



universität
wien

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„BürgerInnenbeteiligung in der Kommunalpolitik
im Rahmen von „Lokale Agenda 21“-Prozessen –
Machtverlust oder Weiterentwicklung der repräsentativen
Demokratie?“

Verfasserin

Marlene König-Felleitner

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, im Mai 2009

Studienkennzahl lt. Studienblatt:

A 300

Studienrichtung lt. Studienblatt:

Politikwissenschaft

Betreuer:

Univ.-Prof. Dr. Emmerich Tálos

Ein besonderer DANK gebührt ...

... allen voran meinen Eltern für die Ermöglichung des Studiums, für die Unterstützung in allen Lebenslagen und das stets in mich gesetzte Vertrauen.

... meiner Schwester für das gemeinsame Durchleben aller Höhen und vor allem der zahlreichen Tiefen im Zusammenhang mit der Erstellung dieser Diplomarbeit.

... allen Freundinnen, Freunden und Verwandten, die nicht aufgegeben haben, mich immer wieder zu motivieren.

... meinen Vorgesetzten und Kolleginnen und Kollegen im Büro des OÖVP-Landtagsklubs für die ermöglichte zeitliche Flexibilität und die moralische Unterstützung.

... Herrn Prof. Tálos für die Betreuung dieser Diplomarbeit.

... Herrn Anton Bauer für die vielen wichtigen Informationen und Materialien über die Lokale Agenda 21 in der Gemeinde Eidenberg, sowie allen weiteren Interviewpartnerinnen und -partnern.

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG	9
1.1. AUSGANGSLAGE UND ZENTRALE FRAGESTELLUNG	9
1.2. AUFBAU DER ARBEIT	11
1.3. METHODISCHE VORGANGSWEISE	12
1.4. STAND DER FORSCHUNG	14
1.5. ZENTRALE BEGRIFFE	16
1.5.1. DEMOKRATIE	16
1.5.2. BÜRGERINNENBETEILIGUNG, PARTIZIPATION	19
1.5.3. KOMMUNALPOLITIK	20
1.5.4. LOKALE AGENDA 21	21
2. DEMOKRATIEMODELLE UND KONZEPTIONEN POLITISCHER PARTIZIPATION	22
2.1. KLASSIFIZIERUNGEN VON DEMOKRATIETHEORIEN UND FORMEN VON DEMOKRATIE	22
2.2. POLITISCHE PARTIZIPATION	25
2.2.1. VERSTÄNDNISSE UND FORMEN POLITISCHER PARTIZIPATION	25
2.2.2. FUNKTIONEN UND BEDINGUNGEN POLITISCHER PARTIZIPATION	29
2.2.3. WANDEL DER PARTIZIPATIONSKULTUR	33
2.3. REPRÄSENTATIVE DEMOKRATIE	35
2.3.1. DEMOKRATIETHEORETISCHER HINTERGRUND UND ZENTRALE ELEMENTE	35
2.3.2. WICHTIGE VERTRETER UND RICHTUNGEN DER REPRÄSENTATIVEN DEMOKRATIE	38
2.3.3. SCHWÄCHEN UND PROBLEME DER REPRÄSENTATIVEN DEMOKRATIE	40
2.4. PARTIZIPATIVE DEMOKRATIE	43
2.4.1. DEMOKRATIETHEORETISCHER HINTERGRUND UND ANLIEGEN DER PARTIZIPATIVEN DEMOKRATIE	43
2.4.2. ZENTRALE SCHULEN UND VERTRETER DER PARTIZIPATIVEN DEMOKRATIE	45
2.4.3. DIFFERENZIERUNG ZWISCHEN PARTIZIPATIVER UND DIREKTER DEMOKRATIE	51
2.4.4. SCHWÄCHEN UND PROBLEME DER PARTIZIPATIVEN DEMOKRATIE	52
2.5. ZWISCHENRESÜMEE: DAS VERHÄLTNISS ZWISCHEN REPRÄSENTATIVER UND PARTIZIPATIVER DEMOKRATIE	54

3.	<u>KOMMUNALPOLITIK IN ÖSTERREICH</u>	59
3.1.	RECHTLICHE GRUNDLAGEN	59
3.2.	AUFGABEN UND FINANZEN	62
3.2.1.	EIGENER UND ÜBERTRAGENER WIRKUNGSBEREICH	62
3.2.2.	FINANZAUSSTATTUNG DER GEMEINDEN	64
3.3.	ORGANE, WILLENSBILDUNG UND ENTSCHEIDUNGSFINDUNG SOWIE PARTIZIPATIONSMÖGLICHKEITEN AUF KOMMUNALPOLITISCHER EBENE	65
3.3.1.	GEMEINDERAT, GEMEINDEVORSTAND, BÜRGERMEISTERIN	65
3.3.2.	POLITISCHE WILLENSBILDUNG UND ENTSCHEIDUNGSFINDUNG IN DER PRAXIS	68
3.3.3.	ENTWICKLUNG DER PARTIZIPATIONSMÖGLICHKEITEN	69
3.4.	STELLUNG UND BESONDERHEITEN DER KOMMUNALEN POLITIKEBENE IN ÖSTERREICH	75
4.	<u>ALLGEMEINES ZUR LOKALEN AGENDA 21</u>	80
4.1.	ENTSTEHUNG UND HINTERGRUND DER LOKALEN AGENDA 21	80
4.1.1.	DIE AGENDA 21	80
4.1.2.	DIE WEITERE ENTWICKLUNG DER AGENDA 21	82
4.1.3.	DAS KAPITEL 28 DER AGENDA 21: LOKALE AGENDA 21	84
4.2.	DIE LOKALE AGENDA 21 WELTWEIT UND IN EUROPA	86
4.3.	DIE LOKALE AGENDA 21 IN ÖSTERREICH UNTER BESONDERER BERÜCKSICHTIGUNG OBERÖSTERREICHS	87
4.3.1.	ENTWICKLUNG UND RAHMENBEDINGUNGEN DER LOKALEN AGENDA 21 IN OBERÖSTERREICH	88
4.3.2.	ABLAUF EINES LA 21-PROZESSES	91
4.3.3.	WESENTLICHE MERKMALE DER LA 21-PROZESSE IN ÖSTERREICH	92
4.4.	WIRKUNGEN VON LA 21-PROZESSEN	95
4.5.	ERFOLGS- UND HEMMNISFAKTOREN FÜR LOKALE AGENDA 21-PROZESSE	97
5.	<u>DIE LOKALE AGENDA 21 IN DER GEMEINDE EIDENBERG</u>	100
5.1.	DIE GEMEINDE EIDENBERG	100
5.2.	DIE LOKALE AGENDA 21 IN DER GEMEINDE EIDENBERG	101
5.2.1.	INITIATIVE, MOTIVE, STARTPHASE	101
5.2.2.	ARBEIT DER LA 21, ZENTRALE PROJEKTE	103

5.2.3.	AUSMAß DER BÜRGERINNENBETEILIGUNG	105
5.2.4.	WIRKUNGEN AUF DAS GEMEINDELEBEN UND DIE GEMEINDEPOLITIK	105
5.2.5.	EINSTELLUNGEN DER PARTEIEN ZUR LA 21, PARTEIPOLITIK	108
5.2.6.	MEINUNGSAUSTAUSCH UND INFORMATIONSFLOSS ZWISCHEN POLITIK UND LA 21	109
5.2.7.	BERÜCKSICHTIGUNG VON LA 21-ERGEBNISSEN IN DER GEMEINDEPOLITIK	110
5.2.8.	UNTERSTÜTZUNG SEITENS DER GEMEINDE	113
5.2.9.	VERHÄLTNIS ZWISCHEN GEMEINDEPOLITIK UND LA 21	114
5.2.10.	ZUSAMMENFASSUNG UND BESONDERHEITEN	117
6.	<u>DEMOKRATIETHEORETISCHE VERORTUNG DER LOKALEN AGENDA 21</u>	119
7.	<u>DAS VERHÄLTNIS ZWISCHEN KOMMUNALPOLITIK UND LOKALER AGENDA 21 – ERFOLGSFAKTOREN IN DER PRAXIS</u>	124
8.	<u>ZUSAMMENFASSUNG UND SCHLUSSBEMERKUNGEN</u>	127
	<u>LITERATURVERZEICHNIS</u>	130
	<u>ANHANG</u>	138
	ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS	138
	INTERVIEWPARTNERINNEN	139
	INTERVIEWLEITFÄDEN	140
	ABSTRACT	142
	LEBENS LAUF	143

1. Einleitung

1.1. Ausgangslage und zentrale Fragestellung

Beteiligung an der Politik für breite Bevölkerungskreise schien lange Zeit auf den bloßen Wahlakt oder die Mitwirkung in etablierten Parteien beschränkt. Im Laufe der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts begannen jedoch Entwicklungen einzusetzen, die zu Veränderungen der „demokratischen Praxis“ führten. Eine wesentliche Entwicklung ist die Verschiebung der Wertelandschaft von so genannten materiellen zu postmateriellen Werten. Dieser Wertewandel führte in der Gesellschaft zu allgemein steigenden Partizipationsansprüchen in nahezu allen gesellschaftlichen Bereichen (vgl. Schridde 1997: 171f).

Andererseits zeigt aber auch die Politik vermehrt Interesse an einer stärkeren Miteinbeziehung der BürgerInnen. Angesichts der viel zitierten Politik- oder Politikerverdrossenheit, die sich etwa in der sinkenden Wahlbeteiligung ausdrückt, wird oft von einer Legitimationskrise der Politik gesprochen. Die steigende Zahl von BürgerInneninitiativen, Protestbewegungen und dergleichen zeigt aber, dass nicht pauschal von einem steigenden Desinteresse an Politik ausgegangen werden kann, sondern dass sich das Interesse an Politik verstärkt in unkonventionellen und nicht institutionell verankerten Formen ausdrückt.

Insgesamt ist somit ein Trend hin zu mehr BürgerInnenbeteiligung festzustellen, in dem Sinne, dass vor allem auf kommunalpolitischer Ebene eine Einbindung der BürgerInnen nicht nur durch einen periodischen Wahlakt (durch „vote“) sondern vermehrt auch als AktivbürgerInnen (durch „voice“) angestrebt wird (vgl. Heinelt 2000: 57).

Aus demokratiethoretischer Perspektive ergibt sich dadurch die Frage nach der Beziehung zwischen unterschiedlichen Demokratiemodellen (vgl. Heinelt 2000: 58), denn es stehen sich somit grundsätzlich das Modell der repräsentativen Demokratie und das Modell bzw. Ansätze der partizipativen Demokratie gegenüber.

Ein konkreter Weg der Realisierung von BürgerInnenbeteiligung sind „Lokale Agenda 21“-Prozesse (LA 21) auf kommunalpolitischer Ebene. Die erwähnte Beziehung zwischen den Demokratiemodellen wird in dieser Arbeit daher auf die kommunalpolitische Ebene herunter gebrochen und auf dieser analysiert.

Die Relevanz, BürgerInnenbeteiligung im Rahmen von LA 21-Prozessen näher zu erforschen, ergibt sich deutlich aus der zahlenmäßigen Entwicklung etwa in Österreich: Die Anzahl stieg von 150 im Jahre 2003 über 202 im Jahr 2004 auf 354 Prozesse Ende 2008 an.

Eine grundlegende Vorannahme ist zunächst, dass das Verhältnis zwischen zwei Demokratiemodellen durchaus als Spannungsverhältnis bezeichnet werden kann, wenn diese auf einer politischen Ebene – in diesem Fall der kommunalpolitischen – aufeinander treffen. Im Rahmen von LA 21-Prozessen werden Elemente partizipativer Demokratie in ein System repräsentativer Demokratie eingeführt. Davon ausgehend lautet die zentrale forschungsleitende Fragestellung dieser Arbeit:

In welchem Sinne ist das Spannungsverhältnis zwischen repräsentativer und partizipativer Demokratie zu werten? Führt vermehrte BürgerInnenbeteiligung zu einem Machtverlust oder zu einer Weiterentwicklung und Erneuerung der repräsentativen Demokratie auf kommunalpolitischer Ebene?

Um zu einer Antwort auf diese Fragestellung zu kommen, ist vor allem die Bearbeitung folgender Fragestellungen sinnvoll:

- Welche Konzeption von BürgerInnenbeteiligung liegt dem LA 21-Modell zugrunde?
- Wie gestalten sich die Beziehungen und das Verhältnis zwischen den AkteurInnenen der repräsentativen und der partizipativen Demokratie? Im Konkreten handelt es sich dabei um das Verhältnis zwischen den gewählten GemeindemandatarInnen und den aktiven BürgerInnen im Rahmen eines LA 21-Projektes.
- Wie wirkt sich BürgerInnenbeteiligung im Rahmen von LA 21-Prozessen auf die Kommunalpolitik aus? Führt vermehrte BürgerInnenbeteiligung zu mehr Effektivität der Entscheidungen und zu stärkerer Legitimation der Kommunalpolitik?

1.2. Aufbau der Arbeit

Nach einem Überblick über die Klassifizierung von Demokratietheorien und über Verständnisse, Formen und Funktionen von politischer Partizipation werden zunächst die repräsentative und die partizipative Demokratie mit ihren jeweiligen zentralen Elementen und auch Problemen und Schwächen dargestellt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf den konkreten Konzeptionen von politischer Beteiligung, die gegenübergestellt und verglichen werden.

Da die kommunalpolitische Ebene den analytischen Rahmen dieser Arbeit darstellt, werden in einem weiteren Schritt die rechtlichen Grundlagen und Rahmenbedingungen für politisches Handeln auf dieser Ebene angeführt, sowie deren Besonderheiten und Bedeutung im österreichischen politischen System beschrieben. Im Speziellen wird auf die Möglichkeiten der politischen Partizipation auf der kommunalen Ebene eingegangen.

Im nächsten Kapitel folgt ein allgemeiner Überblick über Entstehung, Ziele und Entwicklung der Lokalen Agenda 21. Im Besonderen wird dabei auf die Entwicklung und die Merkmale in Österreich und – da für die Fallstudie eine oberösterreichische Gemeinde ausgewählt wurde – auf die Rahmenbedingungen im Bundesland Oberösterreich eingegangen. Als empirischer Teil der Arbeit wird im fünften Kapitel in Form einer Einzelfallstudie der LA 21-Prozess in der Gemeinde Eidenberg dargestellt.

Im sechsten Kapitel wird schließlich im Konkreten auf die BürgerInnenbeteiligung im Rahmen von LA 2-Prozessen eingegangen, wobei auch eine Verortung solcher Prozesse in Bezug auf die im Theorieteil dargestellten Demokratiemodelle vorgenommen wird. Im folgenden Kapitel wird im Speziellen das Verhältnis zwischen der Kommunalpolitik und LA 21 näher beleuchtet und es werden die in diesem Verhältnis begründeten zentralen Erfolgs- und Hemmnisfaktoren für einen LA 21-Prozess herausgearbeitet.

Die wichtigsten Ergebnisse und Erkenntnisse der Arbeit werden im letzten Kapitel abschließend zusammengefasst um darauf aufbauend eine Beantwortung der zentralen Fragestellung vorzunehmen.

1.3. Methodische Vorgangsweise

Die methodische Vorgangsweise umfasste zunächst vor allem eine ausführliche Literaturrecherche. Neben einschlägiger wissenschaftlicher Sekundärliteratur in Form von Büchern oder Artikeln aus Zeitschriften und Sammelbänden wurde vor allem zum Thema Lokale Agenda 21 auch auf diesbezügliche schriftliche Primärquellen wie Dokumente, Broschüren, Veranstaltungsunterlagen, Pressekonferenz-Unterlagen und dergleichen sowie auf Internetquellen zurückgegriffen.

Für den empirischen Teil wurde als Forschungsansatz eine Einzelfallstudie (vgl. Lamnek 2005: 298-328) herangezogen, um einerseits die zuvor angeführten generellen Informationen zu LA 21-Prozessen und im Speziellen das Verhältnis zwischen LA 21 und Kommunalpolitik anhand eines konkreten Beispiels zu veranschaulichen. Diese Einzelfallstudie dient somit der Illustration und Plausibilisierung bereits vorhandener Forschungsergebnisse (vgl. Lamnek 2005: 307ff). Des Weiteren können durch die Einzelfallstudie auch allfällige Besonderheiten dieses Beispiels aufgezeigt werden.

Nach Lamnek (2005: 320ff) können Fallstudien folgendermaßen typisiert werden: Hinsichtlich der Untersuchungseinheit wird zwischen Einzelperson und sozialem Aggregat und hinsichtlich der Forschungsfrage zwischen Binnenstruktur und Außenkontakten unterschieden. In dieser Einzelfallanalyse stellt das soziale Aggregat LA 21-Prozess die Untersuchungseinheit dar. Da die Forschungsfrage auf das Verhältnis zur Kommunalpolitik abzielt, werden somit nicht die Binnenstruktur der LA 21, sondern deren Außenkontakte analysiert.

Für die Einzelfallstudie wurde bewusst eine Gemeinde mit mehrjähriger Erfahrung in einem LA 21-Prozess ausgewählt, um auch Erkenntnisse über die längerfristigen Auswirkungen zu erlangen und auch um allfällige besondere Faktoren für ein

Bestehen über mehrere Jahre zu ergründen. Im Sinne der Methodentriangulation, d.h. einer multimethodischen Herangehensweise (vgl. Lamnek 2005: 299) dienten neben der inhaltlichen Analyse von Primärquellen wie Broschüren, Dokumenten oder Sitzungsprotokollen qualitative Interviews (vgl. Lamnek 2005: 329-407) als zentrales Erhebungsinstrument. Diese qualitative methodische Vorgehensweise, die unter anderem auf den Prinzipien der Kommunikativität, der Offenheit, der Flexibilität, der Prozesshaftigkeit und der Relevanzsysteme der Betroffenen, d.h. die Wirklichkeitsdefinition erfolgt durch die/den Befragten, (vgl. Lamnek 2005: 351f) aufbaut, ist notwendig, um von den Motiven, Einstellungen, Erfahrungen und Einschätzungen der an einem LA 21-Prozess beteiligten Personen und der KommunalpolitikerInnen zu erfahren. Das als Ausgangspunkt für die zentrale Fragestellung zugrunde liegende Spannungsverhältnis zwischen repräsentativer und partizipativer Demokratie wird somit auf die unmittelbaren AkteurInnen in einem konkreten LA 21-Prozess herunter gebrochen, die ihre persönliche, subjektive Sicht der Dinge schildern können.

Als flexibler Rahmen für die Interviews diente ein teilstandardisierter Gesprächsleitfaden, der je nach InterviewpartnerIn geringfügig adaptiert wurde, aber im Wesentlichen aus drei Dimensionen bestand:

- a. persönlicher Hintergrund, Art und Ausmaß der Involvierung in den LA 21-Prozess
- b. Abläufe und Inhalte der LA 21-Arbeit; Meinungs austausch und Informationsfluss zwischen Agenda und Kommunalpolitik
- c. Auswirkungen der LA 21 auf das Gemeindeleben und die Gemeindepolitik, Verhältnis zwischen den Akteursgruppen

Entsprechend dem zentralen Erkenntnisinteresse dieser Arbeit wurden als InterviewpartnerInnen zum einen ausgewählte politische MandatarInnen sowie zum anderen BürgerInnen, die sich im Rahmen des LA 21-Prozesse in Eidenberg engagieren, herangezogen. Bei den politischen Mandatarinnen wurde darauf geachtet, dass von jeder im Gemeinderat vertretenen Partei jemand interviewt wird und dass jeweils ein/e MandatarIn dabei ist, der/die gleichzeitig auch in der LA 21 aktiv mitwirkt bzw. ein/e MandatarIn, der/die nicht am Prozess an sich beteiligt ist. Als

Gesprächspartner dienten außerdem auch der Amtsleiter der Gemeinde und der externe Prozessbegleiter. Die neun InterviewpartnerInnen haben sich mit einer namentlichen Erwähnung einverstanden erklärt und werden im Anhang angeführt. Die Interviews wurden im März 2009 durchgeführt, dauerten jeweils zwischen 30 und 45 Minuten und wurden nach Einwilligung der InterviewpartnerInnen auf Tonband aufgezeichnet. Die Auswertung der zuvor transkribierten Interviews¹ erfolgte mittels einer strukturierenden, qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring (2000), da es damit möglich ist, bestimmte Themen, Inhalte oder Aspekte aus den Transkripten herauszufiltern und zusammenzufassen. Der Schwerpunkt lag dabei entsprechend dem zentralen Erkenntnisinteresse dieser Arbeit vor allem auf dem Verhältnis zwischen Kommunalpolitik und LA 21 bzw. deren jeweiligen AkteurInnen, wofür in der Fragestellung und Auswertung verschiedene Unter-Kategorien erstellt wurden. Agenda-interne Aspekte, wie etwa die innere Organisation etc., werden im Rahmen dieser Arbeit nicht näher betrachtet.

1.4. Stand der Forschung

Das Thema LA 21 hat sich in den letzten Jahren in den verschiedensten Fachbereichen als Forschungsgegenstand etabliert. In Form von Vergleichs- und Übersichtsstudien (z.B. ICLEI 2002), Fallbeispielen (z.B. Stark 2000, Pleschberger 2000) sowie Evaluierungsberichten (z. B. Oö. Akademie für Umwelt und Natur 2006, Magel 2003) finden sich eine Reihe von Publikationen, in denen die Durchführung von einem oder mehreren Agenda-Prozessen empirisch-analytisch untersucht wird (vgl. Kozeluh/Ornetzeder 2004: 19).

Aktuelle Ansätze in der politikwissenschaftlichen und soziologischen Forschung versuchen vor allem Antworten auf die Systematisierungsproblematik der LA 21 als eigenes System mit eigenen Stabilisierungsbedürfnissen zu finden. Die Schwerpunkte der Untersuchungen liegen in den Bereichen institutionelle Rahmenbedingungen und Veränderungspotenziale, soziale Prozesse vor Ort,

¹ Die Transkripte der Interviews liegen bei der Verfasserin der Arbeit auf.

Analyse der Entstehungsbedingungen lokaler Initiativen, Wirkungen und Bestandteile des Leitbildes der Nachhaltigen Entwicklung, Organisationsstrukturen der Prozesse und Qualität der Beteiligung (vgl. Kozeluh/Ornetzeder 2004: 19).

Als aktuelle sozialwissenschaftliche Zugänge der Klassifizierung und Systematisierung von LA 21-Prozessen können vor allem Government/Governance-orientierte Ansätze² (z.B. Brand u. a. 2001, Pamme 2000), organisationssoziologische Ansätze (z.B. de Haan u. a. 2000), Problemfeldanalysen (z.B. Stark 2000) und spieltheoretische Ansätze (z.B. Feindt u. a. 2000) unterschieden werden (vgl. Kozeluh/Ornetzeder 2004: 19f).

Die vorliegende Arbeit ist als Anknüpfung an Kozeluh/Ornetzeder (2004) einzuordnen, die in ihrem Forschungsprojekt „Lokale Agenda 21-Prozesse in Österreich: Neue Formen partizipativer Demokratie“ eine umfassende Bestandsaufnahme der LA 21-Prozesse in Österreich vornehmen und dabei das Hauptinteresse auf deren demokratische Qualität bzw. auf das Innovationspotenzial legen. Für diese Arbeit wird der Fokus enger formuliert, indem das Verhältnis zwischen Kommunalpolitik und LA 21 herausgegriffen wird, um es einer grundlegenden demokratiepolitischen Betrachtung zu unterziehen. Denn auf Basis der Gegenüberstellung des repräsentativen und partizipativen Demokratiemodells und des jeweiligen Partizipationsverständnisses erfolgt in dieser Arbeit auch eine Reflexion dieses Verhältnisses aus demokratietheoretischer Perspektive.

² Der in der wissenschaftlichen Literatur konstatierte Paradigmenwechsel von „government“ (Regieren im Sinne einer top-down Steuerung) zu „governance“ (netzwerkartiges Regieren im Sinne einer flexiblen Steuerung) meint die Verlagerung der Dominanz formeller politischer Aushandlungsprozesse durch die Institutionen des Regierens, die mit dem staatlichen Machtmonopol zum Zweck der Durchsetzung rechtmäßiger politischer Entscheidungen ausgestattet sind, zugunsten informeller Regelungen und nicht-institutionalisierter Verhandlungsverfahren im vorparlamentarischen Raum (vgl. Heinelt 2000: 54f, Schultze 2005a: 324).

1.5. Zentrale Begriffe

1.5.1. Demokratie

Das Wort Demokratie setzt sich aus den griechischen Wörtern *dēmos* (=Volk) und *krateîn* (=herrschen) zusammen und heißt somit – wörtlich übersetzt – Volksherrschaft. Diese wörtliche Übersetzung macht die Begriffsbestimmung jedoch nur scheinbar einfach, denn die zentralen Fragen lauten, wer mit dem Überbegriff „Volk“ gemeint ist und wie Herrschaft definiert bzw. ausgeübt wird (vgl. Neumann 1998: 2f). Diesem großen Interpretationsspielraum entsprechend wird bei der Durchsicht der politikwissenschaftlichen Literatur dann auch rasch offensichtlich, dass es keine allgemein gültige inhaltliche Definition des Begriffes Demokratie gibt, sondern nur verschiedene und konkurrierende Demokratietheorien bzw. demokratietheoretische Ansätze (vgl. Waschkuhn 1998: 8). So konstatiert etwa Udo Bullmann (1998: 21f):

„Schon der Versuch einer Definition dessen, was unter der demokratischen Idee und ihrer Realisierung in gesellschaftlicher Praxis zu verstehen sei, muß sich schwer tun. Die politische Wissenschaft hat keinen allgemein geteilten Begriff von *der* Demokratie und ihrer praktischen Verwirklichung entwickeln können. Im Gegenteil: Kaum ein politikwissenschaftlicher Ordnungsbegriff ist ähnlich „wertgeladen“ und kann auf ein so erbittertes Ringen um seine inhaltliche Bestimmung zurücksehen.“

Es gibt somit insgesamt eine Vielzahl von Definitionen der Demokratie. Eine vielfach zitierte Definition stammt von Manfred G. Schmidt (2000: 21f):

„Sie ist eine Staatsverfassung von Klein- und Flächenstaaten, in der die Herrschaft auf der Basis politischer Freiheit und Gleichheit sowie weitreichender politischer Beteiligungsrechte der Bevölkerung im Erwachsenenalter mittel- oder unmittelbar aus dem Staatsvolk hervorgeht, in wettbewerblich organisierten Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen erörtert und unter Berufung auf das Interesse der Gesamtheit oder der Mehrheit der Stimmberechtigten ausgeübt wird, und zwar unter dem Damoklesschwert der Abwahl der Regierenden durch das Volk oder dessen Vertreter.“

Schmidt selbst räumt die Sperrigkeit dieser Definition ein, bezeichnet sie aber als „wirklichkeitsnah abgewandelte Fassung“ der viel zitierten Demokratiedefinition des US-amerikanischen Präsidenten Abraham Lincoln aus dem Jahr 1863, wonach Demokratie „government of the people, by the people, and for the people“ sei (vgl. Schmidt 2000: 22).

Die Annäherung an den Begriff Demokratie über eine konkrete Definition gestaltet sich augenscheinlich schwierig und ist wahrscheinlich auch nicht zielführend, um diese Herrschaftsform inhaltlich zu erfassen. Geeigneter ist hierfür daher die Formulierung von Mindeststandards für Demokratie. Denn ungeachtet der vielfältigen Definitionen herrscht in der Demokratieforschung ein grundlegender Konsens über einen Prinzipienrahmen der Demokratie, der als normativer Maßstab für unterschiedliche Ausgestaltungen und Intensitätsgrade dient (vgl. Schiller 1999: 31). Eine Zusammenfassung solcher Mindeststandards bietet Nohlen (1998: 112) mit folgenden Kriterien für Demokratie:

- Demokratische Herrschaft gründet sich auf das Prinzip der Volkssouveränität und der politischen Gleichheit aller – unabhängig von Geschlecht, Rasse, Konfession usw.
- Sie ist gekoppelt an die Geltung bürgerlicher Grundrechte und an den rechtsstaatlichen Schutz des Einzelnen vor staatlicher Willkür.
- Die Partizipationsrechte und –chancen der BürgerInnen sind fundamentaldemokratisiert; dies setzt voraus:
 - allgemeines und gleiches Wahlrecht;
 - effektive Partizipation, d.h. die Möglichkeit, die eigenen Präferenzen zu formulieren und in den Entscheidungsprozess einzubringen, Chancengleichheit bei der Interessensdurchsetzung;
 - eine aufgeklärte Öffentlichkeit;
 - individuelle wie kollektive Partizipationsmöglichkeiten, konventionelle wie unkonventionelle Partizipationsformen;
 - Entscheidung auf Zeit;
 - unterschiedliche Zustimmungserfordernisse, je nach dem Grad der Reversibilität und/oder der Dauerhaftigkeit von Entscheidungen;

- freie Entfaltungsmöglichkeiten für die Opposition, verstanden als Minderheitenschutz und als alternative Regierung im Wartestand, inklusive der Möglichkeit der Abwahl der Regierenden durch die BürgerInnen;
- Demokratie im Interesse des Volkes erfordert nicht allein
 - die Responsivität³ der Regierenden, sondern impliziert auch
 - soziale Teilhabe und ein bestimmtes, als legitim anerkanntes Maß an sozialer Gerechtigkeit.

Bei der Betrachtung dieser angeführten Mindeststandards wird jedoch klar, dass auch hier die meisten Aspekte wiederum sehr vage beschrieben werden und für die konkrete Ausgestaltung der Demokratie somit wiederum ein gewisser Spielraum bleibt. Strittig sind in der Literatur dabei vor allem Formen und Umfang der Beteiligungsmöglichkeiten sowie auch Gestaltung und Umfang der sozialen Gerechtigkeit. Vor allem der Zugang zu Formen und Möglichkeiten der Beteiligung gestaltet sich je nach der grundsätzlichen demokratiethoretischen Perspektive sehr unterschiedlich. Die Darstellung und Gegenüberstellung von repräsentativer und partizipativer Demokratie in dieser Arbeit wird dies verdeutlichen.

Weitgehender Konsens herrscht in der wissenschaftlichen Literatur jedoch darüber, dass für die Qualifizierung als demokratisch keineswegs die Form der Partizipation (direkt oder indirekt) ausschlaggebend ist, sondern vor allem Grund- und Freiheitsrechte und Kontrollmechanismen. So meint etwa Beetham (1996: 23f):

„Demokratie muss stattdessen nach der Effizienz jener Arrangements beurteilt werden, die dem Volk eine regelmäßige Kontrolle der Entscheidungsträger ermöglichen. Den Kern dieser demokratischen Arrangements bilden Regeln, die die Macht zwischen dem Volk und den verschiedenen Instanzen der Regierung aufteilen und die auch klarstellen, wie bei der Ausübung und Absicherung dieser Macht zu verfahren ist.“

³ Siehe dazu Kapitel 2.3.1.

1.5.2. BürgerInnenbeteiligung, Partizipation

Um sich dem Begriff der BürgerInnenbeteiligung anzunähern, soll zuerst der Begriff der Partizipation betrachtet werden. Dieser leitet sich aus dem spätlateinischen Wort *participio* ab und meint Beteiligung im Sinne sowohl von Teilnahme als auch von Teilhabe. In dieser Arbeit wird der Partizipationsbegriff auf den politischen Bereich eingegrenzt. Unter politischer Partizipation werden in der politikwissenschaftlichen Debatte alle Tätigkeiten verstanden, die BürgerInnen freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems zu beeinflussen (vgl. Kaase 1992: 339).

Für den Begriff der BürgerInnenbeteiligung gibt es keine allgemein gültige Definition. Er bedeutet jedoch meistens eine Beteiligung, die insbesondere über die Wahl von politischen VertreterInnen hinausgeht. Im Hinblick auf die Lokale Agenda 21 wird daher für diese Arbeit die von Bräuer (2005: 37f) konkret für BürgerInnenbeteiligungsmodelle auf kommunaler Ebene entwickelte Definition herangezogen werden. Er versteht unter Bürgerbeteiligungsmodellen alle

„formal nicht verfassten Verfahren, die von den gewählten Gemeindeorganen (Bürgermeister, Gemeindevorstand oder Gemeinderat) initiiert werden, um einzelne Bürger über die gesetzlich vorgeschriebenen Partizipationsrechte hinausgehend in mittelbarer oder unmittelbarer Form an politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen teilhaben zu lassen.“

Als Synonym dazu verwendet Bräuer auch den Begriff „partizipative Politikansätze“ als Sammelbegriff für die verschiedenen konkreten Erscheinungsformen und Modelle der BürgerInnenbeteiligung. Bräuer erläutert seine Definition folgendermaßen: Der spezifische Charakter der Beteiligungsmodelle wird zunächst durch die fehlende formale Verfasstheit der Instrumente begründet, was gleichzeitig bedeutet, dass die Ergebnisse derartiger Beteiligungsangebote keine formale Verbindlichkeit für die gesetzlich eingerichteten Gemeindeorgane besitzen und eine allfällige Umsetzung bzw. Befolgung des zum Ausdruck gebrachten „BürgerInnenwillens“ damit immer vom Wohlwollen der gewählten MandatarInnen abhängt. Die fehlende Verfasstheit bezieht sich dabei auf die konkrete Ausformung und/oder die Stellung des Partizipationsinstrumentes im konkreten politischen Entscheidungsprozess.

Darüber hinaus gilt für alle BürgerInnenbeteiligungsmodelle, dass sie grundsätzlich nicht von den BürgerInnen selbst initiiert werden, sondern die konkrete Einleitung des Verfahrens durch gewählte Gemeindeorgane erfolgt. Dies ist wiederum auf die fehlende formale Verfasstheit dieser Instrumente und der damit verbundenen fehlenden „Einforderbarkeit“ des Beteiligungsrechtes durch die BürgerInnen zurückzuführen. Dieses Merkmal ermöglicht für ihn auch eine Abgrenzung der Beteiligungsmodelle zur Restmenge der formal nicht verfassten Beteiligungsformen, wie z.B. BürgerInneninitiativen, Demonstrationen, Protestmärsche, Unterschriftenlisten, Petitionen etc., die im Gegensatz zur ersten Gruppe unmittelbar von BürgerInnen selbst initiiert und damit unabhängig von der „Beteiligungsbereitschaft“ der Gemeindeorgane ergriffen werden können. Eine Abgrenzung der BürgerInnenbeteiligungsmodelle zu anderen Formen formal nicht verfasster Beteiligungsangebote kann laut Bräuer auch dahingehend erfolgen, als es sich bei dem von ihm verwendeten Begriff von BürgerInnenbeteiligung um Beteiligungsangebote an individuelle BürgerInnen der Gemeinde handelt (individuelle BürgerInnenbeteiligung) und nicht um Partizipationsangebote an kollektive AkteurInnen, wie etwa Verbände (Verbändebeteiligung) oder organisierte BürgerInnengruppen (z.B. Einbindung von VertreterInnen von BürgerInneninitiativen oder BürgerInnenplattformen in den Entscheidungsprozess).

1.5.3. Kommunalpolitik

Der Begriff Kommune wird abgeleitet aus dem lateinischen „communis“, das „gemeinschaftlich“ oder „gemeinsam“ bedeutet, und ist sinnverwandt mit Gemeinschaft und Gemeinde. Letztere beschreibt als Rechtsform einen politisch-administrativen Zweckverband, dessen Geltungsbereich durch eine unterstaatliche Gebietskörperschaft territorial begrenzt wird. Der Begriff Kommunalpolitik umfasst einerseits die praktische Tätigkeit derer, die kommunale Wahlmandate und Ämter ausüben, und zum anderen den Handlungsrahmen einer kommunal institutionalisierten Politik und Verwaltung, wo örtliche Angelegenheiten im eigenen

oder übertragenen Wirkungskreis behandelt, entschieden und vollzogen werden (vgl. Holtmann 1995: 236).

Abgesehen von den politischen AkteurInnen auf Gemeindeebene wird Kommunalpolitik andererseits aber auch von den übergeordneten Ebenen (Land, Bund, EU) im Bereich der Förderung und Kontrolle der Tätigkeit der Gemeinde betrieben. (vgl. Fassmann 2002: 184)

1.5.4. Lokale Agenda 21

Die Agenda 21 wurde 1992 in Rio de Janeiro als zentrales Dokument der UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung (UNCED) verabschiedet und ist ein weltweites, umfassendes Aktionsprogramm zur Umsetzung von nachhaltiger, zukunftsfähiger Entwicklung. Das Kapitel 28 trägt den Titel „Lokale Agenda 21“ und richtet weltweit einen Appell an alle kommunalen Gebietskörperschaften und unterstreicht die Bedeutung der Kommunen für die Umsetzung der Ergebnisse von Rio, indem diese aufgefordert werden, eigene Aktionspläne zur Lösung der Probleme für das 21. Jahrhundert auf lokaler Ebene zu entwickeln. Als bürgernaheste Politik- und Verwaltungsebene spielten sie eine entscheidende Rolle bei der Information und Mobilisierung der Öffentlichkeit sowie ihrer Sensibilisierung für eine nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung (vgl. Brunold 2004: 59).

2. Demokratiemodelle und Konzeptionen politischer Partizipation

2.1. Klassifizierungen von Demokratietheorien und Formen von Demokratie

Im Folgenden sollen einige Klassifizierungsmöglichkeiten für Demokratietheorien dargestellt werden, die für die Gegenüberstellung der repräsentativen und partizipativen Demokratietheorie relevant sind.

Unter den demokratiethoretischen Ansätzen lassen sich zunächst zwei Grundtypen unterscheiden: empirisch-deskriptive und normative Theorien⁴. Während bei ersteren die nüchterne Beschreibung des Ist-Zustandes und die Aufdeckung von Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen im Zentrum stehen, ist das Anliegen der letzteren die Begründung und Auslotung von Soll-Zuständen bzw. von dem, was nach Maßgabe bestimmter Normen als wünschenswert und ideal angesehen wird (vgl. Schmidt 2000: 29 ; Guggenberger 1995: 40).

Ein weiteres wesentliches Unterscheidungsmerkmal von Demokratietheorien ist die Prozess- oder Ergebnisorientierung. Diese Unterscheidung geht unter anderem auf Fritz Scharpfs „Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung“ aus dem Jahr 1970 zurück, der die „input-orientierte Demokratietheorie“, die auf die Eingabeseite des politischen Systems zielt, von der „output-orientierten“, welche die Leistungserbringungsseite der Politik betont, unterscheidet. Prozessorientierte Demokratietheorien erörtern demgemäß vor allem die Interessen und

⁴ Diese Differenzierung erlaubt jedoch nur eine ungefähre Orientierung; denn auch normative Begründungen berufen sich auf Empirie, und umgekehrt beschreiben die empirischen Ansätze nie bloß die vorgefundene Wirklichkeit, sondern interpretieren und organisieren sie unter einem besonderen Frageaspekt. Innerhalb dieser beiden Grundmuster lassen sich verschiedene Richtungen ausmachen, die jeweils eigene Schwerpunkte setzen, jeweils andere Begriffe und Zusammenhänge in den Mittelpunkt rücken (Guggenberger 1995: 40).

Willensäußerungen, die in den Willensbildungsprozess eingespeist oder von ihm ausgesperrt werden. Die meisten prozessorientierten Theorien werden von der Frage geleitet, „wie das politische System eingerichtet sein müsste, wenn Entscheidungen möglichst unverfälscht aus der gleichen Partizipation aller hervorgehen sollen“ (Scharpf 1970: 25). Die ergebnisorientierten Theorien hingegen rücken vor allem die Auswirkungen des demokratischen Entscheidungsprozesses auf die Qualität des Regierens ins Zentrum. Sie normieren die gewünschte Qualität politischer Leistungen und bestimmen von dort aus alle weiteren Anforderungen an die Struktur des politischen Systems. Ein zentrales Ordnungsprinzip ist weiters, ob eine Demokratietheorie eher die beteiligungsberechtigten BürgerInnen ins Zentrum rückt oder die Institutionen und Vorgänge eines demokratisch verfassten politischen Systems (vgl. Schmidt 2000: 30).

Demokratie gibt es in einer Vielfalt von Modellen und Formen. Die Politikwissenschaft unterscheidet idealtypisch u. a. nach folgenden Kriterien (Nohlen 1998: 114):

Nach der Gesellschaftskonzeption werden die identitäre Demokratie und totalitäre Einheitsdemokratie, die von gesellschaftlicher Homogenität und/oder einheitlicher Wertorientierung ausgehen, von der pluralistischen Demokratie unterschieden, welche von gesellschaftlicher Interessensvielfalt ausgeht. Nach dem Ausmaß und der Reichweite der Beteiligung kann zwischen „starker“ Demokratie⁵ und „schwacher“ Demokratie differenziert werden. Während erstere möglichst viele gesellschaftliche Bereiche umfassen möchte, erfasst letztere nur den Bereich des Politischen. Weiters kann hinsichtlich des Entscheidungsmusters zwischen Mehrheitsdemokratie und Konsensdemokratie sowie hinsichtlich des Politikstils zwischen Konkurrenz- bzw. Wettbewerbsdemokratie und Konkordanz- und Proporzdemokratie unterschieden werden.

Eine für diese Arbeit zentrale Kategorisierung ist schließlich die Unterscheidung in direkte oder indirekte Demokratie, welche auf die Art und Weise der Partizipation abzielt. In demokratischen Systemen können StaatsbürgerInnen prinzipiell in

⁵ Vgl. dazu Barber (1984): Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen, Hamburg.

zweifacher Weise politisch partizipieren: Einerseits gibt es die direkte, plebiszitäre⁶ Teilnahme an der Formulierung/Thematisierung von und an Entscheidungen über Sachthemen oder an der Auswahl von Amtsträgern⁷. Demgegenüber steht im Zentrum der indirekten Demokratie die Teilnahme an der Bestellung (Wahl) von PolitikerInnen, die in der Folge stellvertretend, also repräsentativ, Sachentscheidungen treffen⁸ (vgl. Pelinka/Rosenberger 2003: 76).

Zwischen bestimmten Modellen und Formen besteht freilich ein innerer Zusammenhang: So ist etwa direkte Demokratie zumindest der Konzeption nach auch starke Demokratie, in der Demokratie als Herrschafts- und Lebensform begriffen wird. Liberale bzw. pluralistische Demokratie ist durchweg repräsentative Demokratie/Parteiendemokratie. Sofern diese um direkt-demokratische Elemente ergänzt wird, handelt es sich in der Regel um das Institut der Volksabstimmung wie z.B. in der Referendumsdemokratie der Schweiz. Andererseits kommen reine Formen in der politischen Wirklichkeit nicht vor. Auch die repräsentativen Demokratien weisen plebiszitäre Züge auf, z.B. allein schon durch die starke Personalisierung und Medienvermittlung von Politik und Wahlen. (Nohlen 1998: 114).

⁶ Von lat. plebs = das gemeine Volk und scitum = Beschluss; plebiszitäre Demokratie ist ein Synonym für direkte Demokratie

⁷ Diese direkten Beteiligungsformen haben in der Schweiz, in einzelnen Staaten der USA sowie auf kommunaler Ebene im deutschen Bundesland Baden-Württemberg traditionell große Bedeutung, in anderen Staaten, wie Österreich, eine ergänzende Funktion. In Österreich stellen Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen direktdemokratische Mitbestimmungsmöglichkeiten auf Bundesebene dar – siehe dazu z. B. Pelinka/Rosenberger 2003: 78f)

⁸ Auf die Form der indirekten oder repräsentativen Demokratie wird in Kapitel 3.3. detailliert eingegangen.

2.2. Politische Partizipation

2.2.1. Verständnisse und Formen politischer Partizipation

Partizipation ist ohne Zweifel einer der Schlüsselbegriffe politikwissenschaftlicher Theorie wie politischer Praxis. So meint etwa Hartmut Behr (1999: 39):

„Die Frage der Partizipation von Individuen und Gruppen an der politischen Herrschaft gehört zu den ältesten und vielleicht auch bedeutsamsten Fragen einer praktischen Politikwissenschaft.“

Wie aus den vorhergehenden Ausführungen deutlich hervorgeht, sind vor allem Formen und Ausmaß der Partizipation die zentralen und konstituierenden Momente eines Demokratiemodells. In diesem Kapitel soll daher näher auf politische Partizipation, ihre Formen und Bedingungen, eingegangen werden.

Während der Begriff allgegenwärtig ist und über die gesellschaftlichen Systeme wie politischen Herrschaftsformen hinweg heute Einigkeit über das Recht auf Partizipation wie deren funktionale Notwendigkeit herrscht, gehen jedoch die Auffassungen darüber weit auseinander, was unter Partizipation konkret zu verstehen ist. Die Diskussion darüber, auf welche Art und Weise die Beteiligung der BürgerInnen erfolgen, auf welche Bereiche sie sich erstrecken, welcher Zweck mit der Partizipation verbunden sein kann oder soll, ist demgemäß sehr kontroversiell (vgl. Schultze 1995: 396f).

Eine wesentliche Ursache dafür ist zunächst, dass Begriff, Formen, funktionaler Stellenwert, vor allem aber ihre Bewertung entscheidend vom (je nach Menschenbild) zugrunde gelegten Demokratieverständnis abhängen. Es ergibt sich ein anderes Verständnis von Partizipation, je nachdem, ob Demokratie im Wesentlichen als Methode oder als Herrschafts- *und* Lebensform verstanden wird. Eine weitere Ursache ist, dass Möglichkeiten, Formen und Ziele von Partizipation zudem wesentlich vom gesellschaftsgeschichtlichen Kontext abhängen, sodass sich Verständnis und Bedeutung von Partizipation entsprechend dem jeweiligen

Verhältnis von Politik und Gesellschaft maßgeblich verändern. (vgl. Schultze 1995: 397).

Bevor nun die verschiedenen Formen von politischer Partizipation dargestellt werden, ist es zunächst aufschlussreich die zwei theoretischen Herangehensweisen zu beschreiben. Demnach gibt es ein instrumentelles bzw. zweckrationales Verständnis und ein normatives Verständnis von Partizipation.

Instrumentell bzw. zweckrational sind all diejenigen Formen politischer Beteiligung, die BürgerInnen freiwillig, individuell und/oder kollektiv im Verbund mit anderen unternehmen, um politische Entscheidungen direkt oder indirekt zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Es geht um Teilnahme, Wertberücksichtigung und Interessensdurchsetzung. AdressatInnen sind die politischen EntscheidungsträgerInnen in Regierung, Bürokratie, Parlament und Parteien auf den verschiedenen Ebenen des politischen Systems. Dieser Partizipationsbegriff ist dem marktliberalen Rationalitätsverständnis eng verwandt und konfliktorientiert.

Im normativen Verständnis ist Partizipation nicht nur Mittel zum Zweck, sondern auch Ziel und Wert an sich. Es geht nicht nur um Einflussnahme und Interessensdurchsetzung, sondern um Selbstverwirklichung im Prozess des direkt-demokratischen Zusammenhandelns und um politisch-soziale Teilhabe in möglichst vielen Bereichen der Gesellschaft (Nohlen 1998: 470).

Es gibt vielfältige Formen politischer Partizipation. Waschkuhn (2002: 366) etwa typologisiert in einer groben Unterteilung folgende: Wahlen, parteienorientierte Partizipation, problemorientierte Partizipation (z. B. BürgerInneninitiativen, Demonstrationen), ziviler Ungehorsam (z. B. Hausbesetzung) und politische Gewalt gegen Personen und Sachen, wobei letztere aber demokratietheoretisch nicht anerkannt ist.

Typologische Unterscheidungen können auch anhand folgender Merkmale getroffen werden (vgl. Nohlen 1998: 470f): Grundsätzlich wird zunächst unterschieden zwischen repräsentativ-demokratischer Partizipation wie der Wahl und Parteimitgliedschaft und direkt-demokratischer Partizipation wie dem Referendum oder einer BürgerInneninitiative. Nach dem Grad der institutionellen Verankerung

wird zwischen verfasster und nicht-verfasster Partizipation unterschieden. Unter erstere Kategorie fallen beispielsweise Wahlen oder Volksabstimmungen; unter zweitere die BürgerInneninitiative und BürgerInnen- oder Sachverständigenbeiräte. Nach dem Rechtsstatus der Partizipationsform wird zwischen legalen und illegalen Formen unterschieden. Ein Streik ist legal, während eine Hausbesetzung und Gewalt gegen Personen und Sachen gesetzlich nicht erlaubt sind. Zudem kann als Unterscheidungsmerkmal auch der Grad der öffentlichen Anerkennung herangezogen werden. So werden etwa Wahlen und BürgerInneninitiativen als konventionelle Partizipationsformen betrachtet während eine Hausbesetzung als unkonventionell gilt.

Einen Überblick über Kombinationen der verschiedenen Merkmale bietet folgende Tabelle:

Partizipationsform	Beispiele
verfasst/repräsentativ/konventionell	Wahl, Parteimitgliedschaft bzw. -mitarbeit ⁹
verfasst/direkt/konventionell	Referendum, Streik, Demonstration ¹⁰
nicht-verfasst/repräsentativ/konventionell	BürgerInnen-, Sachverständigen-Beirat
nicht-verfasst/direkt/konventionell	BürgerInneninitiative
nicht-verfasst/direkt/unkonventionell	Hausbesetzung

(nach Schultze 1995: 398)

Bei der näheren Betrachtung der vielfältigen Formen von politischer Partizipation ergeben sich abgesehen von den genannten Unterscheidungsmerkmalen deutliche Unterschiede hinsichtlich der Komplexität, des Aufwandes und der Kosten des

⁹ Die Mitgliedschaft bzw. Mitarbeit ist jedoch nicht eindeutig als direkt oder repräsentativ einzuordnen. Es hängt jeweils davon ab, ob innerparteiliche Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse eher durch repräsentative Elemente dominiert werden oder durch breite Einbindung der Parteimitglieder charakterisiert sind. Empirischen Studien zufolge dürfte jedoch die indirekte Form vor allem in Form der Wahl der Parteiführung auf den verschiedenen Organisationsebenen überwiegen (vgl. Bräuer 2005: 36f).

¹⁰ Zu den Beispielen Streik und Demonstration ist anzumerken, dass diese zwar hinsichtlich ihrer prinzipiellen Möglichkeit und Zulässigkeit im öffentlichen Recht verfasst sind – insbesondere im Rahmen verfassungsgesetzlich garantierter Grund- und Bürgerrechte – nicht aber im Hinblick auf ihre konkrete Ausformung und Ausgestaltung sowie hinsichtlich ihrer formalen Stellung im politischen Entscheidungsprozess (vgl. Bräuer 2005: 34).

Partizipationsaktes. Die Unterschiede bestehen auch in Hinblick auf den Zusammenhang zwischen Betroffenheit und Partizipation, hinsichtlich der Intensität, mit der ein politisches Ziel vertreten werden kann sowie darin, ob mit dem Partizipationsakt eher konkrete oder abstrakte, eher sachliche oder personelle Entscheidungen verbunden sind, ob er eher materiellen oder symbolisch-rituellen Zielen dient (vgl. Schultze 1995: 397f).

Schultze (1995: 398) zeigt diese Unterschiede deutlich auf, indem er exemplarisch die Beteiligung bei Wahlen mit der Partizipation in BürgerInneninitiativen vergleicht: Unter den Bedingungen allgemeinen Wahlrechts ist die (gleich, direkte, geheime) Stimmabgabe bei Wahlen nicht nur die allgemeinste Form politischer Partizipation; die Wahl ist zugleich der einfachste Akt und die egalitärste Form politischer Beteiligung, mit welcher der geringste Aufwand verbunden ist. Der Wahlakt ist bezogen auf eine diffuse Vielfalt von Themen wenig konkret und lässt eine nach Engagement und Intensität abgestufte Partizipation nicht zu. Wahlen sind folglich eher abstrakt auf Generalisierung und Formalisierung der Willensbildung gerichtet. Inhaltlich ist dadurch die Mitwirkung der BürgerInnen stark vorstrukturiert und ihre Beteiligungsmöglichkeiten sind auf die periodische Stimmabgabe beschränkt. Allerdings erlauben Wahlen den ansonsten nur gering organisierten und nur wenig konfliktfähigen oder auch neuen Interessen einen vergleichsweise einfachen Zugang zur politischen Macht. Im Wahlakt geht es also primär um die Übertragung bzw. den Entzug von Handlungsvollmacht an die politischen Eliten, um die Einsetzung, Bestätigung oder Abwahl von Regierungen, sowie die Einsetzung von Opposition. Die Mitarbeit in BürgerInneninitiativen entsteht hingegen meist aufgrund individueller Betroffenheit; sie ist auf ein konkretes Problem oder Thema bezogen, wenig symbolisch, aber engagiert und intensiv, damit auch zeit- und kostenintensiv; sie ist sowohl ein Akt sozialer Integration in bestimmte Umwelten, Milieus, Netzwerke, soziale/politische Bewegungen und ein Akt ideologischer Identifikation mit politischen Programmen und/oder normativen Zielen als auch instrumentelles und systemintegratives Handeln in allerdings kommunitärer Selbstbeschränkung. Steht bei Wahlen der instrumentelle Aspekt der Partizipation im Vordergrund, ist es bei der

direktdemokratischen Partizipation in BürgerInneninitiativen der normative Aspekt des Zusammenhandelns.

2.2.2. Funktionen und Bedingungen politischer Partizipation

Abgesehen davon, dass politische Beteiligung der BürgerInnen – wie in Kapitel 2. 4. Ausgeführt wird - als Wert an sich gesehen werden kann, ist BürgerInnenbeteiligung vor allem durch verschiedene funktionale Aspekte gekennzeichnet: Es können eine demokratische, ökonomische und emanzipatorische Funktion von BürgerInnenbeteiligung unterschieden werden (vgl. Walk 2008a: 98 und Vetter 2008b: 9):

Unter dem demokratischen Aspekt lässt sich die Funktion der Aktivierung und Legitimation fassen. BürgerInnenbeteiligungsmodelle können dem schwindenden Interesse an der Politik entgegenwirken und gleichzeitig werden durch die verstärkte Einbeziehung unterschiedlicher Interessen die Entscheidungen stärker legitimiert. Partizipation kann die Rückbindung der politischen Entscheidungen an die Interessen der Regierten und dadurch die Responsivität¹¹ fördern. Unter dem ökonomischen Aspekt ist das Kriterium der Effizienz gemeint: BürgerInnenbeteiligung führt zu einer effizienteren Kommunikation zwischen den Beteiligten und zur Berücksichtigung verschiedener Interessen bzw. Bedürfnisse, was wiederum zu einer bedürfnisgerechteren Planung führt. Der emanzipatorische Aspekt nimmt die politische Handlungskompetenz und das Selbstbewusstsein der BürgerInnen in den Blick. Der Benachteiligung einzelner Bevölkerungsgruppen kann durch eine Beteiligung entgegengewirkt werden.

Die grundsätzlichen Rahmenbedingungen für die politischen Beteiligungsmöglichkeiten werden zunächst von staatlicher Seite durch die verfassungsrechtlichen Festlegungen vorgegeben: Es wird dadurch konstitutionell verankert, welche Demokratieformen und Möglichkeiten der politischen Partizipation in welchem Ausmaß zur Verfügung stehen. In einer ausgeprägten Direktdemokratie

¹¹ Siehe dazu Kapitel 2.3.1.

wie der Schweiz sind somit die verfassten politischen Mitwirkungsrechte und damit die politischen Beteiligungschancen größer als in einer Repräsentativdemokratie. Abgesehen von der Demokratieform prägt aber auch die Staatsform die Beteiligungsmöglichkeiten. So bieten föderalistische Staaten ihren BürgerInnen durch das Wahlrecht bei gesamt- und bei gliedstaatlichen Wahlen mehr Einwirkungschancen als Einheitsstaaten. Auch in Ländern mit ausgebauter kommunaler Selbstverwaltung sind die Partizipationschancen größer als dort, wo die Kommunen faktisch außenbestimmt sind (vgl. Schmidt 2000: 373).

Abgesehen von den verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen stellt sich die Frage, aus welchen Gründen die im gesellschaftlichen System angebotenen Partizipationschancen von den BürgerInnen bzw. von den Angehörigen der verschiedenen sozialen Schichten in so unterschiedlicher Intensität wahrgenommen werden (vgl. Waschkuhn 1998: 72).

Der Ausgangspunkt für diese Unterschiede sind akteur- und strukturbezogene Determinanten politischer Partizipation. Neben dem sozio-ökonomischen Status, der als bestimmender Faktor für die Intensität der Beteiligung von überragender Bedeutung ist, kommen auch Persönlichkeitsvariablen in Betracht, z.B. politisches Interesse und politisches Selbstvertrauen. Waschkuhn (1998: 73) fasst folgende zentrale Bedingungsfaktoren zusammen:

- die Wahrnehmung/Betroffenheit von gesellschaftlichen Problemlagen (die selbst unterschiedlich sein kann wegen unterschiedlicher Informiertheit, Handlungskompetenz und Regelverständnis),
- die Artikulationsfähigkeit in Bezug auf individuelle oder kollektive Interessenlagen,
- die Einstellungsfelder des Politischen und die jeweiligen Ausprägungsfaktoren der politischen Kultur,
- die politische Sozialisation,
- die Motivation und Gratifikation für partizipatives Handeln,
- das Zeitbudget der Partizipierenden und ihre materiellen Ressourcen.

Diese verschiedenen Bedingungsfaktoren sind nicht allein individuelle Faktoren, sondern auch gesellschaftlich vermittelt. Denn die strukturbezogenen Determinanten politischer Partizipation ergeben sich aus der jeweiligen Formgestalt und dem Entwicklungsstand der Gesamtgesellschaft (vgl. Waschkuhn 1998: 73).

Scharpf (1970: 61f) fasst diese vielfältigen Bedingungsfaktoren prägnant zusammen, indem er Zeit, Energie und Können als die zentralen nötigen Kapazitäten für Partizipation nennt. Da hierüber nicht alle Menschen in gleicher Weise verfügen, seien somit die Ressourcen für Partizipation ungleich verteilt. Hinzu komme die Komplexität politischer Entscheidungen und damit verbunden das Erfordernis einer hohen Informationsaufnahme- und -verarbeitungskapazität. Ferner konkurriere das politische Interesse mit anderen relevanten Individualinteressen, insbesondere im Freizeitbereich und hinsichtlich emotionaler Bezüge.

Für Scharpf ist es aus diesen Gründen nicht erstaunlich, dass universelle politische Partizipation – also gleichsam die Beteiligung aller zu jeder Zeit und in jeder Sache – selbst unter günstigsten Bedingungen jedenfalls eine kontrafaktische Annahme wäre, die in der Praxis und an der Ausdehnung und Differenzierung des politischen Bereichs scheitert, und im Normalfall eher ein relativ hohes Maß an Apathie bzw. erheblich reduzierter Partizipation zu verzeichnen ist (vgl. Scharpf 1970: 54ff). Viele Demokratietheoretiker ziehen daraus die Schlussfolgerung, dass mangelnde Zeitressourcen und die steigende Komplexität politischer Entscheidungen die Mediatisierung durch verfasste Demokratieformen unabdinglich machen. So etwa von Alemann (1975: 56f):

„Aus den Überlegungen zum begrenzten Zeitbudget des Einzelnen wird auch deutlich, daß die massenhafte, unmittelbare und persönliche Beteiligung des Individuums am politischen Prozess angesichts der Vielzahl und der Komplexität der in der hochentwickelten Industriegesellschaft notwendigen gesellschaftlich-politischen Steuerungsakte Illusion bleiben muß. Ohne Rückgriff auf verfasste Formen der politischen Partizipation, in denen Interessenaggregation möglich und Interessenvertretung weitgehend mediatisiert wird, kann die hochentwickelte Industriegesellschaft nicht mehr auskommen.“

Auch Scharpf resümiert, dass Spezialisierung oder Arbeitsteilung in der politischen Partizipation unvermeidlich seien und das Engagement eines Bürgers/einer Bürgerin sich von vornherein auf Teilbereiche der Politik beschränken müsse, die jeweils nur

einen engen Ausschnitt der für ihn relevanten Lebensbedingungen verändern können, wobei auch hier immer noch ein hoher Aufwand an Zeit, Energie und Können nötig sei, während die Wahrscheinlichkeit, dass damit ein politisches Ergebnis beeinflusst werden kann, als gering angenommen werden müsse (vgl. Scharpf 1970: 61f).

Auch das Standardmodell der politischen Beteiligung nach Dalton (1988¹²) setzt demgemäß genau bei der „Ressourcenausstattung“ der BürgerInnen an. Es soll Unterschiede der Partizipationsbereitschaft erklären und begründen, warum sich nur manche eifrig und intensiv an der Politik beteiligen. Diese Unterschiede erklärt das Standardmodell neben der Ressourcenausstattung der BürgerInnen mit der Stärke positiver Einstellungen gegenüber dem politischen System und der Überzeugung, politisch wirksam sein zu können. Diesem Modell zufolge basiert ein hohes Niveau politischer Beteiligung zunächst auf einem hohen Niveau der Ausstattung mit sozioökonomischen Ressourcen, das durch die Höhe der formalen Qualifikation, das Berufsprestige und die Höhe des Einkommens gemessen wird. Je besser diese Ressourcenausstattung, desto tendenziell stärker sind die positiven Einstellungen der BürgerInnen zur Politik und desto stärker ist die Überzeugung, durch individuelle Beteiligung politisch etwas bewirken zu können („political efficacy“). Alle drei Faktoren zusammengenommen erzeugen ein tendenziell höheres Maß an politischer Partizipation (vgl. Schmidt 2000: 266f).

Die genannten Bedingungsfaktoren umreißen umgekehrt zugleich auch die grundsätzlichen Problemlagen der Auseinandersetzung mit politischer Partizipation. Schultze (1995: 400) fasst diesbezüglich fünf Problembereiche zusammen: Zum einen gibt es zunächst das Größenproblem in territorialer wie bevölkerungsmäßiger Hinsicht und damit im Zusammenhang die Frage nach Repräsentation oder direkt-demokratischer Partizipation. Weiters gibt es das Aufwandsproblem bzw. die Frage, wie die Kosten an Ressourcen und Zeit für die bürgerschaftliche Partizipation mit den Möglichkeiten des/der Einzelnen in Einklang gebracht werden können. Ein

¹² Dalton, Russel J. (1988): *Citizen Politics in Western Democracies. Public Opinion and Political Parties in the United States, Great Britain, West Germany and France*, Chatham N. J.

Komplexitäts- und Kompetenzproblem ergibt sich aus der Frage, ob und inwieweit die Kompliziertheit und Vernetzung der Entscheidungsgegenstände spezielle Kenntnisse und Fähigkeiten erfordern und dadurch Möglichkeiten und Formen der Partizipation begrenzen. Ein Homogenitäts-/Heterogenitätsproblem ergibt sich aus der Frage, ob und inwieweit bestimmte Formen der Partizipation an gesellschaftliche Homogenität und/oder einen gemeinschaftlichen normativen Basiskonsens gebunden sind. Ein Gleichheitsproblem ergibt sich aus der Frage, wie der Widerspruch zwischen gesellschaftlicher Ungleichheit und politischer Gleichheit sich auf Möglichkeiten und Gestaltung der Partizipation auswirkt.

2.2.3. Wandel der Partizipationskultur

In den industriellen Demokratien bestehen trotz aller länderspezifischen Unterschiede vielfältige Ähnlichkeiten im Partizipationsverhalten der BürgerInnen. Zu den gesicherten Ergebnissen der vergleichenden Partizipationsforschung zählt zunächst, dass politische Partizipation, v.a. die Teilnahme an Wahlen, zwar je nach politischer Kultur unterschiedlich, doch generell und unverändert mehrheitlich als staatsbürgerliche Pflicht begriffen wird. Sie wird primär in instrumenteller Absicht praktiziert und ist eng mit der individuellen Ressourcenausstattung der BürgerInnen verbunden. Partizipationsmöglichkeiten/-bereitschaft und Durchsetzungschancen steigen in der Regel mit dem sozio-ökonomischen Status, mit Bildung, Beruf, Einkommen/Vermögen. Dieses - im vorherigen Kapitel näher beschriebene - Standardmodell politischer Partizipation gilt für konventionelle wie unkonventionelle politische Beteiligung. Allerdings lockern sich seit der sogenannten „Partizipatorischen Revolution“¹³ der 1960er Jahre die strukturellen Determinanten und Milieubindungen der Partizipation. Einerseits wächst dadurch die Partizipationsbereitschaft, andererseits führt dies verstärkt zu Kosten-Nutzen-orientiertem individuellen Entscheidungen und damit zur kurzfristigen und

¹³ Dieser Begriff wurde vom deutschen Politologen Max Kaase geprägt (Kaase, Max (1982): Partizipatorische Revolution. Ende der Parteien?, in: Raschke, Joachim (Hg.): Bürger und Parteien. Ansichten und Analysen einer schwierigen Beziehung, Opladen, 173-189.)

situationsbezogenen Abwägung, ob man sich überhaupt politisch beteiligt und welche Formen für welches Ziel eingesetzt werden. Hieraus resultiert ein deutlicher Rückgang konventioneller Partizipation, während unkonventionelle und direkt-demokratische Formen verstärkt praktiziert werden und an Bedeutung gewonnen haben (vgl. Nohlen 1998: 471).

Betont werden muss an dieser Stelle, dass Wahlen nach wie vor ein wesentliches Partizipationsinstrument sind, weil sie für viele Menschen die bedeutendste und vielfach sogar die einzige Teilnahmeform darstellen und noch darstellen (vgl. Pelinka/Rosenberger 2003: 76f). Nichtsdestotrotz zeichnet sich - wie bereits ausgeführt - in den letzten Jahrzehnten ein Wandel der Partizipationskultur ab, der sich im Trend weg von organisationsbezogenen Partizipationsformen hin zu themenbezogenen Partizipationsformen manifestiert. Während konventionelle Beteiligung wie die Wahlbeteiligung, Parteimitgliedschaften und Mitarbeit in politischen Parteien an Bedeutung verliert, gewinnen direkte und nicht-verfasste Formen politischer Beteiligung an Stellenwert (vgl. Pelinka/Rosenberger 2003: 76f)¹⁴. Auch die Tatsache, dass Partizipationsforschung lange Zeit als Synonym für Wahlforschung galt (vgl. Holtmann 2000: 467), widerspiegelt diese Entwicklung.

Auch für Österreich treffen diese Befunde zu: Indirekte, repräsentative Politikformen, politische Parteien und parlamentarische Vertretungseinrichtungen dominieren das politische Geschehen nach wie vor. Hinzu kommt als Besonderheit im Vergleich zu anderen Staaten die spezielle Bedeutung von sozialpartnerschaftlichen Entscheidungsmustern. Auf diesen Faktoren beruhte jahrzehntelang der parteien- und verbändestaatliche Charakter der österreichischen Konsensdemokratie. Seit Mitte der 80er-Jahre jedoch geraten parteien- und verbändestaatliche Eliten und Entscheidungsprozesse unter Druck und verlieren Akzeptanz. Der Bedeutungsgewinn direkt-demokratischer Instrumente im Parteienwettbewerb und

¹⁴ Hinsichtlich der neuen interaktiven Kommunikationsmöglichkeiten der elektronischen Demokratie (Stichwort „cyber democracy“, „e-voting“, etc.) ist in der wissenschaftlichen Literatur derzeit noch offen, inwieweit diese die Partizipationswege und -chancen grundlegend verändern werden können (vgl. Schultze 2005b: 676).

bei der politischen Agendasetzung spielt bei dieser Verschiebung eine Rolle. Vor allem die neue Frauenbewegung, die neuen sozialen Bewegungen (Ökologie-, Friedens-, Anti-AKW-Bewegung) sowie BürgerInneninitiativen forcierte ein Mehr an direkter Demokratie, aber auch ein größeres Maß an nicht konventioneller politischer Partizipation. Der grundsätzliche Charakter der österreichischen Politik wird von der Politikwissenschaft aber nach wie vor eindeutig als repräsentativ-demokratisch bezeichnet (vgl. Pelinka/Rosenberger 2003: 77, 88).

2.3. Repräsentative Demokratie

2.3.1. Demokratietheoretischer Hintergrund und zentrale Elemente

In theoretischer Hinsicht steht die repräsentative Demokratie im Zeichen des normativen Modells der liberalen Demokratietheorie, welches als realistisch und elitär charakterisiert wird. Es beruht auf einem von individueller Interessensdurchsetzung geleiteten, instrumentellen Verständnis von Politik. Das Modell liberaler Demokratie favorisiert entsprechend die Beschränkung der Beteiligung auf die Sphäre des Politischen und setzt auf die Regulierung der gesellschaftlichen Konflikte durch Repräsentation und andere Formen der Institutionalisierung und Mediatisierung der Beteiligung der BürgerInnen. Es versteht Demokratie nicht als Herrschafts- und Lebensform, sondern als Methode und marktanalog als Wettbewerb zwischen konkurrierenden (Partei-)Eliten und sieht die BürgerInnen als mehr oder weniger rational ihren individuellen Nutzen verfolgende KonsumentInnen, deren Mitwirkungsmöglichkeiten in der Politik sich im Wesentlichen auf die periodische Bestätigung bzw. Abwahl der Regierenden und ihrer (Partei-)Programme beschränken (vgl. Nohlen 1998: 113f).

Von diesem demokratietheoretischen Hintergrund ausgehend, ist indirekte, repräsentative Demokratie kurz umschrieben somit eine Form der Demokratie, in welcher das Volk nicht direkt die Herrschaft ausübt, sondern mittels repräsentativer Organe, die es verfassungsmäßig in allgemeinen Wahlen bestellt und periodisch erneuert. In dem für diese Demokratieform typischen Prozess der politischen

Willensbildung über Parteien und Wahlen, erlangen VolksvertreterInnen das (freie) Mandat, in Sachfragen für das Volk bindende Entscheidungen zu treffen (vgl. Nohlen 1998: 558).

Der Fokus liegt auf dem Zustandekommen verantwortlicher und zurechenbarer Entscheidungen. Sie zielt primär auf die Ermöglichung und das Sichtbarmachen von Verantwortung, weniger auf Beteiligung, wenngleich die Einlösung der Rechenschaftspflichtigkeit der Regierung zumeist über Beteiligungsprozeduren erfolgt. Demokratisierung heißt in dieser Perspektive nicht allein „Maximierung von Beteiligungschancen“, sondern zugleich „Maximierung von politischer Verantwortlichkeit“. Konstituierung und Limitierung von politischer Herrschaft sind die Grundelemente des repräsentativen Demokratieverständnisses (Guggenberger 1995: 40f). Repräsentative Demokratie bestimmt weithin die politische Wirklichkeit der modernen Massendemokratien (vgl. Nohlen 1998: 113f).

Im Folgenden sollen nun näher auf die zentralen Elemente des repräsentativen Demokratiemodells eingegangen werden:

Wie der Name schon sagt, ist die zentrale Leitidee der repräsentativen Demokratie das Prinzip der Repräsentation. Das Wort hat seinen Ursprung im lateinischen *representare*, was vergegenwärtigen oder vertreten bedeutet. In einem allgemeinen und philosophischen Sinn meint Repräsentation das Sichvergegenwärtigen von Nichtgegenwärtigem. Im staatsrechtlichen und politischen Sinne ist Repräsentation nicht nur ein symbolischer Akt, sondern ein Prinzip bzw. eine Technik, die Ausübung politischer Macht zu legitimieren (vgl. Nohlen 1998: 556). Für dieses Prinzip der Repräsentation, das in der modernen Verfassungswelt eines der grundlegenden politischen Gestaltungsprinzipien darstellt, hat Ernst Fraenkel (1991¹⁵) folgende Definition geliefert:

„Repräsentation ist die rechtlich autorisierte Ausübung von Herrschaftsfunktionen durch verfassungsmäßig bestellte, im Namen des Volkes jedoch ohne dessen bindenden Auftrag handelnde Organe eines Staates oder sonstigen Trägers öffentlicher Gewalt, die ihre Autorität mittelbar oder unmittelbar vom Volk ableiten und mit dem Anspruch legitimieren, dem

¹⁵ Fraenkel, Ernst (1991): Die repräsentative und die plebiszitäre Komponente im demokratischen Verfassungsstaat, in: ders.: Deutschland und die westlichen Demokratien, Stuttgart, 153-203.

Gesamtinteresse des Volkes zu dienen und dergestalt dessen wahren Willen zu vollziehen.“ (zit. nach Nohlen 1998: 557).

Das Volk bleibt dadurch zwar der souveräne Inhaber aller Staatsgewalt, lässt dies aber durch Gewählte (RepräsentantInnen) in seinem Namen ausüben, da eine identitäre Demokratie – die jederzeitige tatsächliche Übereinstimmung von Herrschenden und Beherrschten – in modernen Massendemokratien nicht möglich ist (vgl. Schüttemeyer 2000: 601).

Da das Repräsentationsprinzip nicht per se ein demokratisches ist, sondern auch in ganz anderen Herrschaftsordnungen angewendet werden kann, gewinnt es seinen demokratischen Charakter erst durch die spezifische Selektion der RepräsentantInnen des Volkes durch das Volk (Fuchs 2004: 26). Eine zentrale Voraussetzung für das Repräsentationsprinzip sind somit freie Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse, welche die TrägerInnen politischer Repräsentation legitimieren (vgl. Schüttemeyer 2000: 601). In der liberalen Demokratie wird dies durch die in der Verfassung verankerte Institution der periodischen und kompetitiven Wahl gewährleistet. Auf Grundlage des Parteienwettbewerbs wählt die als wahlberechtigt definierte Bevölkerung die PolitikerInnen, welche auf Zeit agieren. Periodische Wahlen bewirken somit eine Legitimation auf Zeit, wodurch eine Wiederwahl oder Abwahl möglich. Die PolitikerInnen werden außerdem durch von der Verfassung vorgesehene Institutionen der Machtbe- und Machtverschränkung kontrolliert (Pelinka/Rosenberger 2003: 75f). Repräsentative Demokratie ist somit auch teilnehmende Demokratie – in dem Sinne, dass die Wahl ihre direkt-demokratische Komponente darstellt. Parlamente und Regierungen sind das institutionelle Gehäuse repräsentativ-demokratischer Entscheidungsprozesse, wobei die Regierung dem Parlament verantwortlich ist. (vgl. Pelinka/Rosenberger 2003: 76).

Gleichzeitig muss nach der Wahl aber auch gewährleistet sein, dass die RepräsentantInnen nach dem Willen des Volkes regieren. Für die Kennzeichnung dieses Sachverhalts hat sich der Begriff der Responsivität (Dahl 1971¹⁶),

¹⁶ Robert A. Dahl (1971): *Polyarchy - Participation and opposition*, New Haven.

durchgesetzt (vgl. Fuchs 2004: 26). Holtmann definiert Responsivität bezogen auf politische Institutionen bzw. RepräsentantInnen als Offenheit gegenüber gesellschaftlichen Bedürfnissen, verbunden mit der Bereitschaft zu Problemlösungen im Sinne eines gesamtgesellschaftlichen Konsenses, auf dem Wege der Rückkopplung der Regierenden an die Interessen und Bedürfnisse der Regierten (vgl. Holtmann 2000: 606). Responsivität soll nach der Theorie der liberalen Demokratie durch die Periodizität der Wahlen und durch die Möglichkeit eines Regierungswechsels strukturell erzeugt werden. Es wird davon ausgegangen, dass durch die Antizipation der nächsten Wahlen die Regierenden schon aus Eigeninteresse genötigt seien, sich nach dem Willen des Volkes zu richten (vgl. Fuchs 2004: 26).

Ein weiteres zentrales Element repräsentativer Demokratie ist das für MandatarInnen geltende freie Mandat. Es basiert auf dem Prinzip, dass RepräsentantInnen von WählerInnen bestimmt werden, dass diese jedoch, d.h. ohne Bindung an einen direkten, unmittelbaren inhaltlichen WählerInnenauftrag – wie das sogenannte imperative Mandat vorsieht – handeln. Abgeordnete mit einem freien Mandat folgen, so die Annahme, dem eigenen Gewissen und einem gesamtgesellschaftlichen Interesse (Gemeinwohl), ihr Auftrag ist es nicht, Anwalt von Partikularinteressen zu sein (vgl. Pelinka/Rosenberger 2003: 76).

2.3.2. Wichtige Vertreter und Richtungen der repräsentativen Demokratie

Eines der zentralen Dokumente im Zusammenhang mit repräsentativer Demokratietheorie sind zunächst die amerikanischen Federalist Papers, da sie die liberale Repräsentativdemokratie für einen Großflächenstaat politiktheoretisch begründen, während vorher nur kleine Staaten oder Stadtgemeinden demokratisch verfasst waren (vgl. Schmidt 2000: 127).

Die Verfasser Hamilton, Madison und Jay waren drei Politiker der amerikanischen Gründungsgeschichte und intellektuelle Führer der politischen Klasse der

unabhängig gewordenen Kolonien. In ihren – bis heute maßgebenden – 1787/88 veröffentlichten Kommentaren zur amerikanischen Verfassung präsentieren und kommentieren sie das ausbalancierte Institutionengefüge einer modernen Republik, entfalten das Prinzip der Repräsentation aufgrund staatlich-territorialer Ausdehnung und begründen die föderale Struktur des Bundesstaates USA. Aus ihrer Sicht braucht eine großräumige Republik anders als die kleinräumige, plebiszitäre Polisgesellschaft repräsentativ-indirekte und föderative Strukturmuster. Direkte Demokratieformen werden von den Federalists ausgeschlossen, wodurch die Regierenden ein Interpretationsmonopol für den wahren Volkswillen bekommen. Grundlage der Regierung sei ein deduktives Vertrauen, ansonsten fungiere das Wahlrecht der BürgerInnen als ein wirksames Korrektiv (vgl. Waschkuhn 1998: 222-229).

Ein bedeutender Vertreter dieses sogenannten realistischen Demokratiemodells ist auch der österreichische Nationalökonom Joseph A. Schumpeter, in dessen Elitenmodell sich der demokratische Anspruch auf die Methode der Herrschaftsbestellung reduziert:

„Die Demokratie ist eine politische Methode, das heißt: eine gewisse Art institutioneller Ordnung, um zu politischen – legislativen und administrativen Entscheidungen zu gelangen, und daher unfähig selbst ein Ziel zu sein, unabhängig davon, welche Entscheidungen sie unter gegebenen historischen Verhältnissen hervorbringt.“ (Schumpeter 1993: 127).

Politisch handlungsfähig werden differenzierte Großgesellschaften nach diesem Modell nicht im Wege einer permanenten Mitbestimmung aller über alles, sondern allein durch eine Art „politischer Arbeitsteilung“, bei welcher die gewählte Herrschaftselite auf Zeit politische Stellvertretungsfunktionen gegenüber der selbst nicht sprech- und handlungsfähigen Bevölkerungsmehrheit wahrnimmt. Der Vorzug der Demokratie gegenüber anderen Formen der faktischen Minderheitsherrschaft liegt somit fast ausschließlich beim Modus der Herrschaftsbestellung durch die Mehrheit, welcher auch Durchlässigkeit, politischen Wechsel und Kontrolle ermöglichen soll (vgl. Guggenberger 1995: 42f).

Aus demokratietheoretischer Sicht zu nennen sind an dieser Stelle auch die Rational choice-Theorien (engl. Theorien der rationalen Wahl). Diese umfassen eine Familie von Theorien, die die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Realität aus

rationalen Handlungen von Individuen unter Kosten-Nutzen-Überlegungen erklären (vgl. Holzinger 2005: 816). Dieser Zugang bildet schließlich die Basis für die Neue Politische Ökonomie, wobei das Verhaltensmodell und das methodische Instrumentarium der Wirtschaftswissenschaften auf politische Entscheidungsverfahren und Institutionen angewendet werden. Besondere Bedeutung hat dabei das von Anthony Downs (1957¹⁷) entwickelte Konzept der Parteienkonkurrenz erlangt. Zurückgehend auf Schumpeters Demokratietheorie wird repräsentative Demokratie in Analogie zum Marktmechanismus als Konkurrenz von Parteien um die Stimmen der WählerInnen definiert. Das Ziel der Parteien besteht im Wahlgewinn, weshalb sie WählerInnenstimmen maximieren. Ziel der WählerInnen ist die Maximierung ihres politischen Nutzens, d.h. des Nutzens, den sie aus der Regierungstätigkeit ziehen (vgl. Holzinger 2005: 633)

2.3.3. Schwächen und Probleme der repräsentativen Demokratie

Die liberale, repräsentative Demokratie weist viele Leistungsschwächen und Strukturprobleme auf. Folgend sollen die zentralen Problembereiche dargestellt werden.

Als ein zentraler Schwachpunkt sind zunächst gewisse Repräsentationslücken zu nennen. Schüttemeyer (2000: 604) fasst dazu folgendes zusammen: Ausgehend von der Annahme, dass ein Maximum und Optimum an Repräsentation zu erreichen sei, wenn sich das Sozialprofil der Bevölkerung nur möglichst exakt im Parlament widerspiegele, wird oftmals die mangelnde sozio-strukturelle Repräsentativität der Abgeordneten als Schwäche gesehen. Dieser Kritik wird jedoch entgegengehalten, dass es der Kern der repräsentativen Demokratie sei, dass die Legitimation politischer Entscheidungen durch den aktiven, kompromisshaften Ausgleich von Interessen und eben nicht durch die automatische Dominanz bestimmter Gruppen hergestellt wird, die bei sozialstruktureller oder demografischer Proportionalität

¹⁷Downs, Anthony (1957): An economic theory of democracy, New York.

gegeben wäre. Sozio-strukturelle Repräsentationslücken werden also je nach Repräsentationsverständnis anders gewertet.

Repräsentationslücken entstehen des Weiteren durch Defizite in Offenheit und Öffentlichkeit des Repräsentationsprozesses. Zunehmende Professionalisierung und Karrierisierung des Abgeordnetenberufs, wachsende Komplexität und Technizität der Gesetzgebung sowie ein hoher Grad an Nichtöffentlichkeit des Parlamentsbetriebs lassen Zweifel entstehen, ob der Zustrom gesellschaftlicher Erfahrung in das Parlament und die kommunikative Leistung der Abgeordneten noch ausreichen, um das Ziel von Repräsentation – Legitimation und Akzeptanz – zu erreichen. Schüttemeyer (2000: 604) nennt in diesem Zusammenhang weiters auch die Gefahr von „kollektiver Verantwortungslosigkeit“ und „individueller Vernachlässigung“: Eine zu einseitige Gewichtung von lokalen oder Interessensbindungen kann die Vernachlässigung des gemeinwohlorientierten legitimationsstiftenden Interessenausgleichs zur Folge haben; die zu große Entfernung von den Erfahrungen, Einzelproblemen und –interessen der Repräsentierten kann ebenso gefährlich für die Legitimation werden, weil es zu inhaltlichen und thematischen Repräsentationsmängeln und –lücken kommen kann. Schüttemeyer (2000: 604) kommt schließlich zu dem Schluss, dass verstärkte Forderungen nach mehr direkter Demokratie teilweise auch als Reaktion darauf zu werten sind, dass RepräsentantInnen die Repräsentationsaufgabe der Kommunikation mit den WählerInnen oftmals nicht ernst und ausführlich genug betreiben. Kommunikation mit den WählerInnen ist aber nötig sowohl zur Aufnahme von Interessen als auch zur Vermittlung notwendiger politischer Kompromisse.

In dieselbe Richtung zielen auch die Zweifel an einer ausreichenden Responsivität im Rahmen repräsentativ-demokratischer Systeme. Sartori (1997: 94) bringt diesen Aspekt folgendermaßen auf den Punkt:

„Doch man darf auch nicht vergessen, daß Wahlen etwas nur Gelegentliches und Elementares sind. Zwischen den Wahlen bleibt die Volksmacht weitgehend passiv; und es gibt auch einen weiten Ermessensspielraum (nicht zu reden von Diskrepanzen) zwischen allgemeinen Wahlentscheidungen und konkreten Regierungsentscheidungen.“

Nach Nohlen (1998: 115) untergraben Technokratie, Bürokratie und Selbstprivilegierung die Responsivität der Regierenden untergraben und können in

der Demokratie die Abgehobenheit der Politischen Klasse zur Folge haben. Wie im folgenden Kapitel zur partizipativen Demokratie ausgeführt wird, ist gerade die oftmals mangelnde Sensibilität der politischen Eliten für die Bedürfnisse, Interessen, Hoffnungen und Sorgen der Nicht-Eliten ein Ausgangspunkt für die Forderung nach verstärkter Beteiligungsmöglichkeiten für die BürgerInnen.

Eine wesentliche Schwäche ist auch dem Herrschaftsauftrag auf Zeit inhärent, denn die Ausrichtung der Politik am Terminkalender der Wahlen hat insofern Konsequenzen für die Problemlösungs- und Leistungsfähigkeit der Politik als Probleme langfristiger Natur nur unzulänglich angegangen und bearbeitet werden während meist eine Politik kurzfristiger Wahlgeschenke prämiert wird (vgl. Nohlen 1998: 115).

Als weiterer Schwachpunkt gilt die Gefahr der „Diktatur der Mehrheit“. Geprägt wurde dieser Begriff von Alexis de Tocqueville¹⁸, der damit vor der Unterdrückung der Freiheit und Individualität des einzelnen Menschen und der Ausgrenzung der Minderheit(en) warnt und auf den erforderlichen Schutz von Minderheiten und eine notwendige horizontale und vertikale Verteilung von politischer Macht aufmerksam machen möchte (vgl. Nohlen 1998: 115 u. Waschkuhn 1998: 229)

¹⁸ Der französische Aristokrat Alexis de Tocqueville gilt gemeinhin als „erster Theoretiker der modernen Massendemokratie“. Er analysierte Anfang des 19. Jahrhunderts das Modell der amerikanischen Demokratie. 1835 und 1840 erschienen seine Bände „Über die Demokratie in Amerika“ seiner Ansicht nach unterdrücke die Allmacht der Mehrheitsmeinung, die aus sich heraus eine neue Form des Despotismus hervorbringe, die Freiheit und Individualität des Einzelnen in der Gesellschaft („Tyrannei der Mehrheit“).

2.4. Partizipative Demokratie

2.4.1. Demokratietheoretischer Hintergrund und Anliegen der partizipativen Demokratie

Im Unterschied zur im vorigen Kapitel erörterten liberal-repräsentativen Demokratie, handelt es sich bei der partizipatorischen oder partizipativen¹⁹ Demokratie um ein grundsätzlich normatives Modell, das in der Praxis bisher nur in Ansätzen umgesetzt ist (vgl. Fuchs 2004: 34). Genauer gesagt umfasst dieses Demokratiemodell eine große Gruppe von Theorien und Ansätzen, deren gemeinsames grundsätzliches Anliegen politische Beteiligung möglichst vieler über möglichst vieles, im Sinne von Teilnehmen, Teilhaben und seinen-Teil-Geben sowie innerer Anteilnahme am Geschehen und Schicksal des Gemeinwesens andererseits darstellt (vgl. Schmidt 2000: 251).

Die zentrale Forderung der partizipativen Demokratie ist ein Gesellschaftszustand, in dem die demokratischen Ideale besser verwirklicht werden als in der liberalen repräsentativen Demokratie, an der eine große Distanz zwischen Regierung und Volk kritisch gesehen wird. Die gesellschaftlichen Entscheidungen sollen aus der wirksamen und gleichen Partizipation aller Gesellschaftsmitglieder hervorgehen. Eine grundlegende Orientierung für die partizipative Demokratie ist daher die antike Demokratie bzw. das Modell der griechischen Polis. Im antiken Demokratiemodell wurde das verwirklicht, was in der neuzeitlichen Demokratietheorie als eine Identität von Regierenden und Regierten bezeichnet wird. Sie war eine Form, in der sich das Volk – wovon allerdings Sklaven nicht umfasst waren – buchstäblich selbst regierte. Sie stellt deshalb das Urbild und Vorbild vieler zeitgenössischer Modelle der partizipatorischen Demokratie dar (vgl. Fuchs 2004: 19, 22).

Das zentrale Anliegen der partizipatorischen Demokratie ist die Maximierung von Partizipationschancen. Sie drängt mehr als jede andere Demokratie auf einen

¹⁹ Die Begriffe partizipativ und partizipatorisch werden synonym verwendet.

möglichst großen Kreis der Stimmberechtigten und darauf, die Beteiligung der BürgerInnen an der Aussprache, der Willensbildung und der Entscheidung über öffentliche Angelegenheiten zu vertiefen und zu intensivieren (vgl. Schmidt 2000: 253f). Eine der Leitvorstellungen ist die weitestmögliche politische und soziale Gleichheit aller Menschen.

Eine weitere Grundlage ist die Überzeugung, dass die Präferenzen der Wähler nicht exogen seien, sondern vielmehr endogene Größen des politischen Prozesses verkörpern, also Konstrukte, die durch den Vorgang der öffentlichen Aussprache und Willensbildung und der dabei erfolgenden Aufklärungsprozesse hervorgebracht, geformt und verändert werden. Mit der Annahme der endogenen Präferenzen folgt die partizipatorische Demokratietheorie der wegweisenden These, der zufolge der politische Wille jedes Bürgers/jeder Bürgerin und der Gesamtheit der Abstimmungsberechtigten nicht dem Willensbildungs- und Entscheidungsprozess vorgelagert, sondern hauptsächlich Produkt desselben sei (Schumpeter 1950²⁰). Aus diesem Grund sollte die Prägung der Präferenzen in der öffentlichen Aussprache und Willensbildung klug organisiert werden, und zwar in der Form, dass ein Höchstmaß an authentischer Beteiligung und Verständigung über anererkennungswürdige Verfahren und Entscheidungsinhalte erreicht werde (Schmidt 2000: 254).

Dieses Anliegen überlappt sich mit einem zweiten Bestreben der partizipatorischen Demokratietheorie: Sie will verallgemeinerungsfähige Interessen aufdecken und mobilisieren, also Interessen, mit deren Befriedigung gemeinschaftliche Belange möglichst sachangemessen und verfahrenskonform geregelt werden (Schmidt 2000: 254).

Die bisherigen Ausführungen zeigen, dass partizipatorische Demokratie von einem gänzlich anderen Menschenbild als elitäre, führerzentrierte Modelle ausgeht: BürgerInnen besitzen bei ihr weit reichende politische Fähigkeiten und sind durchaus in der Lage politische Sachverhalte zu beurteilen und die Auswirkungen unterschiedlicher Lösungsalternativen zu erfassen (vgl. Bräuer 2005: 170).

²⁰ Schumpeter, J. A. (1950): Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie, 2. erw. Aufl., Bern.

Getragen von der Überzeugung „If democracy is a good thing ..., then more democracy should presumably be an even better thing“²¹ (Dryzek 1996: 475) betrachten die FürsprecherInnen der partizipatorischen Theorie die Demokratie nicht vorrangig als Staatsform oder als Markt, sondern als eine „Lebensform“ (Barber 1994: 99ff) oder „Seinsweise“ (Benhabib 1996²²), die möglichst weit zu verallgemeinern sei (vgl. Schmidt 2000: 252).

Ausgehend vom Eigenwert politischer Beteiligung werden die erzieherische Funktion der Demokratie, die öffentliche Willensbildung und die Staatsbürgerbildung gewürdigt (vgl. Schmidt 2000: 252).

Neben der tätigen Mitwirkung der BürgerInnen stehen vor allem die diskursive Konfliktregelung und das Gespräch im Zentrum dieser Demokratietheorie. Das Motto lautet Regieren durch Mitwirkung und durch Diskussion (vgl. Schmidt 2000: 252). Insbesondere der – vor allem von Jürgen Habermas geprägte - Diskursbegriff hat in der partizipativen Demokratietheorie einen zentralen Stellenwert.²³

2.4.2. Zentrale Schulen und Vertreter der partizipativen Demokratie

Die partizipatorische Demokratie besteht aus verschiedene Schulen. Zu ihnen zählen beispielsweise reflexive und nichtreflexive Theorien, instrumentelle Lehren und Lehren, die nach Deliberation, d.h. verständnisorientierter Kommunikation, streben (vgl. Schmidt 2000: 252f). Sehr zentral ist weiters die Unterscheidung in empirisch-analytische und normative Theorien. Die empirisch-analytische Richtung kümmert sich vor allem um wertfreie Beschreibung und Erklärung politischer Beteiligung. Die alternative Richtung interessiert sich mehr für programmatisch-konzeptionelle Beiträge zur Beteiligungsforschung und dafür, das Partizipationsanliegen normativ (aber durchaus auch auf erfahrungswissenschaftlicher Grundlage) zu begründen und

²¹ „Wenn die Demokratie etwas Gutes ist, dann ist mehr Demokratie wohl noch besser“.

²² Benhabib, Seyla (Hg.) (1996): Democracy and difference: contesting the boundaries of the political, Princeton, New Jersey.

²³ Der Diskursbegriff kann vereinfacht zusammengefasst werden als wissenschaftlich moderierte Aushandlungsverfahren verschiedener, jeweils rational legitimer Interessenlagen mit dem normativen Ziel gemeinsame Rationalität und Konsens herzustellen (Pfenning/Beninghaus 2008: 199f)

zu bewerten. Diese normative Schule hat den Großteil der Beiträge zur partizipatorischen Demokratielehre beigesteuert. Als erstrebenswert angesehene Beteiligungsziele werden dabei auf Voraussetzungen und Konsequenzen überprüft und die Wirklichkeit wird an ihnen gemessen und bewertet. Zu den Beteiligungszielen gehören vor allem die authentische Beteiligung möglichst vieler an möglichst vielen öffentlichen Angelegenheiten und die politische Partizipation als Weg zur Interessensfindung und Interessensäußerung, zum Interessenausgleich, zur Kommunikation, Verständigung und wechselseitigen Bildung sowie als Mittel zur Einigung unter den Abstimmungsberechtigten (vgl. Schmidt 2000: 253).

Die verschiedenen Theorieansätze unterscheiden sich weiters auch hinsichtlich der Stärke des jeweils befürworteten Politisierungsschubes. Gemäßigte Vertreter der partizipatorischen Demokratielehre streben nach dosierter Erweiterung der Beteiligungschancen in der Gesellschaft und gegebenenfalls in der Wirtschaft, beispielsweise die Fürsprecher der „workplace democracy“, der politischen Beteiligung in der Arbeitswelt. Umfassende Politisierung favorisieren demgegenüber radikale Vertreter der partizipativen Theorie. Sie streben nach „Totalpolitisierung“, so die treffende Wortwahl Guggenbergers (1995: 87). Ihnen ist alles politisch. Zugrunde liegt ein äußerst „expansionistischer Politikbegriff“.

Die einzelnen Theorien und Vertreter haben jeweils eigene Akzente, die sich in den Bezeichnungen widerspiegeln. Die zentralen demokratietheoretischen Etikettierungen sind die „starke Demokratie“ (Barber 1994²⁴), „assoziative Demokratie“ (Hirst 1994²⁵), „dialogische Demokratie“ (Giddens 1997²⁶), „expansive Demokratie“ (Warren 1992²⁷) und deliberative Demokratie (Fishkin 1991²⁸,

²⁴ Barber, Benjamin R. (1994, engl. 1984): Starke Demokratie. Über die Teilhabe am Politischen, Hamburg.

²⁵ Hirst, Paul (1994): New Forms of Economic and Social Governance, Cambridge. Bei der assoziativen Demokratie wird demokratisches Handeln primär in die Hände intermediärer Organisationen und Verbände gelegt. Die organisierte Zivilgesellschaft gestaltet über intermediäre, assoziative Organisationen politische Entscheidungen aktiv mit. Diese Überlegungen setzen allerdings ein hinreichend funktionierendes System der verbandlichen Interessensvermittlung voraus (vgl. Walk 2008: 80f)

²⁶ Giddens, Anthony (1997): Jenseits von Links und Rechts, Frankfurt a. M.

²⁷ Warren, Mark (1992): Democratic Theory and Self-Transformation, in: APSR 86, 8-23

²⁸ Fishkin, James S (1991): Democracy and Deliberation, New Haven/London

Habermas 1992²⁹, 1999³⁰). Der Begriff „Partizipatorische Demokratietheorie“, der auch als Überbegriff verwendet wird, wurde von Pateman (1970³¹) und Bachrach (1970³²) geprägt (Schmidt 2000: 251).

Das integrative Moment dieser Ansätze und Etikettierungen besteht in der Kritik an den Institutionen der liberalen Demokratie. Diese Kritik richtet sich im Kern gegen die konsequente Anwendung des Repräsentationsprinzips und gegen die zentrale Bedeutung der politischen Wahl als Mechanismus der Interessensaggregation (vgl. Zittel 2004: 58). Bemängelt wird die wachsende Diskrepanz zwischen dem Kreis der an öffentlichen Entscheidungen Beteiligten und den von ihnen Betroffenen sowie die Differenz zwischen Entscheidungszuständigkeit und Entscheidungsreichweite (vgl. Walk 2008: 80). Die institutionellen Schranken, die politischer Beteiligung in der liberalen Demokratie gezogen sind, werden im Rahmen dieser Kritik in einen ursächlichen Zusammenhang mit dem Phänomen der geringen Beteiligungsbereitschaft gesetzt.

Der kleinste gemeinsame Nenner einer Theorie der partizipativen Demokratie besteht somit in der Forderung nach Verfahren und Institutionen, die ein höheres Maß an politischer Beteiligung ermöglichen (vgl. Zittel 2004: 58).

Einen hinsichtlich der Problemstellung dieser Arbeit sehr interessanten Ansatz vertritt Robert A. Dahl. Er sieht in der partizipatorischen Demokratie ein notwendiges Gegengewicht gegen die undemokratische Verfassungslage, die durch die zunehmende Internationalisierung und Globalisierung von Politik und Wirtschaft hervorgerufen werde (Dahl 1994³³, 1998³⁴). Internationale und supranationale Organisationen beispielsweise seien weithin unverzichtbar zur Regelung globaler

²⁹ Habermas, Jürgen (1992): Drei normative Modelle der Demokratie: Zum Begriff deliberativer Politik. In: Münkler, Herfried (Hg.): Die Chancen der Freiheit. Grundprobleme der Demokratie, München, Zürich, 11-24

³⁰ Habermas, Jürgen (1999): Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur Politischen Theorie, Frankfurt a. M.

³¹ Pateman, Carole (1970): Participation and Democratic Theory, London.

³² Bachrach, Peter (1970): Die Theorie demokratischer Elitenherrschaft, Frankfurt a. M.

³³ Dahl, Robert A. (1994): A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation, in: PSQ 109, 23-34.

³⁴ Dahl, Robert A. (1998): On Democracy, New Haven/London.

Probleme. Doch aufgrund ihres Demokratiedefizits geraten sie in Konflikt mit der nationalstaatlich verankerten Demokratie. Das Dilemma von effektiver Problemlösung auf inter- oder supranationaler Ebene und reduzierter BürgerInnenbeteiligung könne nur gelöst werden, wenn das Demokratiedefizit der inter- und supranationalen Organisationen durch Erweiterung der Diskussions-, Beteiligungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten auf nationalstaatlicher oder subnationaler Ebene ausgeglichen werde (vgl. Schmidt 2000: 254f).

Im Speziellen soll nun auf den vom Politikwissenschaftler und Stadt- und Regionalforscher Jörg Bogumil geprägten Begriff der kooperativen Demokratie eingegangen werden, da damit vor allem die systematische Beteiligung von BürgerInnen an der Politik auf kommunaler Ebene gemeint ist. Bogumil versteht unter kooperativer Demokratie

„nicht gesetzlich vorgeschriebene, also freiwillige, dialogisch orientierte und auf kooperative Problemlösungen angelegte Verfahren der Bürger- und Verbändebeteiligung an der Politikformulierung und an der Politikumsetzung. Diese Verfahren richten sich auf kommunaler Ebene sowohl an einzelne Bürger als auch an Vereine, Initiativen und Verbände“ (Bogumil 2001: 212).

Kooperative Demokratie beinhaltet sowohl die Mitgestaltung der BürgerInnen an der Dienstleistungsproduktion (Mitgestaltungsrolle) als auch Formen der Mitentscheidung durch mehr BürgerInnenbeteiligung an Planungs- und Entscheidungsprozessen (Auftraggeberrolle). Insgesamt nennt Bogumil neben traditionellen Formen korporatistischer Verbändebeteiligung vielfältige Formen kooperativer Demokratie auf kommunaler Ebene:

Als Beispiele für Beteiligungsformen im Rahmen der Auftraggeberfunktion nennt Bogumil Bürgerforen, Planungszellen, Mediationsverfahren³⁵ und Lokale Agenda-Prozesse, wobei bei letzterem verschiedene kooperative Beteiligungsformen

³⁵ Bei Bürgerforen wie z.B. Zukunftswerkstätten u. Stadtteilforen, melden sich die BürgerInnen von sich aus zur Teilnahme, während bei Planungszellen ca. 15 bis 30 BürgerInnen per Zufallsstichprobe ausgewählt werden, die von ihren sonstigen Verpflichtungen befreit sind und für den Verlust von Frei- und Arbeitszeit entschädigt werden. Bei Mediationsverfahren versucht ein unparteiischer Mediator, verschiedene Konfliktparteien an einen Tisch zu bringen und im Rahmen eines Diskussionsprozesses zu einer einvernehmlichen Lösung zu kommen. Dieses Verfahren findet vor allem bei Planungsvorhaben im Umweltbereich statt (vgl. Bogumil 2001: 220).

eingesetzt werden. Neben solchen punktuellen kooperativen Planungsprojekten, nennt Bogumil Beiräte, wie beispielsweise Jugendbeiräte oder Seniorenbeiräte, als dauerhafte kooperative Beteiligungsformen. Kooperative Beteiligungsformen in der Auftraggeberrolle beinhalten im Gegensatz zu den traditionellen Beteiligungsangeboten im Rahmen der Auftraggeberrolle (z.B. BürgerInnenbefragungen, BürgerInnenversammlungen) in der Regel eine intensive und kontinuierliche Mitarbeit von den BürgerInnen (vgl. Bogumil 2001: 220).

Im Bereich der Mitgestaltungsrolle an der Dienstleistungsproduktion unterscheidet Bogumil zwischen Selbstverwaltung (z.B. Clubhäuser, Sport- und Freizeitanlagen, Sport- und Kulturveranstaltungen); Selbstorganisation und Selbsthilfe von Vereinen und Initiativen (z.B. Selbsthilfegruppen, Initiativen zur Verbesserung der Wohn- und Lebensqualität) und Förderung individuellen Engagements (z.B. Tauschbörsen nichtmarktlicher Dienstleistungen oder Freiwilligenzentren) (vgl. Bogumil 2001: 220).

Die Ziele kooperativer Demokratieformen liegen neben der Stärkung der Legitimation vor allem auch in der Verbesserung der Effektivität und Effizienz kommunalen Handelns – die Kommunalpolitik kann somit von kooperativer BürgerInnenbeteiligung profitieren. Die BürgerInnen können in solchen dialogorientierten Verfahren ihre Wünsche differenzierter artikulieren und sind gleichzeitig auch besser über die Planungsabsichten der formalen EntscheidungsträgerInnen informiert. Die Kooperation mit gesellschaftlichen AkteurInnen kann helfen, nicht intendierte Folgen und Implementationswiderstände von regulativer Politik zu vermeiden (vgl. Bogumil 2002: 160).

Zur Entschärfung der mit dialogorientierten Verfahren verbundenen Problemlagen wie sozialer Selektivität, Motivationsproblemen, hohem Aufwand, etc. bedarf es aus Sicht Bogumils eines klugen Partizipationsmanagements. Für Bogumil sind hier die gewählten MandatsträgerInnen gefragt, regulierend einzugreifen und vor allem für eine ausgewogene Beteiligung aller Bevölkerungsschichten zu sorgen (vgl. Bogumil 2002: 163f).

Aus einer theoretischen Perspektive deutet Bogumil kooperative Demokratie als Koordinierung von Politik und Verwaltung, zivilgesellschaftlichen und privatwirtschaftlichen AkteurInnen in Netzwerken, die von Politik und Verwaltung in

der Regel für einen mittelfristigen Zeitraum „inszeniert“ wird. Allerdings kommt der Politik in diesen Netzwerken in der Regel das Letztentscheidungsrecht zu. In der kooperativen Demokratie können in der Regel keine verbindlichen Entscheidungen getroffen oder an RepräsentantInnen delegiert werden. Sowohl beim Einsatz als auch bei der Umsetzung von Beteiligungsergebnissen ist man in starkem Maße auf die kommunalen EntscheidungsträgerInnen angewiesen (vgl. Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006: 13f)

Für Bogumil ersetzen kooperative Demokratieformen keineswegs die bestehenden Formen repräsentativer und direkter demokratischer Willensbildung, sondern ergänzen diese. Dennoch ist ihr Einsatz alles andere als selbstverständlich, da er auf einem Machtverzicht von MandatsträgerInnen oder der Verwaltung beruht. Für Bogumil (2002: 161) bedeutet dies jedoch keinen hohen Machtverlust:

"Aber auch wenn die Kommunalvertretung und Verwaltung in einzelnen klar umrissenen Fragen Kompetenzen an die Bürger abgeben müssen und nur in zu begründenden Einzelfällen von den Beteiligungsergebnissen abweichen können, ist dieser Machtverlust nicht zu hoch einzuschätzen, denn in der Regel wird nur ein kleiner Teil der Verantwortung auf die Bürger übertragen. Alle grundlegenden Fragen der städtischen Gesamtentwicklung unterliegen weiter der Verantwortung der Kommunalpolitik. Kooperative Demokratie findet also immer nur im Schatten der Hierarchie bzw. des Mehrheitsprinzips statt."

Da die Kooperation im Prinzip jederzeit wieder zurückgenommen werden kann, sieht Bogumil auch die Verhandlungszwänge als nicht so weitreichend wie den Aufbau von Vetopositionen durch direktdemokratische Instrumente (vgl. Bogumil 2001: 247).

Die kooperative Demokratie als normatives Konzept ist stark an den derzeitigen kommunalen Entscheidungsstrukturen orientiert und Bogumil räumt ein, dass sie im Gegensatz zu anderen normativen partizipativen Konzepten keine Kontrolle von Herrschaft, eine umfassende Partizipation oder gar eine „ideale Sprechsituation“ garantiere. Ausgehend von als gegeben angenommenen Strukturen soll sie in einem inhaltlich und zeitlich beschränkten Maße die von den kommunalen EntscheidungsträgerInnen stark vorstrukturierte Beteiligung von BürgerInnen und Verbänden gewährleisten. Diese Beschränkungen und weitgehend realistische Annahmen in Bezug auf die Beteiligungsbereitschaft und –ressourcen der

BürgerInnen sollen auch zu einer im Vergleich zu deliberativen und anderen partizipativen Ansätzen höheren Realisierbarkeit der kooperativen Demokratie führen. Das Konzept der kooperativen Demokratie will eine Überforderung der BürgerInnen vermeiden, konfrontiert aber die ebenfalls auf Ehrenamtlichkeit basierende Kommunalpolitik mit den Anforderungen eines in den Rathäusern erst noch zu etablierenden Partizipationsmanagements. Für Bogumil hängen die Leistungen der kooperativen Demokratie deswegen nicht zuletzt von der Lernfähigkeit der repräsentativen Demokratie ab (vgl. Holtkamp/Bogumil/Kißler 2006: 104f u. 270).

2.4.3. Differenzierung zwischen partizipativer und direkter Demokratie

Zunächst lässt sich feststellen, dass partizipative Demokratie direkte Demokratie in dem Sinne ist, dass sie ebenfalls keine Zwischeninstanzen bzw. repräsentativen Übertragungsmechanismen kennt, sondern das Volk unmittelbar eine Entscheidung trifft. Unter direkter Demokratie werden im heutigen politikwissenschaftlichen Verständnis jedoch meist nur die klassischen direktdemokratischen, verfassten Instrumente gemeint, die Mitwirkung durch die Teilnahme an Abstimmungen ermöglichen. Wie die bisherigen Ausführungen zeigen, geht die partizipative Demokratie in ihren Anliegen und Ansätzen weit darüber hinaus. Für Sartori (1997:123f) etwa ist die Referendums- oder Abstimmungsdemokratie eine direkte Demokratie der isolierten Einzelnen und nicht der interagierenden BürgerInnen. Durch das Fehlen der Interaktion sieht er die normativen Ansprüche der partizipatorischen Demokratie nicht erfüllt (vgl. Fuchs 2004: 43). Der Partizipationbegriff der partizipativen Demokratie hat somit eine andere Qualität: ihr geht es nicht nur um Mitwirkung durch Abstimmung und Entscheidung in einer Sache an sich, sondern im Sinne der Prozessorientierung bereits um die Teilhabe an der vorgelagerten Willensbildung, wo durch Diskurs und Diskussion ein möglichst breiter Konsens gefunden werden soll.

Gemeinsam ist beiden Demokratiemodellen jedoch das grundsätzliche Ziel einer breiteren Einbindung und Mitwirkung der BürgerInnen in politische Entscheidungen.

2.4.4. Schwächen und Probleme der partizipativen Demokratie

Insgesamt ist die partizipative Demokratietheorie in der wissenschaftlichen Literatur strittig. Schmidt fasst die kritischen Stimmen in sechs Argumenten zusammen (2000: 261-265). Ein Hauptkritikpunkt ist zunächst, dass die partizipatorische Demokratietheorie oft nur normativ und zu wenig erfahrungswissenschaftlich abgesichert sei. Soll-Werte werden mitunter unrealistisch hoch gesteckt. Kritisiert wird dabei vor allem, ein oftmals als allgemein gültig unterstelltes Interesse des Volkes nicht nur an den Endresultaten, sondern auch am Prozess der Partizipation. KritikerInnen halten dem entgegen, dass dabei die unterschiedlichen Bedingungen der gesellschaftlichen Gruppen nicht mit in Betracht gezogen werden, denn Belohnung und Anreiz für Partizipation seien in der Gesellschaft sehr unterschiedlich verteilt.

Weiters wird der partizipatorischen Theorie „Tocquevilles Problem“ entgegengehalten, wonach umfassende Demokratisierung die Gefahr des Minderheits- oder Mehrheitsdespotismus steigere. SkeptikerInnen befürchten, dass sich unter dem Deckmantel von partizipativer Demokratie einzelne Interessen zum Nachteil des Allgemeinwohls durchsetzen würden. Denn politisch bereits aktive Segmente der Bevölkerung (Männer, Gebildete, Mittelschicht), ressourcen- und organisationsstarke Gruppen übernehmen auch partizipative Verfahren. Sie haben Zeit, Geld und Know-How, um sich an den entsprechenden Prozessen zu beteiligen und damit die Berücksichtigung ihrer Präferenzen sicher zu stellen (vgl. Geißel 2008: 31).

Ein nächster Kritikpunkt ist die befürchtete Destabilisierung der politischen Ordnung durch eine zu expansive Demokratie. Durch den erzeugten Überschuss an Beteiligung und Ansprüchen gegenüber dem politischen System werde die erforderliche Balance zwischen Konflikt und Konsens sowie zwischen Aktivismus und Apathie unterminiert.

Des Weiteren wird der partizipatorischen Demokratietheorie auch Eindimensionalität bzw. mangelnde Komplexität vorgeworfen. Indem die Maximierung politischer

Beteiligung im Mittelpunkt stehe, würden Aspekte wie Qualität, Effizienz und Folgeprobleme politischer Entscheidungen vernachlässigt bleiben. Von Alemann (1975: 15) formuliert diesen Kritikpunkt folgendermaßen:

„Auch partizipatorische Demokratie, die ein Maximum an gesellschaftlicher Mitbestimmung in allen Teilbereichen realisiert, ist nur denkbar als „effiziente“ Demokratie, die Entscheidungskompetenz und Durchführungskontrolle zu fixieren fähig ist. Allzuständigkeit und permanente Offenheit der Entscheidung zugunsten der „Basis“ sind zuwenig als Kriterien einer demokratischen Organisationsform.“

Kritisiert wird die Theorie auch für ihr zu optimistisches Menschenbild, bei dem übersehen werde, dass der Mensch ein Maximierer individuellen Eigennutzens und nur unter speziellen Bedingungen zu gemeinwohlorientierter Kooperation willens und fähig sei. In eine ähnliche Richtung geht auch der zentrale Kritikpunkt, dass die politischen Kompetenzen und Ressourcen der durchschnittlichen BürgerInnen bei weitem überschätzt werden. In Wirklichkeit sei aber der Informationsstand zu politischen Sachverhalten und Entscheidungsalternativen niedrig. Das Zeitbudget und auch das Interesse an politischen Fragen seien meist so begrenzt, dass sie der Beteiligung an möglichst vielen wichtigen Abstimmungen über öffentliche Angelegenheiten entgegenstehen.

Angesichts all dieser Problemlagen überwiegen in der wissenschaftlichen Literatur die pessimistischen Einschätzungen, was die Umsetzung von umfassenden partizipativ-demokratischen Modellen betrifft. Stellvertretend sei hier eine Bewertung von Scharpf (1970: 63) genannt:

„Solange nicht ein mit dem Postulat der Selbstbestimmung unvereinbarer totalitärer Zwang zur Partizipation ausgeübt wird, spricht darum alles gegen die Realisierbarkeit von Modellen, die politische Entscheidungen auch nur näherungsweise auf die gleiche Mitwirkung aller Bürger zurückführen wollen.“

2.5. Zwischenresümee: Das Verhältnis zwischen repräsentativer und partizipativer Demokratie

Als Grundlage für die Beschreibung des Verhältnisses zwischen repräsentativer und partizipativer Demokratie werden zunächst nochmals die Grundanliegen, Partizipationsbegriffe und –formen dieser Demokratiemodelle gegenübergestellt:

Das vorrangige Ziel der repräsentativen Demokratie liegt auf dem Zustandekommen verantwortlicher und zurechenbarer Entscheidungen. Ihr liegt somit ein instrumenteller bzw. zweckrationaler Partizipationsbegriff zugrunde. Der Begriff „Demokratie als Methode“ von Schumpeter drückt dies sehr deutlich aus. Die zentralen Formen der Partizipation als verfasst/repräsentativ/konventionell kategorisiert werden. Im Mittelpunkt stehen dabei die Teilnahme an Wahlen sowie Parteiaktivitäten. Der Prozess der politischen Willensbildung geschieht vor allem über die Parteien und Wahlen. Eine strenge Arbeitsteilung zwischen politischen Eliten und der Masse der Bevölkerung gilt als unabdingbar. Zugrunde liegt insgesamt ein enger Politikbegriff.

Das grundsätzliche Anliegen partizipativer Demokratie ist hingegen politische Beteiligung möglichst vieler über möglichst vieles. Regieren soll durch Mitwirkung und Diskussion geschehen. Es handelt sich vor allem um problemorientierte Partizipation, wobei die Partizipationsformen unter die Kategorie nicht verfasst/direkt fallen und oft einen stark informellen Charakter besitzen. Je nach konkretem Instrument wird somit auch der Grad der öffentlichen Anerkennung unterschiedlich sein. Die Zuordnung konventionell/unkonventionell lässt sich somit nicht per se für partizipativen Beteiligungsformen treffen. Indem politischer Beteiligung ein sehr hoher Eigenwert beigemessen wird, liegt ein normatives Verständnis von Partizipation vor, das in einen viel breiteren Politikbegriff eingebettet ist.

Es lässt sich somit feststellen, dass sich die liberale, repräsentative Demokratie und die partizipative Demokratie in ihren demokratiethoretischen Zugängen und grundsätzlichen Konzeptionen diametral gegenüberstehen. Basierend auf einem unterschiedlichen Menschenbild und einem unterschiedlichen Partizipationsverständnis stehen bei der repräsentativen Demokratie die Ergebnisse bzw. die Output-Orientierung im Vordergrund. Bei der partizipativen Demokratie

hingegen steht die Prozessorientierung und somit die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung selbst im Mittelpunkt.

Über das Verhältnis dieser beiden Demokratiemodelle und darüber, inwieweit sie in der Praxis miteinander verträglich sind, gibt es in der wissenschaftlichen Literatur naturgemäß verschiedene Ansichten und Zugänge. Auch innerhalb der TheoretikerInnen der partizipativen Demokratie fällt dieser Befund anders aus, je nachdem, ob es sich um gemäßigte oder radikalere VertreterInnen handelt. Benjamin Barber (1994³⁶) etwa vertritt die These, dass Repräsentation Partizipation zerstöre und somit die Grundlage von Demokratie unterminiere. Dieser Auffassung zufolge ist die althergebrachte liberale Repräsentativdemokratie im Wesentlichen nur kümmerliche Demokratie, die notwendigerweise mit Teilnahmslosigkeit und Entfremdung der BürgerInnen einhergehe und sich von innen her zerstöre, sofern ihr nicht durch Auf- und Ausbau partizipatorischer Demokratie Paroli geboten werde (vgl. Schmidt 2000: 254).

Insgesamt sprechen sich jedoch die meisten Demokratietheoretiker deutlich gegen ein gegenseitiges „Ausspielen“ der beiden Demokratiemodelle aus, so etwa Schmitz und von Alemann:

„Partizipation und Repräsentation sind aufeinander bezogen und miteinander verträglich. Die Unverträglichkeit entsteht erst, wenn man, im Bannkreis eines zu eng gefaßten Partizipationsbegriffs, die einzelnen Elemente der repräsentativen Demokratie plebiszitär uminterpretiert. (...) Daß Wahlen keine inhaltliche Beauftragung sind, es nicht sein können, wird dann zum Einwand gegen Wahlen und zum Anlaß, Partizipation gegen Repräsentation auszuspielen.“ (Schmitz 1983: 46).

„Die Polarität von der Identifizierung der Repräsentation auf der einen und der Basispartizipation auf der anderen Seite als jeweils wahrem demokratischen Prinzip führt jedenfalls in eine Sackgasse. Genauso verhält es sich mit der Gegenüberstellung von Effizienz und Demokratie.“ (von Alemann 1975: 15).

Vielmehr werden die beiden Demokratiemodelle von vielen DemokratietheoretikerInnen trotz Spannungsverhältnis meist als miteinander verträglich und sogar als sinnvolle gegenseitige Ergänzung beurteilt:

³⁶ Barber, Benjamin (1994): Starke Demokratie – Über die Teilhabe am Politischen, Hamburg.

„Es ist jedoch weder zwingend noch notwendig, repräsentative und plebiszitäre Demokratie gegeneinander auszuspielen. Im Gegenteil: Repräsentative und plebiszitäre Demokratie und ihre Hauptkomponenten schließen sich prinzipiell wie politisch-praktisch überhaupt nicht aus, sondern können sich durchaus sinnvoll ergänzen.“ (Waschkuhn 1998: 513).

„Wichtiger erscheint mir der Hinweis, daß es keinen Grund gibt, die Partizipation und Repräsentation entgegensetzen. (...) Die Wahl ist ein partizipativer und eben deshalb repräsentationsbegründender Akt: teilnehmendes Handeln seitens des Bürgers, Kreation des Repräsentanten, Legitimation des Repräsentanten, als Repräsentant nach bestem Wissen und Gewissen stellvertretend und bindend für die Repräsentierten zu handeln.“ (Schmitz 1983: 46f).

Direkte und partizipative Demokratie werden des weiteren geradezu als Mittel gesehen, um die repräsentative Demokratie längerfristig zu festigen. So sind etwa Pelinka/Rosenberger (2003: 88f) der Meinung, dass – auf Österreich bezogen - partizipatorische und direkte Demokratie als Herausforderung der repräsentativen Demokratie sowie zum Rückbau des Parteien- und Verbändestaates letztlich die repräsentative Demokratie stabilisieren und stärken könnten, in dem Sinne, dass sie als Machtkorrektiv wirken könnten. Einzuräumen ist, dass durch die ergänzende Einführung direktdemokratischer Formen in eine grundsätzlich repräsentative Demokratie selbstverständlich die Konsens- und Entscheidungsfindungskosten wachsen und sich die Entscheidungsprozesse an sich verändern, allerdings können dadurch Politikblockaden aufgelöst und Handlungskorridore vergrößert werden (vgl. Waschkuhn 1998: 513).

Schüttemeyer (2000: 604) geht davon aus, dass die Forderung nach mehr partizipativer und direkter Demokratie und Diskussionen über die Geltung der Mehrheitsregel nicht automatisch als grundsätzliche Absagen an die repräsentative Demokratie zu verstehen seien, sondern nicht zuletzt als Mahnung der Repräsentierten an die RepräsentantInnen, die kommunikative Gegenleistung der Repräsentation zu erfüllen. Schüttemeyer spricht damit den für repräsentative Demokratie so zentralen Aspekt der Responsivität an, auf den in Kapitel 2.3.1. bereits näher eingegangen wurde. Auch für Schüttemeyer sind somit Änderungen des Mischungsverhältnisses zwischen repräsentativer Demokratie und plebiszitären,

partizipativen Elementen möglich, da beide jeweils Elemente des anderen enthalten. Sie plädiert allerdings, wie viele andere auch, dafür, die prinzipielle Grenze zu wahren:

„Repräsentative Demokratie als politische Organisation pluralistischer Gesellschaft wird gesprengt, wenn die Fiktion der Identität von Regierenden und Regierten Platz greift und nicht mehr Halt macht vor dem Monopol des Parlaments in der repräsentativen Demokratie, in offener und öffentlicher Kommunikation zwischen Wählern und Gewählten Interessen mit dem Gemeinwohl abzugleichen und daraus allgemeinverbindliche und vor der Allgemeinheit zu verantwortende Entscheidungen zu treffen.“ (Schüttemeyer 2000: 605).

Abgesehen davon, dass repräsentative Einrichtungen auch die Wirkung haben, die Kosten politischer Teilnahme zu senken, ist das wesentlichste Argumente für die Wahrung der Grenzziehung die Tatsache, dass das Institut der Wahl als zentrales Element der repräsentativen Demokratie, die politische Partizipation erst zu einer Chance für alle BürgerInnen macht. Denn Wählen ist der einfachste, niederschwelligste Akt politischer Partizipation und somit die egalitärste Form (vgl. Schmitz 1983: 47).

Denkt man an die vielfältigen – vor allem auch individuellen – Bedingungsfaktoren politischer Partizipation – Stichwort Zeit, Energie, Können, wie in Kapitel 2.2.2. beschrieben, – würde ein rein partizipatorisches Demokratiesystem ohne jegliche repräsentative Einrichtungen, wohl realistischerweise zum faktischen Ausschluss weiter Teile der Bevölkerung führen.

Insgesamt wird in der politikwissenschaftlichen Literatur daher auch keine Verdrängung repräsentativer durch partizipativer Demokratie prophezeit, sondern eine sich abzeichnende Koexistenz von alten und neuen Partizipationsformen geortet. So meinen etwa Pfenning/Beninghaus (2008: 197):

„Heute bedeutet politische Partizipation zusätzlich ein zeitweise projektbezogenes Engagement in losem institutionellem Rahmen auf Basis freiwilliger Bereitschaft. Dieses Partizipationsinstrument ersetzt nicht zwingend die klassische Form. (...) Insgesamt erscheint politische Partizipation in der heutigen Moderne als ein Mosaik bunter institutioneller Optionen und individueller Opportunitäten. Soziologen würden von Ausdifferenzierung sprechen.“

Die Gegenüberstellung der beiden Demokratiemodelle veranschaulicht somit, dass Demokratie kein starres Gefüge ist, sondern durch eine permanente, vielfältige Dynamik gekennzeichnet ist, wofür verschiedenste – teilweise gegensätzliche – Ansprüche ausschlaggebend sind. Shell (2000: 114) meint dazu:

„Sie (die Demokratie, Anm.) bleibt ein komplexes System, in dem die unterschiedlichen Forderungen nach Effizienz und Partizipation, nach Gleichheit und Vielfalt, nach individueller Freiheit und kollektiver Verantwortung in einem ständigen Prozeß des Ausgleichs verschränkt werden müssen.“

In Bezug auf die zentrale Fragestellung - Machtverlust oder Weiterentwicklung der repräsentativen Demokratie – kann daher auf einer allgemeinen Ebene vorerst festgehalten werden, dass die Forderungen nach verstärkter BürgerInnenbeteiligung und auch der Einsatz von neuen Beteiligungsformen nicht zu einem Machtverlust repräsentativer Demokratie führen, sondern als Weiterentwicklung bzw. durchaus auch als Mittel zur Stabilisierung repräsentativen Demokratie gewertet werden können. In der bisherigen politischen Praxis sind partizipative Beteiligungsformen als Ergänzung repräsentativen Partizipationsinstrumenten eingesetzt. Dass der ergänzende Einsatz von Instrumenten der BürgerInnenbeteiligung jedoch durchaus auf einem gewissen Machtverzicht von MandatsträgerInnen beruht, beschreibt Bogumil in seinem Modell der kooperativen Demokratie.

3. Kommunalpolitik in Österreich

3.1. Rechtliche Grundlagen

Art. 2 B-VG bestimmt die Republik Österreich als Bundesstaat, der aus den neun selbständigen Bundesländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Oberösterreich, Salzburg, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Wien gebildet wird. Abgesehen von der Bundeshauptstadt Wien, die zugleich Bundesland und Gemeinde mit eigenem Statut (Stadtrecht) ist, sind die restlichen acht Bundesländer in Gemeinden unterteilt, welche die kleinste, territorial definierte Einheit des österreichischen politischen Systems darstellen. Die einzelnen Gemeinden haben – ausgenommen die in der Gemeindeverfassungsnovelle von 1962 genannten Statutargemeinden – keine Bestandsgarantie.³⁷ Generell liegt die Kompetenz zur Regelung der Gemeindeorganisation bei den Ländern, wodurch diese auch bei der Gliederung des Landesgebietes in Gemeinden weit gehend frei sind (vgl. Fallend u.a. 2001: 45f; Neuhofer 2004).

Mit Stand Jänner 2009 gibt es in Österreich 2.357 Gemeinden (www.gemeindebund.at [3. 1. 2009]). Ein Viertel davon hat bis zu 1.000 und drei Viertel bis zu 2.500 EinwohnerInnen. Fast die Hälfte der österreichischen Bevölkerung (44,5%) lebt in einer Gemeinde mit einer EinwohnerInnenzahl zwischen 500 und 5000. Österreich ist daher geprägt von der Klein- und Mittelgemeinde (vgl. Steininger 2006: 992).

³⁷ Von Gemeindezusammenlegungen erhoffte man sich eine Steigerung der wirtschaftlichen Leistungskraft und der administrativen Effizienz der Gemeinden. In der Folge wurde etwa im Zeitraum von 1960 bis 1970 durch Kommunalstrukturreformen die Zahl der Gemeinden von 3.998 auf 2.665 gesenkt (vgl. Fallend u.a. 2001: 45f). Die Erwartungen, dass durch die Gemeindezusammenlegungen zu Großgemeinden die wirtschaftliche und verwaltungsmäßige Leistungskraft steigt, haben sich jedoch nicht voll erfüllt; vielmehr musste man feststellen, dass mit der zunehmenden Größe der Gemeinde die Gefahr einer stärkeren Bürokratisierung und der Verlust der Bürgernähe groß sind. Man kann die Gemeinde nicht als bloßen Verwaltungssprengel begreifen, sondern die Gemeinde ist eine gewachsene, örtliche Gemeinschaft zur Bewältigung der örtlichen Probleme (vgl. Neuhofer 1997: 868).

Die Gemeinden sind nach Art. 116 Abs. 1 B-VG Gebietskörperschaften³⁸ mit dem Recht auf Selbstverwaltung und zugleich Verwaltungssprengel. Mit der zuerst genannten Eigenschaft wird die Tätigkeit im Rahmen des eigenen, mit der zweitgenannten Eigenschaft die Tätigkeit im Rahmen des übertragenen Wirkungsbereichs angesprochen (siehe dazu Kapitel 3.2.1.). Jede Gemeinde ist ferner juristische Person und selbständiger Wirtschaftskörper. Sie hat das Recht, innerhalb der Schranken der allgemeinen Bundes- und Landesgesetze Vermögen aller Art zu besitzen, zu erwerben und darüber zu verfügen, wirtschaftliche Unternehmungen zu betreiben sowie im Rahmen der Finanzverfassung ihren Haushalt selbstständig zu führen und Abgaben und Gebühren einzuhoben (vgl. Stolzlechner 2001: 232).

Die Gemeindeselbstverwaltung hat in Österreich eine lange Tradition. Schon das provisorische Gemeindegesetz 1849 proklamierte den auch heute noch geltenden Grundsatz: Die Grundfeste des freien Staates ist die freie Gemeinde. Neue Kraft bekam die Gemeindeselbstverwaltung durch die Gemeindeverfassungsnovelle 1962 (Art. 115-120 B-VG). Die relativ weitgehende Gemeindeselbstverwaltung Österreichs hat auch in der „Europäischen Charta der lokalen Selbstverwaltung“, die 1988 von Österreich ratifiziert wurde, einen Niederschlag gefunden (vgl. Neuhofer 2004; Näheres zur Entwicklung der Gemeindeselbstverwaltung siehe ebd. sowie Weber 2002).

Unabhängig von geografischer Größe, EinwohnerInnenzahl oder etwa wirtschaftlicher Stärke haben nach der Bundesverfassung alle Gemeinden die gleiche rechtliche Stellung, d. h. den gleichen Aufgabenbereich sowie die gleiche Organisation. Dies ist durch den Grundsatz der „abstrakten Einheitsgemeinde“ begründet. Eine Ausnahme bilden jedoch die „Städte mit eigenem Statut“. Diese

³⁸ Eine Gebietskörperschaft ist eine juristische Person öffentlichen Rechts, deren Rechtsakte alle Personen erfassen, die in einem örtlichen Naheverhältnis (z.B. Wohnsitz) zu ihrem Gebiet stehen. Neben den Gemeinden sind auch Bund und Länder Gebietskörperschaften (Stolzlechner 2001: 232).

werden durch ein eigenes Landesgesetz begründet, mit dem einer Gemeinde ein eigenes Statut (Stadtrecht) verliehen wird (vgl. Stolzlechner 2001: 232).³⁹

Als Interessensvertretungen der Gemeinden in Österreich fungieren der Österreichische Städtebund und der Österreichische Gemeindebund. Eine der zentralen Aufgaben ist die Vertretung der Gemeinden bei den Finanzausgleichsverhandlungen. Weiters sind sie in die Begutachtung all jener Gesetze und Verordnungen miteinbezogen, die die Interessen und Anliegen der Kommunen berühren⁴⁰ (vgl. Steininger 2006: 994).

Mit dem Beitritt Österreichs zur Europäischen Union haben sich die Rahmenbedingungen kommunalen Handelns und Regierens einschneidend verändert. Die Organisation der Gemeindeverwaltung fällt zwar nicht in die EG-Kompetenz, sondern bleibt der innerstaatlichen Regelung überlassen. Die Gemeinden sind jedoch in vielen Fällen an das EU-Recht gebunden, zum Beispiel nach dem EG-Vertrag: Kommunalwahlrecht für EU-BürgerInnen, Freizügigkeit der Person und der ArbeitnehmerInnen, freier Dienstleistungsverkehr, Daseinsvorsorge, etc. Insgesamt gehen schätzungsweise 60 bis 70 Prozent aller Regelungen, die die Gemeinden betreffen, auf Entscheidungen in der EU zurück. Insgesamt wird daher in der Politikwissenschaft von einer Europäisierung der lokalen Politikebene gesprochen (vgl. Steininger 2006: 1005; Neuhofer 2004).

Gleichzeitig waren und sind die Gemeinden selbst Wegbereiter für die europäische Einigung. Das Bundes-Verfassungsgesetz räumt dem Österreichischen

³⁹ Solche Gemeinden sind insofern „landesunmittelbar“, als zwischen ihnen und dem Land keine Bezirksverwaltung zwischengestaltet ist. Die Kompetenzen, die im Regelfall die Bezirksverwaltung wahrnimmt, gehen bei Statutarstädten an die Gemeinde. An Stelle des/der der Landesregierung unterstellten Bezirkshauptmannes/-frau fungiert der/die BürgermeisterIn bzw. der/die dem Stadtsenat unterstellte MagistratsdirektorIn. Gemeinden mit eigenem Statut haben gegenüber den anderen Gemeinden einen Autonomievorsprung: Das Land übergibt den Statutarstädten ein Mehr an Kompetenzen. Die Statutarstädte sind somit TrägerInnen des „Binnenföderalismus“ – der Verlagerung von Kompetenzen von den Ländern an die Gemeinden. Statutarstädte sind einerseits die größeren Städte, andererseits aber auch einige wenige kleinere Städte mit einer entsprechenden Tradition. Die 15 Statutarstädte sind Eisenstadt, Rust, Klagenfurt, Villach, Krems, St. Pölten, Waidhofen an der Ybbs, Wiener Neustadt, Wien, Linz, Steyr, Wels, Salzburg, Graz, Innsbruck. (vgl. Pelinka/Rosenberger 2003: 230).

⁴⁰ Den zentralen rechtlichen Rahmen für die Wahrnehmung der Interessensvertretung bildet die 1999 abgeschlossene Vereinbarung gemäß 15a B-VG zwischen Bund, Ländern und Gemeinden über einen Konsultationsmechanismus und einen künftigen Stabilitätspakt der Gebietskörperschaften.

Gemeindebund und dem Österreichischen Städtebund als Interessensvertretung der Gemeinden das Vorschlagsrecht für drei VertreterInnen im Ausschuss der Regionen der Europäischen Gemeinschaft sowie ein Informationsrecht und ein Recht zur Stellungnahme zu EU-Vorhaben des Bundes ein (vgl. Neuhofer 2004).

3.2. Aufgaben und Finanzen

Formal gesehen sind alle Gemeinden durch das bereits angeführte Prinzip der Einheitsgemeinde mit gleichen Rechten und Pflichten ausgestattet und haben somit auch den gleichen Aufgabenbereich. In der Realität unterscheiden sich die Aufgaben, die sie zu erledigen haben, und auch die rechtlichen, wirtschaftlichen und sonstigen Instrumente, die ihnen dafür zur Verfügung stehen, aber erheblich – je nach geografischer Lage, wirtschaftlicher und sozialer Struktur sowie Größe der betrachteten Gemeinde (vgl. Fallend u.a. 2001: 47). Besorgt werden die Aufgaben der Gemeinden von den gewählten Organen sowie den Gemeindebediensteten (vgl. Neuhofer 1997: 872).

3.2.1. Eigener und übertragener Wirkungsbereich

Der verfassungsrechtliche Aufgabenbereich der Gemeinde nach der Gemeindeverfassung 1962 gliedert sich in einen eigenen und in einen vom Bund oder Land übertragenen Wirkungsbereich. Sowohl im eigenen wie im übertragenen Wirkungsbereich sind Gemeindeaufgaben Verwaltungsaufgaben.

Im übertragenen Wirkungsbereich erledigen die Gemeinden die Vollziehung von Bundes- und Landesgesetzen, wobei sie wenig eigenständiges Gestaltungspotenzial haben (vgl. Weber 2002: 34). Das System ist analog der mittelbaren Bundesverwaltung gestaltet: Der/die BürgermeisterIn wird dabei funktionell als Bundes- bzw. Landesorgan tätig und ist an Weisungen der übergeordneten Organe gebunden und diesen verantwortlich. (vgl. Fallend u.a. 2001: 47). Insgesamt gibt es nur wenige Gesetze, die keine Mitwirkungsverpflichtung der Gemeinde enthalten, da sie durch die Nähe zu den BürgerInnen unentbehrlich ist. Als konkrete Beispiele

seien das Meldeamt, das Standesamt oder die Führung der Staatsbürgerschaftsevidenz genannt. (vgl. Neuhofer 1997: 874). Die Verantwortung der Gemeinde besteht in diesem Wirkungsbereich somit darin, eine effiziente und bürgerInnennahe Verwaltung zu gewährleisten (vgl. Atzwanger u.a. 2000: 33).

In den eigenen Wirkungsbereich, in dem die Gemeinden „autonom“, d.h. weisungsfrei handeln können, fallen „alle Angelegenheiten, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden“ (Art. 118 Abs. 2 B-VG). In hoheitlicher Form, d.h. durch staatliche Anordnung (Bescheide, Verordnungen), handeln die Gemeinden vor allem in den Bereichen der Sicherheits-, Gesundheits-, Sittlichkeits-, Veranstaltungs-, Markt-, Straßen-, Flurschutz-, Bau- und Feuerpolizei, bei der Verwaltung gemeindlicher Verkehrsflächen und der örtlichen Raumplanung (vgl. Fallend u.a. 2001: 47).

Hinsichtlich der Gemeindetätigkeiten im Rahmen der Gemeindeselbstverwaltung ist in den letzten Jahrzehnten ein deutlicher Aufgabenwandel zu verzeichnen. Schwerpunkte im eigenen Wirkungsbereich sind heutzutage nicht mehr die behördlichen Tätigkeiten der Gemeinde, sondern die Erbringung von Serviceleistungen für die BürgerInnen. Insgesamt hat sich die Gemeinde von der Ordnungsgemeinde zu einer Dienstleistungsgemeinde entwickelt. Zu den Leistungen der Daseinsvorsorge durch die Gemeinden für die GemeindegängerInnen zählen insbesondere: Kindergarten, Volks-, Haupt- und Sonderschulen, Wasserversorgung, Abwasser- und Abfallentsorgung, Gemeindestraßen, Straßenbeleuchtung, Freizeiteinrichtungen, Rettung, Feuerwehr, Altenpflege, Förderungen für örtliche Vereine, Wirtschaft, Tourismus und vieles andere. Etwa 90 % der Ausgaben der Gemeinden entfallen auf solche Dienstleistungen. Für deren Erbringung bedienen sich die Gemeinden zum Teil auch privater Unternehmen. Bedingt durch Aspekte der Verwaltungsökonomie und die Einsparung von Kosten haben sich zunehmend auch verschiedenste Kooperations- und Koordinationsinstrumente zwischen den Gemeinden entwickelt und bewährt (Weber 2002: 61). Die Formen der Zusammenarbeit reichen von Gemeindeverbänden im Sinne des Art. 116a B-VG, über Verwaltungsgemeinschaften bis hin zu privatrechtlichen Formen wie Vereinen

und GmbHs, sowie informellen Formen wie Arbeitsgemeinschaften (Steininger 2006: 1002).

Die Gemeinden sind zwar im eigenen Wirkungsbereich weisungsfrei, unterliegen aber der Aufsicht von Bund und Land. Das Ziel der Gemeindeaufsicht ist unter anderem die Gesetzmäßigkeit der Gemeindevselbstverwaltung. Die Aufsicht ist auf die Rechtmäßigkeit der Gemeindeakte beschränkt. Lediglich auf dem Gebiet der Gemeindegebahrung erfolgt zusätzlich eine Überprüfung nach den Kriterien der Sparsamkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit (Rechts- und Wirtschaftlichkeitsaufsicht). Die Gemeindeordnungen sehen dafür verschiedene Aufsichtsmittel vor (Steininger 2006: 1002).

3.2.2. Finanzausstattung der Gemeinden

Die Aktivitäten, die die Gemeinden im Rahmen ihrer verfassungsrechtlich garantierten Selbstverwaltung setzen, sind in erster Linie von jenem finanzpolitischen Spielraum abhängig, den der Bundesgesetzgeber ihnen zugesteht (Steininger 2006: 1003). Die Einnahmen der Gemeinden zur Wahrnehmung der Aufgaben aus dem eigenen und übertragenen Wirkungsbereich stammen im Wesentlichen aus folgenden drei Quellen (Fassmann 2002:185):

- Steuereinnahmen, die direkt zugestanden werden (Kommunalsteuer⁴¹, Grundsteuer, usw.),
- allgemeine und zweckgebundene Zuwendungen aus dem Finanzausgleich (Verteilung der Einkommenssteuer, Mehrwertsteuer, Grunderwerbssteuer, KFZ-Steuer, Mineralölsteuer, usw.),
- Gebühren und Einnahmen aus direkt verrechneten Leistungen (Wassergebühren, Kanalgebühren, Müllgebühren, Kindergarten usw.).

⁴¹ Die Kommunalsteuer ersetzte 1994 die Gewerbe- und Lohnsummensteuer.

Die Finanzkraft der einzelnen Gemeinden ist sehr unterschiedlich. Von den drei angeführten Quellen sind die Zuwendungen aus dem Finanzausgleich besonders für kleinere Gemeinden ohne eigene Steuereinnahmen aus der lokalen Wirtschaft die wichtigsten Einnahmen⁴². Besonders finanzschwache Gemeinden erhalten Finanzausschüsse und darüber hinaus erfolgt auf Landesebene ein so genannter „interkommunaler Finanzausgleich“, wobei die Finanzkraft bei der Berechnung der Landesumlage und anderer Umlagen berücksichtigt wird (vgl. Steininger 2006: 1003; Fassmann 2002: 185).

3.3. Organe, Willensbildung und Entscheidungsfindung sowie Partizipationsmöglichkeiten auf kommunalpolitischer Ebene

3.3.1. Gemeinderat, Gemeindevorstand, BürgermeisterIn

Die Länder haben nach Art. 117 Abs.1 B-VG als „Mindestorgane“ der Gemeinden Gemeinderat, Gemeindevorstand und BürgermeisterIn vorzusehen.⁴³ Die Geschäfte der Gemeinde werden durch das Gemeindeamt (bzw. durch den Magistrat bei Statutarstädten) als Geschäftsbesorgungsapparat besorgt (Neuhofer 1997: 871).

⁴² Der historisch gewachsene Finanzausgleich ist ein sehr komplexes Gebilde. Die rechtlichen Grundlagen der Finanzausstattung der Gemeinden bilden das Finanzverfassungsgesetz 1948 sowie das jeweilige Finanzausgleichsgesetz. Dieses ist ein einfaches Bundesgesetz, das die Verteilung der Besteuerungsrechte und der Abgabenerträge auf die drei Gebietskörperschaften Bund, Länder und Gemeinden normiert (vgl. Steininger 2006: 1003). Der zuletzt beschlossene Finanzausgleich gilt für den Zeitraum 2008 bis 2013.

Ein wesentlicher Teil der Finanzausgleichsmittel an die Gemeinden wird auf Basis des abgestuften Bevölkerungsschlüssels zugewiesen. Die Volkszahl wird dabei nach der Größe der Gemeinden ansteigend vervielfacht. Begründet wird dieser Schlüssel damit, dass bei steigender Einwohnerzahl einer Gemeinde der Aufwand überproportional steigt.

Die relativen Größenordnungen der Finanzströme weisen über die Jahrzehnte hinweg eine hohe Stabilität auf. Die Verteilung der staatlichen Gesamteinnahmen stellt sich demgemäß folgendermaßen dar: Bund: 57%, Länder: 21%, Gemeinden ohne Wien: 10%, Wien: 9 %, EU: 3 %

⁴³ Der Landesgesetzgeber kann aber darüber hinaus noch weitere Organe einrichten (Fallend u.a. 2001: 51). Verschiedentlich haben z.B. Gemeinderatsausschüsse in Städten mit eigenem Statut selbständige Kompetenzen wahrzunehmen (vgl. Stolzlechner 2001: 232f).

Gemeinderat

Der Gemeinderat ist gemäß Art. 117 Abs. 1 B-VG ein von den Wahlberechtigten der Gemeinde zu wählender „allgemeiner Vertretungskörper“. In ihm findet das demokratisch-repräsentative System auf Gemeindeebene seinen institutionellen Ausdruck: Die Mitglieder des Gemeinderats⁴⁴ werden auf Grund des gleichen, unmittelbaren, geheimen und persönlichen Verhältniswahlrechts aller StaatsbürgerInnen und Staatsangehörigen anderer EU-Mitgliedstaaten mit Hauptwohnsitz in der Gemeinde auf vier bis sechs Jahre gewählt (vgl. Stolzlechner 2001: 233). Die Gemeindewahlordnungen sehen im Wesentlichen ein Listenwahlrecht vor. In den letzten Jahren wurde in einigen Bundesländern (Burgenland, Oberösterreich, Vorarlberg) durch die Einführung von Vorzugsstimmen versucht, die Einflussnahme der WählerInnen auf die Wahlvorschläge zu erhöhen (Fallend 2001: 53).

Nach den näheren Bestimmungen der Gemeindeordnungen und Stadtrechte hat der Gemeinderat bestimmte Pflichtausschüsse einzurichten, z.B. Ausschüsse für die Prüfung der Gemeindegebarung, für Bau-, Straßen- und Raumplanungsangelegenheiten, für Angelegenheiten der Schule, Kindergarten, Kultur und Sport sowie für örtliche Umweltfragen. Darüber hinaus können vom Gemeinderat nach seinem Ermessen auch weitere Ausschüsse eingerichtet werden (Neuhofer 1997: 872).

Ähnlich wie der Nationalrat kann er als eine (dem Gemeindevolk direkt verantwortliche) „(Gemeinde)Volksvertretung“ qualifiziert werden. Die Aufgaben des Gemeinderates ergeben sich aus der Gemeindeordnung und den Materiengesetzen. Der Gemeinderat ist das formal oberste Beratungs-, Beschluss- und Kontrollorgan der Gemeinde, dem alle wesentlichen Angelegenheiten obliegen und dem der/der BürgermeisterIn und alle weiteren Gemeindeorgane im eigenen Wirkungsbereich der Gemeinde verantwortlich sind (vgl. Stolzlechner 2001: 233).

Der Gemeinderat ist keine gesetzgebende Körperschaft, hat jedoch das Recht, Verordnungen zu erlassen (Fallend 2001: 53). Die häufig verwendete Bezeichnung „Gemeindeparlament“ ist daher aus rechtlicher Sicht irreführend, weil der

⁴⁴ Der Gemeinderat umfasst je nach EinwohnerInnenzahl zwischen 7 und 39 Mitglieder.

Gemeinderat kein Gesetzgebungsorgan, sondern ein Verwaltungsorgan ist (vgl. Stolzlechner 2001: 466). Dennoch kann er als Parlament im weitesten Sinn gesehen werden (Steininger 2006: 998).

Gemeindevorstand

Der Gemeindevorstand ist das lokale Exekutivorgan („Gemeinderegierung“) und trägt bei Stadtgemeinden die Bezeichnung „Stadtrat“, in Städten mit eigenem Statut heißt er „Stadtsenat“.

Der Gemeindevorstand ist ein Kollegialorgan dessen Mitglieder vom Gemeinderat nach dem „Proporzsystem“ gewählt werden: Die im Gemeinderat vertretenen Wahlparteien haben nach Maßgabe ihrer Stärke Anspruch auf Vertretung im Gemeindevorstand. Dem Gemeindevorstand obliegen die Vorberatung der Beratungsgegenstände des Gemeinderates sowie die Antragstellung an diesen; daneben hat er wichtige Angelegenheiten der Gemeinde-Privatwirtschaftsverwaltung zu erfüllen, nämlich die Verwaltung des Gemeindevermögens und der Gemeindebetriebe (vgl. Stolzlechner 2001: 233).

BürgermeisterIn

Der/Die BürgermeisterIn ist das exekutive Leitungsorgan einer Gemeinde, das vom Gemeinderat gewählt wird. Allerdings kann in der Landesverfassung (und konkretisierend dazu in der Gemeindewahlordnung) eine Direktwahl durch das „Gemeindevolk“ vorgesehen werden. Dies ist bisher in den Bundesländern Burgenland, Kärnten, Oberösterreich, Salzburg, Tirol und Vorarlberg geschehen.

Die Aufgaben der BürgermeisterInnen sind vielfältig: Nach den kommunalverfassungsrechtlichen Bestimmungen führen sie den Vorsitz im Gemeinderat und im Gemeindevorstand. Sie stehen den Gemeindeadministrationen vor und vollziehen die Beschlüsse der lokalen Kollegialorgane. Sie führen den Gemeindehaushalt, vertreten die Gemeinde nach außen und sind im übertragenen Wirkungsbereich bei der Besorgung staatlicher Aufgaben des Bundes und des Landes die allein zuständigen Gemeindeorgane (Fallend u. a. 2001: 54).

Dem/Der BürgermeisterIn kommt sowohl formal als auch faktisch eine mächtige Position im politischen System der Gemeinde zu. Das belegen sowohl die engen rechtlichen Verflechtungen mit anderen Gemeindeorganen als auch die sonstigen Vollzugs-, Eil- und Notkompetenzen und eine sukzessive Aufgabenverschiebung zugunsten des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin. Durch die Einführung der Direktwahl in den oben angeführten Bundesländern kam es auch zu einer strategischen Stärkung dieser Position im Verhältnis zum Gemeinderat (vgl. Giese 2002: 139). Generell hat der/die BürgermeisterIn in allen vier Arenen, in denen er/sie sich behaupten muss (Verwaltungsarena, Parteiarena, Gemeinderatsarena und Bürgerarena) eine stärkere Stellung als die anderen kommunalen Institutionen (Bogumil 2002a: 50). Welan (1999: 20) bringt diese Tatsache folgendermaßen auf den Punkt:

„Politologisch kann man den Bürgermeister als Staatsoberhaupt, Regierungschef, Parlamentspräsident, Verwaltungschef, Personalchef, Wirtschaftschef und Parteichef in einer Person deuten“.

Gleichzeitig sieht Welan (1999: 20) den/die BürgermeisterIn als „verwaltungsrechtliches Janusgesicht“: Zum einen ist er/sie Organ des eigenen Wirkungsbereiches und somit auch Organ der Gemeinde als Gebietskörperschaft mit Recht auf Selbstverwaltung, zum anderen ist die Gemeinde aber auch Verwaltungssprengel und besorgt als erste Instanz der staatlichen Verwaltung durch den/die BürgermeisterIn Aufgaben des Bundes und des Landes.

Die BürgermeisterInnen sind – mit wenigen Ausnahmen – neben ihrem Privatberuf ehrenamtlich tätig und erhalten nach den landesgesetzlichen unterschiedlichen Regelungen in den Gemeindeordnungen und Stadtrechten und Bezügegesetzen als Abgeltung für ihren Aufwand und Verdienstentgang monatliche Aufwandsentschädigungen bzw. BürgermeisterInnenbezüge (Neuhofer 1997: 872).

3.3.2. Politische Willensbildung und Entscheidungsfindung in der Praxis

In allen Gemeinden – mit Ausnahme der Statutarstädte – hat der Gemeinderat zwar eine Generalkompetenz, bei der Willensbildung und Entscheidungsfindung ist er in

der Praxis aber kaum die zentrale Figur. In der Praxis folgt die politische Willensbildung und Entscheidungsfindung häufig einem komplizierten Aushandlungsprozess zwischen lokalen Eliten, in den häufig auch örtliche Interessengruppen, unter anderem auch BürgerInneninitiativen, und überörtliche Instanzen einbezogen sind. Nicht selten fallen grundlegende Richtungsentscheidungen überhaupt außerhalb der formalen kommunalen Organe. Dafür, dass der Gemeinderat die Gemeindepolitik steuert bzw. effektiv kontrolliert, gibt es in der politikwissenschaftlichen Forschung wenig Anhaltspunkte. Vielmehr ist davon auszugehen, dass Gemeindevorstände, BürgermeisterInnen und die LeiterInnen des Gemeindeamtes die kommunale Willensbildung und Entscheidungsfindung dominieren. Die primäre Funktion des Gemeinderats besteht darin, den Entscheidungsakt formell abzuschließen, wobei er sich auf Beschlussvorlagen stützt, die die Gemeindeverwaltung vorlegt (vgl. Fallend u. a. 2001: 54; Bogumil 2007: 7).

3.3.3. Entwicklung der Partizipationsmöglichkeiten

Das politische System der Gemeinden in Österreich folgt grundsätzlich dem Muster parlamentarisch-repräsentativer Systeme: Die GemeindegängerInnen wählen ein „Gemeindeparlament“, den Gemeinderat. Der/Die BürgermeisterIn und der Gemeindevorstand (bzw. Stadtrat, Stadtsenat) sind dem Gemeinderat politisch verantwortlich (vgl. Pelinka/Rosenberger 2003: 230). Die zentralen formal verfassten Partizipationsinstrumente auf der kommunalen Politikebene sind somit das aktive und passive Wahlrecht für die Wahl des Gemeinderates und im Falle der vorgesehenen Direktwahl auch für die Wahl des/der BürgermeisterIn⁴⁵. In Oberösterreich etwa finden diese Mitbestimmungsrechte ihre gesetzliche Grundlage in der oberösterreichischen Kommunalwahlordnung. Die Wahl der Mitglieder des Gemeinderates erfolgt dabei auf Basis des Verhältniswahlrechtes, während über die

45 Die Wahl- und Funktionsperioden in den einzelnen Bundesländern sind unterschiedlich lang. In Oberösterreich, Tirol und Kärnten werden alle sechs Jahre Gemeinderatswahlen und BürgermeisterInnendirektwahlen abgehalten, in den übrigen Bundesländern alle fünf Jahre, wobei in Wien, Niederösterreich und der Steiermark nur Gemeinderatswahlen stattfinden (Steininger 2006: 995).

Besetzung des BürgermeisterInnenamtes im Mehrheitswahlrecht entschieden wird (Bräuer 2005: 32). Weitere verfasste Instrumente politischer Partizipation sind selbstverständlich auch auf kommunaler Ebene die Parteimitgliedschaft und innerparteiliche Partizipation.

Neben diesen indirekten Partizipationsformen gibt es auch auf Gemeindeebene verschiedene Arten der direkten politischen Partizipation. Es handelt sich dabei sowohl um verfasste Partizipationsinstrumente, die jeweils durch Einbindung in die Bundes- oder Landesverfassung oder in die Gemeindeordnungen rechtlich verankert sind⁴⁶ sowie auch um rechtlich nicht verfasste Instrumente.

In der oberösterreichischen Gemeindeordnung (GemO) etwa wird als verfasstes Partizipationsinstrument das Recht zur Teilnahme bzw. zur Einleitung einer Volksbefragung definiert. Die Einleitung einer derartigen Befragung kann von jedem wahlberechtigten Gemeindemitglied beantragt werden, allerdings sind dem Antrag die Unterschriften eines Viertels aller wahlberechtigten Gemeindemitglieder beizufügen. Der Gegenstand einer Volksbefragung darf sich nur auf Angelegenheiten beziehen, die in den im § 43 GemO definierten eigenen Aufgabenbereich des Gemeinderates fallen. Davon sind wiederum alle behördlichen Entscheidungen und Verfügungen, Angelegenheiten der Gemeindebediensteten bzw. die Bestellung von Gemeindeorganen ausgenommen. Die Ergebnisse von Volksbefragungen sind für den Gemeinderat jedoch nicht bindend. Er ist lediglich verpflichtet, die Angelegenheit, die zum Gegenstand einer Volksbefragung gemacht wurde, in die Tagesordnung der nächsten Sitzung aufzunehmen.

Weitere verfasste Instrumente am Beispiel Oberösterreichs, die vom Gesetzgeber zwar explizit vorgesehen sind, deren konkrete Ausgestaltung bzw. formale Stellung im Entscheidungsprozess aber kaum geregelt ist, sind die Gemeindeversammlung (§ 38a Abs. 3 GemO) und die Bürgerfragestunde (§ 53 Abs. 5 GemO). Zu

⁴⁶ Die rechtliche Grundlage für direkte Partizipationsmöglichkeiten bildet Art. 117 Abs. 8 B-VG: „In Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereiches der Gemeinde kann der Landesgesetzgeber die unmittelbare Teilnahme und Mitwirkung der zum Gemeinderat Wahlberechtigten vorsehen.“

berücksichtigen ist dabei allerdings, dass beide Instrumente vom Gesetzgeber primär als Informationsveranstaltung konzipiert wurden und sich für die GemeindebürgerInnen im Rahmen dieser Angebote nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten zur Beeinflussung des kommunalen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses eröffnen.⁴⁷

Formal verfasste Partizipationsinstrumente finden sich darüber hinaus auch in einer Reihe unterschiedlicher Materiengesetze der Bundesländer. In Oberösterreich sind u. a. das Oö. Raumordnungsgesetz, die Oö. Bauordnung oder das Oö. Abwasserentsorgungsgesetz. Es handelt sich dabei um das Recht auf Anhörung und Abgabe von Einwendungen, das jedoch auf jene GemeindebürgerInnen beschränkt ist, die ein berechtigtes Interesse an der Materie glaubhaft machen können (vgl. Bräuer 2005: 34f).

Die demokratische Willensbildung bzw. die Partizipationsmöglichkeiten in der Gemeindeselbstverwaltung Österreichs waren bis in die 1960er-Jahre relativ homogen ausgestaltet. Ab dieser Zeit waren jedoch erste landesgesetzliche Entwicklungen in den verschiedenen Bundesländern zu verzeichnen, die unter Inanspruchnahme von Gestaltungsspielräumen die demokratische Willensbildung in der Gemeindeselbstverwaltung zu intensivieren versuchten (vgl. Giese 2002: 129). Giese (2002: 128ff) bietet einen Überblick über die Entwicklungen, die in den letzten Jahrzehnten zu einer Vielfaltigkeit in der konkreten Ausgestaltung der demokratischen Willensbildung auf Gemeindeebene in den einzelnen Bundesländern geführt haben. Die Grundzüge dieser Entwicklungen stellen sich wie folgt dar: Zum einen kam es ab den 1960er-Jahren zu einer Verstärkung der sachplebiszitären Elemente. In allen Bundesländern wurden die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsmöglichkeiten der wahlberechtigten GemeindebürgerInnen in den letzten Jahrzehnten ausgebaut. Insgesamt kann die örtliche Gemeinschaft heute umfangreicher in die demokratische Willensbildung in der Gemeinde eingebunden werden. Vor allem können diese Mitbestimmungsmöglichkeiten häufiger auch auf

⁴⁷ Für Bräuer (2005: 35) stellen diese Partizipationsinstrumente daher „Beteiligungsmodelle im weiteren Sinn“ dar.

Initiative der wahlberechtigten GemeindebürgerInnen („von unten her“) in Gang gesetzt werden. Bereits vor der Gemeindeverfassungsnovelle 1962 waren direktdemokratische Instrumente wie die Volksbefragung oder die Gemeindeversammlung in den Gemeindeordnungen und Stadtstatuten verankert worden. Aber erst 1984 wurde schließlich die bislang rechtlich umstrittene unmittelbare Partizipation der Gemeindebevölkerung ausdrücklich bundesverfassungsrechtlich verankert. Die Gemeindegesetzgeber wurden zur Einführung sachplebiszitärer Elemente in die demokratische Willensbildung ermächtigt, wenngleich beschränkt auf die zum Gemeinderat wahlberechtigten GemeindebürgerInnen und Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs der Gemeinde (vgl. Giese 2002: 130).

So müssen beispielsweise in allen Gemeinden (außer in Niederösterreich und Vorarlberg) zumindest einmal jährlich Gemeindeversammlungen zwecks Information der Bevölkerung über wichtige Gemeindeangelegenheiten abgehalten werden. In den Bundesländern Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Salzburg, Steiermark und Vorarlberg gibt es die Möglichkeit von BürgerInnenbegehren – wobei es in der Behandlung und Wirkung beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Bundesländern gibt. BürgerInnenbefragungen können in allen Gemeinden Österreichs durchgeführt werden, in der Regel sind sie aber nicht bindend – im Gegensatz zu BürgerInnenentscheidungen, die in allen Bundesländern außer Niederösterreich, Tirol und Vorarlberg vorgesehen sind.

Die praktischen Erfahrungen der Mitwirkung und Mitentscheidung von GemeindebürgerInnen in der Gemeindegeldverwaltung wurden in den verschiedenen Bundesländern bislang kaum aufgearbeitet. Doch zeigt sich in den letzten Jahren in der Praxis eine neue Dynamik in der Anwendung der direkten Demokratie in zweifacher Hinsicht. Zum einen werden die Wahlberechtigten in die (auch: partei-)politischen Kämpfe zwischen den direkt gewählten GemeinderätInnen und BürgermeisterInnen intensiver einbezogen. Zum anderen versuchen auch Minderheits- (bzw. Oppositions-)fraktionen des Gemeinderates immer öfters ihre politischen Anliegen über die Instrumente der direkten Demokratie von außen durchzusetzen (vgl. Giese 2002: 146).

Ab den 1990er-Jahren folgte zusätzlich eine Intensivierung der personalplebiszitären Mitbestimmung. Durch die Einführung der Direktwahl der BürgermeisterInnen in einigen Bundesländern hat das Modell nach dem Muster parlamentarischer Systeme eine nicht unwesentliche Veränderung erfahren. Dadurch wird der „Regierungschef“ der Gemeinderegierung nicht mehr – wie bis dahin dem Idealtypus parlamentarischer Systeme entsprechend- vom „Gemeindeparlament“ (dem Gemeinderat) bestellt, sondern unabhängig von der Wahl des Gemeinderates durch direkte Wahl (Pelinka/Rosenberger 2003: 230f). Die Einführung der Möglichkeit der Direktwahl der BürgermeisterInnen 1994 im B-VG war neben der Möglichkeit der Vergabe von Vorzugsstimmen bei Gemeinderatswahlen ein weiterer Schritt zur Personalisierung des Wahlrechts auf kommunaler Ebene (Steininger 2006: 995).

Weiters kam es auch zu einer sukzessiven – teils zwingenden, teils freiwilligen – Erweiterung der TeilnehmerInnen an der demokratischen Willensbildung. Seit dem Vertrag von Maastricht muss EU-BürgerInnen zumindest das aktive und passive Wahlrecht bei Gemeinderatswahlen, bei direkten BürgermeisterInnenwahlen jedenfalls auch das aktive Wahlrecht zukommen⁴⁸. Darüber hinaus muss ihnen auch die Teilnahme und Mitwirkung bei der sachplebiszitären Willensbildung eingeräumt werden⁴⁹. Bereits bevor im Jahr 2008 vom Parlament eine generelle Senkung des Wahlalters von 18 auf 16 Jahre beschlossen wurde, kam es vereinzelt bereits auf länder- bzw. kommunalpolitischer Ebene zu einer Erweiterung der Wahlberechtigten im Hinblick auf das Wahlalter: In den Bundesländern Burgenland, Kärnten, Steiermark, Salzburg und in Wien waren schon vorher Jugendliche ab 16 Jahren auf Landes- und Gemeindeebene aktiv wahlberechtigt. Das Alter für das passive Wahlrecht liegt je nach Bundesland zwischen 18 und 19 Jahren (vgl. Steininger 2006: 995)

⁴⁸ Die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten können das passive Wahlrecht beschränken und Ämter wie das des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin den eigenen StaatsbürgerInnen vorbehalten.

⁴⁹ Der Versuch einer Erweiterung der Wahlberechtigten im Hinblick auf die Staatsbürgerschaft scheiterte allerdings: Das vom Wiener Landtag 2002 beschlossene AusländerInnenwahlrecht – ein Wahlrecht für Drittstaatsangehörige auf Bezirksebene – wurde 2004 vom Verfassungsgerichtshof (VfGH) aufgehoben; als Grund nannte der VfGH einen Verstoß gegen das Homogenitätsprinzip, das ein einheitliches Wahlrecht für allgemeine Vertretungskörper, also auch für die Bezirksvertretung, fordert (Erkenntnis des VfGH vom 30. Juni 2004, G 218/03-16) (Steininger 2006: 995).

Eine weitere Entwicklung fasst Giese unter der Überschrift „Von der formellen zur informellen Demokratie“ zusammen. Er versteht darunter „informelle“, oft gesetzlich nicht ausdrücklich geregelte Formen der (Betroffenheits-)Partizipation für bestimmte Gruppen von GemeindebürgerInnen wie z.B. AusländerInnen oder Jugendliche, die aufgrund der bundesverfassungsgesetzlichen Vorgaben nicht wahlberechtigt sind. Solche Partizipationsformen sind etwa AusländerInnen- und Jugendbeiräte oder Jugendbefragungen (vgl. Giese 2002: 132f)⁵⁰.

An den von Giese (in einem engeren Sinn) verwendeten Begriff der informellen Demokratie anknüpfend kann auch die seit den 1990er-Jahren generell konstatierte zunehmende Bedeutung nicht verfasster BürgerInnenbeteiligungsmodelle bzw. partizipativer Politikansätze auf kommunaler Ebene angeführt werden (vgl. Bogumil/Holtkamp 2002b: 71; Bräuer 2005: 37) Aufgrund deren fehlender formaler Verfasstheit hat sich in den letzten Jahren eine Vielzahl unterschiedlicher Spielarten und Anwendungsformen entwickelt, welche entweder in isolierter oder in kombinierter Form im Sinne von mehrstufigen Beteiligungsverfahren eingesetzt werden können. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien folgende Beispiele genannt: BürgerInnenumfragen und -befragungen, (Fach)Beiräte, Dialogorientierte Beteiligungsmodelle (wie z.B. LA 21-Prozesse), BürgerInnenhaushalte, BürgerInnenbeauftragte, BürgerInnenanwälte und Ombudsmänner/-frauen, Mediationsverfahren, elektronische Beteiligungsformen, Planungszellen, Ortsteil- bzw. Stadtteilbegehungen, (Ideen)Wettbewerbe, etc. (Näheres zu den einzelnen Methoden und Verfahren siehe z.B. Bräuer 2005: 66-109)

⁵⁰ In der Steiermark etwa ist ein von den Vertretenen direkt gewählter Ausländerbeirat gesetzlich verpflichtend vorgesehen. Er fungiert als Interessensvertretung und berät die Gemeinde in allen Angelegenheiten, die ausländische EinwohnerInnen betreffen (vgl. Giese 2002: 148).

3.4. Stellung und Besonderheiten der kommunalen Politikebene in Österreich

Über die Stellung und die Handlungsspielräume der Gemeinden gibt es in der politik- und rechtswissenschaftlichen Literatur verschiedene Standpunkte. Die Bandbreite der Diskussion reicht von der Betonung der eigenständigen, autonomen Rolle der „kommunalen Selbstverwaltung“ bis hin zur Zentralisierung staatlicher Aufgabenerfüllung und dementsprechend geringen Handlungsspielräumen für die Gemeinden (vgl. Steininger 2006: 990).

Eine wichtige Rolle haben Städte und Gemeinden als Dienstleistungsanbieter: wie bereits angeführt spannt sich der breite Bogen der kommunalen Daseinsvorsorge von der Abfallwirtschaft und Wasserversorgung über Kindergärten bis zur Altenbetreuung (vgl. Steininger 2006: 1006). Die faktische Autonomie der Gemeinden ist jedoch durch ihre finanzielle Ausstattung begrenzt und generell durch Vorgaben seitens EU, Bund und Ländern eingeschränkt. Fallend u.a. (2001: 45) etwa konstatieren daher eine sehr ungleichgewichtige Beziehung zwischen den Gebietskörperschaften zu Lasten der Gemeinden aufgrund einer immer stärkeren Zentralisierung staatlicher Aufgaben in der Nachkriegszeit und später vor allem auch durch die Strukturbedingungen der EU, welche zu einem entsprechend verringerten Entscheidungs- und Handlungsspielraum für die unterste staatliche Ebene führte (vgl. Steininger 2006: 1006; Fallend u. a. 2001: 45).

Andererseits wird festgestellt, dass in den europäischen Staaten besonders seit den 1970er Jahren das öffentliche Bewusstsein gewachsen sei, dass gerade „vor Ort“ grundlegende Entscheidungen über die Lebensumstände der dort ansässigen Menschen getroffen werden. Manche AutorInnen sehen die Gemeinden sogar als Stätten, die als „Schule der Demokratie“ wirken können und sollen (vgl. Fallend u. a. 2001: 45).

Tiefgreifende nationale und internationale ökonomische wie politische Entwicklungen prägten die 1980er und 1990er Jahre. Auf nationaler Ebene führten steigende Budgetprobleme in den Industriestaaten zu einer Reduzierung des öffentlichen Sektors, zu Privatisierung und Deregulierung. Dazu kommen die Globalisierung, der

verschärfte internationale Wettbewerb und die regionale wirtschaftliche Integration im Rahmen der Europäischen Union. Diesen Herausforderungen versucht der Staat unter anderem mit einem neuen Typus politischer Steuerung zu begegnen: Selbst dort, wo er hierarchisch handeln könnte, verhandelt er mit den gesellschaftlichen AkteurInnen. Wir erleben daher ein Nebeneinander und eine größere wechselseitige Abhängigkeit von hierarchischen staatlichen Strukturen, kooperativen Verhandlungssystemen und sich selbst regulierenden Märkten. Das eröffnet neue Handlungsspielräume und stellt auch die lokale Politik am Beginn des 21. Jahrhunderts vor neue Herausforderungen. Der Trend in Richtung Dezentralisierung, der Europa seit den frühen 1980er Jahren prägt, hält an. An die Stelle zentralistischer Vorgaben für die Gemeinden – aus Brüssel, den jeweiligen nationalen oder regionalen Zentren – treten zunehmend integrierte, unter Beteiligung von AkteurInnen aller Ebenen erstellte Lösungskonzepte (vgl. Fallend u a. 2001: 59f). In diesem Sinne werden die Gemeinden neben den Regionen auch als strategische Zentren der „Glokalisierung“, der neuen Verbindung von Globalisierung und Regionalisierung bzw. Lokalisierung bezeichnet. Vor allem durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union wirken spürbarer denn je ökonomisch vorangetriebene Globalisierungsprozesse auf die Kommunalpolitik. Von vielen AutorInnen wird es daher als umso wichtiger betrachtet, dass im Sinne des Zitats „Think global, act local“ globale Programme den lokalen Entwicklungen angepasst und lokale Strategien entwickelt werden (vgl. Steininger 2006: 990; siehe dazu auch den in Kapitel 2.4.2. angeführten Ansatz von Robert Dahl).

Jüngste Entwicklungen – beispielsweise die Berücksichtigung kommunaler Interessen bei Fragen der europäischen Integration, der Konsultationsmechanismus und der Stabilitätspakt – belegen etwa für Fallend u.a. (2001: 59f), dass die österreichischen Gemeinden im Bestreben, sich verstärkt in den politischen Prozess einzuklinken, bereits Erfolge verbuchen konnten.

Beim Vergleich der verschiedenen Politikebenen Österreichs zeigt sich, dass sich das politische System der Gemeinden durch gewisse Besonderheiten auszeichnet,

die es von dem der Länder und des Bundes unterscheiden und die vor allem aus demokratiepolitischer Sicht interessant sind:

BürgerInnen der anderen EU-Staaten besitzen das (aktive und passive) kommunale Wahlrecht. Sie können somit, anders als bei Landes- oder Bundeswahlen, bei der Bestellung des Gemeinderates und – und im Falle einer vorgesehenen Direktwahl – des Bürgermeisters/der Bürgermeisterin mitwirken. Dadurch ist eine Entkoppelung von Staatsbürgerschaft und Wahlrecht erfolgt, die sonst nur noch bei der Wahl in berufliche Interessensvertretungen (Betriebsrat, Personalvertretung, Kammern, Österreichische Hochschülerschaft) gilt – in diesen Fällen nur in Form des aktiven Wahlrechtes, jedoch nicht auf die EU-BürgerInnen beschränkt. Das lokale Parteiensystem lädt weiters zu Innovationen ein, die in dieser Form auf regionaler oder Bundesebene mit größeren Schwierigkeiten verbunden wären. So hat in der Stadt Salzburg die „Bürgerliste“ als kommunale Partei schon in den 70er-Jahren eine Rolle gespielt, bevor aus dieser Bürgerliste in den 80er-Jahren wichtige Impulse für die Weiterentwicklung der grünen Bewegungen als Partei hervorgingen. Die kommunale Politik in Österreich zeichnet sich somit durch eine spezifische Beweglichkeit aus. So wurden auf der lokalen Politikebene weiters auch schon in den 1960er- und 1970er-Jahren Koalitionen erreicht, die zu diesem Zeitpunkt zumindest auf der Bundesebene (noch) nicht möglich waren⁵¹ (vgl. Pelinka/Rosenberger 2003: 231f). Pelinka/Rosenberger kommen angesichts dieser Tatsachen zu dem Schluss, dass Kommunalpolitik und die lokale Politikebene somit oft als Labor für politische Entwicklungen fungieren, die – je nach den Erfahrungen im kommunalen Bereich – unter Umständen auf die höheren Politikebenen durchsickern.

Eine weitere aus demokratiepolitischer Perspektive interessante Tatsache ist, dass die kommunale Ebene für die Parteien neben Jugendorganisationen und Verbänden ein wichtiges Rekrutierungsreservoir darstellt. Denn ein beträchtlicher Teil der politischen Karrieren beginnt auf der lokalen Ebene. Vor allem für Landtagsabgeordnete ist die Kommunalpolitik ein klassisches Sprungbrett und auch ein großer Teil der Abgeordneten zum Nationalrat hat vor oder während des Mandats

⁵¹ Beispiele sind die Bürgermeisterkoalitionen zwischen SPÖ und FPÖ in Bregenz bzw. zwischen ÖVP und FPÖ in Graz und Klagenfurt.

eine kommunalpolitische Funktion inne (vgl. Steininger 2006: 998). Zudem liegen die Gemeinden im Vergleich zu anderen Politikebenen bezüglich BürgerInnennähe an der Spitze. Dies widerspiegelt sich immer wieder in verschiedenen Umfrageergebnissen. Eine vom Gemeindebund in Auftrag gegebene Studie aus dem Jahr 2004 zeigt, dass die BürgermeisterInnen im Vergleich zu anderen politischen Positionen am stärksten das Vertrauen der Bevölkerung genießen (siehe www.gemeindebund.at [2. 5. 2007]). Die wesentliche Grundlage dafür ist die Tatsache, dass sich auf lokaler Ebene allein aus organisatorischen Gründen stärkere Bindungen zwischen den Regierenden und den Regierten als in nationalen oder supranationalen Handlungssystemen entwickeln können (vgl. Vetter 2002: 607).

Im Unterschied zur Landes- oder Bundesebene zeigt auch die Parteienzusammensetzung auf der kommunalen Ebene ein vielfältigeres Bild: So sind in acht Prozent der Gemeindevertretungen fünf oder mehr politische Parteien vertreten. Kleinräumigkeit des Wahlgebietes, Personenorientierung und Proporzprinzip sind die Rahmenbedingungen der lokalen Ebene. Die ÖVP dominiert vor allem im ländlichen Raum und hat auch insgesamt die meisten Mandate – sowohl unter den Mitgliedern der Gemeinderäte als auch unter den BürgermeisterInnen. Die SPÖ ist vor allem in Industriegemeinden, in den Städten und den Stadtumlandgemeinden erfolgreich, die Grünen punkteten bisher meist nur in städtischen Zentren. Bei den Wahlergebnissen der FPÖ ist kein spezifischer Gemeindetypus festzustellen. Die Heimats- und Namenslisten auf der kommunalen Ebene haben meist ein Naheverhältnis zu ÖVP, SPÖ oder FPÖ, konkrete Zuordnungen sind in vielen Fällen aber nicht möglich. Neben der Direktwahl der BürgermeisterInnen zeigt die nicht unbeträchtliche Zahl der Heimats- und Namenslisten auch den hohen Stellenwert der Person des Kandidaten/der Kandidatin auf kommunaler Ebene (Steininger 2006: 996).

Je größer die Gemeinde, umso größer ist zumeist die Rolle der politischen Parteien, denn mit zunehmender Gemeindegröße benötigen die KandidatInnen zum Gemeinderat bzw. Amt des Bürgermeister/der Bürgemeisterin verstärkte organisatorische Hilfe und finanzielle Unterstützung im Wahlkampf. Hinzu kommen

die mit der Gemeindegröße steigende Orientierungs-, Selektions- und Sozialisationsfunktion der Parteien (Steininger 2006: 996).

4. Allgemeines zur Lokalen Agenda 21

4.1. Entstehung und Hintergrund der Lokalen Agenda 21

4.1.1. Die Agenda 21

Der Grundstein zur Lokalen Agenda 21 wurde 1992 bei der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt- und Entwicklung (UNCED) in Rio de Janeiro gelegt. Die Weltstaatengemeinschaft verpflichtete sich dabei zum Leitbild dauerhaft umweltgerechter Entwicklung (sustainable development)⁵². VertreterInnen aus 178 Staaten bekräftigten zum einen die in Stockholm im Jahr 1972 verabschiedete „Erklärung der Konferenz der Vereinten Nationen über die Umwelt des Menschen“ und versuchten zum anderen durch die Etablierung neuer Ebenen der Zusammenarbeit zwischen den Staaten, wichtigen Teilen der Gesellschaft und der Bevölkerung den hohen Anspruch einer neuen und gerechteren weltweiten Partnerschaft aufzubauen. Als wichtiges Ergebnis wurde schließlich die Agenda 21 als zentrales umwelt- und entwicklungspolitisches Aktionsprogramm der UNCED verabschiedet. In 4 Abschnitten und insgesamt 40 Kapiteln werden darin von den Regierungen die grundsätzlichen Ziele auf dem Weg zu einer weltweit nachhaltigen Entwicklung abgesteckt und konkrete Handlungsanweisungen für wesentliche Politikbereiche formuliert.

Im ersten Abschnitt werden die wirtschaftliche und soziale Dimension mit den Aspekten Armutsbekämpfung, Bevölkerungsdynamik, Gesundheitsschutz und nachhaltige Siedlungsentwicklung behandelt. Abschnitt II (Erhaltung und Bewirtschaftung der Ressourcen für die Entwicklung) umfasst die ökologieorientierten

⁵² Der Begriff der Nachhaltigkeit kommt ursprünglich aus der Forstwirtschaft und bezieht sich auf eine auf Langfristigkeit orientierte Bewirtschaftungsweise. Bereits in den frühen 1970er-Jahren fand dieses Planungsdenken auch Eingang in die internationale Umweltschutzdebatte. 1987 wurde im UN-Umweltprogramm, dem Brundtland-Report („Our Common Future“), erstmals die Nachhaltige Entwicklung als weltweites Leitziel definiert (vgl. Kozeluh/Ornetzeder 2004: 6f).

Themen vom Schutz der Erdatmosphäre über die Bekämpfung der Entwaldung, dem Erhalt der biologischen Vielfalt bis hin zur umweltverträglichen Entsorgung von Abfällen. Abschnitt III (Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen) umfasst die partizipativen Aspekte der benachteiligten gesellschaftlichen Gruppen (Frauen, Kinder, Bauern) und der gesellschaftlichen Teile oder Funktionsbereiche, die für die Umsetzung der Agenda von besonderer Bedeutung sind (Kommunen, Arbeitnehmer, Gewerkschaften, Privatwirtschaft, Wissenschaft und Technik). Abschnitt IV behandelt die Rahmenbedingungen der Umsetzung hinsichtlich der finanziellen und organisatorischen Instrumente (Technologietransfer, Bildung, internationale Zusammenarbeit usw.) (vgl. Brunold 2004: 46f).

Die Agenda 21 ist somit Ausdruck eines globalen Konsenses und einer politischen Verpflichtung auf höchster Ebene zur Zusammenarbeit im Bereich von Entwicklung und Umwelt. Ihre erfolgreiche Umsetzung ist in erster Linie Aufgabe der Regierungen und damit der Nationalstaaten, wobei die auf dieser Ebene unternommenen Anstrengungen im Idealfall durch eine internationale Zusammenarbeit unterstützt und ergänzt werden, bei der den Vereinten Nationen eine Schlüsselrolle zufällt. Die regionale und lokale Ebene sowie auch die nichtstaatlichen Organisationen und Einrichtungen sind ebenfalls aufgefordert, sich an dem Konsultationsprozess zu beteiligen und wurden auf der Rio-Konferenz auch stärker als früher berücksichtigt (vgl. Brunold 2004: 46)

Die Grundphilosophie der Agenda 21 wird oft als „doppelte Integration“ charakterisiert: Integration von Inhalten einerseits, Integration von gesellschaftlichen Kräften und AkteurlInnen andererseits (vgl. Andersen u.a. 1999: 38) Die inhaltliche Integration meint die Aspekte Ökonomie, Ökologie, Soziale Sicherheit und Internationale Kooperation als die Dimensionen des Nachhaltigkeitsprinzips. Die gesellschaftliche und akteursbezogene Integration meint, dass gesellschaftliche Gruppen und Individuen als Akteure und Exponenten der Agenda 21 sowie der Zivilgesellschaft verstanden werden, da deren Umsetzung allein von staatlicher Seite aus nicht zu bewältigen sei – beispielsweise bei der Änderung des individuellen Lebensstils. Charakteristisch für die Agenda 21 ist deshalb als notwendige Voraussetzung auch ihre Basisorientierung (vgl. Brunold 2004: 46f). Diese findet

ihren Ausdruck vor allem im Kapitel 28 des Dokuments, das die Grundlage für die Lokale Agenda 21 bildet (siehe Kap. 4.1.3.).

Bei der Agenda 21 handelt es sich um kein völkerrechtliches Dokument, das einem verbindlichen Konkretisierungs- und Umsetzungsprozess unterworfen wäre. Für Brand u.a. etwa (2001: 12) besitzt sie „eher den Status einer moralischen Selbstverpflichtung all der Staaten, die dieses Dokument unterzeichnet haben“. Brunold (2004: 46f) charakterisiert die Agenda 21 insgesamt als „eine Art von Pflichtenkatalog für das 21. Jahrhundert“, das allerdings in der Umsetzungsperspektive ein „weiches Instrument nach dem Prinzip Hoffnung“ sei, mit „Sollvorgaben ohne Rechtsverbindlichkeit“. Auch wenn sie zumindest unter öffentlichem Rechtfertigungsdruck stehe, müssen aus Brunolds Sicht insgesamt die häufig an die Agenda 21 geknüpften Erwartungen relativiert werden. Unbestritten ist hingegen, dass das Dokument weltweit eine öffentliche Debatte über das Konzept der nachhaltigen Entwicklung ausgelöst hat, wobei es sich um ein umstrittenes Diskursfeld, zwar mit vielen gemeinsamen Bezugspunkten, aber noch viel mehr kontroversen Positionen handelt, da gerade die mangelnde Verbindlichkeit der Agenda 21 ein hohe Offenheit für unterschiedliche Interpretationen und Umsetzungsstrategien schafft (vgl. Brand u. a. 2001: 12).

4.1.2. Die weitere Entwicklung der Agenda 21

Zur Bekräftigung des Weges, der in Rio 1992 begonnen wurde, fand im Jahr 1997 in New York das „Earth Summit +5“ statt, wo ein Programm zur weiteren Umsetzung der Agenda 21 („Programme for the Further Implementation of Agenda 21“) beschlossen wurde. Auch auf dem UN-Weltgipfel in Johannesburg im Jahr 2002 wurde die Bedeutung der Lokalen Agenda 21 für die Entwicklung weltweit neuerlich herausgestrichen. Sowohl im „Aktionsplan“ des Weltgipfels von Johannesburg 2002 wie auch in der parallel dazu verfassten „Gemeinsamen Erklärung der Kommunen“ von über 700 VertreterInnen aus Städten und Gemeinden wurde die Umsetzung der Lokalen Agenda 21 des Erdgipfels von Rio erneut bekräftigt. Es war das erste Mal,

dass es in Form einer „Local Government Session“ ein Forum für kommunale Interessen bei einer UN-Konferenz gab. In dieser Konferenz verständigten sich die VertreterInnen der Städte und Gemeinden auf eine Deklaration, die auch Eingang in das politische Abschlussdokument des „Weltgipfels für Nachhaltige Entwicklung“ („Report of the World Summit on Sustainable Development“) fand.

Auf europäischer Ebene wurde zur Fortführung und Konkretisierung des Gedankens des Rio-Gipfels im Jahr 1994 in Aalborg (Dänemark) die „Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden“ von 80 Kommunen und vielen weiteren VertreterInnen aus nationalen und internationalen Organisationen unter der Federführung von ICLEI ins Leben gerufen. Bei dieser ersten Konferenz wurde die „Aalborg Charta“ verabschiedet, die den Gedanken des Erdgipfels von Rio fortführt.

Es gab Folgekonferenzen in Lissabon 1996 („Lissaboner Aktionsplan“), in Hannover („Hannover Aufruf“) und schließlich 2004 wiederum in Aalborg die Konferenz „Aalborg+10“. Es wurden die sogenannten „Aalborg Verpflichtungen“ präsentiert, die eine Ergänzung zur Umsetzung der bisherigen „Aalborg Charta“ darstellen. Die fünfte und bislang letzte Konferenz der Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden tagte 2007 in Sevilla (vgl. URL <http://www.nachhaltigkeit.at/article/articleview/69409/1/25709> [30. 9. 2008]).

Auch die EU hat sich mehrfach zum Thema Lokale Agenda 21 geäußert und ihre Bedeutung hervorgehoben. Sie unterstützt etwa die angeführte „Europäische Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden“ und erwähnt die LA 21 in der „Europäischen Nachhaltigkeitsstrategie“ als gute Möglichkeit zur Umsetzung Nachhaltiger Entwicklung auf lokaler Ebene. Auch im EU-Dokument „Strategie Städtische Umwelt“, in dem u.a. Verkehr und Siedlungswesen zentrale Themen sind, wird Bezug zur Lokalen Agenda 21 genommen (vgl. URL <http://www.nachhaltigkeit.at/article/articleview/69408/1/25709> [30. 9. 2008]).

4.1.3. Das Kapitel 28 der Agenda 21: Lokale Agenda 21

Die eigentliche Grundlage für die Lokale Agenda 21 stellt das Kapitel 28 der Agenda 21 mit dem Titel „Kommunale Initiativen zur Unterstützung der Agenda 21“ dar. Zu Beginn wird zunächst die Handlungsgrundlage umschrieben:

„Da so viele der in der Agenda 21 angesprochenen Probleme und Lösungen ihre Wurzeln in Aktivitäten auf örtlicher Ebene haben, ist die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der Agendaziele. Kommunen errichten, verwalten und unterhalten die wirtschaftliche, soziale und ökologische Infrastruktur, überwachen den Planungsablauf, stellen die kommunale Umweltpolitik und kommunale Umweltvorschriften auf und wirken an der Umsetzung der nationalen und regionalen Umweltpolitik mit. Als Politik- und Verwaltungsebene, die den Bürgern am nächsten ist, spielen sie eine entscheidende Rolle dabei, die Öffentlichkeit aufzuklären und zu mobilisieren und im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung auf ihre Anliegen einzugehen.“ (UNCED 1992: 291).

Es folgt schließlich ein konkreter Appell an die kommunalen Gebietskörperschaften:

„Jede Kommunalverwaltung sollte in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten und eine "lokale Agenda 21" beschließen. Im Zuge der Konsultation und Konsensbildung würden die Kommunen von ihren Bürgern und von örtlichen, Bürger-, Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen lernen und die Informationen erhalten, die sie benötigen, um die beste Strategie aufstellen zu können. Durch den Konsultationsprozess würde das Bewusstsein der einzelnen Haushalte für Fragen der nachhaltigen Entwicklung geschärft. Kommunale Programme, Politiken, Gesetze und sonstige Vorschriften zur Verwirklichung der Zielsetzungen der Agenda 21 würden bewertet und auf der Grundlage der verabschiedeten lokalen Programme modifiziert. Die Strategien könnten auch dazu herangezogen werden, lokale, nationale, regionale und internationale Finanzierungsvorschläge zu unterstützen.“ (UNCED 1992: 291).

Auf dem internationalen politischen Parkett ist die Agenda 21 ein Novum, weil sie die Umsetzung ihrer Ziele nicht allein an Regierungen und ihre nationalen und internationalen Organisationen delegiert, sondern auch die Kommunen auffordert, in einen Dialog mit ihren BürgerInnen, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft einzutreten. Das konkret formulierte Ziel, dass bereits bis 1996 die Mehrzahl der

Kommunalverwaltungen in den einzelnen Ländern in einen solchen Konsultationsprozess mit ihren BürgerInnen eingetreten sein sollte, ist rückblickend jedoch eine viel zu enge Vorgabe⁵³ (vgl. Brunold 2004: 58).

Insgesamt wird in der Agenda 21 den Kommunen als bürgernaheste Politik- und Verwaltungsebene, die eine entscheidende Rolle bei der Information, Sensibilisierung und Mobilisierung übernehmen soll, eine besondere Verantwortung auf dem Gebiet der nachhaltigen Entwicklung und bei der Umsetzung der Ergebnisse von Rio zugewiesen, indem sie aufgefordert werden, eigene Aktionspläne auf lokaler Ebene zu entwickeln (vgl. Brunold 2004: 59).

Zusammenfassend kann eine LA 21 als ein langfristiges Handlungsprogramm zur Umsetzung von nachhaltiger Entwicklung auf kommunaler Ebene beschrieben werden, das vor allem durch zwei Aspekte charakterisiert ist: der integrative Charakter des Ansatzes bedeutet, dass Probleme, die bislang sektoral behandelt wurden nun gemeinsam und in ihrer ökologischen, sozialen, ökonomischen Wechselwirkung wahrgenommen werden sollen. Das zweite zentrale Charakteristikum ist die Forderung nach Einbeziehung aller relevanten kommunalen AkteurInnen bei der Erstellung und Umsetzung eines derartigen Handlungsprogrammes (vgl. Kozeluh/Ornetzeder 2004: 1).

Auf Basis der bereits angeführten Grundphilosophie der doppelten Integration stellt die Lokale Agenda somit eine neue Dialogkultur dar: BürgerInnen und AkteurInnen aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung finden in einem offenen Beteiligungsprozess zusammen und widmen sich der zentralen Frage, wie die Lebensqualität in ihrem Lebensraum erhalten und ausgebaut werden kann, ohne dabei auf Kosten der Natur, der gewachsenen wirtschaftlichen Strukturen oder unserer Gesellschaft handeln zu müssen. Ergebnis dieser Dialogkultur in Städten, Gemeinden und Regionen sind gemeinsam entwickelte Visionen, Leitziele und Maßnahmen zur Umsetzung der Ideen (vgl. URL <http://www.nachhaltigkeit.at/article/articleview/69144/1/25663> [30. 9. 2008]).

⁵³ Informationen zur Anzahl von LA 21-Prozessen siehe Kap. 4.2.

Mit der LA 21 bzw. dem Kapitel 28 eng verbunden sind vor allem die Handlungsfelder einer nachhaltigen Stadt- und Siedlungsentwicklung in Kapitel 7, die Förderung einer Bildung für nachhaltige Entwicklung und die eines öffentlichen Umweltbewusstseins in Kapitel 36 sowie Kapitel 27, indem eine Stärkung der Rolle der Nichtregierungsorganisationen als Partner für eine nachhaltige Entwicklung und insgesamt bei der Ausformung und Umsetzung einer teilhabenden Demokratie postuliert wird (vgl. Brunold 2004: 17).

4.2. Die Lokale Agenda 21 weltweit und in Europa

Die derzeit aktuellste Erhebung zur weltweiten Umsetzung der LA 21 geht auf das Jahr 2002 zurück und wurde vom Europasekretariat des Internationalen Rats für kommunale Umweltinitiativen (ICLEI) durchgeführt. Zu diesem Zeitpunkt gab es weltweit über 6.400 LA 21-Prozesse in 113 verschiedenen Ländern⁵⁴. In Staaten mit einem hohen wirtschaftlichen Standard sind die meisten zu finden – allein in Europa wurden zu diesem Zeitpunkt 5.300 aktive Städte und Gemeinden gezählt. Der Schwerpunkt der Umsetzung der LA 21 mit mehr als 80 % aller teilnehmenden Städte und Gemeinden liegt somit in Europa. Nationale Kampagnen gab es in 18 Ländern, wodurch bisher 2.640 Prozesse initiiert wurden. Länder mit nationalen Kampagnen haben eine um 35 % höhere Wahrscheinlichkeit nachhaltige Prozesse auf lokaler Ebene hervorzubringen, weil sich Verwaltungen zu den Prozessen eher ermutigt fühlen. Beim Grad der Umsetzung zeichnen sich im europäischen Vergleich verschiedene Trends ab: Gesamteuropäisch betrachtet nimmt die Dichte der Aktivitäten von Süd-Osten nach Nord-Westen hin zu, da Länder wie Großbritannien und Schweden sehr früh mit der Lokalen Agenda 21 begonnen haben und vielfach nationale Kampagnen aufweisen. Im Laufe der Zeit verzeichnet die Lokale Agenda 21 aber auch in den südlichen Ländern wie Spanien, Italien und Griechenland Zuwachs. In den fortgeschrittenen Industrieländern liegt der Fokus der Agenda-

⁵⁴ Betrachtet man allein die Entwicklung der Prozesse in Österreich, deren Anzahl von 133 im Jahr 2003 auf 354 im Jahr 2008 angestiegen sind, ist davon auszugehen, dass auch die weltweite Gesamtanzahl mittlerweile beträchtlich angestiegen ist.

Aktivitäten im Bereich Umweltschutz, in den ärmeren Ländern überwiegen die Themen der wirtschaftlichen Entwicklung (vgl. URL <http://www.nachhaltigkeit.at/article/articleview/69407/1/25709> [20. 2. 2009]).

4.3. Die Lokale Agenda 21 in Österreich unter besonderer Berücksichtigung Oberösterreichs

Im internationalen Vergleich wurde das politische Handlungskonzept der LA 21 in Österreich erst sehr spät aufgegriffen. Sieht man von einigen besonderen Gemeindeentwicklungsprojekten ab, die nicht explizit als Agendaprozesse begonnen haben, den Intentionen dieses Konzeptes allerdings sehr nahe kamen und teilweise später auch in einem LA 21-Prozess mündete, wurden 1998 die ersten LA 21-Prozesse in Oberösterreich und Tirol gestartet (vgl. Kozeluh/Ornetzeder 2004: 86). Ende 2008 gab es in Österreich 354 Lokale und 31 Regionale Agenda 21-Prozesse, was einem Prozentsatz von mehr als 15 % aller österreichischen Gemeinden entspricht. Mit Hilfe des neuen österreichischen Programms zur Ländlichen Entwicklung soll als mittelfristiges Ziel bis 2013 eine bundesweite Umsetzung von LA 21-Prozessen in etwa 600 Gemeinden und 60 Regionen bzw. Bezirken Österreichs erreicht und abgesichert werden (vgl. URL <http://www.nachhaltigkeit.at/article/articleview/69139/1/25663/> [20. 2. 2009]).

Ein wichtiges Dokument auf österreichischer Ebene ist die „Gemeinsame Erklärung zur Lokalen Agenda 21 in Österreich“. Diese wurde in einer Bund-Länder-Kooperation von der Arbeitsgruppe „Dezentrale Nachhaltigkeitsstrategien – Lokale Agenda 21“ erarbeitet und am 9. September 2003 im Rahmen der Landesumweltreferenten-Konferenz beschlossen. Dieser Beschluss umfasst – neben der „Gemeinsamen Erklärung“ – einen nationalen Konsens, sowie ein gemeinsames Bund-Länder-Arbeitsprogramm, das in Umsetzung begriffen ist (vgl. URL <http://www.nachhaltigkeit.at/article/articleview/69459/1/25728> [30. 9. 2008]).

Die LA 21-Prozesse werden meist direkt vom jeweiligen Bundesland inhaltlich, organisatorisch und finanziell unterstützt, wobei die Landesförderungen selbst eng mit einer Qualitätssicherung verbunden sind. Koordinierend und unterstützend in der Zusammenarbeit wirkt auch der Bund und betreut gemeinsame Arbeitsprogramme, Kommunikationsaufgaben und ist Kooperationspartner bei jedem LA 21-Gipfel (vgl. URL <http://www.nachhaltigkeit.at/article/articleview/69408/1/25709> [30. 9. 2008]).

Ein eigener Forschungsschwerpunkt („LA 21-Fenster“) im Rahmen des nationalen Forschungsprogramms „proVISION“ des Bundesministeriums für Wissenschaft und Forschung ermöglicht die Durchführung von begleitenden Forschungsprojekten zur LA 21. LA 21-Prozesse bilden explizit auch einen Schwerpunkt in den Bundesländern bei der Umsetzung der EU-Regionalpolitik im Rahmen des „Österreichischen Programms für die Entwicklung des Ländlichen Raums 2007-2013“. In diesem Zeitraum stehen zehn Millionen Euro aus EU- wie auch aus nationalen Mitteln für die Maßnahme der LA 21 zur Verfügung. Damit wurde erfolgreich erstmals die LA 21 in ein nationales Programm mit EU-Bezug aufgenommen, was eine weitere Verankerung und Verstetigung der LA 21 bedeutet (vgl. URL <http://www.nachhaltigkeit.at/article/articleview/69144/1/25663> [30. 9. 2008]).

4.3.1. Entwicklung und Rahmenbedingungen der Lokalen Agenda 21 in Oberösterreich

Da für die Fallstudie eine oberösterreichische Gemeinde gewählt wurde, soll an dieser Stelle insbesondere auf die Rahmenbedingungen für LA 21-Prozesse in Oberösterreich eingegangen werden.

Im Jahr 1997 wurde von der Oö. Akademie für Umwelt und Natur erstmals ein Konzept für die Umsetzung einer Nachhaltigen Entwicklung auf lokaler Ebene ausgearbeitet.

Ein Jahr später erfolgte der Start der Aktion „Lebensraum mit Zukunft – Lokale Agenda in Oberösterreich“ mit vier Pilotgemeinden. Im Jahr 2005 startete bereits die

60. Gemeinde einen Agenda-Prozess. Im selben Jahr wurde im Rahmen des oberösterreichischen Aktionsprogrammes „Land blüht auf“ auch ein 100-Gemeindenprogramm zur LA 21 in Oberösterreich mit konkreten Zielen bis zum Jahr 2009 vorgestellt. 2006 erfolgte eine umfassende Evaluierung der LA 21-Arbeit in den Oö. Gemeinden durch die Universität Linz. Mit Stand Ende März 2009 gab es in Oberösterreich bereits 100 LA 21-Prozesse (vgl. Amt der Oö. Landesregierung 2009).

Die beim Amt der Oö. Landesregierung angesiedelte Oö. Akademie für Umwelt und Natur koordiniert mit einer eigenen Leitstelle landesweit die Agenda 21-Aktivitäten. Seit Herbst 2007 werden die Gemeinden und Regionen dabei außerdem zusätzlich von der Regionalmanagement Oberösterreich GmbH und ihren fünf RegionalmanagerInnen für Nachhaltigkeit und Umwelt unterstützt. Sie agieren von dezentralen Regionalmanagement-Büros aus, um die Nähe zu den lokalen Zielgruppen und MultiplikatorInnen zu gewährleisten (vgl. URL <http://www.agenda21-ooe.at> [15. 9. 2008]). Die Agenda 21 in Oberösterreich ist auch Teil des neuen oberösterreichischen „Programms für Ländliche Entwicklung 2007 bis 2013“ und steht damit in enger Verbindung mit den 24 oberösterreichischen LEADER-Regionen. Darüber hinaus kooperiert das Agenda 21-Netzwerk Oberösterreich eng mit der Global Marshall Plan-Initiative, mit Pfarren, mit der Klimarettung, mit lokalen Wirtschaftsinitiativen, mit Bildungseinrichtungen, mit der Kampagne zum „Ökologischen Fußabdruck“, mit den NachhaltigkeitskoordinatorInnen Österreichs, mit der Europäischen Kampagne zukunftsbeständiger Städte und Gemeinden und vielen anderen mehr.

2008 startete das Agenda 21-Netzwerk Oberösterreich als landesweites Netzwerk neu durch. Mit einem neuem Logo und einer neuen Informationskampagne gab sich die Marke „Agenda 21“ nach zehn Jahren dadurch ein neues Gesicht. Es wurde eine neue, umfassende Homepage eingerichtet (www.agenda21-ooe.at), das vierteljährlich erscheinende „Magazin 21“ berichtet von Menschen, Projekten und Themen. Dazu sollen ein Pocket-Info-Folder und der Leitfaden „Lebensraum mit Zukunft“ Interessierte und Aktive informieren. Darüber hinaus gibt es speziell für

Gemeinden und Regionen, die einen neuen LA 21-Prozess starten wollen, maßgeschneiderte Angebote in Form von Info-Paketen, Info-Abenden, Orientierungsworkshops etc. (vgl. Amt der Oö. Landesregierung 2008).

Im Fördermodell des Landes Oberösterreich sind konkrete Kriterien festgelegt, die der Beurteilung von Förderanträgen zugrunde gelegt werden. Diese umfassen einen Gemeinderats-Beschluss über den Einstieg in einen LA 21-Prozess⁵⁵; die Nominierung eines/r Agenda-Beauftragten in der Gemeinde, der/die als Ansprechperson nach außen und als KoordinatorIn nach innen wirkt; die Begleitung des Prozesses durch eine/n sachkundige/n ProzessbegleiterIn; aktive BürgerInnenbeteiligung in allen Phasen; inhaltliche Ausrichtung auf die Prinzipien der Nachhaltigkeit und auf die Inhalte der Agenda 21 sowie einen ganzheitlichen Ansatz im Sinne einer Verbindung ökologischer mit wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Zukunftsfragen; einen Ablauf- und Kostenplan; das Agenda 21-Zukunftsprofil (Leitbild). Auch das Aktionsprogramm muss im Gemeinderat beschlossen werden und einen direkten Bezug zum Thema Nachhaltigkeit und zu den Inhalten der Agenda 21 erkennen lassen und einer breiten Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Weitere Kriterien sind die Einrichtung von Strukturen für die Sicherstellung einer dauerhaften und laufenden Umsetzung sowie eine periodische Überprüfung der Umsetzungsfortschritte.

Die Förderungen der Oö. Akademie für Umwelt und Natur beziehen sich in erster Linie auf die Leitbildprozesse (etwa drei Viertel der geförderten Mittel) und in geringerem Maße auf Projekte. Gefördert werden dabei nur innovative Umsetzungsprojekte, wobei je Projekt in der Regel maximal 7000 Euro gefördert werden. Durch die Voraussetzung eines Gemeinderatsbeschlusses für eine Förderung soll sichergestellt werden, dass kein Agenda-Prozess am jeweiligen Gemeinderat vorbeigeht (vgl. Förderkriterien des Landes Oberösterreich, online unter URL <http://www.agenda21-ooe.at> [15. 9. 2008]).

⁵⁵ Bei einem Agenda 21-Prozess in einer Region ist der Beschluss der BürgermeisterInnenkonferenz oder eines anderen für die Region repräsentativen Gremiums erforderlich.

4.3.2. Ablauf eines LA 21-Prozesses

Lokale Agenda-Prozesse erfordern, da es um die Erstellung und Umsetzung eines gesamthaften Entwicklungsplanes für eine Gemeinde oder einen regionalen Gemeindeverbund geht, ein entsprechend strukturiertes Verfahren. Auch wenn es in den Verfahrensverläufen im Detail regionale Unterschiede gibt und sich auch in jeder Gemeinde eine eigene Dynamik entwickelt, lassen sich in der Zusammenschau dennoch drei grundlegende Prozesselemente erkennen: es sind dies eine Phase der Bestandsaufnahme und Orientierung, eine Programmphase und eine Realisierungsphase (vgl. Priewasser 2007: 2). Als konkretes Beispiel werden im Folgenden die im Fördermodell des Landes Oberösterreich vorgesehenen Prozessschritte angeführt:

- Bildung einer TrägerInnengruppe,
- Information und Sensibilisierung der BürgerInnen und MultiplikatorInnen (Startveranstaltung, Impulsvorträge, Aktionstage, etc.),
- Erhebung der Stärken und Schwächen/Ist-Analyse,
- inhaltliche Arbeit mit den nachhaltigkeitsrelevanten Zukunftsthemen in Arbeitskreisen zur Formulierung von Visionen, Leitzielen, Maßnahmen und Projekten,
- Zusammenfassung der Ergebnisse in einem Agenda 21-Zukunftsprofil⁵⁶ und Aktionsprogramm (Maßnahmenkatalog),
- Behandlung der Umsetzung des Agenda 21-Zukunftsprofils und Aktionsprogrammes im Gemeinderat,
- Start der Umsetzung konkreter Projekte.

Flankierend zu allen Phasen sind Öffentlichkeitsarbeit, eine breite Einbindung der Bevölkerung sowie eine externe Prozessbegleitung als wesentliche Elemente der Agenda 21 für Gemeinden und Regionen notwendig. Die Prozessbegleitung geht

⁵⁶ Bis vor kurzem wurde dafür vor allem der Begriff „Leitbild“ verwendet.

meist bis zur Fertigstellung des Leitbildes bzw. Zukunftsprofils (vgl. URL <http://www.agenda21-ooe.at> [15. 9. 2008]).

4.3.3. Wesentliche Merkmale der LA 21-Prozesse in Österreich

Die wesentlichen Merkmale der LA 21-Prozesse in Österreich werden im Folgenden vor allem auf Basis der Bestandsaufnahmen von Kozeluh/Ornetzeder (2004) und Priewasser (2007) im Überblick dargestellt.

Abgesehen von der regional ungleichen Verteilung – mit einer überdurchschnittlich hohen Anzahl von Agenda-Prozessen in Oberösterreich und der Steiermark repräsentiert die Verteilung der Agenda-Gemeinden nach der EinwohnerInnenzahl bis auf kleine Abweichungen im Großen und Ganzen die österreichische Gemeindestruktur. Die meisten Agenda-Initiativen sind folglich in Gemeinden zwischen 2000 und 5000 EinwohnerInnen und in kleineren Gemeinden zu finden. Größere Städte sind hingegen leicht unterrepräsentiert. Insgesamt findet nur jeder zehnte Agenda-Prozess in einer Stadt statt. Parteipolitisch betrachtet ist in rund drei Viertel aller Gemeinden die ÖVP stimmenstärkste Partei. In beinahe demselben Ausmaß gehört auch der/die im Amt befindliche BürgermeisterIn der Volkspartei an (vgl. Kozeluh/Ornetzeder 2004: 84f).

Von einzelnen Ausnahmen abgesehen, haben sich bislang eher Gemeinden mit geringen finanziellen Möglichkeiten für die Durchführung einer Lokalen Agenda entschlossen. Wie Kozeluh/Ornetzeder in ihrem Forschungsprojekt herausgefunden haben, wird die Lokale Agenda von den verantwortlichen EntscheidungsträgerInnen teilweise auch als Möglichkeit gesehen, das soziale Kapital in der Gemeinde zu mobilisieren, um anstehende Probleme budgetschonend zu lösen.

Die Initiative zum Start eines LA 21-Prozesses geht in den meisten Fällen von den BürgermeisterInnen aus. In den im Forschungsprojekt von Kozeluh/Ornetzeder analysierten Prozessen war dies bei 80 % der Fall. Bei weiteren 10 % war es in erster Linie eine der lokalen politischen Parteien, wobei es sich in der Regel um die Mehrheitspartei handelt (vgl. Kozeluh/Ornetzeder 2004: 91).

Viele der Agenda-Gemeinden können bei der Planung und Durchführung der LA 21 bereits auf die Erfahrungen mit ähnlichen Gemeindeentwicklungsprozessen zurückgreifen. Solche „Vorläuferprojekte“ gibt es – je nach Bundesland meist unter verschiedenen Bezeichnungen u.a. zu den Themenbereichen alternative Energien, Umwelt, Dorferneuerung, Gemeindeentwicklungsplanung, Gesundheit, Nahversorgung, Verkehr, etc. (vgl. Kozeluh/Ornetzeder 2004: 92).

Bis auf wenige Ausnahmen ist die Durchführung der LA 21 durch einen Beschluss des Gemeinde- und Stadtrats legitimiert. Dieses Ergebnis ist alles andere als überraschend, da zum einen mit dieser Entscheidung finanzielle Kosten für die Gemeinde anfallen, zum anderen ein solcher Beschluss in den meisten Förderbestimmungen vorgeschrieben ist.

Ein durchschnittlicher Agenda-Prozess, der in der Regel mit dem Beschluss eines lokalen Nachhaltigkeitskonzepts bzw. Leitbildes abgeschlossen wird, dauert knapp drei Jahre. Hinsichtlich der finanziellen Aufwendungen für Planung und Abwicklung der Leitbildprozesse zeigen sich – selbst wenn man die Kosten mit der Größe der Gemeinden und der Prozess-Laufzeit in Beziehung setzt – extrem große Unterschiede. Pro EinwohnerIn und Jahr liegen finanziell „gut“ und „schlecht“ ausgestattete Agenda-Prozesse um den Faktor 50 auseinander. In der Hälfte der Gemeinden lagen die Gesamtausgaben (ohne Kosten für Umsetzungsprojekte) allerdings bei maximal 15.000 Euro. Im Durchschnitt kommen diese Mittel etwa zur Hälfte aus dem Gemeindebudget, die andere Hälfte setzt sich aus Landesfördermitteln, Sponsorgeldern und sonstigen Quellen zusammen (vgl. Kozeluh/Ornetzeder 2004: 88). In den meisten Gemeinden werden im Rahmen des Agenda-Prozesses auch bereits umsetzungsorientierte Projekte entwickelt, wobei es bei den dafür notwendigen finanziellen Mittel je nach Art und Umfang des Projektes sehr große Unterschiede gibt (Kozeluh/Ornetzeder 2004: 89).

Grundsätzlich wird bei den LA 21-Prozessen in Österreich bei Leitbilddiskussionen und konkreten Projektumsetzungen eine breite Vielfalt an Themen behandelt. Dennoch gibt es einige konkrete Bereiche, die immer wieder zu finden sind, und in einer Mehrzahl der Gemeinden zumindest in irgendeiner Form thematisiert werden:

Nahversorgung, Tourismus, wirtschaftliche und kulturelle Entwicklung der Gemeinde, Energieverbrauch und –versorgung, Siedlungsentwicklung und bauliche Gestaltung, Gesundheit und Verkehr (vgl. Kozeluh/Ornetzeder 2004: 120; Priewasser 2007: 2).

An der Planung und Durchführung sind in den meisten Gemeinden drei Gruppen in besonders starkem Ausmaß beteiligt: Es sind dies externe ProzessbegleiterInnen, das Lokale Agenda-Team, der/die BürgermeisterIn, wobei zu beachten ist, dass sich die Lokalen Agenda-Teams in der Regel aus GemeindepolitikerInnen, Gemeindebediensteten und BürgerInnen zusammensetzen (vgl. Kozeluh/Ornetzeder 2004: 96).

Vielfach kooperieren die Gemeinden im Zuge ihres LA 21-Prozesses mit anderen Agenda-Gemeinden, wobei neben dem bloßen Erfahrungsaustausch nicht selten auch tatsächlich gemeindeübergreifend Projekte angegangen werden; in geringerem Ausmaß sind die Gemeinden auch in regionale Agenda 21-Netzwerke eingebunden (vgl. Kozeluh/Ornetzeder 2004: 90; Priewasser 2007: 8f).

Was die organisatorischen Elemente eines LA 21-Prozesses betrifft, gibt es in den Bundesländern zum Teil verschiedene Ansätze und Konzepte. Es lassen sich jedoch einige Kernelemente herausfiltern: Zum einen ist das ein lokales LA 21-Team, das oft auch als Koordinationsteam oder TrägerInnengruppe bezeichnet wird. Diese informelle Gruppe, bestehend aus dem/der ProzessbegleiterIn, VertreterInnen der Gemeindepolitik, der Verwaltung, örtlichen Interessensgruppen und BürgerInnen, soll während des gesamten Prozesses bestehen und für die organisatorische und inhaltliche Koordination des Ablaufes verantwortlich sein. Ein fixer Bestandteil in beinahe allen LA 21-Prozessen ist eine externe Prozessbegleitung, die die Gemeinden bei der Planung und Durchführung der LA 21 unterstützt. ProzessbegleiterInnen werden in der Regel von den Koordinationsstellen der Bundesländer vermittelt und ihre Tätigkeit wird von den einzelnen Ländern auch finanziell unterstützt. Ein weiterer wesentlicher Bestandteil sind verschiedene themenorientierte Arbeitsgruppen mit Beteiligung der Bevölkerung und VertreterInnen lokaler Organisationen. Diese Arbeitsgruppen können bzw. sollen zur Leitbild- und Projektentwicklung sowie zur Projektumsetzung gebildet werden. Weniger verbreitet bzw. eher in größeren Gemeinden und in Städten anzutreffen sind LA 21-Beiräte als eine Art „Aufsichtsrat“ und Gremium zur strategischen Planung und ein eigenes

Agenda-Büro. Wie Kozeluh/Ornetzeder in ihrem Forschungsprojekt feststellen, sind die verschiedenen Elemente in der Praxis der Agenda-Prozesse in recht unterschiedlichem Ausmaß anzutreffen bzw. auch variiert auch die konkrete Ausgestaltung oder Zusammensetzung der einzelnen Elemente.

Die grundlegendste Form der Beteiligung am Agendaprozess ist die Information der BürgerInnen und Interessensgruppen über die geplanten und laufenden Aktivitäten. Die am häufigsten dafür genutzten Informationskanäle sind spezielle Aussendungen an die Haushalte, Berichte in der Gemeindezeitung, BürgerInnenversammlungen, Berichterstattung in regionalen Zeitungen und persönliche Gespräche. Neben dem Informationsaspekt sollen die BürgerInnen dadurch auch zur aktiven Mitarbeit eingeladen werden. Weiters werden – vor allem in der Anfangsphase - häufig auch Fragebogenaktionen eingesetzt. Die nächste Stufe der Beteiligung ist die Mitarbeit von BürgerInnen im Koordinations- oder Kernteam und in verschiedenen Arbeitsgruppen. Kozeluh/Ornetzeder kommen in ihrem Forschungsprojekt auf einen Durchschnittswert von rund vier Prozent der EinwohnerInnen einer Gemeinde, sich zumindest ein einziges Mal am Agenda-Prozess beteiligten. Bei Betrachtung des Bevölkerungsanteiles, der über einen längeren Zeitraum aktiv mitarbeitet, reduziert sich dieser Anteil auf rund 1,6 Prozent, bei Abzug der politischen FunktionärInnen und der Gemeindebediensteten beträgt der Wert nur mehr 1,2 Prozent. Anders ausgedrückt arbeiten im österreichischen Durchschnitt nicht mehr als 20 BürgerInnen in einer Gemeinde über einen längeren Zeitraum aktiv an einem LA 21-Prozess mit. Immer wieder wird in Evaluierungen auch festgestellt, dass sich an LA 21-Prozessen hauptsächlich diejenigen BürgerInnen beteiligen, die bereits ohnehin in irgendeiner Form im Gemeindeleben engagiert waren. Jenseits dieser Aktiven lassen sich meist nur wenige Leute zusätzlich oder auf Dauer ansprechen (vgl. Magel u.a. 2003: 48).

4.4. Wirkungen von LA 21-Prozessen

befragt nach den wichtigsten Auswirkungen auf das Gemeindeleben... so wird an erster Stelle und besonders deutlich ein genereller Aktivierungseffekt für die

betreffende Gemeinde wahrgenommen. Dieser äußert sich darin, dass Projekte und Initiativen entstehen, die es ohne LA 21 nicht gegeben hätte und dass verstärkt auch Menschen für die kommunale Entwicklungsarbeit gewonnen werden konnten, die sich bisher wenig oder gar nicht in das Gemeindewesen eingebracht haben.

Alles in allem wird mit sehr großer Übereinstimmung festgestellt, dass durch den LA 21-Prozess spürbar ein „neuer Schwung“ in die Gemeinde gekommen ist, begleitet von einem breiten Interesse an einer Auseinandersetzung mit Zukunftsfragen. Die durch den Prozess angeregte BürgerInnenbeteiligung sowie das gemeinsame Arbeiten auf der Konzept- und der konkreten Projektebene machen sich im Empfinden eines stärkeren sozialen Zusammenhaltes als bisher in der Gemeinde bemerkbar. ... Festgestellt wird durchwegs auch eine stärkere Sensibilisierung und ein erhöhtes Bewusstsein für Natur und Umwelt sowie für das Thema Nachhaltigkeit. Demgegenüber konnte die LA 21 allfällige Erwartungen in Richtung neuer Beschäftigungsmöglichkeiten und wirtschaftlicher Impulse sowie in Bezug auf Kosteneinsparungen für die Gemeinde nur in geringem Ausmaß oder gar nicht erfüllen. Im Gesamten betrachtet wird die LA 21 in ihrem Ergebnis zu einem hohen Prozentsatz als positiv für die Gemeinde gesehen. Dies gilt auch für die Gemeindeleitung (BürgermeisterInnen, AmtsleiterInnen), welche die Lokale Agenda trotz des damit verbundenen zusätzlichen Arbeitsaufwandes zu einem weitaus überwiegenden Teil als Bereicherung und entwicklungsfördernd für die kommunalpolitische Arbeit erachten. Als eine zu hohe Belastung im Arbeitsalltag wird die LA 21 nur von wenigen Gemeindegipfeln empfunden (Priewasser 2007: 3f).

Auf einer individuellen Ebene kommt als Wirkung hinzu, dass Menschen, die sich aktiv in die Gemeinde-Arbeit einbringen, dies zumeist auch als persönlichen Gewinn sehen. Vor allem die im Rahmen der Agenda-Tätigkeit gewonnenen Lernerfahrungen und die Zusammenarbeit mit anderen Aktiven werden als besondere Bereicherung empfunden (vgl. Priewasser 2007: 6).

4.5. Erfolgs- und Hemmnisfaktoren für Lokale Agenda 21-Prozesse

Auf Basis vorhandener empirischer Untersuchungen und Evaluierungen sollen im Überblick die wichtigsten Erfolgs- und Hemmnisfaktoren für LA 21-Prozesse dargestellt werden. Vorangestellt werden muss, dass viele dieser Faktoren in der Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Kommunalpolitik und LA 21 in einer Gemeinde begründet liegen. Mangelnde Unterstützung durch die Kommunalpolitik wird in Evaluierungen und Studien immer wieder als Faktor für das „Versanden“ oder den Rückgang eines LA 21-Prozesses identifiziert. Da es sich bei diesem Aspekt um das zentrale Erkenntnisinteresse dieser Arbeit handelt, wird er an dieser Stelle zunächst ausgeklammert und erst im siebten Kapitel ausführlich behandelt. Auch der wesentliche Hemmnisfaktor mangelnde Finanzausstattung hängt naturgemäß damit zusammen und wird dementsprechend ebenfalls erst an dieser Stelle erörtert.

Ein möglicher Hindernisfaktor für den Erfolg von LA 21-Prozessen ist zunächst das diffuse und vage Nachhaltigkeitskonzept selbst, das äußerst komplex ist, sich dementsprechend schwer vermitteln lässt und unklare, divergierende Erwartungen auslösen kann. Breiten Bevölkerungsteilen ist das Nachhaltigkeitskonzept überhaupt nicht bekannt. Dazu kommt, dass eine „nachhaltige“ Kommune in Konkurrenz zu anderen lokalen Problemlagen wie z.B. ökonomischen Standortfragen oder sozialen Spannungen als Überforderung gewertet und deswegen abgelehnt werden kann (vgl. Pamme 186f).

Im operativen Bereich der LA 21, kommt dem/der ProzesskoordinatorIn ein besonderer Stellenwert zu. Sie bilden gewissermaßen die Knotenpunkte des Agendaprozesses. Bei ihnen laufen die „Fäden“ aus den einzelnen Arbeitsgruppen zusammen. Sie sind Organisations-, Informations- und Kommunikationsdrehscheibe sowie generell Anlaufstellen für die Bedarfe aus der Agendaarbeit (vgl. Priewasser 2007: 4f).

Nicht minder wichtig für das Gelingen von LA 21-Prozessen ist ein professionelles Coaching durch externe BeraterInnen bzw. ProzessbegleiterInnen. In der

Leitbildphase sind diese als ModeratorInnen gleichsam unverzichtbar, indem sie – da sie keine eigenen Interessen im Prozess haben – bei unterschiedlichen Interessenslagen oder Konflikten als Neutrale ausgleichend und vermittelnd wirken. In der Umsetzungsphase wiederum sind sie wichtige AnsprechpartnerInnen in Sachen Projektentwicklung und Projektmanagement sowie Öffentlichkeitsarbeit und bei der Beantragung von Projektfördermitteln. Auch für die wiederkehrende Evaluierung von LA 21-Prozessen ist eine externe Begleitung jedenfalls ratsam (vgl. Priewasser 2007: 5).

Einen weiteren erfolgshemmenden Faktor stellt auch eine mangelnde Sichtbarkeit der LA 21 in der Öffentlichkeit bzw. die Dominanz anderer Themen dar. Umgekehrt stellt eine gezielte Informations- und Öffentlichkeitsarbeit – die natürlich wiederum gewisser zeitlicher und finanzieller Ressourcen bedarf – einen wesentlichen Erfolgsfaktor dar. Zum Beispiel kann die regelmäßige Berichterstattung in verschiedensten Medien dazu dienen, das Interesse der BürgerInnen an der LA 21 zu wecken (vgl. Brand u. a. 2001: 23; De Haan u.a. 2000: 97).

Ein grundlegender Faktor für einen erfolgreichen LA 21-Prozess ist die breite Beteiligung der BürgerInnen. Auch LA 21-Prozesse haben somit mit all den Problemen zu kämpfen, die generell mit dem Streben nach einer umfassenden BürgerInnenbeteiligung verknüpft sind, wie etwa mangelndes Interesse an Beteiligung, fehlende Arbeitskapazitäten, nachlassendes Engagement, etc. (vgl. Brand u. a. 2001: 24) und die bereits in den Kapiteln über politische Partizipation und partizipative Demokratie behandelt wurden.

Neben den genannten externen Faktoren, gibt es auch verschiedenste interne Erfolgs- bzw. Hemmnisfaktoren. Zunächst sind innerhalb der LA 21-Initiativen personenbezogene Faktoren wie kommunikative Kompetenzen, Managementfähigkeiten und natürlich auch fachliche Kompetenzen der Beteiligten für den Erfolg ausschlaggebend. Dazu kommen strukturbezogene Umstände, wie Organisationsfragen und die Arbeitsmethoden innerhalb der LA 21. Es geht dabei um Aspekte wie die Gestaltung von Strukturen und Verantwortlichkeiten, die

Regelmäßigkeit von Sitzungen und deren Vor – und Nachbereitung, oder um die Frage nach dem Agenda- oder Arbeitskreis-internen Entscheidungsmodus, etc. (de Haan u. a. 2000: 97f).

5. Die Lokale Agenda 21 in der Gemeinde Eidenberg

5.1. Die Gemeinde Eidenberg

Eidenberg ist eine Gemeinde mit rund 1.800 EinwohnerInnen auf einer Fläche von 29.53 m² im oberösterreichischen Bezirk Urfahr-Umgebung und rund 14 km von der Landeshauptstadt Linz entfernt. Es handelt sich um eine ländlich geprägte Zuzugs- und Pendlergemeinde. Aufgrund fehlender größerer Betriebe und somit nur wenigen Einnahmen aus der Kommunalsteuer verfügt Eidenberg nur über eine geringe Finanzkraft und ist Abgangsgemeinde.

Der Gemeinderat besteht aus 19 Mitgliedern und wurde zuletzt am 28. September 2003 gewählt. Seither hat die ÖVP 13 Mandate, die SPÖ fünf und die FPÖ eines. Die ÖVP stellt somit den Bürgermeister und die Vizebürgermeisterin. Der derzeitige Bürgermeister ist seit 1991 im Amt; noch im Frühjahr 2009 wird es allerdings vorzeitig vor der nächsten Gemeinderats- und Bürgermeisterwahl im Herbst 2009 einen Bürgermeisterwechsel innerhalb der ÖVP geben⁵⁷. Im fünfköpfigen Gemeindevorstand ist neben der ÖVP nur der SPÖ-Fraktionsobmann vertreten.

Vor dem Start der LA 21 hat Eidenberg bereits am Netzwerk „Gesunde Gemeinde“ des Oö. Gesundheitsressorts teilgenommen, wo BürgerInnen im Rahmen von Arbeitskreisen an gesundheitsrelevanten Themen und kommunalen Gesundheitsförderungsprogrammen mitarbeiten können. Des Weiteren wurden laut Auskunft des Bürgermeisters gelegentlich Jugendworkshops abgehalten und seltener auch alle Haushalte im Rahmen von Fragebogenaktionen zu bestimmten Themen befragt. Es gab somit erste Ansätze einer breiteren Einbindung der Bevölkerung, die

⁵⁷ Gemäß § 2 Abs. 3 Z. 2 Oö. Kommunalwahlordnung kann der Bürgermeister vom Gemeinderat gewählt werden, wenn ein Bürgermeister nach Ablauf des vierten Jahres nach dem Tag der allgemeinen Wahl des Gemeinderates und des Bürgermeisters aus dem Amt scheidet. Da die ÖVP in Eidenberg über eine absolute Mehrheit im Gemeinderat verfügt, ist somit ein vorzeitiger Bürgermeisterwechsel innerhalb der Partei möglich.

jedoch betreffend Umfang und Themenvielfalt nicht mit LA 21-Prozessen vergleichbar sind.

5.2. Die Lokale Agenda 21 in der Gemeinde Eidenberg

5.2.1. Initiative, Motive, Startphase

Von einigen Mitgliedern innerhalb der ÖVP-Fraktion wurde Ende 1999/Anfang 2000 das generelle Anliegen formuliert, ebenso wie die Nachbargemeinde Zwettl an der Rodl, die im Rahmen des moderierten Entwicklungsprogrammes „Dorf- und Stadtentwicklung“ Arbeitskreise gestartet hatte, ein BürgerInnenbeteiligungsmodell zu initiieren. Ein ÖVP-Gemeinderat, der damals zu dieser Gruppe gehörte, beschreibt seine Hintergrundgedanken folgendermaßen:

„... wegkommen von diesem nur fordern. Sprich es schlummert auch sehr viel an Energie bei den Leuten, auch Engagement. Dass man halt so was wecken kann, was sonst wahrscheinlich nie geweckt wird. Würde sich vielleicht einbringen zu einem Thema oder wär sogar ein Spezialist da. Aber wenn er sich nicht angesprochen fühlt, und das ist halt mit einer politischen Tätigkeit oder einem Amt eher schwieriger als mit einem unpolitischen Instrument. Und das hat uns dazu bewogen, und schlussendlich auch die Überzeugung gebracht, dass das sinnvoll ist.“ (Schütz 2009).

Einhergegangen ist dieser Diskussionsprozess innerhalb des Gemeinderates mit einem konkreten, anstehenden Anliegen in der Gemeinde: da durch das Wachsen der Siedlungen im Laufe der Zeit ein großes Chaos bei den Hausnummern entstanden war, war eine Neuordnung der Straßenbezeichnungen und Hausanschriften dringend notwendig. Für diese Aufgabe erhoffte man sich seitens der Politik Unterstützung durch die BürgerInnen:

„Wir haben uns gedacht, das wäre fesch, wenn wir so wie in Zwettl eben auch einen Arbeitskreis hätten, der sich da annimmt. Nur der Gemeinderat alleine, das wird ein bisschen stark, haben wir gesagt. (...) Und dass wir gesagt haben, da brauchen wir Bürgerbeteiligung, da trauen wir uns alleine fast nicht drüber. Weil man auch schon Beispiele gehört hat, dass Gemeinden das in Angriff genommen haben und die sind kläglich gescheitert dann dabei.“ (Koll 2009).

In den Interviews wurde deutlich, dass es innerhalb des Gemeinderats anfangs gewisse Vorbehalte und Vorurteile gab. Schlussendlich hätten aber doch die Einschätzungen überwogen, dass man das Potenzial eines BürgerInnenbeteiligungsmodells nutzen möchte, zumal auch mit der „Gesunden Gemeinde“ bereits positive Erfahrungen gesammelt wurden. Bei einer Klausur im Juni 2000 beschloss der Gemeinderat schließlich, in einen LA 21-Prozess einzusteigen. Nachdem man sich zuvor über verschiedene Modelle informiert hatte, fiel die Entscheidung bewusst für das Modell der LA 21.

„(...) weil es dort schon in erster Linie darum geht, aus einer Vision heraus einmal Ziele zu formulieren – da wollen wir hin. Und nicht sofort gleich übergehen in irgendwelche Umsetzungen, ohne dass ich in Wirklichkeit reflektiert habe, was will ich langfristig. Eigentlich wollen wir zuerst einmal ein Leitbild erstellen, da geben wir uns mal ein Jahr mindestens Zeit für das, damit wir wissen, wo stehen wir, wo wollen wir hin. Und dann gehen wir in die Umsetzung.“(Schütz 2009).

Im Oktober 2000 wurde der Start eines LA 21-Prozesses einstimmig im Gemeinderat beschlossen und nach einer großen öffentlichen Startveranstaltung begann der Prozess mit folgenden acht thematischen Arbeitskreisen:

- Freizeit und Sport
- Natur & Wir
- Kultur
- Öffentlichkeit
- Soziales und Familie
- Straßenbezeichnung
- Wirtschaft und Nahversorgung
- Youth Circle

Während der Erstellung des Leitbildes starteten in den Arbeitskreisen aber auch bereits die ersten kleinen Projekte und die Vorbereitungen für die größeren. Das Leitbild wurde im Juni 2002 im Rahmen eines großen Dorffestes präsentiert und auch einstimmig im Gemeinderat beschlossen. Für die gedruckte Fassung des Leitbildes

wurde ein besonderer Auftritt gesucht. Die Lösung war schließlich eine „Gemeindemappe“, in der neben dem Leitbild allgemeine Informationen über Eidenberg, Ansprechpersonen von Organisationen und Vereinen, ein Branchenverzeichnis und ein Telefonbuch enthalten sind (vgl. Bauer o. J.; Gemeinde Eidenberg 2002). Der Prozessbegleiter betonte diesbezüglich, dass das etwas Spezielles sei, das es sonst eher nicht in der Form gebe und attestiert dieser Gemeindemappe „Vorzeigecharakter“.

Der Leiter des AK Öffentlichkeit wurde vom Bürgermeister gebeten, auch die Rolle des Agenda-Koordinators und somit einerseits die Funktion der Verbindungsstelle zum Land und andererseits die Aufgabe der Moderation und Koordination des Prozesses zu übernehmen. Ein externer Prozessbegleiter hat den rund eineinhalbjährigen Leitbildprozess und später dann für rund ein Jahr die gemeindeübergreifende Kooperation beim Projekt „Themenweg“ begleitet.

5.2.2. Arbeit der LA 21, zentrale Projekte

Die Aktivität und Intensität der Arbeitskreise gestaltete sich unterschiedlich: Der Arbeitskreis (AK) „Straßenbezeichnung“ war rein auf das konkrete Projekt der Neuordnung der Hausanschriften angelegt und wurde nach der Fertigstellung beendet. Der AK „Öffentlichkeit“ war nur ein, zwei Jahre aktiv. Im ersten Jahr wurde jedoch eine eigene Agenda-Zeitung „Lebenswerte Gemeinde“ erstellt, welche dann in die Gemeindezeitung integriert wurde. Die Öffentlichkeitsarbeit wird seither vom Agenda-Koordinator abgedeckt. Relativ schnell wieder aufgelöst hat sich auch der AK „Youth Circle“ Der AK „Kultur“ pausierte zwischendurch einige Jahre und startete 2008 wieder neu durch. Der AK „Freizeit & Sport“ befasste sich mit Freizeitangeboten und insbesondere mit der Entwicklung neuer Wanderwege und ist nach einer ruhigeren Phase und vielen Mitwirkenden bei der Sanierung eines Gymnastikweges wieder sehr aktiv geworden. Der AK „Soziales und Familie“ ist seit Beginn durchgehend mit Veranstaltungen und Projekten verschiedenster Art aktiv. Von den interviewten Personen wurde einhellig die Entwicklung der Nachmittagsbetreuung für

Schul- und Kindergartenkinder als das wichtigste Projekt dieser Gruppe genannt. Vor einigen Jahren wurde auch die „Gesunde Gemeinde“ darin integriert. Besonders viele markante Projekte und Aktivitäten gingen bisher aus den Arbeitskreisen „Natur & Wir“ und „Wirtschaft & Nahversorgung“ hervor: Da es in der Gemeinde schon lange keinen Nahversorger mehr gab, wurde ein Konzept für eine Kombination aus Kaufgeschäft, Backshop und Café entwickelt, das von einem Verein (DLS DienstleistungsService Eidenberg) seit mittlerweile sechs Jahren erfolgreich betrieben wird und dadurch auch einige Arbeitsplätze geschaffen hat. Als Partner für „s´Gschäft“ wurden hauptsächlich regionale Anbieter gewonnen (vgl. Oö. Akademie für Umwelt und Natur 2008b: 4). Untergebracht ist es seit 2006 ebenso wie die Gemeindeverwaltung, die Raiffeisenbank, der Gemeindefarzt und die Biomasseheizanlage im neuen Dienstleistungszentrum. Hinsichtlich des Dienstleistungszentrums wurde in den Interviews des Öfteren betont, dass in diesem Gebäude insgesamt sehr viel von der LA 21 stecke. So wird etwa die Biomasseheizung vom Verein „Nahwärme Eidenberg“ betrieben, der aus der LA 21 heraus entstanden war. Mit großem Aufwand wurde beispielsweise auch das Energiesparprojekt „meine Energie“ betrieben, wofür die Gemeinde Eidenberg sogar den Landespreis für Umwelt und Natur 2005 erhielt. Es wurden zunächst die Energiekennzahlen aller Haushalte erhoben und ausgewertet, um anschließend durch Beratungs- und Bewusstseinsarbeit gemeinsam mit der Bevölkerung die Ökobilanz der Gemeinde zu verbessern. Ergänzt wurde dieses Projekt dann durch das Photovoltaik-Projekt „mein Strom“. Auch der Beitritt von Eidenberg zum Klimaschutzbündnis ging auf die Initiative des AK „Natur & Wir“ zurück. Viele örtliche Betriebe sind inzwischen auch Klimabündnisbetriebe. Ein weiterer wichtiger Meilenstein war 2004 die Gründung eines gemeindeübergreifenden Netzwerkes zusammen mit den Gemeinden Wilhering, Ottensheim, Puchenau, St.Gotthard, Gramastetten und Herzogsdorf. Als erstes Projekt ging daraus ein durchgängiger Themenwanderweg, der bereits angeführte Gymnastikweg, hervor.

5.2.3. Ausmaß der BürgerInnenbeteiligung

Was die Quantität der Beteiligung betrifft, so waren am Beginn des Prozesses rund 150 Personen zur Mitarbeit in den Arbeitskreisen gemeldet. Von den interviewten Personen wurden oftmals gewisse „Ermüdungserscheinungen“ thematisiert. Derzeit wird die Anzahl der Mitwirkenden auf rund 40 bis 50 geschätzt. Betont wird von einigen InterviewpartnerInnen auch, dass es sich bei den Mitwirkenden meistens um Leute handelt, die schon bisher in irgendeiner Form im Gemeindeleben, z.B. in Vereinen, engagiert waren. Dennoch konnten immer wieder auch Leute gewonnen werden, die zuvor noch nirgends in Eidenberg aktiv waren. Der Prozessbegleiter beurteilt das Beteiligungsausmaß im Vergleich zu anderen Gemeinden insgesamt als relativ hoch. Der Agenda-Koordinator etwa meint dazu, er sei sehr froh,

„... dass wir es schaffen als eine der wenigen Gemeinden über einen langen Zeitraum einen Prozess am Leben zu erhalten. Das spannende ist, wie bringen wir es wieder stärker in die Bevölkerung hinein. Weil natürlich sich der Kreis der unmittelbar aktiven Teilnehmer sich schon gewaltig reduziert hat. Das ist aber nach acht Jahren normal.“ (Bauer A. 2009).

Für Herbst 2009 ist ein Neustart der LA 21 geplant, im Rahmen dessen der Prozess voraussichtlich auch auf eine Vereinsbasis gestellt wird. Der Agenda-Koordinator erwartet sich dabei durch die beabsichtigte „projekthaftere“ Gestaltung auch wieder mehr Beteiligung seitens der Bevölkerung.

5.2.4. Wirkungen auf das Gemeindeleben und die Gemeindepolitik

Was die Auswirkungen des LA 21-Prozesses betrifft, wurden in den Interviews am häufigsten zum einen die vielen zusätzlichen und vielfältigen Veranstaltungen, Aktivitäten und Projekte der verschiedenen Arbeitskreise genannt. Als wichtige Effekte werden auch atmosphärische Veränderungen gesehen: ein stärkeres Bewusstsein der EinwohnerInnen, dass man im eigenen Ort etwas bewegen kann und damit verbunden die Aktivierung zur Mitarbeit auch von Personen, die sich vorher nicht aktiv im Gemeindeleben eingebracht haben. Dass gerade die

Überparteilichkeit eines LA 21-Prozesses ein zentrales Motiv für das persönliche Engagement sein kann belegt die Aussage des Agenda-Koordinators:

„Aber ich hab mir gedacht, das ist eine Möglichkeit, in der Gemeinde etwas beizutragen und vielleicht an einer Entwicklung mit zu tun, ohne einmal gleich in ein politisches Feld gezwungen zu werden. Diese Überparteilichkeit war für mich einfach in Ordnung, das hat für mich gepasst.“ (Bauer A. 2009)

Von einigen InterviewpartnerInnen wird insgesamt eine Stärkung des Zusammenhalts in der Gemeinde festgestellt – insbesondere ein gegenseitiges Näherkommen der beiden Ortsteile Eidenberg und Geng, zwischen denen es traditionell gewisse Rivalitäten und Spannungen gibt. Öfters erwähnt wurde auch die Bewusstseinsbildung der BürgerInnen in Bezug auf Nachhaltigkeit

Von Seiten der PolitikerInnen werden außerdem folgende Auswirkungen auf die Gemeindepolitik festgestellt: Einerseits könne aus dem begrenzten Budgetrahmen durch Zielorientierung und durch längerfristige Planung und Kreativität insgesamt mehr herausgeholt werden und andererseits ermögliche der LA 21-Prozess auch die Lukrierung von Fördermitteln, die man über andere Schienen schwierig oder gar nicht bekommen hätte. Von Seiten der Politik und Verwaltung wurde aber schon auch der höhere Arbeits- und Zeitaufwand und die mit Konflikten verbundenen Anstrengungen erwähnt. Insgesamt aber werden die Auswirkungen auf die Gemeindepolitik als positiv beurteilt:

„Das hat halt auch wieder ein bisschen was Modernes und Neues hineingebracht.“ (Neubauer 2009).

„Wenn die Agenda nicht gewesen wäre, wäre sicher nicht soviel geschehen in der Zeit.“ (Öhlinger 2009).

Von den Agenda-Beteiligten werden außerdem als positive Auswirkungen auf persönlicher Ebene das Kennenlernen von neuen Ansichten und von Leuten, mit denen man bisher keinen oder kaum Kontakt hatte, ein besseres Verständnis für Gemeindepolitik und persönliche Anerkennung gewertet.

Die interviewten Personen meinen, dass vor allem Themen aus den Bereichen Umwelt und Energie aufgrund der LA 21 sehr präsent sind. Auch wenn öfter

eingräumt wurde, dass diese Themen auch ohne Agenda stärker in den Vordergrund gerückt wären, aber durchaus nicht in der Intensität.

Insgesamt sind sich die interviewten Personen weitgehend einig, dass ohne Agenda vieles schwerer umsetzbar gewesen wäre oder nur in abgeschwächter Form hätte realisiert werden können. Stellvertretend für viele ähnliche Aussagen bringen das folgende zwei Passagen zum Ausdruck.

„Ob man das Amtshaus z.B. zum Teil in Holzbauweise gebaut hätte ohne Agenda, das weiß ich nicht. Der Hr. Schütz ist zwar anders auch im GR drinnen und hätte sich dort eingebracht, aber er hat schon ein wenig den Rückhalt gehabt vom Arbeitskreis. Und aus dem ist diese Anregung hauptsächlich gekommen. Oder wo gerade diese Meinungsbildungsvielfalt aus den Arbeitskreisen herausgekommen ist zu Energiethemen, Umweltthemen, die wäre wahrscheinlich anders nicht passiert.“ (Koll 2009).

„Wahrscheinlich hätte man diesen Gemeindeamtsneubau so nicht gemacht, mit Biomasse, mit Arzt, mit dem G´schäft und allem drum und dran, wenn nicht aus der Bevölkerung her, da so ein Bewusstsein gewesen wäre. Und eigentlich dieses Bewusstsein für den eigenen Ort und das Gestalterische des Ortes ist eigentlich ein Wahnsinn. Weil sonst müsste man sagen, so ein G´schäft, wie es in Eidenberg ist, so was geht normalerweise nie. Weil normalerweise heißt es, du brauchst mindestens 400 m² Fläche, besser wären noch 600m². Und die haben dann vorgezeigt, dass es mit 60 auch geht. Und das ist einfach ein Beweis, wenn die Leute ein Bewusstsein haben, für die Bedeutung des Lokalen, dann geht so was.“ (Preundler 2009).

Lediglich der FPÖ-Vertreter sieht durch die LA 21 keine konkreten Veränderungen in Eidenberg – er räumt aber gleichzeitig ein, dass das jemand, der mehr beteiligt sei am Prozess, anders sehen könne.

Eine interessante, nachvollziehbare Schlussfolgerung zieht ein Gemeinderat, der selbst sehr aktiv im LA 21-Prozess mitarbeitet: Aufgrund der Tatsache, dass die Themen Umwelt, Natur und Energie im Rahmen vieler Projekte angesprochen wurden und so auch in den Gemeinderat hineingetragen wurden, geht er davon aus, dass sich aus diesem Grund eine Grün-Bewegung in der Gemeinde nicht etabliert habe.

5.2.5. Einstellungen der Parteien zur LA 21, Parteipolitik

Was die Einstellung der drei im Gemeinderat vertretenen Parteien zur LA 21 betrifft, wurden von keinem/r der InterviewpartnerInnen spürbare Unterschiede bzw. Ablehnung geortet. Von einigen wurde jedoch sinngemäß eingeräumt, dass dieser Umstand auch mit der starken Mehrheit der ÖVP zusammenhängen könnte. Von den ÖVP- und SPÖ-MandatarInnen sind jeweils einige auch selber in Arbeitskreisen aktiv beteiligt, während die FPÖ insgesamt als eher unbeteiligt aber auch nicht als bremsend gesehen wird.

Im Gespräch berichtet der FPÖ-Fraktionsobmann, dass er zwar anfangs aus Interesse im AK Öffentlichkeit mitgearbeitet habe, er aber insgesamt die Sinnhaftigkeit eines LA 21-Prozesses in einer Gemeinde mit der Größenordnung von Eidenberg bezweifle, wo die BürgerInnen ohnehin gut über die politischen Vorgänge informiert seien und auch die Politikverdrossenheit noch nicht sehr ausgeprägt sei. Er sieht in kleinen Gemeinden keine Notwendigkeit für eine Unterstützung der Politik durch eine LA 21. Den Rückgang der Beteiligung an der Agenda sieht er in der geringen EinwohnerInnenzahl begründet. Generell hält er eine LA 21 eher für größere Gemeinden und für Städte als geeignet; wobei sie seiner Meinung nach dort beispielsweise als Instrument für die Integration von MigrantInnen genutzt werden könne.

Doppelfunktionen als Gemeinderats-MandatarIn und Arbeitskreis-MitarbeiterIn werden insgesamt als sehr förderlich für den LA 21-Prozess gesehen. Ein Gemeinderat, der gleichzeitig auch Arbeitskreis-Leiter ist meint etwa:

„Naja, wenn du dann dort nur so sitzt und sagst, jetzt entscheidest du schlussendlich irgendwas, aber hast nicht auch irgendwo mitgearbeitet, ist natürlich schon eine Kluft viel mehr da. Wenn das fließend übergeht, auch bei den Akteuren, dann ist das gleich viel leichter, dass du Themen transportierst.“ (Schütz 2009).

Der Agenda-Koordinator wertet solche Doppelfunktionen als sehr wichtig, indem sie auch eine Vorbereitung für den Gemeinderat darstellen, weil die MandatarInnen vorher schon unmittelbar die Meinungsvielfalt mitbekommen und strittige Punkte ausdiskutiert werden können. Der Prozessbegleiter räumt allerdings ein, dass es

auch dem Ansinnen von BürgerInnenbeteiligung widersprechen würde, wenn PolitikerInnen die Arbeitskreise dominieren würden:

„Es ist unterstützend und förderlich, aber wenn zu viele... wenn das lauter Gemeinderäte wieder wären, dann ist es ja keine Bürgerbeteiligung. Wozu mache ich es dann überhaupt. Dann müsste ich sagen, das wäre eh ohnehin deren Hauptgeschäft.“ (Preundler 2009).

Trotz einiger Doppelfunktionen geht aus den Interviews jedoch hervor, dass Parteipolitik im Großen und Ganzen bis auf wenige Ausnahmefälle aus der LA 21 draußen geblieben ist. Ein konkretes Beispiel für einen dadurch ausgelösten Konflikt gab es etwa im AK „Soziales und Familie“: Die damalige AK-Leiterin gründete eine Ortsgruppe der ÖVP-Teilorganisation "Frauenbewegung" und machte auch im Arbeitskreis Werbung dafür, was für erhebliche Spannungen unter den AK-Mitgliedern sorgte und von einigen als parteipolitische Vereinnahmung empfunden wurde. Die jetzige Leiterin des Arbeitskreises schildert diese Situation als deutliche Gefährdung für den Arbeitskreis:

„Bei uns war es dann so, dass durch diese ÖVP-Frauenbewegung ist da schon ziemlich viel Hick-Hack untereinander gewesen. Aber man hat sich dann auch wieder gefunden. Also es ist dann schon so, die paar sind halt dann gegangen. Andere haben gesagt, sie bleiben natürlich dann da. Aber sobald diese politische Schiene für mich hineinspielt, ist es für mich aus. Für unseren Arbeitskreis war das gefährlich. Wo ich gesagt habe, wenn es ist, dann hören wir auf. Aber wir haben uns dann trotzdem ein paar gekoppelt und das läuft halt. Wir schauen halt, dass wir nicht ... dass wir nicht das gleiche machen. Also man hat dann schon den eigenen Weg gefunden dazu.“ (Bauer S. 2009).

5.2.6. Meinungsaustausch und Informationsfluss zwischen Politik und LA 21

Die zentrale Einrichtung für den Austausch zwischen Politik und LA 21 ist das sogenannte „Leitungsteam“, dessen Sitzungen rund dreimal jährlich stattfinden. Es besteht aus Bürgermeister, Amtsleiter, den Obleuten aller drei Gemeinderatsparteien, den Gemeindevorstands-Mitgliedern, dem Agenda-Koordinator und allen Arbeitskreis-LeiterInnen. Die Arbeitskreise berichten dort über ihre Tätigkeiten und

Vorhaben und es erfolgt auf diesem Weg ein regelmäßiger Austausch und Abgleich mit der Politik. Die Sitzungsprotokolle werden auch an alle Gemeinderatsmitglieder geschickt, die nicht im Leitungsteam sind.

Insgesamt wird der gegenseitige Informationsfluss und Meinungs-austausch sowohl von den interviewten PolitikerInnen als auch den Agenda-Beteiligten überwiegend als ausreichend beurteilt. Vom Agenda-Koordinator wird allerdings bemängelt, dass der Informationsfluss von der Politik zur Agenda vor allem am Beginn des Prozesses hätte besser sein können. Die Agenda habe etwa jahrelang nicht einmal gewusst, welches Budget der Gemeinderat für die Agenda reserviert habe. Er erwarte sich aber durch den derzeit stattfindenden Wechsel in der Führungsriege eine weitere Verbesserung des Informationsflusses, welche sich auch schon derzeit bemerkbar mache, indem etwa viel öfter Zwischeninformationen gegeben würden.

Von den PolitikerInnen werden die Doppelfunktionen als großer Vorteil für den Informationsfluss von der Agenda zur Politik betont – z.B. im Bereich Umwelt, wo der Obmann des Ausschusses gleichzeitig auch Leiter des Arbeitskreises „Natur & Wir“ ist. Eine Gemeinderätin, die selbst nicht in der Agenda mitwirkt, räumt umgekehrt ein, dass sie sich aber durchaus mehr Information auch über Themenbereiche der Agenda wünschen würde, bei denen nicht ein Gemeinderat selber führend mitwirkt und aufgrund der Doppelfunktion über seine Agenda-Bereich regelmäßig berichtet. Sie habe auch die Agenda-Zeitung am Anfang als sehr positiv empfunden und meint, dass die Agenda etwas mehr Öffentlichkeitsarbeit betreiben könnte.

5.2.7. Berücksichtigung von LA 21-Ergebnissen in der Gemeindepolitik

Als eigener Punkt auf der Tagesordnung der Gemeinderatssitzung findet sich die LA 21 nur in Form von konkreten Projekten, die zwar aus den Arbeitskreisen heraus entstanden sind, wofür aber aufgrund der Größenordnung ein Gemeinderatsbeschluss nötig ist. Ansonsten werden Agenda-relevante Angelegenheiten öfters unter dem Tagesordnungspunkt „Allfälliges“ vor allem von Personen mit Doppelfunktionen thematisiert.

Was die Einbeziehung von Ideen und Ergebnissen aus der LA 21 in den Gemeinderat bzw. in die Gemeindepolitik im Allgemeinen betrifft, fallen die Bewertungen differenziert aus. Zum einen wird die Agenda-Arbeit durch die Personen mit Doppelfunktionen unmittelbar in die Politik hineingetragen.

Nach Meinung des Interviewpartners mit Doppelfunktion Gemeinderat und Arbeitskreisleiter wird die Agenda von der Politik grundsätzlich sehr ernst genommen:

„Da könnte ich mich aber an keine Enttäuschung erinnern, dass man sagt, das wird einfach nicht gehört. Es ist natürlich den Leuten auch immer ganz klar gesagt worden, dass man auch mit den Erwartungen nicht zu hoch anfahren darf, immer wieder, sowohl vom Bürgermeister, der eh dafür bekannt ist, dass er sehr sparsam ist, dass er bedachtsam umgeht mit dem Budget, mit Versprechungen überhaupt, dass man nicht von vornherein schon sehr hohe Forderungen hat.“ (Schütz 2009).

In Fällen von größeren, kostenintensiveren Vorhaben, die in konkrete Projekte münden sollten, sehen die Agenda-Beteiligten eine zu große Vorsicht vor allem seitens des Bürgermeisters. Aus den Interviews geht hervor, dass dem Bürgermeister und auch dem Amtsleiter bewusst ist, dass sie, vor allem zu Beginn des Prozesses als „bremsend“ wahrgenommen wurden. Der Amtsleiter begründet die vorsichtige Haltung damit, dass man dadurch Enttäuschungen seitens der Agenda-Beteiligten vorbeugen wollte:

"Jedes Mal wenn ich von der Finanzierung angefangen habe, hab ich mir meistens anhören können, du bremst das Ganze, du redest dauernd von der Finanzierung, das darf nicht vorne stehen. Ich mein der Herr Bgm. auch, also vorne darf es nicht stehen, das wissen wir eh. Es muss eine Idee geboren werden, das ist eh logisch. Aber dann muss irgendwie einmal der Zeitpunkt kommen, wie finanziere ich die Geschichte. Ist ja ganz wichtig, weil wenn ich heute einen Prozess weiter verfolge und ich mache Planungen usw. und das nimmt schließlich konkrete Formen an... Und dann muss ich zu den Leuten sagen, es geht leider nicht, weil wir es uns nicht leisten können. Dann ist das noch schlechter. Weil dann ist eine gewisse Enttäuschung da." (Reiter 2009).

„(...) die Agenda ist kein Wunschkonzert. Das heißt, ich kann nicht alle Wünsche erfüllen, das geht nicht. Und am Anfang wollen natürlich alle, jeder alle Wünsche erfüllt haben. Wie Weihnachten, Ostern und Nikolaus zusammen. Und das funktioniert nicht. Die Frage ist nur, wie stark bremsen ich. Die Bremse ist bei uns eine Spur zuviel gestiegen worden. Wie dann das Vertrauen gewachsen ist, wir setzen auch was um, und das ruft auch eine Resonanz in der Bevölkerung

hervor, d.h. die wissen auch, worum es geht, die identifizieren sich auch zum Teil damit, ist das ganze ein bisschen leichter geworden.“ (Bauer A. 2009).

Einen Grund dafür, dass sich die Einbeziehung der Agenda bzw. deren Unterstützung durch die Politik mit der Zeit auch verbessert hat, sieht der Agenda-Koordinator auch darin, dass man seitens der Agenda den Aufbau der Präsentation von Projekten geändert hat: Indem an erster Stelle nicht mehr die Kosten und eine nüchterne Projektbeschreibung vorgestellt werde, sondern zunächst eine Darstellung der Ziele und des konkreten Nutzens für die Gemeinde erfolge, sei es gelungen, auch mehr Verständnis zu bekommen.

„Ich sage einmal, wenn Projekte da sind, die einen Sinn machen, dann erwarte ich mir natürlich schon von der Gemeinde auch, da bin ich dafür, dass da dann was hergegeben wird oder dass das ausreichend unterstützt wird. Aber das müssen halt auch durchdachte Projekte sein, die auch eine Nachhaltigkeit haben, wo die Gemeinde profitiert davon.“ (Neubauer 2009).

Die Leiterin des AK „Soziales und Familie“ betont, dass gerade ihr Arbeitskreis, viele kleinere Aktivitäten mache, wie etwa einen Gesundheitsmarathon oder einen Familien-Spieleabend, wo man keinen Gemeinderats-Beschluss brauche. Bei solchen Vorhaben sei es ihr daher auch egal, ob der Gemeinderat das höre bzw. versuche man teilweise auch bewusst, Vorhaben so zu gestalten, dass man die Politik nicht brauche. Bei einem größeren Vorhaben, der Nachmittagsbetreuung für Schul- und Kindergartenkinder, wo ein Gemeinderatsbeschluss nötig war, ist aus ihrer Sicht zunächst seitens des Gemeinderates dagegen gearbeitet worden. Aus der Schilderung der Interviewpartnerin ist aber zu schließen, dass es in diesem konkreten Fall eher aus ideologischen Gründen zunächst Widerstand gab.

Als sehr positiv wird von den Agenda-Beteiligten wahrgenommen, dass die Politik nun auch verstärkt aktiv auf die Agenda zukommt, und um Unterstützung bittet. Als konkretes Beispiel etwa nennt die Leiterin des Arbeitskreises „Soziales und Familie“, dass der künftige Bürgermeister bezüglich Ideen zur Gestaltung des geplanten Wohnprojektes „Betreubares Wohnen“ für ältere Menschen an den Arbeitskreis herangetreten sei. Der Agenda-Koordinator ortet generell innerhalb des

Gemeinderates ein stärkeres Nachhaltigkeits-Bewusstsein aufgrund des LA 21-Prozesses:

„Also mittlerweile, bin ich der Meinung, dass es schon ganz gut berücksichtigt wird. Dass auch der Gemeinderat soweit ist, oder Teile des Gemeinderates soweit sind, dass sie es immer wieder hinterfragen, passt das mit unseren Entwicklungszielen, d.h. mit den Nachhaltigkeitszielen überhaupt zusammen, was sie tun. (Bauer A. 2009)

5.2.8. Unterstützung seitens der Gemeinde

Unterstützung seitens der Gemeinde für die LA 21 gibt es einerseits in materieller Form, indem Aussendungen, Einladungen, Schriftverkehr etc. übernommen werden oder Infrastruktur zur Verfügung gestellt wird. Teilweise werden auch Ausfallshaftungen für Veranstaltungen übernommen, sodass die Gemeinde laut Bürgermeister als „Sicherheitsnetz“ dahinter steht. Das zentrale Thema in Bezug auf Unterstützungsleistungen ist auch hier wieder die Finanzierung von größeren Vorhaben. Von den Agenda-Beteiligten wird ein Bedarf an mehr finanzieller Unterstützung und einem höheren fixen Budget gesehen. Der Bürgermeister und die GemeinderrätInnen sind der Meinung, dass bei größeren finanziellen Bedarfen von Fall zu Fall geschaut werden müsse. Der Bürgermeister beschreibt diese unterschiedlichen Ansichten folgendermaßen:

Aber wir haben umgekehrt, da hat es dann eh zum Teil ein wenig Kritik gegeben, auch geschaut, dass die Gemeinde nicht angeschaut wird als automatischer Füllhorn-Ausschütter. Den Wunsch hat es ja immer wieder gegeben, die Bereiche sollen ein eigenes Budget kriegen. Das haben wir dann aber nie gemacht. Einen eigenen Budgetposten für Agenda gibt es aber schon in der Gemeinde herinnen, aber wenn einzelne Arbeitskreise mal größere Posten gebraucht haben, über den Normalverbrauch wie Aussendungen od. Ausfallshaftungen drüber, dann hat man jedes mal frisch darüber geredet. (Koll 2009).

Die Aussage einer Agenda-Beteiligten zeigt aber auch, dass es nicht immer um materielle Unterstützung gehen muss, sondern auch ideelle Anerkennung und Unterstützung sehr wichtig sind:

„Die Politik sollte das unterstützen und sollte da eben auch Geld zuschießen, Ideen und auch... und auch vielleicht einmal loben und sagen, he super habt´s das gemacht. Wenn wir euch nicht hätten, dann gäbe es das und das nicht.“ (Bauer S. 2009).

5.2.9. Verhältnis zwischen Gemeindepolitik und LA 21

Grundsätzlich wird das Verhältnis zwischen der Gemeindepolitik und der LA 21 in Eidenberg von allen InterviewpartnerInnen als gut und als konstruktive Zusammenarbeit beschrieben. Als ein wichtiger Grund dafür wird von InterviewpartnerInnen mehrmals auch die Tatsache genannt, dass viele GemeinderätInnen auch selber aktiv in Arbeitskreisen mitarbeiten. Für den Agenda-Koordinator hat sich das Verhältnis nach gewissen Anlaufschwierigkeiten im Laufe der Zeit gebessert, indem das Vertrauen, auch aufgrund der guten Resonanz aus der Bevölkerung gewachsen sei.

Eingeräumt wird von allen, dass vor allem das Thema Finanzierung von Projekten und Vorhaben ein Spannungsfeld ist, das immer wieder für Reibungspunkte sorgt. Eine Gemeinderätin beschreibt dieses Spannungen folgendermaßen:

„Es sind halt oft Ideen, die sich dann schwer verwirklichen lassen, oder wo die Leute halt zuerst irgendwelche Ideen haben und dann sehen sie halt, dass sie sich nicht so verwirklichen lassen und dann vielleicht die eigene Motivation vielleicht ein bisschen fällt. Weil alles kann man natürlich auch nicht machen. Der GR muss ja trotzdem auch irgendwo auf das Budget und das schauen. Das ist halt trotzdem eine Aufgabe vom GR, dass er die Finanzen auch von der Gemeinde irgendwo im Rahmen hält. Und das sieht halt vielleicht einer von der LA nicht so, der dort mitarbeitet. Die schauen halt, dass sie Projekte machen, das was geschieht. Wie man das finanziert, das ist ihnen dann halt oft schwierig zu erklären.“ (Neubauer 2009).

Aus einigen Aussagen geht deutlich hervor, dass das Rollenverständnis – insbesondere das mancher Agenda-Beteiligter, anfangs unklar gewesen sein dürfte. So schildert etwa der Bürgermeister:

„Ja manchmal hat es schon so ein bisschen in die Richtung ausgeschaut, warum können das nicht gleich wir entscheiden, warum muss da der Gemeinderat noch mal mitreden – von der Agenda her. Aber das war bei uns von vorne herein so ausgemacht, wenn es um wichtige Dinge geht, wenn es um Geldentscheidungen geht, dann gehört das zum Gemeinderat. Und der gehört halt gut informiert, das ist wichtig.“ (Koll 2009).

Auch der Agenda-Koordinator bestätigt, dass Teile der Agenda anfangs teilweise so aufgetreten seien, „als wären wir ein Neben-Gemeinderat“. Der Bürgermeister glaubt aber nicht, dass es von Seiten der GemeindemandatarInnen ernsthafte Befürchtungen hinsichtlich Konkurrenz durch die LA 21 gegeben habe:

„Weil sie eh gesagt haben, wenn wir die wichtigen Dinge erfahren und wir können auch mitreden und letzten Endes entscheiden dann liegt es eh letzten Endes in unserer Hand. Und in Kleinigkeiten mischen wir uns eh nicht ein, so ungefähr.“ (Koll 2009).

Aus den Interviews mit den GemeinderätInnen geht hervor, dass niemand von ihnen die LA 21 als Konkurrenz empfindet:

„Nein, das hab ich eigentlich nicht empfunden, weil man ja fast immer eingebunden war. Man hat gewusst was geschieht und so.“ (Öhlinger 2009).

„Es gibt da nicht irgendwie eine Konkurrenz oder so. Ich glaube, dass das ein gutes Zusammenarbeiten ist, oder dass das auch akzeptiert wird, was die Agenda macht. Dass da jetzt nicht irgendein Gemeinderat ist, der sich da jetzt großartig dagegen stellen würde oder der die Agenda nicht unterstützen würde. Von dem her lässt sich das schon auch in den Gemeinderat einbauen.“ (Neubauer 2009).

Ein anderer Gemeindemandatar meint hingegen, dass er am Anfang schon befürchtet habe, „dass da durch die Agenda eine zweite politische Gruppe entsteht, außerhalb vom Gemeinderat“ (Wohlgemuth 2009), was aber schlussendlich nicht eingetreten sei. Er hatte außerdem das Gefühl, dass es solche Befürchtungen auch von anderen gab, dass das aber nie offen ausgesprochen wurde.

In einigen Interviews kamen auch interessante Einschätzungen zur Sprache, inwiefern ein LA 21-Prozess einen Machtverlust oder –gewinn für die Kommunalpolitik darstelle. Der Gemeinderat mit gleichzeitiger Agenda-Funktion sieht das Gegenteil eines Machtverlustes, da dadurch die Akzeptanz für die Politik gestärkt werden könne, indem die Bevölkerung mehr Einblick bekomme. Auch der Prozessbegleiter sieht einen Machtgewinn bzw. einen neuen Umgang mit Macht dadurch entstehen. Auch der Agenda-Koordinator sieht einen Machtgewinn, weil die Politik dadurch mehr zulassen könne als nur selber vorzugeben und so auch mehr BefürworterInnen gewinnen könne.

Gefragt nach der jeweiligen Rolle von Kommunalpolitik und LA 21, und den Themen, die diese jeweils behandeln sollten, wird von Seiten der Politik und Verwaltung für die LA 21 am häufigsten die Funktion als Ideenfinder oder Ideensammler genannt, während der Politik wenig überraschend vor allem der Bereich Finanzen zugeordnet wird. Folgende Aussage steht dafür idealtypisch:

„Die Lokale Agenda war in manchen Bereichen wirklich sehr guter Ideenfinder. Und die Themen aufs Tapet gebracht hat, auf die man wahrscheinlich als Gemeinde alleine gar nicht gekommen wäre, auch aus Zeitgründen gar nicht dazugekommen wäre vielleicht. Und die Gemeindepolitik hat wieder gesagt, das ist zu teuer, oder das Projekt überlegt ihr euch noch mal. Es schaut zwar gut aus, aber in der Form noch nicht. Also so eher –wie soll ich das rüber bringen, dass es nicht blöd klingt... da eher mehr utopisch und einfach halt die Ideenbringer und Gemeinde halt mehr realistisch und das Finanzielle im Vordergrund.“ (Koll 2009).

Eine Gemeinderätin betrachtet generell die Agenda als besser geeignet für Arbeitsprozesse wie die Erarbeitung von Projekten, da durch die Möglichkeit zur überparteilichen Mitarbeit viele Leute dabei sind, die sich besonders mit einem bestimmten Thema identifizieren und daher viel Kreativität einbringen. Den Gemeinderat sieht sie eher als Gremium für Entscheidungen.

Grundsätzlich sind sich alle befragten Personen einig, dass es gewisse Entscheidungen gibt, die nur vom Gemeinderat getroffen werden können. Bezeichnet wurde das z.B. als „Pflichtübungen“, oder „ureigenste Gemeindeaufgaben“ wie etwa Sicherstellung der Infrastruktur oder Auftragsvergabe, etc. Von Seiten der Agenda-Beteiligten wurde oft erwähnt, dass es darum gehe Handlungsspielräume zu nutzen, die Lebensqualität zu verbessern und die Politik solle das ermöglichen; Die Agenda-Beteiligten bekundeten zum Teil aber auch Verständnis, dass die Politik – gerade in finanzieller Hinsicht – aber oft nur begrenzte Möglichkeiten habe und daher auch die Letztentscheidungen in den politischen Gremien fallen müssen.

Ein Gemeinderat, der gleichzeitig AK-Leiter ist, und auch der Projektkoordinator betonen, dass es neben dem „Ideen-finden“ und der „Forderer-Rolle“ bei der Agenda auch darum gehe, dass die BürgerInnen dann auch selber bei der Umsetzung mitarbeiten können und sollen.

5.2.10. Zusammenfassung und Besonderheiten

Insgesamt kann der LA 21-Prozess in der Gemeinde Eidenberg als sehr erfolgreich beurteilt werden, denn trotz gewisser Reibungspunkte zwischen Kommunalpolitik und der Agenda überwiegen seitens der AkteurInnen von beiden Seiten eindeutig die positiven Wirkungen und Erfahrungen. Auch der Prozessbegleiter bestätigt dies aus seiner Außenperspektive. Nach außen deutlich erkennbare Ergebnisse sind vor allem die vielen erfolgreich umgesetzten, größeren Projekte, denen z.B. auch von Seiten der Oö. Agenda-Leitstelle immer wieder Vorzeigecharakter bescheinigt wurde. Eidenberg unterscheidet sich von vielen anderen Agenda-Gemeinden vor allem auch dadurch, dass der Prozess schon seit ungewöhnlich langer Zeit läuft und - insbesondere in den ersten Jahren - durch eine überdurchschnittlich hohe Beteiligung der BürgerInnen gekennzeichnet ist. Es ist somit gelungen, Strukturen aufzubauen, die auch über den Leitbildprozess hinaus wirken. Für den Prozessbegleiter liegt das zu einem nicht unbeträchtlichem Ausmaß auch an der besonderen Rolle, die einzelne besonders engagierte Agenda-Beteiligte spielen, und vor allem auch an der Rolle, die der Agenda-Koordinator in Eidenberg als „Promotor“ über die Jahre hinweg eingenommen habe. Diese Einschätzung ist auch in allen anderen Gesprächen in irgendeiner Form hervorgekommen.

„Ja, wir haben auch ein bissl das Glück gehabt, den Hr. Bauer. Mit dem haben wir einen sehr aktiven und engagierten Koordinator gefunden, der das jetzt seit Anfang an immer wieder macht. Und das ist auch wichtig, dass man die richtige Person dort hat. D.h. wenn ein Koordinator nach drei Jahren sagt, das ist mir zuviel, jetzt hör ich auf, das schläft dann sehr schnell ein. Das war schon immer wieder einer der gesagt hat, wann machen wir das nächste Leitungsteam, der Arbeitskreis tut mir zu wenig, reden wir einmal mit ihm warum. Der hat sehr viel Zeit investiert.“ (Koll 2009).

„Vor allem auch was Bauer Anton auch immer wieder dort einbringt, was seine Erfahrungen aus seiner Tätigkeit ist, weil er kommt sehr viel herum. Da sind wir natürlich auch in einer glücklichen Rolle, weil das hat auch nicht jede Gemeinde, dass eigentlich selber einen Prozessbegleiter hat, der sich auch in der Gemeinde engagiert, der halt da auch von außen an Informationen natürlich mit einbringt immer wieder.“ (Schütz 2009).

Insgesamt herrscht bei allen Beteiligten das Grundverständnis vor, dass Letztentscheidungen, insbesondere solche finanzieller Natur, bei der Politik liegen. Eine politisch bekundete Verankerung der Agenda drücken vor allem die einstimmigen Gemeinderatsbeschlüsse über den Start des Prozesses und über das Leitbild aus. Formell im Gemeinderat wird die LA 21 vor allem in der Form von spruchreifen Projekten thematisiert, wo bereits im Vorhinein Einvernehmen hergestellt wurde und somit auch die Finanzierung weitgehend geklärt ist.

6. Demokratietheoretische Verortung der Lokalen Agenda 21

Die LA 21 ist ein Politikprozess auf lokaler Ebene, der sich von anderen Politikprozessen zunächst dadurch unterscheidet, dass er sich explizit auf das Kapitel 28 der Agenda 21 bezieht, daraus seine generelle Legitimation gewinnt und sich in seinen Zielen der integrierten Perspektive, dem „magischen Dreieck“ der nachhaltigen Entwicklung, verpflichtet fühlt. Mit der LA 21 wird eine neue lokale Politikarena geschaffen, die sich an einer möglichst umfassenden Beteiligung der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen und an einer dialogischen, möglichst konsensuellen Formulierung und Umsetzung von Nachhaltigkeitszielen orientiert (vgl. Brand u.a. 2001: 15f).

In der Agenda 21 ist jedoch keine konkrete Ausgestaltung der BürgerInnenbeteiligung festgeschrieben. So werden etwa von Kozeluh/Ornetzeder (2004: 164) im Kapitel 28 der Agenda 21 „demokratietheoretische Inkonsistenzen“ geortet:

„Zwischen einer Konsultation und der Herstellung eines Konsenses liegen, was Intention und Modus der Durchführung dieser Partizipationsarten betrifft, erhebliche Unterschiede, die nicht ohne weiteres überbrückt werden können. Das Erreichen einer konsensualen Entscheidung verlangt Perspektivenübernahme, Diskussion und Dialog, während die Konsultation als Einweg-Informationseinholung verharren kann.“

Kozeluh/Ornetzeder (2004: 164) werten zwar die Absicht, einen Dialog und die Kooperation zwischen BürgerInnen zu stärken, als wichtige Aussagen des Dokumentes, bemängeln jedoch, dass weder in der Agenda 21 noch in den meisten darauf aufbauenden Konzepten weiter ausgeführt werde, wie und vor allem unter welchen Prämissen von Demokratiequalität dies geschehen soll. Sie kommen daher zu dem Schluss, dass die AkteurInnen der Lokalen Agenda 21 nicht umhin kommen, sich mit den Dilemmata der Demokratie und ihren ideologischen Deutungen

auseinander zu setzen, wenn eine mangelnde Implementation des Prozesses und alle damit einhergehenden Enttäuschungen vermieden werden sollen.

Auch Brand u.a. (2001: 35f) stellen fest, dass die Agenda 21 sehr viel Spielraum für unterschiedliche Interpretationen und somit auch für Missverständnisse bietet:

„Sowohl die konkreten Ziele als auch die Regeln, denen die Akteure folgen (sollen), sind offen und unbestimmt. Das schafft Irritationen und Spielräume für Missverständnisse auf allen Seiten. Fürchten die einen ein „Nebenparlament“, so begreifen die anderen die LA 21 als willkommenes Mittel, die Kommune durch die Mobilisierung von bürgerschaftlichem Engagement zu entlasten. Dritte wiederum missverstehen die LA 21 als neues Instrument einer basisdemokratischen Initiativen- und Kampagnenpolitik oder als Vehikel eines dringend notwendigen politischen Strukturbruchs, um angemessen auf die Dramatik der globalen Probleme reagieren zu können.“

Auch wenn die Agenda 21 keine konkreten Verfahren der BürgerInnenbeteiligung vorgibt, lassen sich die grundsätzlichen Organisationsprinzipien als breite Partizipation, Dialog und Konsens benennen. Es kann dadurch ein Spannungsverhältnis mit den Organisationsprinzipien der institutionalisierten, repräsentativen Kommunalpolitik entstehen, in welcher parteipolitische Profilierung und konkurrenzorientierte Formen gesellschaftlicher Interessensdurchsetzung dominieren (vgl. Brand u.a. 2001: 16).

In der wissenschaftlichen Literatur findet sich aber durchgängig die Feststellung, dass Partizipation im Rahmen von LA 21-Prozessen nicht als Ersatz für repräsentative Demokratie konzipiert ist: Brand u. a. (2001: 37) sehen die Konsequenzen für die Legitimation im Netzwerk-Charakter des Agenda-Prozesses begründet. Der Agenda-Prozess ist für sie kein Akteur, dem eine bestimmte Verantwortung für Entscheidungen klar zugeschrieben werden kann, wie dies für die gewählten Gemeinde- oder Stadträte gilt. Der Netzwerk-Akteur „Agenda-Prozess“ kann selbst keine verbindlichen Entscheidungen fällen, auch wenn in ihm einflussreiche Persönlichkeiten vertreten sind. Die Stoßrichtung der LA 21 ziele deshalb auch nicht darauf ab, das repräsentative Demokratiemodell oder die parteipolitische Konkurrenz unterschiedlicher ideologischer Grundpositionen in Frage zu stellen oder gar auszuhebeln. Brand u. a. (2001: 36) beschreiben die LA 21

zusammengefasst als mobilisierendes Netzwerk, „das mittels breiter Partizipation, kommunikativer Vernetzung und dialogisch-kooperativer Verfahren lokale Nachhaltigkeit zu fördern versucht, zu diesem Zweck aber der Legitimation und Unterstützung in formellen Politikstrukturen und –verfahren bedarf“.

Auch der integrative Ansatz der Agenda 21, Ökologie, Ökonomie und Soziales in ihren wechselseitigen Zusammenhängen zu begreifen und die Kommunen aufzufordern, eine je eigene, auf ihre Besonderheiten rekurrierende Lokale Agenda 21 aufzustellen, bedeutet eine Herausforderung für die bisherige ressortorientierte und –fixierte Kommunalpolitik und kann Spannungen mit sich bringen (de Haan u.a. 2000: 181f).

LA 21-Prozesse implizieren ein Modell von Partizipation, das anders funktioniert als das auf konkurrierende Interessengruppen abhebende Prinzip traditioneller repräsentativer Kommunalpolitik. Der Anspruch von Lokale Agenda 21-Initiativen, Politik, Wirtschaft, Verwaltung, Nichtregierungsorganisationen und Bürger an einen Tisch zu bringen, stellt zwar nicht etwas vollständig Neues und Unbekanntes dar, doch als kommunales Partizipationsmodell ist dies durchaus innovativ (de Haan u.a. 2000: 181f).

Der Charakter der politischen Partizipation in Form von LA 21-Prozessen wird besonders deutlich in der Abgrenzung zu den klassischen BürgerInneninitiativen der 70er und 80er-Jahre. Diese hatten meist klar festgelegte (Abwehr)Ziele und Inhalte. Es ging z.B. um die Verhinderung eines Atomkraftwerkes, um den Kampf gegen eine Müllverbrennungsanlage, gegen eine weitere Flughafenstartbahn, oder ähnliches. Die Umweltschutz- und BürgerInneninitiativen neigten in starkem Maße zu Exklusionen und begriffen sich als Opposition gegen Wirtschaft, Politik und Verwaltung. Demgegenüber sind die Lokale Agenda 21-Initiativen in ihrer Zielsetzung weitaus weniger fixiert. Sie zeichnen sich überwiegend durch Pluralismus und Offenheit aus, zielen auf konstruktive Veränderungen Richtung „Nachhaltige Gesellschaft“, nicht vorrangig auf Verhinderung, sondern auf Modernisierung und Mitgestaltung (vgl. de Haan u.a. 2000: 181f). Angefügt werden kann dieser

Unterscheidung, dass es sich bei BürgerInneninitiativen um bottom-up-initiierte politische Partizipation handelt, während LA 21-Initiativen top-down-initiierte BürgerInnenbeteiligung darstellen, da ja die Gemeinden in der Agenda 21 aufgefordert werden, mit ihren BürgerInnen in einen Dialog zu treten.

Brand u.a. (2001: 35f) interpretieren die LA 21 auch als einen „Träger und bestenfalls Motor eines kooperativ orientierten kommunalen Reformprozesses, der zugleich Teil eines weltweiten, an vielen Orten und auf vielen Ebenen zugleich ansetzenden Reformprozesses ist.“ Da die offene Struktur des Agenda-Prozesses es erschwere, sich die LA 21 als einen organisatorisch von anderen kollektiven Akteuren klar abgrenzbaren „Akteur“ vorzustellen, entspreche ihr Charakter vielmehr einem sich beständig verändernden Netzwerk von kollektiven und individuellen Akteuren, mit Organisationskernen und Satellitenorganisationen (z.B. Projekten, Initiativen), die wiederum mit anderen Netzwerken (z.B. in der Verwaltung, in der Wirtschaft, im Bildungsbereich, der Umweltverbände, etc.) unterschiedlich eng verknüpft sind.

Bei diesem „Netzwerk-Charakter“ anknüpfend und mit Bezugnahme auf die im Kapitel 2.4. angeführten Modelle partizipativer Demokratie, wird die LA 21 in dieser Arbeit als Modell der kooperativen Demokratie verstanden. Denn die kooperative Demokratie konzipiert Partizipation nicht als Repräsentations-ersetzend und auch die empirischen Untersuchungen der österreichischen LA 21-Prozesse bestätigen, dass Partizipation prinzipiell nicht als Institutionenkontrolle, sondern als Institutionen-entlastend interpretiert und umgesetzt wird. Kommunale Institutionen werden in der Regel nicht in Frage gestellt. Partizipation wird also nicht als Repräsentations-Ersatz, sondern –Ergänzung konzipiert und von BürgerInnen auch in dieser Funktion akzeptiert (vgl. Kozeluh/Ornetzeder 2004: 176). Die dem kooperativen Demokratiemodell zugrunde gelegte Auftraggeber- und Mitgestalterrolle von BürgerInnenbeteiligung zeigt sich auch am Beispiel Eidenberg: Als Auftraggeberrolle kann etwa bewertet werden, wenn ein Arbeitskreis die Einführung der Nachmittagsbetreuung fordert und für deren Gestaltung ein konkretes Konzept erarbeitet. Ein Beispiel für die Mitgestalterrolle ist das sogenannte „s´Gschäft“, wo die

BürgerInnen über einen Verein selber dafür sorgen, dass es im Ort wieder einen Nahversorger gibt.

7. Das Verhältnis zwischen Kommunalpolitik und Lokaler Agenda 21 – Erfolgsfaktoren in der Praxis

In der konkreten örtlichen Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen der Kommunalpolitik und der LA 21 bzw. zwischen deren jeweiligen AkteurInnen liegen einige der grundlegendsten Faktoren für den Erfolg oder Misserfolg eines LA 21-Prozesses begründet. Ein grundlegendes Problem ist zunächst überhaupt, dass LA 21-Prozesse geeignet sind, bei den BürgerInnen große Erwartungen auszulösen, die von den kommunalpolitisch Verantwortlichen z.B. aufgrund von Budgetrestriktionen nicht oder nur unzureichend erfüllt werden (vgl. Heinelt 2000: 59f). In allen bisherigen Studien und Evaluierungen zeigt sich, dass mangelnde Unterstützung durch die Politik und Konkurrenzdenken zwischen der LA 21 und politischen Gremien zentrale Hemmnisfaktoren für einen Agenda-Prozess darstellen. Wie bereits angeführt wurde, ist die LA 21 zwar konzeptionell nicht als Ersatz, sondern Ergänzung zur Kommunalpolitik gedacht. In der Praxis gibt es aber immer wieder Skepsis, Befürchtungen und Konkurrenzdenken auf beiden Seiten.

Einer der am häufigsten identifizierten Hemmnisfaktoren ist die mangelnde Unterstützung von Seiten der Kommunalpolitik und die mangelnde Integration der LA 21 in die formellen Politikstrukturen (vgl. Pamme 2004: 186f; Brand u. a. 2001: 23). Positiv formuliert ist gerade eine klare Verankerung der LA 21-Prozesse in der Gemeindepolitik ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Bereits zu Beginn eines Prozesses kann diese Verankerung durch einen Gemeinderatsbeschluss und somit eine offizielle Legitimierung deutlich ausgedrückt werden. Wichtig sind in der Folge auch transparente Regelungen zur Koordination von Aufgaben, Themen und Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Das gilt insbesondere für die Frage der Schnittstellenproblematik zwischen den dialogisch-konsultativen Verfahren und der formellen Politik (Pamme 2004: 190f).

Als materieller Ausdruck für die Unterstützung durch die Gemeindepolitik ist vor allem die finanzielle Grundausstattung von LA 21-Prozessen ein wesentlicher Erfolgsfaktor. Auch wenn LA 21-Projekte ihre Finanzmittel zumeist aus verschiedenen „Fördertöpfen“, nämlich der Länder, des Bundes und der EU schöpfen, zeichnen sich besonders erfolgreiche LA 21-Gemeinden dadurch aus, dass sie im Gemeindebudget einen eigenen Finanzansatz für die Agenda-Arbeit vorsehen. Eine solche Mittelbereitstellung schafft vor allem für Bedarfe von Vor- bzw. Überbrückungsfinanzierung bei Projekten einen gewissen Spielraum. Darüber hinaus stellt ein eigener Budgetansatz letztlich auch einen Indikator und ein Signal für die kommunale Wertschätzung der Agenda-Arbeit dar (Priewasser 2007: 5 u. 8; De Haan u.a. (2000: 96f). Für einen erfolgreichen Agenda-Prozess bedarf es auch verschiedenster sachlich-administrativer Unterstützungsleistungen durch Gemeindepolitik und -verwaltung wie etwa die Mitbenützung von Gemeindeeinrichtungen und -infrastruktur, organisatorische Unterstützung beispielsweise durch die Bereitstellung von Adressmaterial oder bei Ansuchen und Anträgen, sowie Unterstützung bei der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit z.B. durch Beiträge in der Gemeindezeitung oder auf der Gemeinde-Homepage (vgl. Priewasser 2007: 4).

Neben sachlichen Hilfeleistungen braucht es für einen erfolgreichen LA 21-Prozess vor allem auch in mehrfacher Hinsicht personelle Unterstützung. Von der politisch-administrativen Seite kommt hier den BürgermeisterInnen und AmtsleiterInnen eine überaus wichtige Rolle zu. Vor allem die BürgermeisterInnen stellen eine zentrale Figur im LA 21-Prozess dar. In ihrer Mehrfachfunktion als hauptsächliche InitiatorInnen von LA 21-Prozessen, wichtige politische UnterstützerInnen, direkte AnsprechpartnerInnen für leitend in der Agenda Tätige und als Bindeglied zwischen den Agenda-Gruppen und zu den Gemeindeorganen (Verwaltung, Gemeinderat), bestimmen sie die Dynamik und den Erfolg von LA 21-Verläufen entscheidend mit (Priewasser 2007: 4). Neben der offiziellen Legitimität des Prozesses durch einen Gemeinderatsbeschluss, sollte die Unterstützung der LA 21-Prozesse zur politischen „Chefsache“ erklärt werden, was hauptsächlich über die Präsenz wichtiger kommunalpolitischer Persönlichkeiten in den LA 21-Gremien zu gewährleisten ist (Pamme 2004: 190f).

Ein wichtiger Erfolgsmaßstab für LA 21-Prozesse ist im Grad der Berücksichtigung der Tätigkeit der Arbeits- und Projektgruppen bei kommunalpolitischen Entscheidungen zu sehen, der einen weiteren Indikator für die innergemeindliche Anerkennung der LA 21 darstellt. Eine solche Verzahnung von Agenda-Arbeit und kommunalpolitischem Handeln im Sinne eines wechselseitigen Impulsgebens stellt schließlich auch eine wichtige Motivationsgrundlage für einen beständigen LA 21-Prozess dar. Eine wesentliche Voraussetzung, damit die Agenda-Arbeit in der Gemeindepolitik Berücksichtigung finden kann, sind aktive Informationsbeziehungen zwischen den Arbeitsgruppen und der Gemeindevertretung. Dadurch können Vorbehalte der Gemeindemandatare gegenüber Agenda-Gruppen ausgeräumt bzw. vermieden werden (vgl. Priewasser 2007: 5f).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass zwar einerseits die Unterstützung und Anerkennung der LA 21 durch die Politik eine sehr zentrale Erfolgsbedingung für einen solchen Prozess ist. Spielt die Kommunalpolitik jedoch in Form von Parteipolitik in einen Prozess hinein, birgt dies wiederum großes Konfliktpotenzial und kann eine LA 21 massiv gefährden. Auch aus den Interviews ist diese Problematik deutlich hervorgegangen: Wenn einerseits gerade die Überparteilichkeit ein großer Motivationsfaktor für persönliches Engagement in der Gemeinde ist, kann eine parteipolitische Vereinnahmung der Agenda generell oder auch nur eines bestimmten Arbeitskreises verständlicherweise zu großen Enttäuschungen bei den Beteiligten führen. Von einer Agenda-Beteiligten in Eidenberg wurde dies anhand eines konkreten Beispiels veranschaulicht: Die Gründung der ÖVP-Teilorganisation „Frauenbewegung“ durch die Arbeitskreisleiterin wurde von ihr als parteipolitische Vereinnahmung empfunden und stellte ein Gefährdung für den Fortbestand der Arbeitskreises dar. LA 21-Prozesse werden unter derartigen Bedingungen als konsensstiftendes Thema über Parteigrenzen hinweg uninteressant oder abgelehnt, sobald sie parteipolitisch zugeordnet werden können (vgl. Pamme 2004: 190f).

8. Zusammenfassung und Schlussbemerkungen

Die theoretische Grundlage dieser Arbeit stellen die Modelle repräsentativer und partizipativer Demokratie dar, die von ihrer Konzeption her zunächst in einem Gegensatz zueinander stehen. Ausgangspunkt dafür ist der unterschiedliche Partizipationsbegriff: instrumell/zweckrational versus normativ. Für die Verfassungswirklichkeit wird dieses Verhältnis in der politikwissenschaftlichen Literatur aber eher als Spannungsverhältnis gewertet, d. h. Formen beider Modelle sind in der politischen Praxis miteinander verträglich und können sich sogar sinnvoll ergänzen. Denn verstärkte BürgerInnenbeteiligung, das gemeinsame Grundanliegen der vielfältigen Ausprägungen partizipativer Demokratie, kann der Überwindung von Interessenskonflikten bzw. der Reduzierung von Widerständen, der effektiveren Aufgabenerfüllung sowie der Verbesserung der Legitimation und Akzeptanz staatlichen Handelns dienen.

Die kommunalpolitische Ebene stellt den analytischen Rahmen dieser Arbeit dar. Bei der Betrachtung der Entwicklung dieser kleinsten Ebene des österreichischen politischen Systems in den letzten Jahrzehnten zeigt sich, dass sich diese durch einige Besonderheiten von der Bundes- oder Länderebene abhebt: Sie ist die Basis für Neuerungen, wie etwa die Entstehung von Parteien jenseits der traditionellen Lager oder für neue Formen der Koalitionsbildung. Für diese Arbeit interessant ist vor allem, dass dieses grundsätzlich repräsentativ-demokratische System durch viele demokratiepolitische Weiterentwicklungen gekennzeichnet ist: Es sind die Verstärkung von direkt-demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten, die Erweiterung der teilnahmeberechtigten BürgerInnen, sowie der verstärkte Einsatz von informellen und kooperativen Teilnahmeformen wie Beiräten, Mediationsverfahren oder eben LA 21-Prozessen zu verzeichnen.

LA 21-Prozesse stellen durch ihren doppelt integrativen Ansatz, d. h. einerseits thematische Integration und andererseits Integration von AkteurInnen, und dem Grundanliegen der Verankerung des Nachhaltigkeitsprinzips auf kommunaler Ebene

ein besonders innovatives, breites und vielfältiges Modell der BürgerInnenbeteiligung dar. Die Aussagen zur Gestaltung der BürgerInnenbeteiligung im Rahmen von Lokale Agenda 21-Prozessen im Ursprungsdokument, der Agenda 21, sind jedoch sehr vage. Es bleibt somit für jedes Land, jede Region oder Gemeinde viel Spielraum für die konkrete Umsetzung und Handhabung, was einerseits die Chance bietet, auf örtliche Besonderheiten eingehen zu können und andererseits aber auch den Nährboden für Konfliktpotenzial in sich birgt. Empirische Untersuchungen zeigen, dass Partizipation im Zusammenhang mit der LA 21 aber grundsätzlich nicht als Repräsentations-ersetzend, sondern -ergänzend konzipiert ist (vgl. Kozeluh/Ornetzeder 2004). Der LA 21 wird in dieser Arbeit daher auch das Modell der kooperativen Demokratie zugrunde gelegt, da dieses partizipative Demokratieformen als Ergänzung für die bestehenden Formen repräsentativer und direkt demokratischer Willensbildung einsetzt.

LA 21-Prozesse werden top-down aktiviert, d.h. von kommunalpolitischen EntscheidungsträgerInnen initiiert. Die VertreterInnen der repräsentativen Demokratie entscheiden somit selbst, ob in der Gemeinde eine LA 21 stattfindet und bekunden dies in den meisten Fällen auch durch einen offiziellen Gemeinderatsbeschluss. Da viele der in LA 21-Prozessen entwickelten Ergebnisse und Ideen für die Umsetzung bzw. deren Finanzierung der Unterstützung durch die Gemeindepolitik bedürfen, bleibt in den meisten Fällen die Letztentscheidung ohnehin bei den gewählten MandatarInnen. Genau dieser Aspekt ist aber wiederum eines der zentralen Spannungsfelder zwischen den kommunalpolitischen AkteurInnen und den BürgerInnen, die sich in einem LA 21-Prozess engagieren, was sich auch am Beispiel der Gemeinde Eidenberg sehr deutlich zeigt. Um das Konfliktpotenzial gering zu halten, sind vor allem eine klare Rollendefinition und ein guter gegenseitiger Informationsfluss und Meinungs austausch sehr wichtig, um einem gewissen „Konkurrenzdenken“ vorzubeugen. Auch die aktive Mitarbeit von KommunalpolitikerInnen in den Agenda-Gremien und –Arbeitskreisen kann viel zu einer Stabilisierung des Verhältnisses zwischen Kommunalpolitik und LA 21 beitragen.

Ist also einerseits der Einsatz von kooperativen Demokratieformen wie einem LA 21-Prozess nicht selbstverständlich, da er auf einem gewissen Machtverzicht der MandatsträgerInnen beruht, so ist dieser Machtverzicht aber als nicht allzu hoch zu bewerten, da die KommunalpolitikerInnen selber entscheiden, wie viel Verantwortung abgegeben wird. Im Sinne Bogumils finden somit auch LA 21-Prozesse immer nur im Schatten der Hierarchie bzw. des Mehrheitsprinzips statt (vgl. Bogumil 2002: 161). Findet die Kommunalpolitik einen intelligenten Weg, eine Komplementarität bzw. ein Zusammenspiel zwischen beiden Modellen einzurichten, so kann sie dadurch eindeutig profitieren: durch eine stärkere Legitimation und Effektivität kommunalpolitischer Entscheidungen und somit eine stärkere Legitimation der Kommunalpolitik insgesamt.

Auf die zentrale Fragestellung dieser Arbeit bezogen, sind LA 21-Prozesse daher insgesamt als Erneuerung und Weiterentwicklung der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene zu werten und nicht als deren Machtverlust.

LITERATURVERZEICHNIS

Primär- und Sekundärliteratur:

ALEMANN, Ulrich von (1975) (Hg.): Partizipation, Demokratisierung, Mitbestimmung, Opladen.

AMT DER OÖ. LANDESREGIERUNG (2008): Information zur Pressekonferenz mit Landesrat Rudi Anschober am 25. 3. 2008 zum Thema „Ein Netzwerk für Menschen, Ideen und Lebensräume: Startschuss für das neue Agenda 21 Netzwerk Oberösterreich und Rückblick auf 10 Jahre Lokale Agenda 21 in Oberösterreich“.

AMT DER OÖ. LANDESREGIERUNG (2009): Information zur Pressekonferenz mit Landesrat Rudi Anschober am 31. 3. 2009 zum Thema „Agenda 21 sorgt für neuen Aufbruch – Oberösterreich feiert hundertste Gemeinde“.

ANDERSEN, Uwe/HOMBERGER, Ingo/PENEDO, Nelson (1999): Lokale Agenda 21 und Entwicklungspolitik, in: Politische Bildung, Beiträge zur wissenschaftlichen Grundlegung und zur Unterrichtspraxis: Entwicklung der Entwicklungspolitik. Jhrg. 32, Band 3/1999, Schwalbach/Ts.

ATZWANGER, Martin B., u.a. (2000): Meine Gemeinde – Handbuch der österreichischen Kommunalpolitik, Graz.

BAUER; Anton (o. J.): Zusammenfassung der Lokalen Agenda 21 in Eidenberg, Eidenberg.

BEETHAM, David (1996): The Democratic Audit: Grundprinzipien und Schlüsselindikatoren politischer Demokratie, in: Campbell, David/Liebhart, Karin/Martinsen, Renate/Schaller, Christian (Hg.): Die Qualität der österreichischen Demokratie – Versuche einer Annäherung, Wien, 19-44.

BEHR, Hartmut (1999): Moderne Theorien der Demokratie und Konzeptionen politischer Partizipation, in: Lauth, Hans-Joachim/Liebert, Ulrike (Hg.): Im Schatten demokratischer Legitimität: informelle Institutionen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratievergleich, Opladen, Wiesbaden, 39-60.

BERG-SCHLOSSER, Dirk (1999)(Hg.): Perspektiven der Demokratie: Probleme und Chancen im Zeitalter der Globalisierung; Frankfurt am Main, New York.

BOGUMIL, Jörg (2001): Modernisierung lokaler Politik – Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung, Baden-Baden.

BOGUMIL, Jörg (2002a): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Stationen der politik- und kommunalwissenschaftlichen Debatte, in: Bogumil, Jörg (Hg.): Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel – Theoretische und empirische Analysen, Opladen, 7-51.

BOGUMIL, Jörg (2002b): Kooperative Demokratie – Formen, Potenziale und Grenzen, in: Haus, Michael (Hg.): Bürgergesellschaft, soziales Kapital und lokale Politik. Theoretische Analysen und empirische Befunde, Opladen, 151-166.

BOGUMIL, Jörg/HOLTKAMP, Lars (2002a): Die Bürgerkommune als Zusammenspiel von repräsentativer, direkter und kooperativer Demokratie – Erste Ergebnisse einer explorativen Studie, in: polis 22/2002, Online im WWW unter URL: <http://hoempage.ruhr-uni-bochum.de/Joerg.Bogumil/Downloads/FEG/polis55.pdf> [1. 4. 2008].

Bogumil, Jörg/Lars Holtkamp (2002b): Liberalisierung und Privatisierung kommunaler Aufgaben – Auswirkungen auf das kommunale Entscheidungssystem, in: Libbe, Jens/Tomerius, Stephan/Trapp, Jan-Hendrick (Hg.): Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgabenerfüllung – Soziale und umweltpolitische Perspektiven im Zeichen des Wettbewerbs, Berlin, 71-91.

BRAND, Karl-Werner/CHRIST, Eva/HEIMERL, Angelika/RAU, Andreas/WARSEWA, Günter (2001): Bedingungen institutioneller Stabilisierung Lokaler Agenda 21-Prozesse – modellhafte Stabilisierungspfade, München/Bremen.

BRÄUER, Bernhard (2005): Kommunale Bürgerbeteiligung. Erscheinungsformen, Determinanten und Wirkungseffekte auf das politische Steuerungssystem – Dargestellt am Beispiel oberösterreichischer Kommunen, Dissertation, Linz.

BULLMANN, Udo (1998): Politische Partizipation – soziale Teilhabe: Die Entfaltung der demokratischen Idee, in: Neumann, Franz (Hg.): Handbuch politische Theorien und Ideologien, Opladen, 79-114.

CAMPBELL, David/LIEBHART, Karin/MARTINSEN, Renate/SCHALLER, Christian (1996)(Hg.): Die Qualität der österreichischen Demokratie – Versuche einer Annäherung, Wien.

DACHS, Herbert (2002) (Hg.): Politische Bildung – Grundlagen, Zugänge, Materialien, Wien.

DACHS, Herbert u. a. (Hg.) (2006): Politik in Österreich – Das Handbuch, Wien.

DE HAAN, Gerhard/KUCKARTZ, Udo u.a. (2000): Bürgerbeteiligung in Lokale Agenda 21-Initiativen – Analysen zu Kommunikations- und Organisationsformen, Opladen.

DRYZEK, John S. (1996): Political Inclusion and the Dynamics of Democratization, in: APSR 87, 48-60.

FALLEND, Franz/MÜHLBÖCK, Armin/WOLFGRUBER, Elisabeth (2001): Die österreichische Gemeinde – Fundament oder „Restgröße“ im Mehrebenensystem von Kommunen, Ländern, Bund und Europäischer Union? In: Forum Politische Bildung (Hg.): Regionalismus, Föderalismus, Supranationalismus, Wien u.a., 45-65.

FALLEND, Franz (2006): Bund-Länder-Beziehungen, in: Dachs, Herbert u. a. (Hg.): Politik in Österreich – Das Handbuch, Wien, 1024-1040.

FASSMANN, Heinz (2002): Politik auf leisen Sohlen – kommunale Selbstverwaltung und örtliche Raumordnung, in: Dachs, Herbert (Hg.): Politische Bildung – Grundlagen, Zugänge, Materialien, Wien, 184-189.

FEINDT, Peter Henning (2000), Die soziale Dimension in der Nachhaltigkeit und das Konzept des Sozialkapitals, in: Zeitschrift für Angewandte Umweltforschung, Jg. 13 , Heft 3/4, S. 483-92.

FUCHS, Dieter (2004): Modelle der Demokratie: Partizipatorische, Liberale und Elektronische Demokratie, in: Kaiser, André/Zittel, Thomas (Hg.): Demokratietheorie und Demokratieentwicklung, Wiesbaden, 19-54.

GABRIEL, Oscar W. (Hg.) (1983): Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie. München.

GEISSEL, Brigitte (2008): Wozu Demokratisierung der Demokratie? – Kriterien zur Bewertung partizipativer Arrangements, in: VETTER, Angelika (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden, 29-48.

GEMEINDE EIDENBERG (Hg.) (2002): Eidenberg – Lebensqualität inklusive, Gemeindemappe, Eidenberg.

GIESE, Karim (2002): Gemeinden und Demokratie: Willensbildung in der Gemeindeselbstverwaltung, in: Österreichischer Städtebund, Österreichischer Gemeindebund (Hg.): 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962 – Aktuelle Rechtsfragen und Entwicklungen der kommunalen Selbstverwaltung, Wien, 121-153.

GUGGENBERGER, Bernd (1995): Demokratie/Demokratietheorie, in: Nohlen, Dieter (Hg.): Lexikon der Politik, Band I Politische Theorien, München, 36-48.

HEINELT, Hubert (2000): Nachhaltige Entwicklung durch „Agenda 21“-Prozesse. Politikwissenschaftliche Fragen und Überlegungen zur Debatte, in: Heinelt, Hubert/Mühlich, Eberhard (Hg.): Lokale „Agenda 21“-Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, Opladen, 51-66.

HOLTKAMP, Lars/BOGUMIL, Jörg/KISSLER, Leo (2006): Kooperative Demokratie – Das politische Potenzial von Bürgerengagement, Frankfurt/New York.

HOLTMANN, Everhard (1995): Kommune/Kommunalpolitik, in: NOHLEN, Dieter (Hg.): Lexikon der Politik, Band I. Politische Theorien, München.

HOLTMANN, Everhard (2000): Politik-Lexikon, 3. völlig überarb. u. erw. Aufl., München, Wien.

HOLZINGER, Katharina (2005): Rational choice-Theorien, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf Lexikon der Politikwissenschaft – Theorien, Methoden, Begriffe, 3. akt. u. erw. Auflage, München, 816-817.

ICLEI (2002) (Hg.): Second Local Agenda 21 Survey. Report submitted to the Commission on Sustainable Development acting as the preparatory committee for the World Summit on Sustainable Development, Second preparatory session – Background Paper No. 15, Toronto, Online im WWW unter URL: http://www.iclei.org/documents/Global/final_document.pdf [1. 4. 2008].

KAASE, Max (1992): Politische Beteiligung, in: Schmidt, Manfred G. (Hg.): Lexikon der Politik, Band 3: Die westlichen Länder, München, 339-346.

KAISER, André/ZITTEL, Thomas (2004): Demokratietheorie und Demokratieentwicklung, Wiesbaden.

KOZELUH, Ulrike/ORNETZEDER, Michael (2004): Lokale Agenda 21 Prozesse in Österreich: Neue Formen partizipativer Demokratie? Forschungsprojekt im Auftrag des Jubiläumsfonds der Österreichischen Nationalbank, Endbericht, Wien.

LAMNEK, Siegfried (2005): Qualitative Sozialforschung – Lehrbuch, 4. vollst. überarb. Aufl., Weinheim.

LAUTH, Hans-Joachim/LIEBERT, Ulrike (1999) (Hg.): Im Schatten demokratischer Legitimität: informelle Institutionen und politische Partizipation im interkulturellen Demokratievergleich, Opladen, Wiesbaden,

MAGEL, Holger u.a. (2003): Evaluierung der Kommunalen Agenda 21 in Bayern, Endbericht, München.

MAYRING, Philipp (2000): Qualitative Inhaltsanalyse – Grundlagen und Techniken, 7. Aufl., Weinheim.

NEUHOFER, Hans (1997): Gemeinden, in: Dachs, Herbert u.a. (Hg.): Handbuch des politischen Systems Österreichs, Wien.

NEUHOFER, Hans (2004): Grundsätze der Gemeindeselbstverwaltung in Österreich, Online im WWW unter URL: www.staedtebund.at/de/recht/gemselbst.htm [15. 5. 2007].

NEUMANN, Franz (1998) (Hg.): Handbuch politische Theorien und Ideologien, Opladen.

NOHLEN, Dieter/SCHULTZE, Rainer-Olaf (2005): Lexikon der Politikwissenschaft – Theorien, Methoden, Begriffe, 3. akt. u. erw. Auflage, München.

NOHLEN, Dieter (1995) (Hg.): Lexikon der Politik, Band I. Politische Theorien, München.

NOHLEN, Dieter (1998) (Hg.): Lexikon der Politik - Band 7 Politische Begriffe, München.

NOHLEN, Dieter/SCHULTZE, Rainer-Olaf (2005) (Hg.): Lexikon der Politikwissenschaft – Theorien, Methoden, Begriffe, 3. akt. u. erw. Aufl., München.

Oö. AKADEMIE FÜR UMWELT UND NATUR (Hg.) (2006): Lokale Agenda 21 in oö. Gemeinden – Auswirkungen und Erfolgskriterien, Zusammenfassende Ergebnisse der Evaluierung 2005/06, Linz.

Oö. AKADEMIE FÜR UMWELT UND NATUR (Hg.) (2008a): Lebensraum mit Zukunft – Leitfaden für eine Nachhaltige Entwicklung in Gemeinden und Regionen, Linz.

Oö. AKADEMIE FÜR UMWELT UND NATUR (Hg.) (2008b): Magazin 21, 01/2008, Linz.

PAMME, Hildegard (2000): „Global denken, lokal handeln“ im „Dienstleistungsunternehmen Stadt“? Lokale Agenda 21 und Neues Steuerungsmodell – Chancen und Widersprüche, in: Heinelt, Hubert/Mühlich, Eberhard (Hg.): Lokale „Agenda 21“-Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, Opladen, 119-140.

PAMME, Hildegard (2004): Organisation lokaler Nachhaltigkeit. Beharrung und Wandel auf kommunaler Ebene aus strukturtheoretischer Sicht, Duisburg.

PELINKA, Anton/ROSENBERGER, Sieglinde (2003): Österreichische Politik – Grundlagen, Strukturen, Trends, 2., akt. Aufl., Wien.

PFENNING, Uwe/BENINGHAUS, Christina (2008): Partizipativer Wandel – methodischer Wandel: Neue und klassische Formen der Bürgerbeteiligung im Vergleich, in: Vetter, Angelika (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden, 195-216.

PLESCHBERGER, Werner (2000): Lokale Agenda 21 in Wien. Zur Umsetzung globaler Modernisierungsimpulse in die Stadtpolitik, Heinelt, Hubert/Mühlich, Eberhard (Hg.): Lokale „Agenda 21“-Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, Opladen, 160-181.

PRIEWASSER, Reinhold (2007): Lokale Agenda 21 – Projektverläufe und Erfolgsbedingungen. Erfahrungen in den Bundesländern Oberösterreich und Steiermark, in: Online-Fachzeitschrift des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Jahrgang 2007, 9 S. Online im WWW unter URL: <http://www.laendlicher-raum.at/article/articleview/59625/1/26623> [30. 9. 2008]

SARTORI, Giovanni (1997): *Demokratiethorie*, Darmstadt.

SCHARPF, Fritz (1970): *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, Konstanz.

SCHILLER, Theo (1999): Prinzipien und Qualifizierungskriterien von Demokratie. In: Berg-Schlosser, Dirk (Hg.): *Perspektiven der Demokratie: Probleme und Chancen im Zeitalter der Globalisierung*; Frankfurt am Main, New York, 28-56.

SCHMIDT, Manfred G. (1992)(Hg.): *Lexikon der Politik, Band 3: Die westlichen Länder*, München.

SCHMIDT, Manfred G. (2000): *Demokratiethorien. Eine Einführung*. 3. überarb. u. erw. Auflage, Opladen.

SCHMITZ, Mathias (1983): Partizipation – Überlegungen zu einer historischen Rekonstruktion des Begriffs, in: Gabriel, Oscar W. (Hg.): *Bürgerbeteiligung und kommunale Demokratie*, München, 9-56.

SCHRIDDE, Henning (1997): *Verfahrensinnovationen kommunaler Demokratie. Bausteine für eine Modernisierung der Kommunalpolitik*. In: Heinelt, Hubert (Hg.): *Modernisierung der Kommunalpolitik. Neue Wege zur Ressourcenmobilisierung*. Opladen.

SCHULTZE, Rainer-Olaf (1995): Partizipation, in: Nohlen, Dieter (Hg.): *Lexikon der Politik, Band I Politische Theorien*, Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf, München, 396-406.

SCHULTZE, Rainer-Olaf (2005b): Partizipation, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft – Theorien, Methoden, Begriffe*, 3. akt. u. erw. Aufl., München, 675-677.

SCHULTZE, Rainer-Olaf (2005a): Governance, in: Nohlen, Dieter/Schultze, Rainer-Olaf (Hg.): *Lexikon der Politikwissenschaft – Theorien, Methoden, Begriffe*, 3. akt. u. erw. Aufl., München, 323-324.

SCHUMPETER, Josef. A. (1993): *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*, 7. erw. Aufl., Tübingen.

SCHÜTTEMEYER, Suzanne S. (2000): Repräsentative Demokratie, in: Holtmann, Everhard: *Politik-Lexikon*, 3. völlig überarb. u. erw. Aufl., München, Wien, 601-605.

SHELL, Kurt (2000): Demokratie, in: Holtmann, Everhard (2000): Politik-Lexikon, 3. völlig überarb. u. erw. Aufl., München, Wien, 110-114.

STARK, Susanne (2000): Lokale Agenda 21-Prozesse in den vier Städten Duisburg, Leverkusen, Hamm und Wuppertal – eine Prozeßanalyse, in: Heinelt, Hubert/Mühlich, Eberhard (Hg.): Lokale „Agenda 21“-Prozesse. Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse, Opladen, 201-216.

STEININGER, Barbara (2006): Gemeinden, in: Dachs, Herbert u. a. (Hg.): Politik in Österreich – Das Handbuch, Wien, 990-1007.

STOLZLECHNER, Harald (2001): Einführung in das öffentliche Recht, 2. Aufl., Salzburg.

VETTER, Angelika (Hg.)(2002a): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden.

VETTER, Angelika (2002b): Lokale Politik und die Sozialisation demokratischer Einstellungen in Europa, in: Politische Vierteljahresschrift Vol. 43/4, S. 606-623.

VETTER, Angelika (2008a): Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen, in: Vetter, Angelika (Hg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden, 9-28.

VETTER, Angelika (Hg.)(2008b): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung, Wiesbaden.

WASCHKUHN, Arno (1998): Demokratietheorien: politiktheoretische und ideengeschichtliche Grundzüge, München.

WASCHKUHN, Arno (2002): Grundlegung der Politikwissenschaft - Zur Theorie und Praxis einer kritisch-reflexiven Orientierungswissenschaft, München-Wien.

WALK, Heike (2008): Partizipative Governance – Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik, Wiesbaden.

WEBER, Karl (2002): Gemeindeaufgaben, in: Österreichischer Städtebund, Österreichischer Gemeindebund (Hg.): 40 Jahre Gemeindeverfassungsnovelle 1962 – Aktuelle Rechtsfragen und Entwicklungen der kommunalen Selbstverwaltung, Wien, 31-62.

WELAN, Manfred (1999): Der Bürgermeister in Niederösterreich, Wien.

ZITTEL, Thomas (2004): Partizipative Demokratie und Politische Partizipation, in: Kaiser, André/Zittel, Thomas (Hg.) Demokratietheorie und Demokratieentwicklung, Wiesbaden, 55-74.

Internetquellen:

<http://www.agenda21-ooe.at>

<http://www.gemeindebund.at>

<http://homepage.ruhr-uni-bochum.de>

<http://www.iclei.org>

<http://www.laendlicher-raum.at>

<http://www.nachhaltigkeit.at>

<http://www.staedtebund.at>

ANHANG

Abkürzungsverzeichnis

AK	Arbeitskreis
B-VG	Bundesverfassungsgesetz
EU	Europäische Union
GemO	Gemeindeordnung
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives
LA 21	Lokale Agenda 21
VfGH	Verfassungsgerichtshof
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development

InterviewpartnerInnen

- Koll, Friedrich (Bürgermeister der Gemeinde Eidenberg), Interview am 10. 3. 2009.
- Reiter, Manfred (Amtsleiter der Gemeinde Eidenberg, Interview am 10. 3. 2009.
- Neubauer, Maria (ÖVP-Gemeinderätin in Eidenberg), Interview am 11. 3. 2009.
- Öhlinger, Franz (SPÖ-Gemeindevorstand in Eidenberg), Interview am 11. 3. 2009.
- Wohlgemuth, Christian (FPÖ-Gemeindevorstand in Eidenberg), Interview am 14. 3. 2009.
- Schütz, Manfred (ÖVP-Gemeinderat in Eidenberg; Obmann des Umweltausschuss und Leiter des LA 21-Arbeitskreises „Natur & Wir“), Interview am 13. 3. 2009.
- Bauer, Anton (Koordinator des LA 21-Prozesses in Eidenberg), Interview am 10. 3. 2009.
- Bauer, Susanne (Leiterin des LA 21-Arbeitskreises „Soziales und Familie), Interview am 10. 3. 2009.
- Preundler, Josef (Prozessbegleiter der LA 21 in Eidenberg), Interview am 17. 3. 2009.

Interviewleitfäden

a) Interviewleitfaden für das Gespräch mit LA 21-Beteiligten

- Wie lange sind Sie schon im Rahmen der LA 21 aktiv und wie wurden Sie für die Mitarbeit gewonnen? Was war Ihre persönliche Motivation?
- Was genau machen Sie in der LA 21? Wie würden Sie Ihre Rolle im Rahmen des LA 21-Prozesses beschreiben?
- Gab es in der Gemeinde bereits vor der LA 21 Partizipationsmöglichkeiten für die BürgerInnen? Wenn ja, wie unterscheidet sich die LA 21 davon? Haben Sie sich bereits vor der LA 21 engagiert?
- Wann wurde die LA 21 gestartet? Auf wessen Initiative? Was waren aus Ihrer Sicht die Motive dafür?
- Wie läuft die Arbeit der LA 21 in Ihrer Gemeinde ab? (Themen, Aktivitäten, etc.)
- Wie gestaltet sich die Beteiligung der BürgerInnen? (Wieviele; Wer engagiert sich? Entwicklung)
- Wie geschieht der Informations- und Meinungs austausch mit den LA 21-Beteiligten? (Intensität, persönliche Erfahrungen)
- Welche konkrete Unterstützung gibt es seitens der Gemeindepolitik für die LA 21? (Unterschiede nach Parteien, konkrete Wünsche/Bedarfe)
- Wie geht die Gemeinde/der Gemeinderat mit Ergebnissen/Ideen aus der LA 21 um? In wie weit wird die Arbeit der LA 21 bei politischen Entscheidungen berücksichtigt?
- Wie würden Sie das Verhältnis zwischen den LA 21-Beteiligten und den GemeindepolitikerInnen beschreiben? (Rolle der Politik - Rolle der LA 21; Veränderungen im Laufe der Zeit; Beurteilung Einstellung der GemeindepolitikerInnen zur LA 21; Unterschiede nach Parteien)
- Was hat die LA 21 im Gemeindeleben/in der Gemeindepolitik Ihrer Meinung nach bisher bewirkt?
- Haben sich die Themen/Inhalte der LA 21 in Eidenberg seit Beginn geändert? Wenn ja, in welcher Form?
- Welche Themen sind Ihrer Meinung nach geeignet, um sie im Rahmen der LA 21 zu behandeln? Gibt es Themen, die den GemeindepolitikerInnen vorbehalten sein sollten?
- Was ist Ihr persönliches Resümee über den bisherigen LA 21-Prozess in Eidenberg?
- Wo sehen Sie generell Vor- und Nachteile in einem solchen Prozess für eine Gemeinde?

b) Interviewleitfaden für das Gespräch mit den KommunalpolitikerInnen und dem Amtsleiter

- Seit wann sind Sie in der Gemeindepolitik tätig? Welche Funktionen hatten Sie bisher inne? Bzw.: Seit wann sind Sie Amtsleiter in der Gemeinde Eidenberg?
- Sind Sie an der LA 21 beteiligt? Wenn ja, in welcher Form?
- Gab es in der Gemeinde bereits vor der LA 21 Partizipationsmöglichkeiten für die BürgerInnen? Wenn ja, wie unterscheidet sich die LA 21 davon?
- Wann wurde die LA 21 gestartet? Auf wessen Initiative? Was waren aus Ihrer Sicht die Motive dafür?
- Wie läuft die Arbeit der LA 21 in Ihrer Gemeinde ab? (Themen, Aktivitäten, etc.)
- Wie gestaltet sich die Beteiligung der BürgerInnen? (Wieviele; Wer engagiert sich? Entwicklung etc.)
- Wie geschieht der Informations- und Meinungs austausch mit den LA 21-Beteiligten? Wie intensiv beurteilen Sie diesen? Was sind Ihre persönlichen Erfahrungen?

- Welche konkrete Unterstützung gibt es seitens der Gemeindepolitik für die LA 21? (Unterschiede nach Parteien, konkrete Wünsche/Bedarfe)
- Wie geht die Gemeinde/der Gemeinderat mit Ergebnissen, Ideen aus der LA 21 um? In wie weit wird die Arbeit der LA 21 bei politischen Entscheidungen berücksichtigt?
- Wie würden Sie das Verhältnis zwischen den LA 21-Beteiligten und den GemeindepolitikerInnen beschreiben? (Rolle der Politik - Rolle der LA 21; Veränderungen im Laufe der Zeit; Beurteilung Einstellung der GemeindepolitikerInnen zur LA 21; Unterschiede nach Parteien)
- Was hat der LA 21-Prozess im Gemeindeleben und in der Gemeindepolitik Ihrer Meinung nach bisher bewirkt?
- Haben sich die Themen/Inhalte in der Gemeindepolitik/im Gemeinderat seit Beginn der LA 21 geändert? Wenn ja, in welcher Form?
- Welche Themen sind Ihrer Meinung nach geeignet, um sie im Rahmen der LA 21 zu behandeln? Gibt es Themen, die den GemeindepolitikerInnen vorbehalten sein sollten?
- Was ist Ihr persönliches Resümee über den bisherigen LA 21-Prozess in Eidenberg?
- Wo sehen Sie generell Vor- und Nachteile in einem solchen Prozess für eine Gemeinde?

c) Interviewleitfaden für das Gespräch mit dem Prozessbegleiter

- Wie lange haben Sie den LA 21-Prozess in Eidenberg begleitet?
- Was genau sind Ihre Aufgaben als Prozessbegleiter? Wie würden Sie Ihre Rolle im Rahmen des LA 21-Prozesses beschreiben?
- Wie läuft die Arbeit der LA 21 in Eidenberg ab? Welche Themen werden behandelt? Welche Aktivitäten gibt es?
- Wie gestaltet sich die Beteiligung der BürgerInnen? Wieviele; Wer engagiert sich? Entwicklung etc.)
- Wie geschieht der Informations- und Meinungsaustausch zwischen den GemeindepolitikerInnen und den LA 21-Beteiligten? Wie intensiv beurteilen Sie diesen?
- Welche konkrete Unterstützung gibt es seitens der Gemeindepolitik für die LA 21? Welche Bedarfe sehen Sie als Prozessbegleiter? (Unterschiede nach Parteien, bekannte Wünsche/Bedarfe seitens der LA 21-Beteiligten)
- Wie geht die Gemeinde/der Gemeinderat mit Ergebnissen/Ideen aus der LA 21 um? In wie weit wird die Arbeit der LA 21 bei politischen Entscheidungen berücksichtigt?
- Wie würden Sie das Verhältnis zwischen den LA 21-Beteiligten und den GemeindepolitikerInnen beschreiben? (Rolle der Politik - Rolle der LA 21; Veränderungen im Laufe der Zeit; Beurteilung Einstellung der GemeindepolitikerInnen zur LA 21; Unterschiede nach Parteien)
- Was hat der LA 21-Prozess im Gemeindeleben und in der Gemeindepolitik Ihrer Meinung nach bewirkt?
- Welche Themen sind Ihrer Meinung nach generell geeignet, um sie im Rahmen der LA 21 zu behandeln? Gibt es Themen, die den GemeindepolitikerInnen vorbehalten sein sollten?
- Was ist Ihr persönliches Resümee über den bisherigen LA 21-Prozess in Eidenberg?
- Wo sehen Sie generell Vor- und Nachteile in einem solchen Prozess für eine Gemeinde?

Abstract

Interesse an der Politik drückt sich immer öfter in unkonventionellen und nicht institutionell verfassten Beteiligungsformen aus. Ein konkreter Weg der Realisierung von BürgerInnenbeteiligung sind Lokale Agenda 21-Prozesse, im Rahmen derer Elemente partizipativer Demokratie in das System der repräsentativen Demokratie auf der kommunalpolitischen Ebene eingeführt werden. Im Mittelpunkt dieser Arbeit steht das dadurch entstehende Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden Demokratiemodellen, welches zunächst aus demokratietheorietischer Perspektive näher beleuchtet wird. In Form einer Einzelfallstudie wird die Lokale Agenda 21 in der Gemeinde Eidenberg (Oö.) zur Veranschaulichung der Thematik anhand eines konkreten Prozesses herangezogen. Als zentrale Erhebungsmethode dienten dafür qualitative Interviews. Insgesamt liegen im Verhältnis zwischen Kommunalpolitik und Lokaler Agenda 21 bzw. zwischen den jeweiligen AkteurInnen viele der zentralen Erfolgs- und Hemmnisfaktoren für einen solchen BürgerInnenbeteiligungsprozess begründet. Hinsichtlich des angeführten Spannungsverhältnisses zwischen den beiden Demokratiemodellen kommt diese Arbeit zu dem Schluss, dass Lokale Agenda 21-Prozesse insgesamt betrachtet als Erneuerung und Weiterentwicklung der repräsentativen Demokratie auf kommunaler Ebene und nicht als deren Machtverlust zu werten sind. Findet die Kommunalpolitik einen intelligenten Weg, eine Komplementarität bzw. ein Zusammenspiel zwischen beiden Modellen einzurichten, so kann sie dadurch sogar eindeutig profitieren: durch eine stärkere Legitimation und Effektivität kommunalpolitischer Entscheidungen und somit eine stärkere Legitimation der Kommunalpolitik insgesamt.

LEBENS LAUF

Marlene König-Felleitner

Persönliche Daten

Geburtsdatum	26. Jänner 1982
Geburtsort	Wels
Staatsbürgerschaft	Österreich
Familienstand	ledig
Anschrift	4621 Sipbachzell, Schachermairdorf 1
E-Mail	koenigmarlene@hotmail.com

Ausbildung

1988 – 1992	Volksschule in Sipbachzell
1992 – 2000	Wirtschaftskundliches Realgymnasium der Franziskanerinnen in Wels
Juni 2000	Matura mit ausgezeichnetem Erfolg
seit 2000	Studium der Politikwissenschaft an der Universität Wien; Zweite Studienrichtung Spanisch, ab 2001 Fächerkombination aus Spanisch und Soziologie
2003	Erstes Diplomprüfungszeugnis mit Auszeichnung; Umstieg auf den neuen Studienplan

Sprachkenntnisse

Deutsch, Englisch, Spanisch (Grundkenntnisse)

Berufliche Tätigkeiten

1998 – 2005	Diverse Feriapraktika und studienbegleitende Tätigkeiten in verschiedenen Branchen
Februar bis Juni 2005	Mitarbeiterin in der OÖVP-Landesparteileitung in der Abteilung Politik, Linz
seit Sept. 2005	Referentin im Landtagsklub der OÖVP-Abgeordneten, Linz