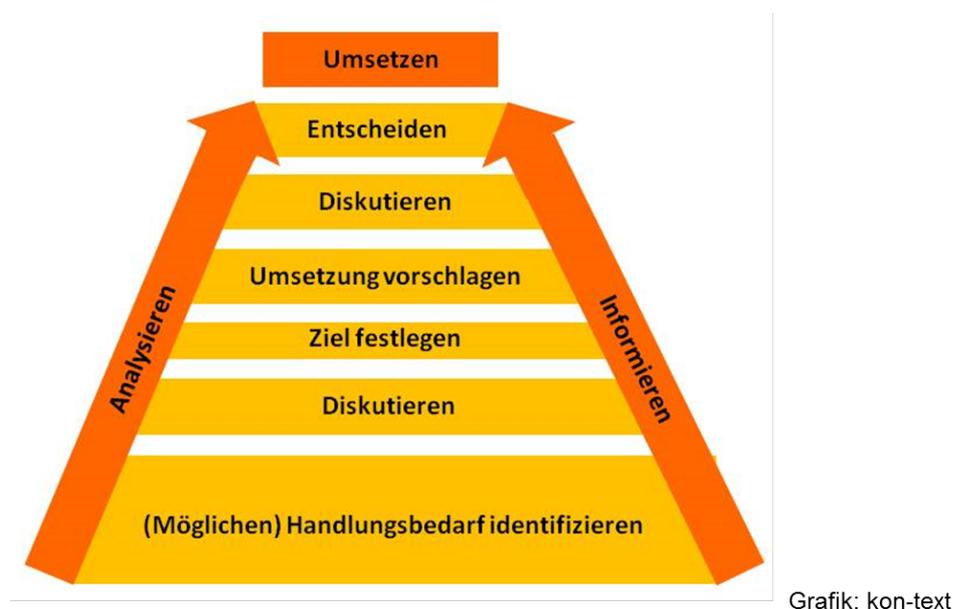
⁶ Dabei geht es nicht primär um die Herkunft aus dem gleichen Kulturkreis, sondern vielmehr um „soziale Anschlussfähigkeit“ mit den zu beteiligenden Gruppen, also die Fähigkeit, auf diese Gruppe zuzugehen, von ihnen akzeptiert zu werden, die Rituale und Codes zu verstehen, oder zumindest nicht aufgrund eigener Schranken abzulehnen.

hinaus benötigen die vielfältigen Sichtweisen und Ansprüche an den öffentlichen Raum, Orte und Zeiten der Aushandlung.

Wir brauchen eine neue Beteiligungskultur, die vermehrt auf Kommunikation setzt, bei der eine frühzeitige und ausführliche Diskussion über gesellschaftlich wichtige Entscheidungen, aber auch über die Nutzung des öffentlichen Raumes geführt wird. Diese Diskussionen sind übrigens auch eine gute Basis für spätere BürgerInnenbefragungen und -abstimmungen, da jene in der Regel ein beträchtliches Sachwissen und einen Prozess des Abwägens von Pro und Contra voraussetzen.

Entgegen der überwiegenden heutigen Praxis sollten schon bei der Frage, ob (und wobei) es einen Handlungsbedarf gibt, die StadtbürgerInnen einbezogen werden. Auch die dann folgende Festsetzung von Zielen ist ein Punkt, der sich mit BürgerInnen diskutieren lässt. Die Entscheidungen können dann letztlich von den gewählten PolitikerInnen getroffen werden, allerdings auf Basis der vorhergegangenen Diskussion und im Wissen um die Positionen und Sichtweisen der verschiedenen Bevölkerungsgruppen.

Abbildung 7: Prozess der BürgerInnenbeteiligung



Wichtig ist dabei, zwischen lokalen und übergeordneten Fragestellungen zu unterscheiden und die jeweils passende Ebene der Entscheidung festzulegen. Ein solches Vorgehen, in Verbindung mit einer aktiven Einbindung aller betroffenen Gruppen oder deren StellvertreterInnen ist dazu geeignet, die Instrumente der repräsentativen Demokratie zu ergänzen und dabei Sorge zu tragen, die vorhandenen Machtunterschiede in der Bevölkerung auszugleichen, anstatt sie zu verstärken.

Öffentliche Auseinandersetzungen und die damit verbundenen positiven demokratischen (Lern-)erfahrungen für alle Gruppen der Gesellschaft sind die Grundlage für die Akzeptanz unserer demokratischen Gesellschaftsform und wirken integrationsfördernd⁷.

⁷ Unter Integration wird hier nicht primär die Integration von MigrantInnen verstanden, sondern die Förderung einer Gesellschaft, in der (fast) alle Individuen sich zugehörig fühlen und deren Grundordnung sie akzeptieren.

1.6 WAS KÖNNEN GEBIETSBETREUUNGEN ZUR STÄRKUNG EINER INTEGRATIVEN GESELLSCHAFT BEITRAGEN?

Langfristig angelegte intermediäre Institutionen wie die GB*s können, im Gegensatz zu stärker projektorientierten Intermediären, eine langfristig angelegte Kommunikationsarbeit leisten, die auf persönlichem Vertrauen basiert. Dies ist bei beteiligungsfernen Gruppen, also Gruppen, die bisher wenig (positive) Erfahrung damit haben, dass ihre Meinung zählt und dass sie gehört werden, eine wichtige Voraussetzung.

Darüber hinaus sind die Gebietsbetreuungen aufgrund der Dauer ihrer Arbeit vor Ort gut in die lokalen Strukturen eingebunden. Sie kennen neben dem baulich-räumlichen Gefüge auch die sozialen Strukturen und sind daher in der Lage, rasch die betroffenen Gruppen zu identifizieren, auf sie zuzugehen, oder die passenden StellvertreterInnen einzubeziehen. Die Steuerung professioneller Partizipationsprozesse wird dadurch erleichtert.

Darüber hinaus ist der Status der GB* als „quasi öffentliche Institution“, die dennoch keine Abteilung der Stadt ist, sondern vermittelnd und koordinierend tätig ist, hilfreich. GB*s können so zwischen vielen verschiedenen AkteurInnen und Betroffenen zu einer Kommunikation auf gleicher Augenhöhe und auf quasi „neutralem Boden“ einladen. Dadurch können neutrale Kommunikationsräume geschaffen werden, in denen die Kommunikation zwischen den verschiedenen Kulturen von BürgerInnen (mit all ihren verschiedenen Interessen), Fachleuten, Politik und Verwaltung am Laufen gehalten werden und in denen (bei Bedarf) auch Entscheidungen ausgehandelt werden können.

Wesentlich für Beteiligung sind in Summe folgende Aspekte der GB* Arbeit:

- Dauerhafte Präsenz im Gebiet
- Vertrauensbildung – Beziehungsarbeit
- Gute Kenntnis der lokalen Situation (sozial und planerisch)
- Vielfältige Teams
- vielfältige Qualifikationen
- vielfältige Herkunft und Sprachkenntnisse
- Gute Einbindung in die administrativen Strukturen
- Vertrauensbildung – Beziehungsarbeit beim Bezirk
- Möglichkeit der Rückmeldung von Erkenntnissen an die AuftraggeberInnen
- Weit genug „draußen“ und weit genug „drinnen“ für intermediäre Arbeit
- Spielräume, um die Arbeit auf die jeweilige Situation anzupassen
- Lokale Schwerpunktsetzung in Absprache mit den AuftraggeberInnen

1.7 ERFAHRUNGEN AUS DER GB*(3/11)

Wie soll nun professionelle und integrative Kommunikations- und Beteiligungsarbeit aussehen? Im Rahmen der Arbeit der GB*(3/11) haben sich folgende Zugangsweisen als hilfreich herausgestellt:

- Offene und alltagsnahe Kommunikation

- Vielfältiger Methodeneinsatz
- Aktiv und mehrsprachig auf die Menschen zugehen
- Dahin gehen, wo die Menschen sind – aufsuchende Aktivierung
- Beteiligung mit Festcharakter
- Spielerische Sensibilisierung für Themen
- Menschen miteinander ins Gespräch bringen
- Arbeiten mit speziellen Zielgruppen und institutionellen VertreterInnen
- Arbeiten mit KooperationspartnerInnen
- Räume für Aushandlungsprozesse schaffen und Betroffene einbinden

LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

- Boztepe, Kemal/ Manolakos, Theodora/ Luger, Kurt 2012: Monitoring Integration Diversität Wien 2009–2011 HG: Magistrat der Stadt Wien, MA 17, Integration und Diversität <http://www.wien.gv.at/menschen/integration/downloads.html>
- Bundeskanzleramt – HELP-Redaktion, Abt. I/13: „Wahlen“ Stand: 22.07.2013, online: <https://www.help.gv.at/Portal.Node/hlpd/public/content/32/Seite.320000.html> (zuletzt: 12.08.2013)
- Gebietsbetreuung Stadterneuerung: Wir sind die Stadt. Team für den 3. Bezirk (GB*3/11), online: <http://www.gbsterne.at/teams/gb311/> (zuletzt: 12.08.2013)
- kon-text: Ingenieurbüro für Raumplanung, Raumbezogenes Management & Sozialwissenschaftliche Beratung, online: <http://www.kon-text.at/> (zuletzt: 12.08.2013)
- Statistik Austria 2013a: Bevölkerungsprognosen – Vorausberechnete Bevölkerungsstruktur für Wien 2011–2075 laut Hauptszenario, online: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/demographische_prognosen/bevoelkerungsprognosen/index.html (zuletzt: 12.08.2013)
- Statistik Austria 2013b: Wanderungen 2002–2012 nach Bundesländern, online: http://www.statistik.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/wanderungen/wanderungen_insgesamt/index.html (zuletzt: 12.08.2013)

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 7: Prozess der BürgerInnenbeteiligung	64
---	----

ALEXANDRA STRICKNER: WER BETEILIGT SICH BEI NGOS? SOZIALSTRUKTUR AM BEISPIEL ATTAC

Immer mehr Menschen haben heute den Eindruck oder spüren sogar unmittelbar selbst, dass politische Entscheidungen nicht mehr in Sinne eines breiteren gesellschaftlichen Interesses gefällt werden. Die Arbeitslosigkeit ist seit dem Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise europaweit massiv angestiegen – mehr als 26 Millionen sind laut Eurostat im Jahr 2013 ohne Arbeit, insbesondere auch junge Menschen. Immer mehr Menschen in Europa haben so geringe Einkommen – aufgrund von Lohn- oder Pensionskürzungen oder aufgrund von prekären Arbeitsverhältnissen – dass es nicht bis zum Monatsende reicht. Ein beträchtlicher Teil der heute von Armut und Arbeitslosigkeit betroffenen Menschen geht auf die Krisenpolitik der EU-Regierungen seit Ausbruch der Finanz- und Wirtschaftskrise zurück. Denn seitdem wird die Bedienung der öffentlichen Schulden als oberste politische Priorität definiert, Kürzungen bei Löhnen und Sozialausgaben haben Vorrang, auch wenn dies zu Lasten der unmittelbaren Bedürfnisse und Rechte ihrer BürgerInnen geht und der Wirtschaft eine Rezession beschert.

Diese Situation ist einer der Gründe, warum bestehende politische Systeme und parlamentarische Demokratien zunehmend in Frage gestellt werden und der Ruf nach „Echter Demokratie jetzt“¹ und politischer Partizipation lauter wird. Die Menschen wehren sich zu Recht gegen die gegenwärtige Krisenpolitik. Mehr noch: Sie wollen bestehende demokratische Systeme verändern und sicherstellen, dass sie selbst (mehr) Möglichkeiten erhalten, über das eigene Leben und darüber, wie Gesellschaft und Wirtschaft organisiert wird, zu bestimmen.

Vor diesem Hintergrund ist die Frage bzw. Auseinandersetzung mit dem Thema BürgerInnenbeteiligung und Partizipation enorm wichtig. Von Portugal über Spanien und Italien bis hin nach Griechenland wehren sich Menschen aktiv gegen ihre Ausgrenzung, gegen Delogierungen, die Kürzung von Löhnen, Pensionen oder von sozialstaatlichen Leistungen und die Privatisierung von öffentlichen Dienstleistungen und diskutieren über eine andere Art der Demokratie. In Österreich erleben wir – noch – eine andere Realität.

Auch hierzulande ist das politische System aufgrund nicht enden wollender Korruptionsfälle unter Beschuss. Und eine immer selbstbewusster werdende Zivilgesellschaft will sich nicht nur mit politischen Forderungen begnügen. Immer mehr Menschen wollen politische Entscheidungsprozesse, die ihr unmittelbares Leben betreffen, aktiv mitgestalten und mitentscheiden.

Die Beteiligung an politischen Prozessen und Entscheidungen ist für Menschen mit entsprechender Bildung, der Fähigkeit sich Wissen (notfalls) rasch anzueignen und einer gesicherten Lebensgrundlage ungleich einfacher als für Menschen, auf die diese Voraussetzungen nicht zutreffen. Wer sich z. B. Monat für Monat damit herumschlagen muss, ob die Kosten des täglichen Lebens mit dem vorhandenen Einkommen bezahlt werden können und für die oder den der Kauf einer neuen Waschmaschine bereits ein Spießrutenlauf ist oder wer nicht perfekt Deutsch spricht – für den wird politische Teilhabe schnell ein Ding der Unmöglichkeit. Auch mangelndes Wissen bzw. Verstehen (z. B. von wirtschaftlichen Zusammenhängen) ist oftmals ein Grund, der Menschen von politischer Teilhabe ausschließt bzw. ein Argument, mit dem politische Eliten oder auch so manche Person aus der Wissenschaft die Notwendigkeit politischer Entscheidungen im kleinen Kreis von gewählten Abgeordneten und „ExpertInnen“ gerne rechtfertigen.

¹ Vgl. Echte Demokratie oder Democraciarealya.

Insofern ist die Frage nach der Sozialstruktur bei BürgerInnenbeteiligungsprozessen eine wichtige. Die Frage danach, wer sich bei Nichtregierungsorganisationen (NGOs) beteiligt und wie die Sozialstruktur in NGOs aussieht und was das für BürgerInnenbeteiligungsprozesse bedeutet, muss meiner Ansicht nach, mit gewisser Vorsicht beantwortet werden. Denn: NGOs an sich sind keine BürgerInnenbeteiligungsprozesse sondern allenfalls AkteurInnen im Rahmen von solchen Prozessen in denen sie eine aktive Rolle spielen können. Die Sozialstruktur einer NGO selbst ist daher nicht unbedingt aussagekräftig im Hinblick darauf, ob sie einen Beitrag zur Inklusion oder weiteren Exklusion von bereits an den Rand gedrängten Gruppen spielt.

1. GENERELLES ZU NGOS UND ZUR SOZIALSTRUKTUR VON NGOS

Eine Nichtregierungsorganisation (NRO bzw. aus dem Englischen NGO) oder auch nichtstaatliche Organisation ist ein zivilgesellschaftlicher Interessensverband. Der englische Begriff *non-governmental organization* wurde einst von den Vereinten Nationen (UNO) eingeführt, um VertreterInnen der Zivilgesellschaft, die sich an den politischen Prozessen der UNO beteiligen, von den staatlichen VertreterInnen abzugrenzen; *non-governmental* bedeutet dabei „nichtstaatlich“ im Sinne von „staatsunabhängig“, „regierungsunabhängig“. Heute wird der Begriff von und für Vereinigungen benutzt, die sich insbesondere sozial-, umwelt- und entwicklungspolitisch engagieren (und zwar unabhängig von einer Beziehung zur UNO).

Grundsätzliche Kennzeichen von NGOs sind, dass sie:

- von Bürgerinnen und Bürgern mit gleichen Interessen gegründet wurden, die sich für gemeinsam anerkannte Ziele zusammengeschlossen haben und damit die/den assoziierte/n kompetente/n BürgerIn repräsentieren,
- demokratisch strukturiert sind und ihre Vorstände wählen und
- bei aller für die Erreichung der Vereinsziele erforderlichen wirtschaftlichen Tätigkeit nicht gewinnorientiert arbeiten.

Die Finanzierung von NGOs ist unterschiedlich. Manche NGOs finanzieren sich ausschließlich über Mitgliedsbeiträge und Spenden, andere vorwiegend über öffentliche Gelder und wieder andere haben Mischformen.

Auch die Frage nach der Sozialstruktur von NGOs variiert von Fall zu Fall. Wer einen Blick auf die Website www.ngojobs.at wirft, findet dort eine Auflistung von 316 sogenannten NGOs in Österreich, die von abz Austria (Verein zur Förderung von Arbeit, Bildung und Zukunft Frauen) über Global 2000, dem Roten Kreuz bis hin zu ZUKI (Verein für Kinder – Hilfe für Straßenkinder in Indien) reicht. Auch Attac – das Netzwerk zur demokratischen Kontrolle der Finanzmärkte – ist dort gelistet.

Alle diese NGOs haben unterschiedliche Vereinszwecke und Organisationsformen – abgesehen davon, dass alle formell als Verein registriert sind. Bei NGOs wie Greenpeace oder Global 2000 erfolgt die Erarbeitung von politischer Expertise und von Kampagnen durch Personen, die bei diesen NGOs angestellt sind. Darüber hinaus gibt es auch Freiwillige, die bei Aktionen mitmachen. Andere NGOs wiederum haben nur wenige oder gar keine Angestellten und funktionieren vorwiegend ehrenamtlich.

2. GRUNDSÄTZLICHES ZU ATTAC ÖSTERREICH – EINE ORGANISATION ZWISCHEN NGO UND BEWEGUNG

Im Vergleich zu den vorher genannten NGOs unterscheidet sich Attac wesentlich. Formell ist Attac ebenfalls ein Verein, in dessen Zentrum politische Bildungsarbeit rund um die Themen Globalisierung, Finanzmärkte und Wirtschaftspolitik und die Erarbeitung und Beförderung von Alternativen dazu, stehen. Die Erarbeitung und Bereitstellung von politischer Analyse und Expertise bzw. auch die politische Bildungs- und Aktionsarbeit werden aber in erster Linie von den ehrenamtlichen Mitgliedern bzw. AktivistInnen erbracht.

Attac entstand 1998 in Frankreich – nach dem Ausbruch der Finanzkrise in Südostasien, die in den Ländern dieser Region ähnlich drastische Auswirkungen für die Menschen hatte, wie heute in Europa. Ignacio Ramonet – damals Chefredakteur der Zeitung „Le Monde Diplomatique“ rief damals in einem Artikel zur Gründung einer „Association pour une Taxation des Transactions financières à l'Aide aux Citoyens“ ("Vereinigung zur Besteuerung von Finanztransaktionen zugunsten der BürgerInnen") – kurz „ATTAC“ auf. Die zentrale Forderung war jene nach der Einführung einer Tobin Steuer – die heute unter dem Begriff Finanztransaktionssteuer von elf EU Mitgliedern (darunter auch Österreich) innerhalb der EU verhandelt wird. In Frankreich gründeten daraufhin Persönlichkeiten aus verschiedenen Gewerkschaften und Vereinen diese Organisation. Zwei Jahre später folgten die Gründung u. a. eines deutschen und österreichischen Ablegers von Attac. Die Gründungsveranstaltung von Attac Österreich fand im November 2000 statt, nachdem rund fünfzig Personen seit dem Frühling an einer Gründungsdeklaration und an einem Vorschlag für Vereinsstatuten gearbeitet hatten.

Weltweit gibt es heute Attac-Ableger in rund 40 Ländern. Attac Österreich ist seit der Gründung Schritt für Schritt gewachsen und hat heute mehr als 5500 Mitglieder sowie 70 Mitgliedsorganisationen und 7000 InteressentInnen und SpenderInnen. Im Verhältnis zur EinwohnerInnenzahl ist Attac Österreich die größte Attac-Gruppe weltweit.

Die Generalversammlung wählt jährlich einen neunköpfigen Vorstand, der zumindest aus 50% Frauen besteht. Die politische Arbeit erfolgt in einer Vielzahl von ehrenamtlich arbeitenden Gruppen. Es gibt gegenwärtig rund 30 Regionalgruppen in ganz Österreich, die in ihren Regionen Veranstaltungen und Aktionen durchführen. Inhaltsgruppen (z. B. Finanzmarktgruppe, Steuergerechtigkeit, AgrarAttac, FeministAttac, arbeiten/tätigsein, Grundeinkommen etc.) erarbeiten inhaltliche Expertise, Bildungsmaterialien und Aktionsvorschläge. Querschnittsgruppen (z. B. ReferentInnengruppe, Attaktionen, SambAttac, radio%attac, SeniorInnenAttac) unterstützen diese Arbeit bzw. beteiligen sich bei Aktionen. Es gibt keine genauen Zahlen darüber, wie viele Menschen sich aktiv bei Attac engagieren, unsere Schätzung liegt bei rund 300 bis 400 Personen.

Gegenwärtig unterstützt ein Team von fünf angestellten Personen die Tätigkeiten der Attac Gruppen und des Vorstandes, vier davon in Teilzeit und eine in Vollzeit.

Attac-intern gibt es folgende Entscheidungsstrukturen:

Entsprechend den Statuten werden die Gremien des Vereins, also der Vorstand, das Gender Mainstreaming Gremium sowie die RechnungsprüferInnen bei der jährlich stattfindenden Generalversammlung von den Mitgliedern gewählt.

Entscheidungen über grundlegende inhaltliche Positionierungen, die Anerkennung neuer Attac-Gruppen und die Festlegung von gemeinsamen Kampagnenschwerpunkten erfolgen bei der zweimal jährlich stattfindenden AktivistInnenversammlung. Die Arbeitsschwerpunkte, die sich Regional-

oder Inhaltsgruppen setzen, werden von diesen selbst erarbeitet und entschieden. Der Vorstand ist für die Gesamtsteuerung der Organisation und das Tagesgeschäft, insbesondere im Hinblick auf Medienarbeit, verantwortlich.

Entscheidungen, die im Vorstand, in Regional- oder Inhaltsgruppen bzw. in der AktivistInnenversammlung zu fällen sind, werden im Konsent gefällt. Konsent bedeutet, dass eine Entscheidung dann gilt, wenn kein Teilnehmer/keine Teilnehmerin einen schwerwiegenden und argumentierten Einwand gegen einen zu fassenden Beschluss hat. Es gibt also kein Vetorecht, sondern es geht um das Aushandeln auf der Basis von nachvollziehbaren Argumenten. Es sollen Argumente zählen und nicht Köpfe. Diese Methode der Entscheidungsfindung fördert auch die Fähigkeit von Menschen einander zuzuhören, Anliegen von anderen ernst zu nehmen und bei argumentierten Einwänden gemeinsam nach einer neuen Lösung zu suchen. Diese Entscheidungsfindung braucht etwas mehr Zeit und eine/n kompetente/n ModeratorIn.

Für Situationen, in denen kein Konsent besteht, die Dringlichkeit der Sache aber mitunter eine rasche Entscheidung erfordert, gibt es ein geregeltes Verfahren, durch das in solchen Situation notfalls auch eine Entscheidung mit Zweidrittelmehrheit gefällt werden kann.

Die Organisationsform von Attac vereint in sich unterschiedliche Erfahrungen und Logiken. So ist Attac zum einen eine Organisation mit einem klaren politischen Rahmen, der ursprünglich in der Gründungsdeklaration 2000 festgelegt wurde und der zum zehnjährigen Bestehen in der Deklaration 2010 von den Attac AktivistInnen weiterentwickelt wurde. Innerhalb dieses Rahmens organisieren sich AktivistInnen in Gruppen – Attac folgt also zum anderen auch einer Gruppenlogik und einer Bewegungslogik, da Attac in erster Linie politisch über Medienarbeit, Bildungsarbeit und Aktionismus tätig ist, jedoch kaum im klassischen Sinne Lobbying betreibt. Die inhaltliche und politische Arbeit wird fast zur Gänze von ehrenamtlichen AktivistInnen erbracht, die sich bei Attac in einer der verschiedenen Gruppen engagieren.

Aus dieser Perspektive heraus ist es auch interessant die Sozialstruktur von Attac zu analysieren, auch wenn wir uns selbst in keiner Weise als Modell für „BürgerInnenbeteiligung“ sehen, sondern vielmehr als AkteurInnen, die einen Beitrag dazu leisten Menschen über wirtschaftliche Zusammenhänge zu informieren bzw. ihnen Wissen über Globalisierung, das Funktionieren von Finanzmärkten, Wirtschaft und Alternativen zur gegenwärtigen Art und Weise des Wirtschaftens zu vermitteln. Über diese Bildungsfunktion und das Vorschlagen und Einfordern von politischen Beteiligungsmöglichkeiten versuchen wir einen Beitrag dazu zu leisten, die Diskussion über wirtschaftspolitische Entscheidungen zu demokratisieren und langfristig zu demokratischeren Entscheidungsprozessen beizutragen.

3. WER BETEILIGT SICH ALSO AKTIV BEI ATTAC ÖSTERREICH?

Wie bereits eingangs erwähnt hat Attac mehr als 5500 Mitglieder. Davon sind rund 60% männlich und 40% weiblich. Etwas mehr als die Hälfte der Mitglieder lebt in städtischen Gebieten, der Rest am Land. Über die Zahl der Menschen, die sich aktiv in Regional-, Inhalts- oder Querschnittsgruppen engagieren, haben wir keine Erhebungen – weder hinsichtlich der genauen Zahl der tatsächlich aktiven Personen, noch hinsichtlich deren Bildungsgrades, Geschlechts etc.

Auf der Basis von Erfahrungswerten (z. B. TeilnehmerInnen an AktivistInnenversammlungen) bzw. dem Wissen darüber, wer sich in Gruppen engagiert, können wir hinsichtlich der Sozialstruktur folgende Aussagen machen:

- Attac-AktivistInnen in Städten kommen tendenziell eher aus dem universitären Umfeld (Personen, die studieren oder bereits ein Studium abgeschlossen haben)
- Attac-AktivistInnen am Land kommen aus einer politisch interessierten Mittelschicht mit unterschiedlichen Bildungshintergründen
- Attac-AktivistInnen in den Städten sind tendenziell jüngere Menschen; AktivistInnen in Regionalgruppen auf dem Land sind oft Menschen ab 40
- Attac-AktivistInnen kommen aus unterschiedlichen politischen Bereichen, so gibt es z. B. am Land AktivistInnen, die aus dem Umfeld der Landjugend kommen.
- Attac AktivistInnen kommen selten aus marginalisierten oder exkludierten Gruppen (z. B. Arbeitslose oder MigrantInnen...), allerdings sind jüngere Attac AktivistInnen (vor allem jene, die studieren oder ihr Studium erst abgeschlossen haben) oft von prekären Lebens- und Arbeitsbedingungen betroffen. Sie bringen diese Erfahrungen und Perspektiven in Attac ein.

Grundlegend kann man sagen, dass Attac es schafft, Menschen aus der klassischen "Mittelschicht" – unterschiedlichen Alters, unterschiedlicher politischer Herkunft, mit unterschiedlich hohem Bildungsgrad – anzusprechen und zum politisch Aktivwerden zu mobilisieren.

Menschen, die zu marginalisierten bzw. exkludierten Gruppen gehören (z. B. Arbeitslose, MigrantInnen oder schlecht verdienende ArbeiterInnen) finden sich allenfalls sporadisch oder gar nicht bei Attac.

Rückt man die Themen, mit denen sich Attac beschäftigt, in den Mittelpunkt und analysiert unter diesem Blickwinkel die Sozialstruktur von Attac, so kann man sehr wohl sagen, dass Attac verhältnismäßig viele Menschen anspricht und aktiviert, die aus unterschiedlichen beruflichen Kontexten und Bildungshintergründen kommen und von denen nur ein Bruchteil sich im Rahmen der Ausbildung bzw. des Bildungsweges (z.B. im Rahmen des Studiums) mit wirtschaftspolitischen Zusammenhängen beschäftigt hat.

Was sind die Voraussetzungen für Beteiligung bei Attac?

Durch Veranstaltungen und Aktionen macht Attac Bildungsarbeit zu den Kernthemen und weckt bei Menschen das Interesse sich mehr mit unseren Themen auseinanderzusetzen bzw. aktiv zu werden. Voraussetzungen für das Aktivwerden bei Attac sind daher

- **Interesse an unseren Themen** und **Eigentinitiative** (in einem ersten Schritt z. B. zu einem Vortrag von Attac zu gehen),
- die **Bereitschaft sich selbst bilden bzw. lernen zu wollen** und sich in einer Gruppe integrieren zu können und
- **manchmal auch Ausdauer**, bis man die richtige Gruppe gefunden hat. Die Integration neuer AktivistInnen ist nicht immer einfach. Bei Regionalgruppen ist es leichter sich zu engagieren als z. B. bei Inhaltsgruppen, die bereits seit einiger Zeit inhaltlich zu einem Thema arbeiten und nicht laufend Neuankömmlinge integrieren können.

ExpertIn zu einem Thema sein ist hingegen keine Voraussetzung. Denn Bildungsarbeit ist eine der zentralen Aktivitäten von Attac. Eines unserer Ziele ist es, dass Menschen verstehen, wie Finanz-

märkte, Wirtschaft, Globalisierung etc. funktionieren und welche Alternativen es dazu gibt. Diese Bildungsarbeit erfolgt durch inhaltliche Veranstaltungen, Konferenzen, jährliche SommerAkademien, ReferentInnenvorträge in Schulen, die Beteiligung an internationalen Bildungsprojekten (z. B. csa4europe) oder SchülerInnen Schnuppertage im Büro, um nur einige Beispiele zu nennen. Auch Lesekreise oder Selbstbildungsgruppen zählen dazu.

4. EINIGE ÜBERLEGUNGEN ZUM THEMA BÜRGERINNENBETEILIGUNG

Wie bereits eingangs erwähnt, ist es aus meiner Sicht schwierig, aufgrund der Sozialstruktur einer NGO eine zielführende Aussage darüber zu fällen, inwieweit eine NGO im Hinblick auf BürgerInnenbeteiligung zu mehr Demokratie oder Ausgrenzung beiträgt.

Aus meiner Sicht stellt sich vielmehr die Frage, inwieweit NGOs einen bzw. welchen Beitrag zur Förderung von BürgerInnenbeteiligungsprozessen leisten. Aus dieser Perspektive heraus ließe sich allenfalls diskutieren, ob eine NGO die Beteiligung von marginalisierten Gruppen befördert oder nicht.

Politische Teilhabe braucht Wissen

Eines der zentralen Ziele von Attac ist die Demokratisierung von Wirtschaftspolitik bzw. politischen Entscheidungen, die die Wirtschaft im weitesten Sinne betreffen – vom öffentlichen Budget bis hin zur Frage von Finanzmärkten. Gegenwärtig wird das von den politischen Eliten als ein Terrain definiert, das von ExpertInnen zu diskutieren und von den gewählten politischen VertreterInnen zu entscheiden ist. Aufgrund der Vielzahl von EU-Krisenmaßnahmen (u. a. der Fiskalpakt) werden gegenwärtig demokratiepolitische Entscheidungsspielräume etwa bei der Budgetpolitik noch mehr von der nationalen Ebene auf die europäische Ebene verlagert. Insofern kann man sagen, dass immer mehr gesellschaftliche Gruppen von der politischen Teilhabe exkludiert werden – nicht nur jene, die wir aufgrund ihrer sozialen Situation zu marginalisierten Gruppen zählen würden.

Aus dieser Perspektive heraus sehen wir den Beitrag von Attac u. a. darin, über Bildungsarbeit die Menschen über aktuelle Entwicklungen und Zusammenhänge zu informieren. Dadurch werden sie überhaupt erst dazu befähigt politisch aktiv und handlungsfähig zu werden und somit politische Teilhabe ausüben zu können. Denn ohne Wissen über politische und wirtschaftspolitische Zusammenhänge sowie alternative Ansätze ist politische Partizipation schwierig.

Wen wir über unsere Bildungsarbeit erreichen, hängt sehr stark von den AktivistInnen ab. Die ehrenamtliche Struktur bzw. die Struktur mit einer starken Verankerung in den Regionen bietet hier Chancen, eine doch recht unterschiedliche Gruppe von Menschen zu erreichen – das spiegelt sich in unserer Mitglieder- und AktivistInnenstruktur wieder. Diese Struktur hat aber auch ihre Grenzen. Letztlich engagieren sich Menschen ehrenamtlich in jenem zeitlichen Ausmaß, das für sie eben möglich ist. Für die AktivistInnen steht die Organisation von Bildungsveranstaltungen, die Beteiligung an Aktionen bzw. Aktionstagen oder die inhaltliche Beschäftigung mit einem Attac-Thema im Vordergrund ihres Engagements, weniger jedoch der Versuch ganz gezielt gewisse Gruppen – wie z. B. Arbeitslose oder MigrantInnen – zu erreichen.

Die Vereinsziele von Attac ebenso wie die begrenzten Ressourcen der Organisation haben zur Folge, dass das **direkte Erreichen** von sozial marginalisierten Gruppen nicht im Vordergrund steht bzw. es dafür auch keine Strategie gibt. Attac versucht diese Gruppe von Menschen auf indirektem Weg, insbesondere über Kooperationen mit Organisationen, die Zugang zu diesen Gruppen haben,

zu erreichen. Dazu zählen z. B. Gewerkschaften, die Armutskonferenz oder SOS Mitmensch. Nachdem sich viele dieser Gruppen auch zunehmend selbst organisieren, ist eine weitere Strategie entweder diese solidarisch zu unterstützen – so hat Attac bzw. Attac AktivistInnen das Refugee Protest Camp unterstützt – oder bei gemeinsamen Anliegen mit diesen Organisationen zu kooperieren.

Politische Teilhabe braucht transparente und verbindliche Beteiligungsprozesse

Abgesehen vom Wissen über Zusammenhänge oder Inhalte braucht BürgerInnenbeteiligung, die ernsthaft gemeint ist und nicht nur eine Pseudobeteiligung bedeutet, transparente und verbindliche Beteiligungsprozesse. Diese Prozesse müssen auch sicherstellen, dass nicht nur jene, die aufgrund ihrer Bildung oder ihres sozialen bzw. wirtschaftlichen Status leichter Zugang zu politischer Teilhabe haben, sondern gesellschaftliche Randgruppen ebenso Gehör finden und ihre Anliegen einbringen können.

Mit dem „Zivilgesellschaftlichen Zukunftsbudget“, das Attac gemeinsam mit zehn weiteren Organisationen innerhalb der Allianz „Wege aus der Krise“ seit 2010 erarbeitet, zeigen wir Alternativen zur gegenwärtigen Kürzungspolitik der Regierung auf und fordern auch einen anderen Budgetprozess ein. Denn das öffentliche Budget ist in Zahlen gegossene Politik: Es legt fest, wer in welchem Ausmaß besteuert wird und wofür das Steuergeld verwendet wird. Die Entscheidung darüber wird jedoch von relativ wenigen Personen ohne einen breiten öffentlichen Diskussionsprozess getroffen. So wurde z. B. das Sparpaket, das die Regierung im Februar 2012 vorgestellt hat, von einem sehr kleinen Personenkreis erarbeitet und verhandelt. Jene gesellschaftlichen Gruppen, die nicht gut organisiert oder zu wenig mächtig sind, schaffen es nur selten einmal getroffene Budgetentscheidungen von MinisterInnen zu verändern. Und so haben die Sparmaßnahmen der letzten Jahre auf Bundes- oder Länderebene Studierende, Familien oder Menschen mit Behinderung – um nur einige zu nennen – stark getroffen. Die seit Jahren geforderte Wiedereinführung von Steuern auf Vermögen (diese gab es bereits in Österreich, sie wurden allerdings abgeschafft), scheitert jedoch an der Macht jener 10% der ÖsterreicherInnen, die zwei Drittel des Vermögens besitzen, und die sie über jene Parteien ausüben, die sich konsequent der Wiedereinführung verweigern, obwohl laut Umfragen² mehr als zwei Drittel der ÖsterreicherInnen die Einführung solcher Steuern auf große Vermögen befürwortet.

Ohne eine Veränderung der Kräfteverhältnisse im Parlament wird sich aller Wahrscheinlichkeit nach an dieser Situation nichts ändern. Ein demokratischer Budgetprozess, der BürgerInnen bzw. Organisationen, die gesellschaftliche Interessen vertreten (Gewerkschaften, Umweltschutzorganisationen, soziale Organisationen etc.), in geeigneter und verbindlicher Form in den Budgeterstellungsprozess einbindet, könnte eine andere Entscheidung ermöglichen – gerade weil dadurch mehr Gruppen und vor allem auch marginalisierte Gruppen eingebunden werden können und Gehör finden.

Die Herausforderung für uns besteht darin, konkretere Ideen für entsprechende Beteiligungsprozesse zu erarbeiten und dabei sicherzustellen, dass eben alle gesellschaftlichen Gruppen beteiligt werden – und nicht nur jene, die sich freiwillig melden.

² Vgl.: Seidl, derstandardat: Starker Wunsch nach Vermögenssteuern, 18. November 2012.

Ein Wort zum Schluss

Die gegenwärtigen Krisen, mit denen wir in Österreich, in Europa und auf der Welt konfrontiert sind, können aus der Sicht von Attac nur gemeinsam unter Nutzung der kollektiven Intelligenz gelöst werden. Wir erleben jedoch gerade, dass die politisch Verantwortlichen – speziell in Europa – anstatt demokratische Prozesse und Beteiligung auszuweiten, demokratische Mitbestimmung drastisch einschränken, unpopuläre Maßnahmen durchaus auch unter Anwendung von Gewalt und Repression durchsetzen und somit die Demokratie aushöhlen, weil die EU-Krisenpolitik nur so durchsetzbar ist: Gegen den Willen der breiten Masse der Menschen, die sich zu Recht gegen die Zerstörung ihrer Lebensgrundlagen wehren, die ihnen zur „Lösung“ der Schuldenkrise aufgezwungen wird. Diese Politik würde wohl keiner demokratischen Abstimmung standhalten.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen ist die Frage der „BürgerInnenbeteiligung – Zwischen Demokratie und Ausgrenzung“ entsprechend breit und neu zu stellen. Angesichts der enormen Konzentration von Vermögen (und damit auch Macht in Österreich, Europa und weltweit) und angesichts der immer autoritäreren Durchsetzung von Politik gegen die Interessen der breiten Masse der Menschen, ist die Frage der Ausgrenzung neu bzw. anders zu stellen. Es sind nicht mehr nur die klassisch als „ausgegrenzte Gruppen“ definierten Menschen, die kaum oder keine Teilhabechancen haben. Es ist zunehmend ein Großteil der Gesellschaft, dem die politische Teilhabe und die demokratische Mitbestimmung entzogen wird. Immer mehr Menschen wird das bewusst: Nicht umsonst ist einer der zentralen Slogans der spanischen Indignado-Bewegung „Echte Demokratie Jetzt“, der in vielen anderen Ländern aufgegriffen wurde und wird.

Langfristig wird es keinen Weg vorbei an einer tiefgehenden Demokratisierung unserer Gesellschaften geben. Die Frage ist allerdings, ob wir es schaffen, dieses Ziel ohne einen Rückfall in autoritäre Gesellschaftsstrukturen zu erreichen – denn es gibt auch viele Menschen, die weiterhin offen für die „starke“ Hand zu sein scheinen, anstatt sich selbst gemeinsam mit anderen für eine andere, eine bessere Gesellschaft einzusetzen. Vor dem Hintergrund der eigenen Geschichte ist es die Aufgabe aller, die auch morgen noch in einer Demokratie aufwachen wollen, alles daran zu setzen demokratische Teilhabe und demokratische Prozesse in Österreich voranzutreiben, zu befördern und Menschen zu demokratischem Handeln zu befähigen.

LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

Democraciarealya, <http://www democraciarealya.es/>, (zuletzt: 21.8.2013).

Echte Demokratie, <http://www.echte-demokratie-jetzt.de/impressum/>, (zuletzt: 21.8.2013).

Seidl, Conrad, derstandard.at: Starker Wunsch nach Vermögenssteuern, 18. November 2012, online unter: <http://derstandard.at/1353206536602/Starker-Wunsch-nach-Vermoegenssteuern>, (zuletzt: 21.8.2013).

ROLF PRIGGE: ZWISCHEN MACHT UND OHNMACHT – BÜRGERINNENINITIATIVEN IN DER LOKALEN DEMOKRATIE

1. EINLEITUNG

Der nachstehende Tagungsbeitrag geht der Frage nach, warum und auf welche Weise organisierte BürgerInneninitiativen für die lokale Demokratie, Verwaltung und Politik wichtig geworden sind. Ob und inwieweit sind BürgerInneninitiativen mächtig oder ohnmächtig? Der Beitrag reflektiert, wie in dem Zeitraum von 1960–1980 aus einer breiten, internationalen Protestbewegung BürgerInnenproteste und BürgerInneninitiativen hervorgegangen sind und wie sich diese anschließend ausdifferenziert haben. Welche Themen und Felder haben sie bearbeitet und inwieweit wurden auf diese Weise Impulse für die Reform des politischen Systems und die spätere Ausweitung verschiedener Formen der BürgerInnenbeteiligung gegeben? Diese Protestbewegungen haben schließlich in einem konfliktreichen längeren Prozess bewirken können, dass die staatlichen Ebenen und die Kommunen die Rechte der BürgerInnenbeteiligung in mehreren Etappen ausgeweitet haben und die BürgerInneninitiativen sich in unterschiedlichen organisatorischen Formen immer wieder neue Aktionsfelder zuwenden konnten.

Hat aber der später einsetzende Wandel der Regierungssysteme und der lokalen Demokratie in den Großstädten Bedingungen hervorgebracht, die die BürgerInnenbeteiligung und die BürgerInneninitiativen nachhaltig stärken konnten? Kommunale Entwicklungen wurden in der Zeit von 1966 bis heute von verschiedenen politischen Leitbildern geprägt. Große Hoffnungen richteten sich nach der Krise des neoliberalen Neuen Steuerungsmodells (Konzern Stadt, New Public Management) besonders auf das Konzept der BürgerInnenkommune, das den Bürgerinnen und Bürgern eine größere KundInnenorientierung der Kommunalverwaltung sowie eine MitgestalterInnen- und AuftraggeberInnenrolle bei den kommunalen Aufgaben versprach. Befunde deuten daraufhin, dass mit dem Konzept der BürgerInnenkommune zwar die BürgerInnenbeteiligung ausgeweitet wurde und das bürgerschaftliche Engagement gefördert wird. Die Probleme der Politikverdrossenheit insbesondere bei den sozial benachteiligten Gruppen und die zunehmende soziale Ungleichheit konnten auf diesem Wege aber nicht gemildert werden.¹

Offenbar fühlen sich heute besonders die sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen von BürgerInneninitiativen und den etablierten AkteurInnen der Stadtpolitik nicht ausreichend vertreten. Deshalb soll eine Antwort auf die Frage gesucht werden, wie angesichts einer zunehmenden sozialen Spaltung und Ausgrenzung, alle Bevölkerungsgruppen über BürgerInneninitiativen auf die Stadtpolitik Einfluss nehmen können. Diskutiert werden soll, unter welchen Voraussetzungen heute die Gründung von BürgerInneninitiativen möglich und Erfolg versprechend ist. Was sind die Motive, die die Bürgerinnen und Bürger zur Organisation einer BürgerInneninitiative veranlassen? Schließlich sollen Wege aufgezeigt werden, wie sozial benachteiligte Gruppen über Initiativen für eine soziale Stadtpolitik unter Einbeziehung ihrer sozialen Interessen wieder Einfluss auf die Stadtpolitik und die Bildung von BürgerInneninitiativen nehmen können. In einem unabhängigen Kompetenzzentrum für BürgerInnenbeteiligung, für das sich auch die Arbeiterkammer Wien engagieren könnte, könnten für die Bewältigung dieser partizipativen und sozialen Herausforderung wichtige Unterstützungsleistungen erbracht werden.

¹ Vgl. Holtkamp/Bogumil 2007.

2. ZUR ENTSTEHUNG UND AUSSDIFFERENZIERUNG VON BÜRGERINNENPROTESTEN UND BÜRGERINNENINITIATIVEN IN DEN 1960ER–1970ER JAHREN

Der Historiker Paul Nolte (2011) hebt in einem Beitrag für die Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ der deutschen Wochenzeitung „Das Parlament“ hervor, dass sich seit den 1960er Jahren „vehement und oft konfliktreich, neue Handlungsformen und Mechanismen artikulierten, die zumeist durch die direkte Partizipation der Bürgerinnen und Bürger, durch den Protest gegen politische Entscheidungen bzw. das protestförmige Eintreten für politische Ziele sowie durch den neuen institutionellen Rahmen einer ‚Bewegung‘ gekennzeichnet waren“². Die internationale Protestwelle der 1960er Jahre, so führt er weiter aus, „markiere einen ersten Höhepunkt der Formen, Ziele und Legitimationsmuster einer neuen Demokratie, die als generationelle Revolte von ‚1968‘ zu einer oft scharfen Zurückweisung durch die traditionelle Demokratie führte.“ In den 1960er und 1970er Jahren habe erst in immer neuen, nicht selten kulturkämpferischen Konflikten ausgehandelt werden müssen, in welchem Verhältnis die partizipatorische Protestdemokratie zur repräsentativ-parlamentarischen Demokratie stand. Im Übergang zu den 1980er Jahren wurde dann Nolte zufolge deutlich, dass die „Demokratie von unten“ keine Episode blieb. Die westdeutsche Geschichte der „Neuen sozialen Bewegungen“ und die Gründung der Partei „Die Grünen“ haben schließlich zu einer Verfestigung und Institutionalisierung der partizipatorischen Demokratie geführt. Dazu gehöre ein Verständnis des demokratischen Bürgers und der Bürgerin, das über den bzw. die WahlbürgerIn hinausgehe und durch die Mobilisierbarkeit von Bewegungen beanspruche, die Legitimität repräsentativer Entscheidungen zu kontrollieren und gegebenenfalls zu revidieren. Seitdem nehmen die BürgerInneninitiativen am politischen Leben in der lokalen Demokratie teil:

Bürgerinitiativen sind nicht an eine bestimmte Organisationsform gebundene, aus der Bevölkerung heraus gebildete Interessenvereinigungen, die aufgrund eines konkreten Anlasses in ihrer politischen, sozialen oder ökologischen Welt Selbsthilfe organisieren sowie auf die öffentliche Meinung, auf staatliche Einrichtungen, Parteien oder gesellschaftliche Gruppen Einfluss nehmen wollen.³

Die Protestbewegung der 1960/70er Jahre hatte internationale Züge. Die USA und Frankreich gehörten zu den Brennpunkten dieser Entwicklung. In Westdeutschland beteiligten sich zunächst vor allem Studierende, Lehrlinge und SchülerInnen. Später wurde das Spektrum der Aktionen um Massendemonstrationen und „wilde“ Streiks für höhere Löhne und bessere Arbeitsbedingungen erweitert. Eingefordert wurden die Realisierung der universellen Menschenrechte und eine Demokratisierung aller Lebensbereiche. Vorausgegangen waren Großdemonstrationen gegen die Notstandsgesetze, es folgten dann später Aktionen gegen die Bewaffnung der NATO mit neuen Mittelstreckenraketen und gegen den Sozialabbau.

Willy Brandt war es, der 1969 die Regierungserklärung der ersten sozialliberalen Bundesregierung unter das Motto stellte: „Wir wollen mehr Demokratie wagen!“. Die JungsozialistInnen in der SPD veröffentlichten unter dem Motto „Kommunalpolitik für Wen?“ ein Kommunalpolitisches Aktionsprogramm (1971), welches Forderungen zur Reform der Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung aufstellte, die auch heute noch eine beachtliche Aktualität haben. Die JUSOS verfolgten damit eine Doppelstrategie, nach der die BürgerInnen für ihre sozialen Interessen mobilisiert werden sollten und die Demokratisierung des politisch-administrativen Systems der Kommunen gefordert wurde. Der vielbeschworene, aber umstrittene „Marsch durch die Institutionen“ konnte beginnen. Die JUSOS wollten sich vom BürgerInnenschreck zur BürgerInneninitiative weiterentwickeln (1974),

² Nolte 2011, S. 8f.

³ www.wikipedia.org/wiki/Bürgerinitiative (zuletzt: 14.3.2013).

indem sie solche lokale Arbeitsfelder zu besetzen versuchten, wo der lokale (Sozial-)Staat bisher versagt hatte. Es ging bei den Aktionen u. a. um die Gründung von Eltern/Kind-Initiativen zur Kindertagesbetreuung, um den Aufbau von Kinderspielplätzen, Initiativen für eine humanere Stadt und Ortsteilentwicklung, um den öffentlichen Zugang zu privatisierten Badeseen und um die Institutionalisierung von BürgerInnenversammlungen.

Die Ausweitung der sozialen Bewegungen auf der lokalen, der regionalen, der nationalen und sogar der internationalen Ebene, die Ausdehnung des kommunalpolitischen Engagements und der weitere „Marsch durch die Institutionen“ bewirkten dann eine Ausdifferenzierung dieser umfassenden Protestbewegung. Politische Kontroversen um die Atomenergie und die politische Relevanz der Umweltgefährdung führten in Westdeutschland schließlich zur Gründung der Partei „Die Grünen“ (1979/80). Die FDP entfernte sich zu der Zeit vom sozialen Liberalismus und eröffnete mit dem Lambsdorff-Papier ihre neoliberale Fundamental-Kritik am Wohlfahrts- und Sozialstaat. Es kam zu einer konservativ-liberalen Mehrheitsbildung im Bundestag und zum erfolgreichen Misstrauensvotum gegen den sozialdemokratischen Bundeskanzler Helmut Schmidt. Eine geschwächte Sozialdemokratie verlor anschließend die Bundestagswahlen 1983. Mit der konservativ-liberalen Dominanz bis 1998 (Regierungszeit von Helmut Kohl als Kanzler) sollte die geistig-moralische Wende herbeigeführt werden. Zwar wurden die Gewerkschaften durch eine veränderte KurzarbeiterInnenregelung im Streikfall geschwächt und einige große Privatisierungsvorhaben (Bundesbahn, Bundespost) eingeleitet. Unter anderem wegen der zunächst noch bestehenden Systemkonkurrenz zwischen dem Westen und Osten war die kommunale Entwicklung bis zur deutschen Wiedervereinigung 1989 von einer aus heutiger Sicht erstaunlichen institutionellen Kontinuität gekennzeichnet.

3. BÜRGERINNENBETEILIGUNG IM WANDEL LOKALER GOVERNANCE- UND DEMOKRATIESTRUKTUREN DER GROßSTÄDTE – EINE ZWISCHENBILANZ

Der Wandel der komplexen lokalen Governancessstrukturen der Großstädte wurde mit Hilfe von governanceanalytischen Politikfeldstudien⁴ und stadtsoziologischen Analysen zur Stadtpolitik⁵ näher untersucht. Im Folgenden soll unter Nutzung dieser Untersuchungen geklärt werden, welche Auswirkungen der neuere Wandel der lokalen Governancessstrukturen in den Großstädten für die stadtpolitische Funktion der BürgerInnenbeteiligung hatte. Nach dem City-Governance-Konzept wird die Politik der Großstädte durch die staatlichen Rahmenbedingungen, die spezifischen sozioökonomischen Entwicklungsbedingungen und nicht zuletzt durch den internen Steuerungsmodus der jeweiligen Großstadt mitbestimmt. Wenn mit diesem Beitrag die Ergebnisse von Untersuchungen zum deutschen Großstädtesystem auch auf Wien bezogen werden, so wird dabei angenommen, dass Wien, Hamburg und Berlin Metropolen im System der europäischen Großstädte sind.⁶ Mit Bremen, Hamburg und Berlin verbindet Wien eine institutionelle Verwandtschaft: Diese Großstädte sind Stadtstaaten, d.h. es gibt dort eine Realunion zwischen dem Status der Großstadt und dem des Bundeslandes. Konzentriert werden soll die Fragestellung für den Tagungsbeitrag nun aber darauf, welche Stellung die BürgerInnenbeteiligung und die BürgerInneninitiativen in den lokalen Governancessstrukturen der Großstädte erlangt haben, wie sie sich an der lokalen Demokratie beteiligen und welche Veränderungen für die Zukunft absehbar sind bzw. für erforderlich gehalten werden.

⁴ u. a. Prigge/Schwarzer 2006.

⁵ u. a. Häußermann/Läpple/Siebel 2008.

⁶ Krätke 1995.

Soziale Herausforderungen der Großstädte

Die Großstädte stehen heute vor großen, neuartigen Herausforderungen, ohne dass in politischer Hinsicht sichergestellt wäre, dass sie die daraus folgenden Aufgaben unter den derzeit bestehenden Rahmenbedingungen auch bewältigen können. Zwar nimmt in den meisten Großstädten, wie z. B. Bremen, Hamburg und Wien, die Bevölkerung wieder zu, weil der Trend zur Suburbanisierung sich vor allem wegen der gestiegenen Energiekosten abgeschwächt hat. Jüngere Familien bleiben in der Stadt. Ältere EinwohnerInnen ziehen wieder in die Großstädte zurück, um dort ihren Lebensabend zu verbringen. Neue soziale Probleme deuten sich aber mit der europaweiten Armutswanderung für die Städte an, wobei das Ausmaß dieser Entwicklung auch davon abhängig ist, welche politischen Antworten auf die Zunahme der sozialen Gegensätze in Europa gefunden werden.⁷

In den großstädtischen Gesellschaften wirkt sich aber auch die durch die Dominanz neoliberaler Politikregime wachsende soziale Ungleichheit der Einkommen und Vermögen aus. Die Prekarisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse nimmt zu, Armut verfestigt sich. Die soziale Spaltung zeigt sich in einer zunehmenden sozialräumlichen Spaltung der Großstädte. Benachteiligte Ortsteile und Wohnquartiere bilden sich heraus, führen zu sozialer Ausgrenzung und schränken die Teilhabechancen der BewohnerInnen ein.

Die Pluralisierung und Individualisierung der Lebensstile bringt mehr Ein-Personen-Haushalte hervor. Die Erwerbstätigkeit der Frauen steigt an, obwohl Arbeitswelt und Sozialstaat für die Vereinbarkeit von Beruf und Familie noch keine bedarfsgerechten Unterstützungsstrukturen schaffen konnten. Auch auf den demografischen Wandel und eine alternde Gesellschaft scheint die soziale Infrastruktur nicht ausreichend vorbereitet zu sein.

Vor allem Armut, prekärer Wohlstand und Migration schränken die Chancen der Teilhabe in den Großstädten ein. Dies führt zu sozialer Desintegration und Ausgrenzung und untergräbt die Motivation, sich am politischen Leben zu beteiligen. Das Wahlverhalten dieser Bevölkerungsgruppen fällt daher in den von ihnen bewohnten Quartieren und Ortsteilen unterdurchschnittlich aus. In organisierten BürgerInneninitiativen sind sie häufig unterrepräsentiert.⁸

Stadtpolitik im Grundkonflikt zwischen Wachstums- und sozialem Integrationsregime

Die Großstädte müssen sich heute in spezieller Weise internationalisieren, weil die Märkte nationale Grenzen überwinden und nicht zuletzt durch die Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU) die staatliche Interventionsstätigkeit internationalisiert wurde. Großstädte wie Wien, Hamburg, Berlin und Bremen konkurrieren daher in einem europäischen Großstädtesystem mit ihren Lebens- und Standortbedingungen um EinwohnerInnen und InvestorInnen. Im modernen Mehrebenenstaat bestimmen damit die internationalen, nationalen, regionalen und lokalen AkteurInnen und Gruppen mit über die Verteilung der Lebenschancen, die Qualität der Lebensbedingungen und schließlich den lokalen Handlungsspielraum der Städte. Nach einer Untersuchung von Hartmut Häußermann (2006) und von Studien zum deutschen Großstädtesystem⁹ kann angenommen werden, dass in den Großstädten die verschiedenen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Gruppen um die Vorherrschaft in der Stadtpolitik streiten. Etwas zugespitzt formuliert stehen sich in der Stadtpolitik ein auf wirtschaftliches Wachstum und Konkurrenz orientiertes Regime und ein auf gleiche Teilhabechancen und den sozialen Zusammenhalt ausgerichtetes Regime gegenüber.

Demzufolge wird die Stadtpolitik maßgeblich dadurch geprägt, wie das Kräfteverhältnis zwischen

⁷ Prigge/Böhme 2013.

⁸ Prigge/von Rittern 2010; Prigge/Böhme 2012.

⁹ Prigge/Schwarzer 2006.

dem Wachstums- und dem sozialen Integrationsregime durch die lokale Demokratie politisch reguliert wird.

BürgerInnenbeteiligung und Leitbilder kommunaler Entwicklung

Um die Entwicklung der BürgerInnenbeteiligung und der BürgerInneninitiativen in der lokalen Demokratie bilanzieren zu können, ist eine periodische Betrachtung der kommunalen Entwicklung hilfreich. Zwar kann diese Periodisierung auf der Regimeebene im Rahmen eines Tagungsbeitrags nicht hinreichend geleistet werden. Es können aber durchaus Leitthemen identifiziert werden, die Rückschlüsse auf die Weiterentwicklung der BürgerInnenbeteiligung in verschiedenen Phasen der kommunalen Entwicklung zulassen. Während mit dem Leitbild der Ordnungsgemeinde der Aufbau des demokratisch-repräsentativen Staates in der Nachkriegszeit verbunden wird, reflektiert das Leitbild der wachsenden Kommunalverwaltung den Ausbau des Wohlfahrtsstaates ab 1965. In diese Zeit fielen auch die bereits erwähnten Protest- und BürgerInnenbewegungen, die eine neue Beteiligungskultur begründeten und letztlich die Institutionalisierung neuer Formen der BürgerInnenbeteiligung in mehreren Schritten in der lokalen Demokratie bewirkten.

Für die Bilanzierung der BürgerInnenbeteiligung aus heutiger Sicht ist ein Blick auf die Leitbilder der Dienstleistungsgemeinde, der BürgerInnenkommune und der sozialen Stadt hilfreich. Das Leitbild der Dienstleistungsgemeinde könnte kaum gegensätzlicher ausfallen. Auf der einen Seite fällt in diese Zeit nach der Wiedervereinigung 1989 die Angleichung der Kommunalverfassungen, wofür in Deutschland die Bundesländer zuständig sind. Durchgesetzt wurde von den Bundesländern und kommunalen Spitzenverbänden im wiedervereinigten Deutschland die eingleisige Kommunalverfassung, verbunden mit Elementen der direkten Demokratie. Die Oberbürgermeister werden seitdem in allen Kommunen mit Ausnahme der Stadtstaaten und von Bremerhaven direkt von den BürgerInnen gewählt. Der Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin ist gleichzeitig Chefin der Kommunalverwaltung. Eingeschränkt werden sollte auf diese Weise der Einfluss der politischen Parteien, die für die Regierungsunfähigkeit mancher Kommune (zu Unrecht) allein verantwortlich gemacht wurden. In diese Logik passt, dass mit der Einführung von BürgerInnenbegehren und BürgerInnenentscheiden die direktdemokratischen Einflussmöglichkeiten der BürgerInnen gestärkt wurden.

Die andere Seite des Leitbildes der Dienstleistungsgemeinde hat aus heutiger Sicht ein neoliberales Gesicht. Mit dem Neuen Steuerungsmodell der Gewährleistungsgemeinde, das weitgehend auf Konzepten des New Public Management in der angelsächsischen Ausprägung beruhte, sollte die Kommunalverwaltung effektiviert werden. Die Kommunen sollten sich auf ihre Kernaufgaben beschränken und strategisch nichtrelevante Aufgaben privatisieren oder Einrichtungen des Dritten Sektors übertragen. Um die finanzielle Unterausstattung zu überspielen, wurden Haushaltskonsolidierungsprogramme aufgelegt und dubiose Re-Finanzierungsmodelle mit den FinanzmarktakteurInnen (vgl. z. B. Cross Boarder Leasing) entwickelt. Größere Kommunen versuchten mit dem Modell des gemischten Konzerns Stadt den umstrukturierten lokalen öffentlichen Sektor zu steuern. Mittlerweile hat in der Stadtpolitik der deutschen Großstädte ein Umdenken eingesetzt. Vielfach wird nun versucht, durch die Rekommunalisierung öffentlicher Aufgaben die Sünden der neoliberalen Politik abzuarbeiten.

Das Leitbild der BürgerInnenkommune hat den Charme, dass es den/die BürgerIn in der KundInnenrolle gegenüber der Kommunalverwaltung, in der Rolle des Trägers des bürgerschaftlichen Engagements (Ehrenamtes) und als politischen Auftraggeber für die Kommune anspricht. Aus dieser komplexen Konstruktion ergeben sich konfliktreiche Umsetzungsprobleme. Wenn man mit dem bürgerschaftlichen Engagement die Übernahme öffentlicher Aufgaben durch die BürgerInnen verbindet, nähert sich das Verständnis der BürgerInnenkommune dem Kommunitarismus amerikanischer Prägung und wird kompatibel mit neoliberalen Politikvorstellungen. Eine allumfassende Beteiligung der

BürgerInnen, wie vom Konzept der BürgerInnenkommune gefordert, konnte angesichts der Vielfalt und Komplexität kommunaler Politikfelder und Aufgaben bisher in keiner deutschen Großstadt umgesetzt werden. Weder gelang es, die öffentliche Verwaltung in allen Bereichen kundInnen- und bürgerInnennah zu gestalten. Noch konnte mit der Einführung von Elementen der BürgerInnenkommune die Politikverdrossenheit in Teilen der Bevölkerung reduziert oder die sich verstärkenden sozialen Probleme der Kommunen überwunden werden.

Allerdings können unter der Voraussetzung, dass der Anspruch der BürgerInnenkommune pragmatisch als BürgerInnenorientierung interpretiert wird, einige Fortschritte im Sinne einer größeren BürgerInnenbeteiligung für die deutschen Großstädte festgehalten werden. So ist für die deutschen Großstädte nachgewiesen, dass alle Großstädte mit Ausnahme von Nürnberg nunmehr über gewählte Stadtteilvertretungen verfügen. Ausgebaut wurden in der Mehrzahl der Großstädte dezentrale BürgerInnenämter oder SozialbürgerInnenhäuser. Für die Unterstützung des bürgerschaftlichen Engagements wurden Förderprogramme entwickelt. Planungsbüros, Beratungsstellen, Freiwilligenagenturen und BürgerInnenstiftungen wurden gegründet. Die Rathäuser wurden für BürgerInnengruppen geöffnet, um eine Kultur der Anerkennung für das bürgerschaftliche Engagement und die ehrenamtliche Tätigkeit zu etablieren.¹⁰ Der Deutsche Bundestag setzte eine Enquetekommission zum bürgerschaftlichen Engagement ein, die umfangreiche Empfehlungen für die Weiterentwicklung des bürgerschaftlichen Engagements vorlegte (2002).

Besonders wichtig für organisierte BürgerInneninitiativen dürfte aber sein, dass sich das Verständnis lokaler kommunaler Demokratie in Richtung einer kooperativen Demokratie und Verwaltung zu verändern begann. In der kooperativen Demokratie schließen sich die repräsentative und die direktdemokratische Legitimation sowie die BürgerInnenmitwirkung im Ehrenamt oder durch Selbsthilfeaktivitäten nicht gegenseitig aus, sondern ergänzen sich in sinnvoller Weise. Ein Indiz für diese Annahme ist auch, dass mittlerweile in den fünfzehn größten deutschen Städten mit Ausnahme von Düsseldorf und Dresden die OberbürgerInnenmeister von der SPD bzw. in Stuttgart von den Grünen gestellt werden. Die entsprechenden KandidatInnen haben sich für ihre Wahl mit den Themen der BürgerInnenbeteiligung, der Nachhaltigkeit und des sozialen Zusammenhalts profiliert. Im Jahre 2006 stellte die CDU noch die Hälfte dieser BürgermeisterInnen.

Das angesprochene Leitbild der sozialen Stadt hat (noch) utopischen Charakter. Es beruht auf einem breiten Spektrum verwandter lokaler, nationaler und europäischer Ansätze für eine soziale Stadtpolitik und soziale Stadtentwicklung. Lokale Programme der Armutsprävention, die implizite, auf die Quartiersentwicklung und Städtediskurse orientierte Stadtpolitik der EU, das deutsche Programm der Städtebaupolitik „Soziale Stadt – Stadtteile mit einem besonderen Entwicklungsbedarf“ und die Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt und für eine integrierte Stadtentwicklungspolitik (Leipzig 2007) können in dem Kontext als wichtige Impulse betrachtet werden. Als Schlüsselstrategien einer sozialen Stadtpolitik können nach empirischen Untersuchungen für Deutschland die Ansätze für eine soziale Stadtteil- und Quartiersentwicklung sowie die kind- und familienbezogene Armutsprävention angesehen werden.¹¹

Stadtpolitik: Selektive politische Steuerung und ungleiche Einflusschancen der AkteurInnen

Die politische Steuerung der Großstädte kann in einer politikwissenschaftlichen, governanceanalytischen Sichtweise als ein vernetztes System multipolarer Steuerung beschrieben werden. Zentrale AkteurInnen der Stadtpolitik sind danach:

¹⁰ Osthorst/Prigge 2003; Prigge/Schwarzer 2006.

¹¹ Prigge/von Rittern 2010; Prigge/Böhme 2012.

- Der/die OberbürgerInnenmeisterIn mit ihren oder seinen Vorentscheiderstrukturen (bzw. für die Stadtstaaten die jeweilige Landes- und Stadtregierung),
- die Fachverwaltungen mit ihren Vorfeldorganisationen,
- die demokratisch-repräsentativen Organe der Stadt (Kommunalparlament und Stadtteilvertretung) und die politischen Parteien,
- die wirtschaftlichen und sozialen Gruppen und ihre Verbände und Kammern,
- die organisierten BürgerInnen und BürgerInneninitiativen.

Die Regierungsfähigkeit der Stadtpolitik wird über die herausgehobene Stellung der Oberbürgermeister bzw. in den Stadtstaaten durch die Realunion von Landes- und Stadtregierung in Verbindung mit den Vorentscheidungsstrukturen hergestellt. Gesteuert werden kann über sogenannte Hegemonialprojekte. Zu einem Hegemonialprojekt können Vorhaben der Stadtpolitik erklärt werden, wenn ihnen eine herausragende strategische Relevanz für die Stadtentwicklung von den maßgeblichen politischen AkteurInnen und von den AkteurInnen der Vorentscheidungsstrukturen zugemessen wird und das gegenüber der politischen Öffentlichkeit vermittelt werden kann.

Auch wenn organisierte BürgerInnengruppen in der kooperativen Stadtpolitik die lokale politische Bühne betreten und auf eine gewisse Akzeptanz hoffen können, so darf die Vermachtung von Netzwerkstrukturen nicht unterstützt werden. Mehrere Voraussetzungen für eine gleichberechtigte Teilnahme und Einflussnahme in der Stadtpolitik müssen von BürgerInneninitiativen erst jeweils geschaffen werden. Das Anliegen muss von einer möglichst großen Gruppe von Bürgerinnen und Bürgern getragen werden, die gesamtstädtische Relevanz belegt werden können und es wird eine relativ hohe Fähigkeit zur Selbstorganisation gefordert. Zusätzlich muss eine gewisse organisatorische Kontinuität beim Vertreten der Sache selbst geleistet werden.

In der Regel sind in der Stadtpolitik immer noch die gesellschaftlichen Gruppen und Initiativen privilegiert, die über einen Zugang zur Marktmacht und/oder der öffentlich-rechtlichen Hierarchie (Verwaltungen) verfügen. BürgerInneninitiativen brauchen zur Durchsetzung ihrer Anliegen daher häufig BündnispartnerInnen in der Politik, der Verwaltung oder bei den anderen gesellschaftlichen Gruppen. Auch die Nutzung der Möglichkeiten der direkten Demokratie (BürgerInnenbegehren, BürgerInnenentscheide) sollte von ihnen sorgfältig geprüft werden.

4. BÜRGERINNENINITIATIVEN ALS LEGITIME AKTEURINNEN IN DER „MULTIPLER (POST-) DEMOKRATIE“, IN DER STADTPOLITIK UND FÜR EINE SOZIALE STADTENTWICKLUNG

BürgerInneninitiativen in der „multiplen (Post-) Demokratie“

Colin Crouch beschreibt Symptome der Postdemokratie, indem er darauf hinweist, dass „je mehr sich der Staat aus der Fürsorge für das Leben der normalen Menschen zurückzieht und zulässt, dass diese in politische Apathie versinken, desto leichter können Wirtschaftsverbände ihn – mehr oder minder unbemerkt – zu einem Selbstbedienungsladen machen. In der Unfähigkeit dies zu erkennen, liegt die fundamentale Naivität neoliberalen Denkens“¹². Der Begriff Postdemokratie könne helfen, „Situationen zu beschreiben, in denen sich nach einem Augenblick der Demokratie Langleweiligkeit, Frustration und Desillusionierung breitgemacht haben; in denen die Repräsentanten mächtiger

¹² Crouch 2008, S. 29f.

ger Interessengruppen, die nur für eine kleine Minderheit sprechen, weit aktiver sind als die Mehrheit der Bürger, wenn es darum geht, das politische System für die eigenen Ziele einzuspannen; in denen politische Eliten gelernt haben, die Forderungen der Menschen zu lenken und zu manipulieren¹³. Viele Symptome weisen seiner Ansicht nach daraufhin, dass „dies heute in den Industrienationen der Fall ist und wir uns vom Ideal der Demokratie fort- und auf das postdemokratische Modell zubewegen“¹⁴. „In einem gewissen Sinne hätten wir die Herrschaft des Volkes hinter uns gelassen, um die Idee der Herrschaft selbst in Frage zu stellen“¹⁵. Der Respekt, den man PolitikerInnen entgegen gebracht habe, sei so unter Mitwirkung der Medien zusammengebrochen.

Chantal Mouffe (2011) tritt der These bei, „dass moderne Demokratien hinter der Fassade formeller demokratischer Prinzipien zunehmend von privilegierten Eliten kontrolliert werden. Die Umsetzung neoliberaler Politik habe zu einer ‚Kolonisierung‘ des Staates durch die Interessen von Unternehmen und Verbänden geführt, so dass Entscheidungen heute außerhalb der traditionellen demokratischen Kanäle gefällt werden. Der Legitimationsverlust demokratischer Institutionen zeige sich in einer zunehmenden Entpolitisierung“¹⁶. Weiter plädiert sie dafür, dass der demokratische Prozess dringend neu belebt werden müsse. Die Parteien des linken Spektrums müssten eine antihegemoniale Offensive gegen die Versuche starten, die zentralen Institutionen des Wohlfahrtsstaates zu zerstören und das gesamte soziale Leben zu privatisieren und den Regeln des Marktes zu unterwerfen. „Wenn die politische Linke es nicht schafft, die Hoffnungen und Leidenschaften der Menschen für eine gerechtere und egalitäre Gesellschaft zu mobilisieren, so besteht die ernste Gefahr, dass rechtsgerichtete populistische Parteien versuchen werden, dieses Feld zu besetzen“¹⁷.

Trotz einer wechselvollen Geschichte der nationalen und internationalen Politikregime (vgl. z. B. die Dominanz neoliberaler Deregulierungspolitik) ergibt eine Zwischenbilanz des Wandels lokaler Governance- und Demokratiestrukturen in den Großstädten nach den vorliegenden Befunden, dass neben der parlamentarisch-repräsentativen Legitimation direkte Formen der Demokratie (vgl. z. B. BürgerInnenbegehren und BürgerInnenentscheide) und neue Formen der BürgerInnenmitwirkung (vgl. z. B. durch BürgerInneninitiativen und bürgerschaftliches Engagement) die Bühne der Stadtpolitik betreten haben. BürgerInneninitiativen sind daher heute zwar als legitime AkteurInnen der Stadtpolitik in dem tendenziell zur „multiplen Demokratie“¹⁸ erweiterten Spektrum lokaler Beteiligungsangebote anzusehen. BürgerInneninitiativen können aber in parlamentarischen Demokratien offenkundig nicht das Primat der Politik und die Rolle von politischen Parteien und von Parlamenten ersetzen. Auch wenn die BürgerInneninitiativen an Bedeutung für die lokale Demokratie zunehmen, können sich im modernen Mehrebenenstaat trotzdem die von Crouch kritisierten postdemokratischen Verhältnisse auf den verschiedenen staatlichen Ebenen herausbilden.

¹³ Crouch 2008, S. 30.

¹⁴ Crouch 2008, ebenda.

¹⁵ Crouch 2008, S. 31.

¹⁶ Mouffe 2011, S. 3.

¹⁷ Mouffe 2011, S. 4.

¹⁸ Nolte 2011.

Die politische Ambivalenz von BürgerInneninitiativen

Zwar heißt es in den Verfassungen der demokratischen Staaten weiterhin „Alle Macht geht vom Volke aus“ (Volkssouveränität)! Die „idealen“, politisch bewussten und aufgeklärten Bürgerinnen und Bürger sind jedoch eine politische Fiktion. Die gesellschaftliche Wirklichkeit sieht anders aus: In ihr dominieren soziale Interessen und soziale Gegensätze.

Die BürgerInnen artikulieren ihre Bedürfnisse und Interessen je nach Lebenslage, dem ökonomisch-sozialen Status und dem jeweiligen Interessenverständnis auf unterschiedliche Art und Weise. Grundlage des bürgerschaftlichen Engagements können sowohl individualistische als auch soziale Motive sein, die wiederum sowohl nutzen- oder eher verständigungsorientiert eingesetzt werden können.¹⁹

Die BürgerInnen nutzen und vertrauen den ihnen zugänglichen Machtressourcen und Organisationen. Dabei spielen zeitökonomische Abwägungen ebenso eine Rolle wie die Enttäuschung durch etablierte Parteien. Das politische und ehrenamtliche Engagement wird eher auf zeitlich überschaubare, projektartige Aufgaben ausgerichtet, die mitbestimmt werden können und Spaß machen. So bieten BürgerInneninitiativen häufig spannende Erlebnisräume und können mit den guten beruflichen Qualifikationen und vorhandenen organisatorischen und kommunikativen Kompetenzen der dort engagierten BürgerInnen organisiert werden. Sozial benachteiligte Gruppen, die über diese Voraussetzungen nicht verfügen (können), brauchen hier gezielte Ansprache und Unterstützung!

Durch die Teilhabe an der Stadtpolitik und die Einbindung in ihre AkteurInnenkonstellationen unterliegen BürgerInneninitiativen einer neuartigen politischen Ambivalenz. Da sie häufig von Angehörigen der mittleren Bevölkerungsschichten dominiert werden und auch konservativ orientierte gesellschaftliche Gruppen die Vorzüge von BürgerInneninitiativen entdeckt haben, besteht heute die Gefahr, dass BürgerInneninitiativen für die Ziele einer konservativen Gegenreform instrumentalisiert werden.

Weder die Erweiterung des Spektrums lokaler Demokratie zu einer „multiplen Demokratie“²⁰ noch die Teilhabe von BürgerInneninitiativen an der Stadtpolitik haben die zunehmende soziale Spaltung in den Städten und die zunehmende Politikverdrossenheit vor allem der sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen verhindern können. Es besteht also weiterhin eine der großen politischen Herausforderungen darin, durch eine soziale Stadtpolitik gleiche Teilhabechancen für ALLE Bevölkerungsschichten zu schaffen und durch lokale, niedrigschwellige Unterstützungsstrukturen die Gründung von BürgerInneninitiativen auch für sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu ermöglichen.

Erfolgschancen von BürgerInneninitiativen

BürgerInneninitiativen können in diesen soeben beschriebenen Konstellationen Erfolg haben, erfolgreich scheitern oder völlig scheitern, wie die folgenden Beispiele zeigen sollen:

„Stuttgart 21“ markiert das spektakuläre Vorhaben der Bundesbahn, des Bundes, des Landes und der Stadt den Stuttgarter Hauptbahnhof von einem Kopfbahnhof in einen unterirdischen Durchgangsbahnhof umzubauen. Dieses äußerst komplexe und kostspielige Vorhaben will eine lokale BürgerInneninitiativbewegung verhindern. Befürchtet werden u. a. massive Eingriffe in die Stuttgarter Innenstadt, ökologische Schäden durch eine langjährige Großbaustelle und die Gefährdung des

¹⁹ Stecker 2002.

²⁰ Nolte 2011.

Trinkwassers sowie ausufernde milliardenschwere Kosten und verkehrspolitische Unwägbarkeiten. Nachdem ein aufwändiges Mediationsverfahren keine Einigung brachte, kam es zur Volksabstimmung über das regionale Verkehrsprojekt in Baden-Württemberg. Zwar hat sich die Stuttgarter Bevölkerung in dem Volksentscheid gegen das Umbauprojekt ausgesprochen, sie wurde aber letztlich von einer knappen Mehrheit der Baden-Württemberger BürgerInnen überstimmt. Derzeit wird weiter über Kostensteigerungen des Großprojektes gestritten. Im Kontext dieser noch laufenden Auseinandersetzungen kam es zu einem Regierungswechsel zu Gunsten der Grünen auf Landesebene und in der Stadt Stuttgart.

In Bremen wandte sich eine BürgerInneninitiative letztlich erfolgreich gegen die von der Bremischen Bauverwaltung im Auftrag des Bundes geplante Trassenführung der Autobahn A 281 am Flughafen. Nachdem ein erstes Mediationsverfahren keine Einigung brachte, klagte die BürgerInneninitiative bis vor dem Bundesverwaltungsgericht gegen die Planungen und bekam Recht. Daraufhin wurde in einem neuen Mediationsverfahren eine Verständigung zwischen der BürgerInneninitiative, den beteiligten Stadtteilbeiräten, der städtischen Bauverwaltung und dem Bund erreicht, die auch von der Bremischen BürgerInnenschaft (Kommunalparlament) als neues lokales Baurecht verabschiedet wurde.

Die bundesweit in Deutschland tätige BürgerInneninitiative „Mehr Demokratie wagen e.V.“ hat in Hamburg und Bremen über ein erfolgreiches BürgerInnenbegehren eine Änderung des Wahlverfahrens zum Landes- und Stadtparlament sowie zu den Stadtteilvertretungen durchsetzen können. In beiden Stadtstaaten verfügt der Bürger bzw. die Bürgerin bei Wahlakten jetzt über bis zu fünf Stimmen, die er/sie beliebig auf Parteien und Personen verteilen darf. Während in Hamburg das neue Wahlverfahren durch Volksentscheid wirksam wurde, hat in Bremen die Bremische BürgerInnenschaft das erfolgreiche BürgerInnenbegehren aufgegriffen und anschließend als Gesetz verabschiedet. Die Zahl der ungültigen Stimmen hat bei den nach dem neuen Wahlrecht durchgeführten Wahlen zugenommen.

Im Stadtteil Bremen-Hemelingen wendet sich eine lokale BürgerInneninitiative zusammen mit dem Stadtteilbeirat gegen ein neues Sondermülllager, dessen Genehmigung von einem ortsansässigen Unternehmen bei der städtischen Planungsbehörde beantragt worden war. Nachdem ein erster Standort für das Lager schließlich von allen Beteiligten abgelehnt wurde, fällt das Echo für einen anderen Standort im Stadtteil zwiespältig aus. Während die AkteurInnen des Ortsteils auf ihrem ablehnenden Standpunkt beharren, sieht der Unternehmer nun Chancen, die Genehmigung der städtischen Planungsbehörde zu erhalten.

In Hamburg richtete sich ein BürgerInnenbegehren gegen die vom alten Hamburger Senat, der noch von der CDU und den Grünen gestellt wurde, beabsichtigten Einführung einer verpflichtenden siebenjährigen Grundschule. Gegen das längere gemeinsame Lernen sprach sich eine Hamburger BürgerInneninitiative mit der Begründung aus, dass dann aus ihrer Sicht ein zu später Wechsel der Kinder auf ein Gymnasium möglich wäre. Nach einer stadtweiten Mobilisierungskampagne stimmte die Mehrheit der an dem Volksentscheid teilnehmenden Hamburger Bürgerinnen und Bürger dem Volksbegehren zu. Die siebenjährige Grundschule ist damit abgelehnt worden. An der Abstimmung beteiligten sich vor allem die BürgerInnen, die in den wohlhabenden und mittelschichtorientierten Hamburger Stadtteilen leben. Die Wahlbeteiligung in den sozial benachteiligten Stadtteilen blieb weit unter der durchschnittlichen Wahlbeteiligung. Möglichkeiten der politischen Einflussnahme wurden nicht genutzt. Der damalige von der CDU gestellte Hamburger Präsident des Senats trat später von seinem Amt zurück.

BürgerInneninitiativen für eine soziale Stadtentwicklung

BürgerInneninitiativen können unter bestimmten Voraussetzungen im Wohnquartier, im Stadt- oder Ortsteil, auf der gesamtstädtischen Ebene, landes- oder bundesweit tätig werden. Die folgenden Beispiele für BürgerInneninitiativen betreffen in erster Linie das Wohnquartier, den Stadt- oder Ortsteil sowie die gesamtstädtische Ebene.

Erfolgreich haben sich in mehreren deutschen Städten BürgerInneninitiativen mit Unterstützung von Gewerkschaften in BürgerInnenbegehren und BürgerInnenentscheiden gegen die Privatisierung kommunaler Aufgaben, von Wohnungsbaugesellschaften und von Energieversorgungsunternehmen zur Wehr setzen können.

Die kostenlose Versorgung für Arme und Bedürftige mit einem kostenlosen Mittagessen wird in Deutschland mittlerweile durch ein bundesweites Netzwerk von lokalen Initiativen organisiert. Diese Initiativen bieten in ihren Räumen die Lebensmittel zum Verzehr an oder geben diese unentgeltlich ab, die von den privaten Geschäften nicht mehr in den Verkauf des nächsten Tages gegeben werden (dürfen). Die Nachfrage nach diesen Angeboten ist auf Grund der zunehmenden sozialen Ungleichheit der Einkommen und Vermögen in den deutschen Städten steigend.

In mehreren deutschen Städten werden von der Stadt in Kooperation mit den Wohlfahrtsverbänden und mit den Stadtteilinitiativen stadtoeffentliche Armuts- und Chancenkonferenzen durchgeführt. Auf diesen Veranstaltungen werden vor allem die Ergebnisse der lokalen Armuts- und Reichtumsberichterstattung, die Folgen der sozialräumlichen Polarisierung für die Stadt- und Ortsteile sowie Wohnquartiere und die Möglichkeiten einer wirksamen lokalen Armutsprävention diskutiert.

Die soziale Stadtteil- und Quartiersentwicklung bietet ein breites Feld für das Engagement von BürgerInneninitiativen. Dabei kann es um die Betreuung von Kindern, um die Schulaufgabenhilfe, Jugendtreffs, Mütterzentren, internationale Begegnungszentren etc. gehen. Für die Aufgaben des Quartiermanagements in benachteiligten Stadtteilen und Quartieren nutzen viele Städte die Förderprogramme höherer staatlicher Ebenen und kombinieren diese mit eigenen Mitteln. Aus diesen Ressourcen werden dann Stadtteil- bzw. Quartierbudgets gebildet, die unter Beteiligung der BürgerInnen bewirtschaftet werden können.

Für die Beteiligung der Menschen und Familien mit einem Migrationshintergrund, von Jugendlichen und SeniorenInnen bestehen in vielen Städten spezielle Beiräte, die von der Stadt eine Förderung erhalten und zum Teil auch eigene Budgets verwalten.

Die hier genannten niedrigschwelligen Leistungen und Angebote für sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen können durch den selbstverwalteten, aber von der Stadt unterstützten Betrieb von Quartierzentren und BürgerInnenhäusern räumlich und bürgerInnennah angeboten werden. Der Betrieb der Quartierzentren und BürgerInnenhäuser kann unter Beteiligung von BürgerInnen, TrägerInnenvereinen oder Wohlfahrtsverbänden überantwortet werden.

Unabhängiges Kompetenzzentrum für eine beratende BürgerInnenbeteiligung

Um Politikdistanz und Politikverdrossenheit zu überwinden und die sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen bei der Vertetung ihrer Beteiligungsinteressen zu unterstützen, ist eine unabhängige niedrigschwellige Unterstützungsstruktur erforderlich. Hier könnte ein Kompetenzzentrum für eine beratende BürgerInnenbeteiligung wichtige Hilfen anbieten.

Übersichtliche und lesbare Informationen über die Möglichkeiten der Beteiligung an der Kommunalpolitik, fachliche Grundlagen für eine Moderation von sozialen Konflikten zwischen AkteurInnen der Stadtpolitik durch Mediationsverfahren, die Kooperation mit sozial engagierten BürgerInnengruppen, Netzwerken und Bündnisse wären in diesem Zusammenhang wichtige Aufgaben.

Eine praxisnahe Aufklärung darüber, wie die Instrumente der BürgerInnenbeteiligung und der direkten Demokratie für die Interessen der sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen in den verschiedenen Politikfeldern genutzt werden können, wäre hilfreich. Durch die Erprobung und Unterstützung niedrigschwelliger Angebote der BürgerInnenbeteiligung für sozial besonders benachteiligte BürgerInnengruppen würde zudem eine wichtige Aufgabe zur Unterstützung einer sozialen Stadtentwicklung geleistet werden.

5. ZUSAMMENFASSUNG DER KERNAUSSAGEN DES BEITRAGS

- a) Es ist das Verdienst der Protest- und BürgerInnenbewegungen der 1960er und 1970er Jahre, dass sich mit den organisierten BürgerInneninitiativen eine neue Form der BürgerInnenbeteiligung auf allen staatlichen Ebenen herausbilden konnte. Allerdings hat der bei den engagierten AkteurInnen damals umstrittene „Marsch durch die Institutionen“ bewirkt, dass die BürgerInnenproteste und BürgerInneninitiativen sich politisiert und in verschiedene Richtungen ausdifferenziert haben (z. B. durch die Gründung der Partei „Die Grünen“ und durch Nichtregierungsorganisationen).
- b) Trotz einer wechselvollen Geschichte der nationalen und internationalen Politikregime (vgl. z. B. die Dominanz neoliberaler Deregulierungspolitik) ergibt eine Zwischenbilanz des Wandels lokaler Governance- und Demokratiestrukturen in den Großstädten, dass neben der parlamentarisch-repräsentativen Legitimation direkte Formen der Demokratie (vgl. z. B. BürgerInnenbegehren und BürgerInnenentscheide) und neue Formen der BürgerInnenmitwirkung (vgl. z. B. durch BürgerInneninitiativen und bürgerschaftliches Engagement) die Bühne der Stadtpolitik betreten haben. BürgerInneninitiativen sind daher heute als legitime AkteurInnen der Stadtpolitik anzusehen.
- c) Durch die Teilhabe an der Stadtpolitik und die Einbindung in ihre AkteurInnenkonstellationen unterliegen BürgerInneninitiativen jedoch einer neuartigen politischen Ambivalenz. Da sie häufig von Angehörigen der mittleren Bevölkerungsschichten dominiert werden und auch konservativ orientierte gesellschaftliche Gruppen die Vorzüge von BürgerInneninitiativen entdeckt haben, besteht immer die Gefahr, dass BürgerInneninitiativen für Ziele einer konservativen Gegenreform instrumentalisiert werden.
- d) Weder die Erweiterung des Spektrums lokaler Demokratie zu einer „multiplen Demokratie“²¹ noch die Teilhabe von BürgerInneninitiativen an der Stadtpolitik haben die zunehmende soziale Spaltung in den Städten und die zunehmende Politikverdrossenheit vor allem der sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen verhindern können. Es besteht also weiterhin eine der großen politischen Herausforderungen darin, durch eine soziale Stadtpolitik gleiche Teilhabechancen für ALLE Bevölkerungsschichten zu schaffen und durch lokale, niedrigschwellige Unterstützungsstrukturen die Gründung von BürgerInneninitiativen auch für sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen zu ermöglichen.

²¹ Nolte 2011.

LITERATUR- UND QUELLENVERZEICHNIS

- Benz, A./Lütz, S./Schimank, U./Simonis, G. (Hg.) (2007): Handbuch Governance, Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder, Wiesbaden
- Bogumil, J., Grohs, ST., Kuhlmann, S., Ohm, A. (2007): Zehn Jahre Neues Steuerungsmodell, Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung, Berlin
- Bogumil, J./Kißler, L., (1997): Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie, Baden-Baden
- Crouch, C., (2008), Postdemokratie, Frankfurt/Main
- Deutscher Bundestag (Hrsg.), Enquetekommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements (2002), Bürgerschaftliches Engagement und Zivilgesellschaft, Opladen
- Forschungsjournal Neue soziale Bewegungen (2009), Sozialkapital und Integration – Überforderte Zivilgesellschaft?, in: 22.Jg., Heft 3, September 2009, Stuttgart
- Güntner, S. (2007), Soziale Stadtpolitik, Institutionen, Netzwerke und Diskurse in der Politikgestaltung, Bielefeld
- Hanesch, W. (1997): Überlebt die soziale Stadt? Konzeption, Krise und Perspektiven kommunaler Sozialstaatlichkeit, Opladen
- Häußermann, H. (2006): „Desintegration durch Stadtpolitik?“ in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), H. 40-41, S. 14-22, Berlin
- Häußermann, H., Läßle F., Siebel W. (2008): Stadtpolitik, Frankfurt/M.
- Häußermann, H., Siebel, W., (1987), Neue Urbanität, Frankfurt/Main
- Häußermann, H./Wurtzbacher, J., (2005): Die Gemeinde als Ort politischer Integration, in: Heitmeyer, W./Imbusch, P., (Hg.), Integrationspotentiale einer modernen Gesellschaft, Wiesbaden
- Heinelt, H., Vetter, A. (2008): Lokale Politikforschung heute; Wiesbaden
- Hill, H. (2005): „Urban Governance und Lokale Demokratie“ in: Informationen zur Raumentwicklung; Heft 9/10.2005, Bonn/Berlin
- Holtkamp, L., Bogumil, J., (2007), Bürgerkommune und Local Governance, in: Schwalb, L./Walk, H. (Hrsg.), Local Governance – mehr Transparenz und Bürgernähe?, Wiesbaden 2007
- Katt, J./Walter, F. (2011): Entbehrliche der Bürgergesellschaft? – Sozial Benachteiligte und Engagement, Bielefeld
- Kersting, N. (2004): Die Zukunft der lokalen Demokratie; Campus Verlag Frankfurt/New York
- Klenk, T., Nullmeier, F., (2003): Public Governance als Reformstrategie, Düsseldorf
- Knemeyer, F.-L., (1995): Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik, München und Landsberg am Lech
- Löw, M. (2008); Soziologie der Städte; Suhrkamp Verlag
- Mauersberger, V. (Hrsg.) (1974): Wie links dürfen Jusos sein? – Vom Bürgerschreck zur Bürgerinitiative, Reinbek bei Hamburg

- Mayntz, R., (2005): „Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?“, in: Schuppert, G., F., Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden, 11-20,
- Mayntz, R., (2009): Über Governance, Institutionen und Prozesse politischer Regelung, Frankfurt/New York
- Mayntz, R./Scharpf, F. W. (1995): Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, Frankfurt a.M., New York.
- Mouffe, Ch., (2011), Postdemokratie und die zunehmende Entpolitisierung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 1-2/2011, Bonn
- Naschold, F.; Bogumil, J. (2000): Modernisierung des Staates. New Public Management in deutscher und internationaler Perspektive, Opladen
- Niedermayer, O., (Wiesbaden 2001): Bürger und Politik, Wiesbaden 2001
- Nolte, P., (2011), Von der repräsentativen zur multiplen Demokratie, in: Aus Politik und Zeitgeschichte Nr. 1-2/2011, Bonn
- Osthorst, W./Prigge, R. (2003): Die Großstadt als Bürgerkommune. Eine Fallstudie über die Entwicklung des zivilgesellschaftlichen Engagements und der kommunalen Demokratie in der Freien Hansestadt Bremen, Bremen, Boston.
- Otto/ Schmid/ Mansour/ Plank/ Schönstein/ /Steffen (2003): Bürgerschaftliches Engagement, Förderung durch die Bundesländer, Opladen
- Prigge, R. (Hrsg.) (1999), Steuerung und Mitbestimmung kommunaler Verwaltungsreform, Universität Bremen
- Prigge; R./ Prange, M./Bovenschulte, A., (1999), Die Stadtstaaten im Modernisierungsfieber?, Bedingungen und Strategien der Modernisierung in Berlin, Hamburg und Bremen, Bremen, Boston.
- Prigge, R./Prange, M./Zapatka, M. (2001): Gemeinden in der Großstadt. Demokratie und Verwaltung in den Bezirken deutscher Großstädte unter besonderer Berücksichtigung der Stadtstaaten, Bremen, Boston.
- Prigge, R., Schwarzer, T. (2006): Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation, Wiesbaden
- Prigge, R., Schwarzer, T (2006a): Veränderte Akteurskonstellationen und die Krise demokratischer Legitimation großstädtischer Politik. Eine Chance für Mitbestimmung und Bürgerbeteiligung? (Projektbericht), Universität Bremen IAW
- Prigge, R./ Schwarzer, T. (2007): Lokale Sozialpolitik in Bremen und Hannover, Bremen, Boston
- Prigge, R./ Schwarzer, T. (2008), Sozial-, Armuts- und Reichtumsberichte, Arbeitnehmerkammer Bremen
- Prigge, R., (2008a): City Governance – Zur Analyse der Steuerung großstädtischer Entwicklung und Politik, Textfassung des Referates „Großstädte zwischen Hierarchie, Wettbewerb und Kooperation“ auf der Tagung „Gewinnen, Verlieren, Transformieren – Die europäischen Stadtregionen in Bewegung“ der Universität Kassel am 20./21. September 2007,
- Prigge, R./von Rittern, R.(2010), Bremen kann sozialer werden, Strategien und Regelungsstrukturen für eine soziale Stadtpolitik, Bremen, Boston

- Prigge, R./Schröder, J. (2010a): Gebiets- und Quartierszentren, Gutachten über die Weiterentwicklung und Förderung von Gebiets- und Quartierszentren in der Stadtgemeinde Bremen, Bremen, Boston
- Prigge, R./Böhme, R. (2012), Soziale Stadtpolitik in Dortmund, Bremen und Nürnberg, Bremen, Boston.
- Roth, R., (2011): Bürgermacht, Eine Zeitschrift für mehr Partizipation, Hamburg
- Roth, W. (Hrsg.) (1971): Kommunalpolitik für wen? – Kommunalpolitisches Arbeitsprogramm der Jungsozialisten, Frankfurt/Main
- Rudolf, R./Bischoff, R./Leiderer, E. (Hrsg.), (2011): Protest, Bewegung, Umbruch, Von der Stellvertreter- zur Beteiligungsdemokratie, Hamburg 2011
- Schuppert, G.F. (Hg.) (2005): Governanceforschung, Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien, Baden-Baden
- Stecker, Ch., (2002), Bürgerengagement im Wandel – Dritter Sektor und Bürgerschaftliches Engagement zwischen Arbeitsmarkt und Zivilgesellschaft, in: Prigge, R., Osthorst, W., Bremen auf dem Weg zur Bürgerkommune?, Arbeitnehmerkammer Bremen
- Wollmann, H., (2008): Reformen in Kommunalpolitik und -verwaltung; VS Verlag Wiesbaden

ANREGUNGEN AUS DER PRAXIS: WIE WIRD BREITE BETEILIGUNG MÖGLICH?

Im Rahmen der Tagung „BürgerInnenbeteiligung in der Stadt – Zwischen Demokratie und Ausgrenzung?“ fand die Podiumsdiskussion „Wie wird breite Beteiligung möglich?“ statt.

Die TeilnehmerInnen diskutierten praxisnah und berichteten aus zivilgesellschaftlichen Perspektiven, wissenschaftlichen Positionen und Sichtweisen der Politik wie gerechte Beteiligungsstrukturen möglich werden können. Besondere Anregungen wurden aus der eigenen Praxisarbeit und von gelungenen Projekten mitgebracht. In diesem Kapitel sind die Erfahrungen und Anregungen von Margarete Meixner, Gernot Mittersteiner und Jennifer Kickert nachzulesen.

MARAGARETE MEIXNER: PROJEKT: FRAUEN.ARBET

Erzählte Geschichten von ehemaligen Fabrikarbeiterinnen wurden an die Öffentlichkeit gebracht. Ein Projekt, das Biografiearbeit, Geschichtsforschung, Kommunalentwicklung und Kunst vereinte.

Dauer: ein halbes Jahr

Ort: in der Gemeinde Grafenbach, im Industrieviertel von NÖ. Viele arbeiten und arbeiteten in umliegenden Fabriken.

Aktiv dabei waren von der Gemeinde 44 Frauen unterschiedlichen Alters, von unterschiedlichen Teilen der Gemeinde, mit unterschiedlichem Bildungsniveau. Viele, die normalerweise nicht in der Öffentlichkeit aktiv sind. 150 Personen kamen zur Abschlussveranstaltung.

Wie wurde es umgesetzt?

14 Frauen inkl. der Bürgermeisterin bildeten das Projektteam. Sie interviewten 30 ehemalige Fabrikarbeiterinnen aus ihrer Umgebung: Nachbarinnen, Großmütter oder Bekannte. Sie fragten nach ihren Arbeitserfahrungen, den Weg zur Arbeit, über Unterschiede zwischen Frauen- und Männerarbeit. Erstes Treffen aller im Rahmen eines „Erzählcafés und Erinnerungstheaters“, wo erzählte Geschichten mit Playback Theater zurückgespiegelt und gewürdigt wurden. Zwei sog. „Erinnerungskoffer“ mit Bildern und Gegenständen und eine Broschüre entstanden. Zur Abschlussveranstaltung kamen 150 Personen aus der ganzen Gemeinde. Das Projekt erhielt bisher drei Preise und es entstanden zwei wissenschaftliche Arbeiten die sich mit dem Projekt befassten. So zum Beispiel: Forba (2012) „Andere aktivieren? Sozialwissenschaftliche Fallstudie über kunstexterne Wirkungen von sozial und/oder politisch motivierter Kunst“.

Gelungenes Empowerment

- Selbst- bzw. Wertschätzung durch Mitwirkung
- Emotionales Erlebnis durch sinnlich-ästhetische Wahrnehmung, Resonanz Erfahrung in Gruppen
- Kompetenzgewinn durch Lernerfahrung, Horizonterweiterung, Bewusstseinsbildung: Reflexion über eigene Arbeitsbedingungen, örtliche Geschichtsforschung, der Zusammenhalt in der Gemeinde wird gestärkt, eine neue Theaterform wird eingeführt.

Was macht Erfolg für das Arbeiten mit den beteiligten Zielgruppen und dem institutionellen Umfeld aus? Erkenntnisse aus dem Projekt:

- Vertrauensverhältnis aufbauen braucht viel Zeit und/oder Personen, die Zugang zur Zielgruppe haben.
- Je spezifischer die Bezugsgruppe ist, bis hin zu einem personalisierten Zugang zu Einzelnen, desto eher können involvierte Personen erreicht werden. Je unspezifischer der AdressatInnenkreis, desto schwieriger (Forba, S. 117).
- Komme ich von außen, braucht es KooperationspartnerInnen vor Ort. In diesem Fall war es die BürgerInnenmeisterin, die begeistert hinter dem Projekt stand.
- In Betracht ziehen, dass sich zumindest zu Beginn die Zielgruppe nicht für dich interessiert. Sie haben nicht drauf gewartet, dass du endlich kommst und sie mit deiner Arbeit aktivierst.
- Arbeite mit ihnen, nicht FÜR sie. Sie sollten ihr Eigenes einbringen können – auf allen Ebenen. Ehrliche Neugier ist hilfreich.
- Nicht nur einladen, sich zu beteiligen, sondern auch einen Rahmen schaffen, dass auch sie das tun können. Rituale installieren, um sich zu treffen. Keine unrealistischen Versprechungen. Verhandlungsraum geben. Nicht alles von vornherein durchplanen.
- Es gibt konkrete Produkte zum Nachschauen und Nachlesen.
- Keine paternalistische Haltung und Bevormundung. Ihnen nicht den Status der Hilfsbedürftigen oder Opfer geben. Sondern: Wo sind ihre Kompetenzen? Ihre Bedürfnisse? Das ist gelungen.

GERNOT MITTERSTEINER: SECHS THESEN ZUR ROLLE DER PARTIZIPATION IN WIEN

- Partizipation ist die „Hoffnung“ der Politik und der Verwaltung, Solidarität und Zustimmung in der Bevölkerung für „geplante und notwendige“ Entscheidungen zu erhalten.

Durch das unglaublich starke und anhaltende Bevölkerungswachstum in Wien ist bei Politik und Verwaltung die Einsicht entstanden, dass herkömmliche Strategien auf Grund der erwarteten Widerstände nicht reichen werden, die Stadt schnell genug so umzubauen, dass „ALLE PLATZ HABEN“ werden. Angesichts dieser Entwicklung besteht die Gefahr, dass ohne die Einbeziehung, ohne das Mitwirken, ohne das Einverständnis breiter Bevölkerungskreise, Solidarität und gesellschaftlicher Zusammenhalt „den Bach hinunter“ gehen werden. Weiter besteht die Gefahr, dass sich breite Kreise der Bevölkerung, in einer sich rapid ändernden Stadt, vermehrt aus dem gesellschaftlichen Konsens verabschieden. Diese beängstigenden Entwicklungen beobachtend und nach Lösungsansätzen suchend, interessieren sich immer mehr EntscheidungsträgerInnen aus Politik und Verwaltung für Partizipation.
- Partizipation hat das Potential bei komplexen Themen Wissen zu generieren. Die Stärke von partizipativen Prozessen ist die Wissensgenerierung, nicht die Wissensvermittlung! Über die herkömmlichen Wege der Politikvermittlung gelingt es immer weniger die Bevölkerung für politische und gestalterische Entwicklungen zu begeistern. Viele GestalterInnen (aus Politik, Planung und Verwaltung) erhoffen sich durch partizipative Verfahren, laufende Planungs- und Entscheidungsprozesse der Bevölkerung näherzubringen, „*die Menschen aufzuklären*“. Sehr selten wird versucht das kollektive Wissen, das Wissen vor Ort bzw. die „*Weisheit der Vielen*“ zur Wissensgenerierung zu verwenden. Noch seltener werden von Politik, Planung und Verwaltung die Prozesse der partizipativen Wissensgenerierung als alltäglicher Bestandteil von Planungs- und Entscheidungsprozessen gesehen.
- Die Behauptung, dass es viel Information und Wissen braucht, um an gestaltenden partizipativen Prozessen teilzunehmen ist eine Behauptung die dazu dient, breite Kreise der Bevölkerung weiterhin von der Gestaltung der Gesellschaft auszuschließen. Jeder Mensch, ob gut oder schlecht gebildet, lebt in einer Vielzahl von Beziehungen. In all diesen Beziehungsgeflechten gibt es immer die ureigensten Interessen, die Beziehungen zu einem näheren Umfeld und die Beziehung zu größeren Einheiten (z. B. Wohnung-NachbarInnenenschaft-Stadt, oder FreundIn-FreundInnen-Lebensumwelt, oder Arbeitsplatz-KollegInnen-Firmenimage). Höhere Bildungsschichten neigen dazu, dieses Beziehungsgeflecht anderen Gruppen abzusprechen und verwechseln oft das durch Erleben erworbene Wissen über diese Beziehungsgeflechte mit akademischem Wissen. Eine partizipative Wissensgenerierung die das persönliche, durch Erleben erworbene Wissen miteinbezieht, bedingt nicht, das erlernte Wissen von GestalterInnen und VerwalterInnen zu haben. Sich diesem „erlebten Wissen“ zu öffnen, ja überhaupt zu akzeptieren, dass es dieses Wissen gibt, wird aber von vielen schulisch gut Gebildeten als ernste Bedrohung ihrer gesellschaftlichen Vormachtstellung empfunden.

- Partizipation hat das Potential alle zu integrieren. Dies wird von vielen der derzeit führenden „GestalterInnen“ aus Politik, Wirtschaft, Planung, Medien und Verwaltung als ernste Bedrohung wahrgenommen, da sie selbst plötzlich TeilnehmerInnen und nicht mehr GestalterInnen des Integrations- und Lösungsprozesses sind. Wenn ein partizipativer Prozess das Potential des Wissens, das „alle“ haben zutage bringen will, wird sich auch der gesamte Entscheidungsfindungsprozess in Planung, Verwaltung und Politik ändern. Diese partizipativen Prozesse, die aus den unterschiedlichsten Wissensformen, neues Wissen und neue Lösungen hervorbringen können, entfalten so ganz nebenbei große integrative Kräfte zwischen den Gesellschaftsschichten. Dass durch solche Prozesse entstandene Lösungen, nicht mehr alleine der Planung, der Verwaltung und der Politik zugeordnet werden können, ist für viele GestalterInnen zur Zeit einfach noch unannehmbar.
- Partizipation ist ein Governance-Thema innerhalb jeder Organisation, innerhalb jedes Betriebes und besonders innerhalb von Politik und Verwaltung. Partizipation ist nicht, wie oft fälschlicherweise angenommen wird, eine neue Erfindung von Politik und Verwaltung, sondern ist schon lange Teil der Entscheidungsfindungen in vielen Betrieben und Organisationen. Wie auch immer geregelt, klar ist dass solche Vorgänge immer in Entscheidungsprozesse eingebunden werden – sei es die Produktentwicklung oder die soziokratischen Modelle in großen Firmen. In Verwaltung Politik und auch unter PlanerInnen gibt es zur Zeit kein taugliches Instrumentarium, wie partizipatorische Willensbildungen, und Lösungsvorschläge in die demokratischen Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Die GestalterInnen wollen zwar Partizipation steuern, nehmen aber selten selbst an diesen Prozessen teil. GestalterInnen wollen sich aber auch nicht von partizipativen Prozessen steuern lassen. Einerseits hat dies mit der Unsicherheit der GestalterInnen im Umgang mit Partizipation und mit durch Partizipation „empowerten“ BürgerInnen zu tun. Andererseits bedeutet das „Hinuntersteigen vom Podium zum Arbeitstisch“ den Verlust von Macht.
- Partizipative Prozesse können enormes Widerstands- und Aggressionspotential entwickeln, wenn sie nicht als Prozess in der demokratischen Willensbildung verankert werden. Wenn BürgerInnen durch Partizipation empowert, aber nicht in die Entscheidungsprozesse eingebunden werden, dann mag das eine Zeit gut gehen, aber die Frustration wird weiter steigen. Schon jetzt versuchen immer mehr, durchaus friedliche Gruppierungen, die Politik von außen zu beeinflussen. Noch immer versucht die Politik und die Verwaltung diese Gruppen möglichst lange zu ignorieren. Es ist aber schon jetzt beobachtbar, dass sich innerhalb der wachsenden „Riesenbaustelle Stadt“ die Widerstände potenzieren werden. Eine Möglichkeit dies abzufangen und diese emotionalisierten BürgerInnen für die Entwicklung und die Gestaltung der Stadt zu gewinnen, ist aber nicht das bloße Mitreden, sondern das Mitentscheiden. Wollen Politik, Planung und Verwaltung die Planungsgeschwindigkeit und die Planungssicherheit in Wien erhöhen, und wollen sie den sozialen Frieden in der sich umbauenden und stark verändernden Stadt erhalten, dann muss dieses Governance-Problem gelöst werden. Am Besten in einem breit partizipativ angelegten Prozess, unter Teilnahme ALLER, auch unter der Teilnahme der GestalterInnen aus Planung, Wirtschaft, Verwaltung und Politik.

JENNIFER KICKERT: WIE WIRD BREITE BETEILIGUNG MÖGLICH

Im Ziel sind sich alle einig: Beteiligung braucht die Mitwirkung aller relevanten AkteurInnen. Vor allem dann, wenn es darum geht, zu tragfähigen Ergebnissen zu kommen. Die Herausforderung ist also, jene Menschen zu erreichen, die – aus welchen Gründen auch immer – nicht so leicht zu erreichen sind.

Wir wissen bereits, dass die Gründe der „Nicht-Beteiligung“ vielfältig sind (selbst wenn wir sicherlich noch nicht alle Barrieren im Detail kennen). Daher werden die Ansätze, diese Hürden zu überwinden, ebenso vielfältig sein müssen: von der Wahl passender Methoden bis hin zu Angeboten zur „richtigen“ Zeit bzw. am „richtigen“ Ort. Von einem Mix an Beteiligungsebenen bis hin zu einer Kombination von Beteiligung und Erhebungen.

Und natürlich müssen die Erfahrungen aus gelungenen Projekten Grundlage für die Weiterentwicklung der Ansätze sein. Hier gilt es, experimentierfreudig zu bleiben!

ANHANG

BÜRGERINNENBETEILIGUNG IN DER STADT ZWISCHEN DEMOKRATIE UND AUSGRENZUNG?

EINLADUNG

Montag, 8. April 2013
8.30 bis 17.30 Uhr
AK Bildungszentrum
Großer Saal
Theresianumgasse 16-18
1040 Wien

ANMELDUNG

Wir ersuchen um Ihre Anmeldung
bis **Dienstag, 2. April 2013**
per Tel: +43 1 501 65 – 3047
per Mail: stadt@akwien.at

INHALT

Der Demokratie wird heute von vielen Seiten eine Krise diagnostiziert und der Ruf nach Reformen wird laut. Besonders viel verspricht man sich von Formen der Mitgestaltung die meist unter den Begriffen BürgerInnenbeteiligung und Partizipation zusammengefasst werden.

Soziale Ungleichheit wirkt negativ auf die Beteiligung an demokratischen Prozessen – besonders bei neueren Formen und Beteiligungsverfahren kristallisieren sich zunehmend ausgeschlossene Gruppen heraus. Dazu gehören sozial Schwache, MigrantInnen, Menschen mit Behinderungen und andere Personen, die von sozialem und politischem Anschluss betroffen oder bedroht sind.

Auf der einen Seite erhofft man sich von neuen Formen der Beteiligung mehr Demokratie, auf der anderen Seite zeigt sich eine gegensätzliche Entwicklung. Jene Gruppen, die ohnehin der Gefahr ausgesetzt sind an den Rand der Gesellschaft gedrängt zu werden, sind oft auch in neuen Beteiligungsverfahren nicht vertreten.

Die Fachtagung analysiert wissenschaftlich und praxisnah BürgerInnenbeteiligungsprozesse in Hinblick auf die Sozialstruktur der Teilnehmenden und rückt Wirkungswirkungen in den Blickpunkt. Es werden Ansätze und Lösungsstrategien aufgezeigt, die Selektionsmechanismen und gesellschaftlichen Spaltungstendenzen entgegen wirken können.

PROGRAMM

9.00 Uhr Begrüßung Renate Anderl, Vizepräsidentin AK-Wien

9.30 Uhr **Ungleiche Teilnahme an demokratischen Verfahren – Chancen und Risiken von BürgerInnenbeteiligung**
Norbert Kersting, Universität Münster

10.15 Uhr **Erst die Arbeit, dann die Beteiligung? Sozial Benachteiligte und Bürgergesellschaft**
Johanna Klatt, Göttinger Institut für Demokratieforschung

11.00 Uhr Kaffeepause

11.15 Uhr **Beteiligung in der Stadt – Ein Überblick**
Thomas Ritt, Leiter Abteilung Kommunalpolitik, AK Wien

11.30 Uhr **Agenda 21 in Wien – Mitgestaltung nur für Besserverdienenden?**
Hans Emrich, Prozessbegleitung Lokale Agenda 21 in Wien

12.15 Uhr **Die Gebietsbetreuung Wien – Programm für schwer erreichbare Gruppen? Erfahrungen aus dem 11. Bezirk**
Andrea Breifuss, Auftragnehmerin Gebietsbetreuung 3. und 11. Bezirk

13.00 Uhr Mittagspause

14.00 Uhr **Wer beteiligt sich bei NGOs – Sozialstruktur am Beispiel ATTAC**
Alexandra Strickner, Obfrau von ATTAC Österreich

14.45 Uhr **Zwischen Macht und Ohnmacht – Bürgerinitiativen in der lokalen Demokratie**
Rolf Prigge, Universität Bremen

15.30 Uhr Kaffeepause

16.00 Uhr **Podiumsdiskussion: Wie wird breite Beteiligung möglich?**
Jennifer Kickert, Wiener Gemeinderätin, in Vertretung für Vdgm, Maria Vassiliakou
Johanna Klatt, Göttinger Institut für Demokratieforschung
Margarete Meixner, Leiterin SOG, THEATER und des Projektes „Frauen.Arbeit“
Gernot Mittersteiner, Architekt, Mitinitiator des Projektes „Viele sind schlauer als wir!“
Alexandra Strickner, Obfrau ATTAC Österreich

17.30 Uhr Ende der Veranstaltung
Moderation: Hermine Steinbach-Buchinger, Agentur Steinbach

REFERENTINNEN

DI^a Andrea Breifuss
InhaberIn von Kon-text **Schwerpunkte:** Stadtteilmanagement, Partizipation, Wohnen

DI Hans Emrich, MSc
Geschäftsführer Emrich Consulting **Schwerpunkte:** Regional- und Stadtplanung, BürgerInnenbeteiligung, Lokale Agenda 21

Prof Dr Norbert Kersting
Universität Münster, Lehrstuhl für Kommunal- und Regionalpolitik **Schwerpunkte:** Vergleichende Politikwissenschaft, Kommunalpolitik, Demokratietheorie, politische Beteiligung

MA Johanna Klatt
Wissenschaftliche Mitarbeiterin am Göttinger Institut für Demokratieforschung **Schwerpunkte:** Partizipation, Zivil- und Bürgergesellschaft (insb. sozial Benachteiligte)

Rolf Prigge
Universität Bremen – Institut Arbeit und Wirtschaft, Forschungseinheit „Stadt und Region“ **Schwerpunkte:** Kommunale Entwicklung, Bürgerschaftliches Engagement, soziale Stadtpolitik

Mag Thomas Ritt
Leiter der Abteilung Kommunalpolitik, AK Wien

Mag^a Alexandra Strickner
Obfrau von ATTAC Österreich, Koordinatorin der Allianz „Wege aus der Krise“ **Schwerpunkte:** Zivilgesellschaftliches Budget, politische Bildung, ökonomische Alphabetisierung




wien.arbeiterkammer.at

STADTPUNKTE

Die Studienreihe „Stadtpunkte“ wird von der Abteilung Kommunalpolitik der AK Wien herausgegeben und behandelt aktuelle kommunalpolitische Themen.

Sie soll in erster Linie Informationsmaterial und Diskussionsgrundlage für an diesen Fragen Interessierte darstellen.

Aktuelle Ausgaben:

- Nr. 1 PendlertInnenstudie Wien**, Andreas Riesenfelder, 2011
- Nr. 2 Ausdehnung der Parkraumbewirtschaftung in Wien**, Verkehrsplanung Käfer GmbH, 2011
- Nr. 3 Wiens Stadtwirtschaft im Konjunkturzyklus**, Jürgen Bierbaumer-Polly, Peter Mayerhofer, 2011
- Nr. 4 Verkehr in der Stadt**, Veranstaltungsreihe 2010/2011, Michael Klug (Hg.), 2012
- Nr. 5 Qualität im Arbeitsumfeld**, Gisa Ruland, 2012
- Nr. 6 Kommunaler Ausverkauf**, Peter Prenner (Hg.), 2013
- Nr. 7 Wohnen im Arsenal**, Wandel der Wohnbedingungen im Zuge der Privatisierung, Peter Moser, 2013
- Nr. 8 Wiens Konjunktorentwicklung im nationalen, intra- und interregionalen Vergleich**, Jürgen Bierbaumer-Polly, Peter Mayerhofer, 2013
- Nr. 9 BürgerInnenbeteiligung in der Stadt – Zwischen Demokratie und Ausgrenzung?**, Katharina Hammer (Hg.), 2013

Sämtliche Studien sind kostenlos erhältlich bei:

Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien
 Abteilung Kommunalpolitik
 Prinz-Eugen-Straße 20 – 22, 1040 Wien
 Tel: +43 (0) 1 501 65 – 3047
 E-Mail: stadt@akwien.at

oder als PDF:

<http://wien.arbeiterkammer.at>