



universität  
wien

# DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

„Bürgerbeteiligung in der Lokalpolitik – analysiert am  
Beispiel der Lokalen Agenda 21 in Wien“

Verfasserin

Cornelia Klein

angestrebter akademischer Grad

Magistra der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, 2012

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Politikwissenschaft

Betreuerin/ Betreuer: Univ.- Doz. Dr. Johann Wimmer

## **Inhaltsverzeichnis**

|                                                             |    |
|-------------------------------------------------------------|----|
| 1 Einleitung .....                                          | 7  |
| Forschungsleitende Fragestellungen .....                    | 9  |
| Methodische Vorgehensweise .....                            | 9  |
| Aufbau der Arbeit .....                                     | 10 |
| Stand der Forschung .....                                   | 11 |
| <br>                                                        |    |
| 2    Rechtliche Grundlagen der Bürgerbeteiligung .....      | 12 |
| 2.1   Allgemeines .....                                     | 12 |
| 2.1.1 Die Qualität der Demokratie .....                     | 13 |
| 2.2   Indirekte und direkte Demokratie in Österreich .....  | 14 |
| 2.2.1 Indirekte Demokratie – Wahlrecht .....                | 16 |
| 2.2.2 Wahlrechtsprinzipien im Bundesverfassungsgesetz ..... | 16 |
| 2.3   Direkte Demokratie im Bereich der Gesetzgebung .....  | 17 |
| 2.4   Volksbegehren .....                                   | 17 |
| 2.4.1 Einleitungsverfahren .....                            | 18 |
| 2.4.2 Eintragungsverfahren .....                            | 18 |
| 2.4.3 Ermittlungsverfahren .....                            | 19 |
| 2.4.4 Gesetzliche Schlussbestimmungen .....                 | 19 |
| 2.4.5 Sonstiges Wissenswertes .....                         | 20 |
| 2.5   Volksabstimmung .....                                 | 22 |
| 2.6   Volksbefragung .....                                  | 25 |
| 2.7   Petitionen und Bürgerinitiativen .....                | 27 |

|        |                                                                                            |    |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.8    | Mitwirkung im Verwaltungsverfahren .....                                                   | 28 |
| 2.9    | Bürgerbeteiligung im Verwaltungsverfahren .....                                            | 28 |
| 2.10   | Rahmenbedingungen auf der Landesebene .....                                                | 29 |
| 2.10.1 | Direkte Demokratie .....                                                                   | 30 |
| 2.11   | Rahmenbedingungen auf der Gemeindeebene .....                                              | 32 |
| 2.12   | Zusammenfassung .....                                                                      | 33 |
|        |                                                                                            |    |
| 3      | Begriffsklärung .....                                                                      | 36 |
| 3.1    | Legitimität .....                                                                          | 36 |
| 3.2    | Lokalität .....                                                                            | 36 |
| 3.3    | Partizipation .....                                                                        | 36 |
| 3.4    | Zivilgesellschaft .....                                                                    | 38 |
| 3.5    | Nachhaltigkeit .....                                                                       | 39 |
| 3.6    | Empowerment .....                                                                          | 41 |
| 3.7    | Ehrenamt .....                                                                             | 42 |
| 3.8    | Bürgerbeteiligung .....                                                                    | 43 |
|        |                                                                                            |    |
| 4      | Geschichte der Bürgerbeteiligung und Lokalen Agenda 21 in<br>Österreich und Wien .....     | 44 |
| 4.1    | Einleitung .....                                                                           | 44 |
| 4.2    | Entwicklung der Demokratie in Österreich und Wien .....                                    | 47 |
| 4.3    | Geschichte der Lokalen Agenda 21 in Österreich .....                                       | 50 |
| 4.4    | Entwicklung der Lokalen Agenda 21 – wichtigste Stationen .....                             | 52 |
| 4.5    | Meilensteine und Zukunft der Lokalen Agenda 21 in Österreich .....                         | 53 |
| 4.5.1  | Umsetzungsbericht zur „Gemeinsamen Erklärung der<br>Lokalen Agenda 21 in Österreich“ ..... | 55 |

|       |                                                                                  |    |
|-------|----------------------------------------------------------------------------------|----|
| 4.6   | Ergebnisse der Starterhebung zur Evaluierung der Lokalen Agenda 21 in Wien ..... | 56 |
| 4.7   | Abschließend .....                                                               | 58 |
| 5     | Die Lokale Agenda 21 – von der internationalen Ebene in den lokalen Raum .....   | 59 |
| 5.1   | Lokale Agenda 21 International .....                                             | 59 |
| 5.1.1 | Die Agenda 21 .....                                                              | 60 |
| 5.1.2 | Das Kapitel 28 der Agenda 21 .....                                               | 61 |
| 5.1.3 | Programme und Pläne am Weg zur Lokalen Agenda 21 .....                           | 61 |
| 5.2   | Lokale Agenda 21 .....                                                           | 63 |
| 5.2.1 | Vorschlag für eine Gliederung der Lokalen Agenda 21 .....                        | 64 |
| 5.3   | Lokale Agenda 21 in Österreich .....                                             | 64 |
| 5.3.1 | Erklärung zur Lokalen Agenda 21 in Österreich .....                              | 65 |
| 5.3.2 | Österreichisches Institut für Nachhaltige Entwicklung .....                      | 66 |
| 5.3.3 | Gemeinsames Arbeitsprogramm .....                                                | 66 |
| 5.4   | Institutionen der Lokalen Agenda 21 .....                                        | 67 |
| 5.5   | Lernen vom Prozess .....                                                         | 67 |
| 5.6   | Lokale Agenda 21 in Wien .....                                                   | 68 |
| 5.6.1 | Verein Lokale Agenda 21 in Wien .....                                            | 69 |
| 5.6.2 | Lokale Agenda 21 Plus .....                                                      | 70 |
| 5.7   | Ziele der Lokalen Agenda 21 .....                                                | 72 |
| 5.8   | Allgemeines zu Akteuren, Prozessen und Abläufen in der Lokalen Agenda 21 .....   | 73 |
| 5.8.1 | Prozess – Gestaltung .....                                                       | 74 |
| 5.8.2 | Besonders aktive Bevölkerungsgruppen .....                                       | 76 |
| 5.9   | Mögliche Hemmnisse und Erfolgsfaktoren in einem Agenda Prozess .....             | 76 |
| 5.10  | Moderation bei Agenda Prozessen .....                                            | 78 |
| 5.11  | Kritik und Verbesserungsmöglichkeiten der Lokalen Agenda 21 .....                | 78 |

|       |                                                                   |     |
|-------|-------------------------------------------------------------------|-----|
| 6     | Agendagruppen in der Praxis und im Vergleich zu Deutschland ..... | 79  |
| 6.1   | Die Lokale Agenda 21 in Liesing .....                             | 79  |
| 6.2   | Eine Fallstudie im 23.Bezirk: Kunst in Liesing .....              | 85  |
| 6.2.1 | Chronologie der bisherigen Arbeit .....                           | 85  |
| 6.2.2 | Arbeitsweise der Gruppe .....                                     | 86  |
| 6.2.3 | Zusammenarbeit mit anderen Gremien .....                          | 87  |
| 6.3   | Mitreden – Mitarbeiten – Mitgestalten .....                       | 88  |
| 6.4   | Die Steuerungsgruppe im Bezirk .....                              | 88  |
| 6.5   | Direkte Demokratie in Deutschland .....                           | 90  |
| 6.5.1 | Bürgerbegehren .....                                              | 92  |
| 6.5.2 | Bürgerentscheid .....                                             | 92  |
| 6.5.3 | Bürgermitwirkung durch Wahlen und in Ausschüssen .....            | 93  |
| 6.6   | Agenda 21 in Deutschland .....                                    | 93  |
| 6.7   | Die Phasen der Entwicklung in Deutschland .....                   | 95  |
| 6.7.1 | Anfangsphase von 1992 bis 1998 .....                              | 95  |
| 6.7.2 | Wachstumsphase 1998 bis 2002 .....                                | 95  |
| 6.7.3 | Qualitätsphase ab 2002 .....                                      | 96  |
| 6.7.4 | Die Stadt München und ihre Agenda .....                           | 96  |
| 6.7.5 | Lokale Agenda 21 Prozess der aktuellen Generation .....           | 98  |
| 6.8   | Vergleichende Ergebnisse .....                                    | 99  |
| 7     | Ergebnisse, Ausblick, Fazit .....                                 | 102 |
| 7.1   | Fazit .....                                                       | 102 |
| 7.2   | Verbesserungen .....                                              | 103 |
| 7.3   | Ausblick .....                                                    | 104 |
| 7.4   | Eigene Meinung .....                                              | 105 |
| 7.5   | Finanzierung .....                                                | 106 |

|                                             |     |
|---------------------------------------------|-----|
| 7.6 Neuer Politiktypus LA21? .....          | 106 |
| 7.7 Ergebnisse aus den Bezirksmedien .....  | 107 |
| 7.8 Beantwortung der Forschungsfragen ..... | 108 |

## **Literaturangaben**

## **Internetquellen**

## **Abstract**

## **Lebenslauf**

## **Danksagung**

Ich möchte diese Diplomarbeit vor allem meinem, mittlerweile verstorbenen, Vater Karl Klein widmen. Durch seine berufliche Tätigkeit in der Gewerkschaft und dem damit verbundenen politischen Interesse, wurde ich schon in meiner Jugendzeit dahingehend geprägt. Wohl aus einer Mischung an Neugier und eben Erwähntem entschied ich mich für ein Studium der Politikwissenschaft.

Meine Eltern ermutigten und unterstützen mich, in finanzieller Weise, durch Denkanstöße oder intensives Korrekturlesen diverser Seminararbeiten. Nach langen und teilweise harten Jahren, möchte ich mich bei ihnen mit dieser Arbeit bedanken. Ohne sie wäre dieser Abschluss wahrscheinlich nur sehr schwer möglich gewesen.

Auch bedanken möchte ich mich bei meinem Diplomarbeitsbetreuer Univ.- Doz. Dr. Hannes Wimmer, welcher mich aus anfänglicher Ahnungslosigkeit zu vielen interessanten Denkanstößen brachte, meine nervenden Fragen mit Gelassenheit hinnahm und mich aufmunterte, wenn es wieder mal einen Hänger gab.

Bedanken möchte ich mich auch bei allen weiteren Familienmitgliedern und Freunden, die die nervenden Erzählungen über den Fortschritt meiner Diplomarbeit ertrugen und die damit zusammenhängenden Zeit- und Freizeiteinbußen.

Abschließend möchte ich mich noch bei meinem Ehemann, Sascha Knirschnig bedanken, welcher in den schwersten Zeiten der Fertigstellung und Tagen der Verzweiflung stets treu an meiner Seite stand, aufmunternde Worte fand und für den notwendigen Spaß zwischendurch sorgte.

## 1 Einleitung

*Die Möglichkeiten der Demokratie in einem Volk  
sind proportional zu dem Maß an Selbstachtung,  
die dieses Volk für sich aufbringt und zu  
verteidigen bereit ist.*

*(Kurt Schumacher, ehem. Vorsitzender SPD)*

Jede Demokratie ist auf die aktive Mitarbeit der BürgerInnen angewiesen, die sich nicht auf den Wahlgang zur Urne beschränken sollte. War Beteiligung für Menschen doch lange auf den bloßen Wahlakt oder die Mitwirkung in politischen Parteien beschränkt, so setzten im Laufe des 20. Jahrhunderts Entwicklungen ein, die hin zu einer demokratischen Praxis führten.

Beteiligung kann im politischen Bereich sehr umfangreich verstanden werden. Da in einem demokratischen Staat alle Bürger Souverän sein sollen, muss ihnen eigentlich auch ein Beteiligungsrecht zukommen. Die Bandbreite, in der sich die Bürger optimal beteiligen können ist sehr verschieden. Sie soll aber nicht Selbstzweck oder Endziel sein. "Bürgerbeteiligung ist das der Demokratie angemessene Mittel einerseits, die Eigenentfaltung der einzelnen Menschen und der von ihnen gebildeten Gruppen zu ermöglichen und auf diese Weise Einzigartigkeit zu erreichen und andererseits durch die arbeitsteilige Optimierung des Zusammenwirkens aller [...] zur Entfaltung der Gesellschaft und des Staates, entsprechend beizutragen."<sup>1</sup>

Auch wenn die Politik anfangs diesem Vorgehen etwas kritisch gegenüberstand, erkannten sie zunehmend den Wert der Miteinbeziehung der BürgerInnen. Vor allem auf kommunaler und lokaler Ebene ist ein Trend hin zu mehr BürgerInnenbeteiligung festzustellen. Ein Weg der Realisierung dieses Zieles sind die Prozesse der Lokalen Agenda 21, wie sie in der vorliegenden Arbeit beschrieben werden.

Europaweit wurden Handlungsprogramme entwickelt, um Veränderungen in politischen und administrativen Entscheidungsprozessen herbeizuführen. Dabei sollen bei allen Akteursebenen Interessen und Konflikte ausgehandelt werden, Lernprozesse entwickelt und Wissen vernetzt werden.

Seit Mitte der 1990er Jahre wurden in vielen europäischen Städten LA21 Prozesse etabliert und mit notwendigen Änderungen staatlichen Handelns verbunden. Das 28. Kapitel der 1992 in Rio beschlossenen Agenda 21 sieht vor, dass jede Kommune in einen Dialog mit ihren BürgerInnen,

---

<sup>1</sup> Zapotoczky, in: Pelinka/ Plasser (Hg.) (1998), Seite 655

örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft treten und einen lokalen Agenda Prozess beschließen soll. Diese neuen Formen gesellschaftlicher Steuerung sollen einer schwindenden Steuerungsfähigkeit entgegenwirken und gleichzeitig zur einer stärkeren Verschmelzung von Lebenswelt und politisch-administrativen System beitragen. „Funktionierende politische Kommunikation ist in der Demokratie auf Ressourcen und Initiativen der Lebenswelt angewiesen, die sich spontan bilden und ihrerseits politischer Steuerung nur schwer zugänglich sind“<sup>2</sup>. Doch auf dem Weg zu diesen neuen Formen von „governance“ müssen auch institutionelle Arrangements verändert und angepasst werden. Hier können Agenda Prozesse einen passenden Anknüpfungspunkt liefern. Über die Verankerung der Prozesse im Bezirk können politische Belange wieder an den Alltag der BürgerInnen zurückgeführt und neue Verständigungs- und Aushandlungsmodelle aufgebaut werden. Die Agenda 21 wird zu einer Vermittlerin im Prozess zwischen Verwaltung, PolitikerInnen und BürgerInnen. Die damit verbundenen aufgebauten Kooperationsformen erfolgen hauptsächlich vertikal zwischen allen AkteurInnen. In den geschützten Räumen des LA21 Prozesses können neue Formen des Umgangs mit Wissen und dem Politikmachen ausprobiert und Machtverhältnisse kritisch reflektiert werden. Somit können die Prozesse als Lernprozesse für alle Beteiligten angesehen werden. Zwar unterscheiden sich die Ansätze, Strategien und Ziele aller weltweiten Agenda Prozesse erheblich voneinander und doch haben sie doch ein großes gemeinsames Ziel: Nachhaltigkeit! Auf dem Weg dorthin gibt es für die Prozesse einen Ablaufplan: Bestandsaufnahme, Leitbilderstellung, ein Handlungsprogramm mit Leitbilderstellung und die konkrete Umsetzung in Projekten. Nicht alle Phasenmodelle laufen gleich ab, in unterschiedlichen Bereichen unterscheiden sie sich, doch haben sie einige Ziele gleich. Zuerst erfolgt die Eingrenzung, das heißt, dass es von einem breiten Rahmen zu einem klar abgegrenzten Handlungsfeld kommt. Zweites Ziel ist die Übersetzung in konkrete Handlungen, bevor die BürgerInnen dann Projekte dazu starten. Die Möglichkeit eigene Ideen und Anliegen einzubringen steht den BürgerInnen allerdings jederzeit offen. Doch schließt dies jede Beliebigkeit aus. Das Projekt muss dem Prinzip der Gemeinnützigkeit dienen und über den individuellen Nutzen hinausgehen. Ob das der Fall ist, wird im Agendateam ausführlich diskutiert.

Im Rahmen von Agenda Prozessen werden partizipative Elemente in ein System repräsentativer Demokratie eingeführt.

Auf keiner anderen Ebene im Staat sind die Folgen von Entscheidungen so unmittelbar spürbar wie auf der kommunalen Ebene. Aber da auch hier die Entscheidungen immer spezieller werden, wird die Einbindung von lokalem Wissen und Mitwirkung der lokalen Bevölkerung immer notwendiger. Schließlich ist Engagement dann von Dauer, wenn die Motivation der

---

<sup>2</sup> Diebäcker/Hammer (2004), Seite 21

Handelnden aus der eigenen Betroffenheit kommt. Faktoren, die beim Engagement mitspielen sind, Wissen über politische Vorgänge, Bildungsgrad, Ausdrucksfähigkeit und die Überzeugung, durch eigenes Handeln etwas bewirken zu können. Wichtig ist auch, dass die Mitwirkungsmöglichkeiten außerhalb von Parteikreisen liegen, denn hier neigen Menschen eher dazu ihren eigenen Interessen Raum zu geben. Das Einbeziehen von Bürgern kann Proteste abfangen oder gleich ganz vermeiden.

### **Forschungsleitende Fragestellungen**

Wie nachhaltig agiert die Lokale Agenda 21 in der Praxis? Lässt sich die geforderte Nachhaltigkeit umsetzen?

Ist die Lokale Agenda 21 in Wirklichkeit eher eine „Bürgerbeschäftigung“ als eine Bürgerbeteiligung?

Lassen sich Lokale Agenda 21 Prozesse auf Dauer stabilisieren?

Wie wird mit Konflikten zwischen den Akteuren und bei umstrittenen Themen umgegangen, ist die Agenda zu konsensorientiert?

Wo liegen die Schwachpunkte in der Arbeit mit der Lokalen Agenda 21?

Welche Menschen sollen mit der Lokalen Agenda 21 angesprochen werden?

### **Methodische Vorgehensweise:**

Meine methodische Vorgehensweise umfasste in erster Linie eine umfassende Literaturrecherche. Um einen ausreichenden Einblick in die Thematik zu bekommen, studierte ich zunächst einschlägige wissenschaftliche Sekundärliteratur in Form von Büchern und Artikeln aus Sammelbänden. Seitens der Medien habe ich mir die Internetseiten der wichtigsten Bezirksmedien angesehen, um Informationen über die Agenda zu gewinnen. Wichtig für die Informationssammlung waren auch die Konferenz, die ich zum Thema besuchen konnte. Am 11.Mai 2011 fand im Wiener Rathaus die Konferenz „LA 21 Wien bewegt – BürgerInnen gestalten ihre Stadt“ statt.

Zum Thema Lokale Agenda 21 griff ich vor allem auf Primärquellen wie Dokumente, Broschüren, Seminarunterlagen und Internetquellen zurück. Für den theoretischen Teil wurde zum überwiegenden Teil Sekundärliteratur und einige wenige Internetquellen verwendet, für den empirischen Teil wurden alle erwähnten Quellen untersucht. Für die praktische Darstellung

der Gruppen wurden im speziellen auf Informationen aus dem Internet zurückgegriffen, sowie auf die Informationen, welche ich auf der besuchten LA21 Konferenz erwerben konnte.

Für den empirischen Abschnitt wurde eine Agendagruppe ausgewählt, die mir aufgrund meines Wohn- und Lebensumfelds sehr am Herzen liegt. Aufgrund zahlreicher erreichter Ziele wird man jeden Tag aufs Neue auf Agendaprozesse aufmerksam gemacht. Da auch einige meiner ehemaligen Kollegen immer wieder in Agenda Prozesse eingebunden waren oder es noch sind, ist man immer auf dem neuesten Informationsstand. Die Agendagruppe in Liesing ist zwar nicht die älteste Gruppe in Wien, dennoch konnten in all den Jahren viele Erfahrungen gesammelt und Projekte erfolgreich durchgeführt werden.

Interviews konnten aufgrund der Zeitknappheit nicht wie gewünscht durchgeführt werden. Die gewünschte Information konnte aus den vorliegenden Dokumenten trotzdem ausreichend erworben werden.

### **Aufbau der Arbeit**

Im ersten Kapitel wurde nach einer kurzen Einführung auf die Bereiche forschungsleitende Fragestellungen, methodische Vorgehensweise, den Aufbau der Arbeit und den Stand der Forschung eingegangen.

Kapitel zwei erklärt die rechtlichen Bedingungen einer Bürgerbeteiligung, die indirekte und direkte Demokratie in Österreich. Indirekt ist nur die Teilnahme durch die Wahl möglich, hingegen reicht die Teilnahme in der direkten Demokratie die Teilnahme von Volksbegehren, Volksabstimmung, Volksbefragung zu Petitionen und Bürgerinitiativen.

Das dritte Kapitel gibt mit einigen Begriffsdefinitionen Hintergrundwissen zu der vorliegenden Arbeit. Begriffe wie Partizipation, Nachhaltigkeit, Ehrenamt und Bürgerbeteiligung werden vertieft.

Das nächste Kapitel behandelt die Geschichte der Bürgerbeteiligung und Lokalen Agenda 21 in Österreich und Wien. Es zeigt die Entwicklung der Demokratie in Österreich und die Entstehung, Entwicklung und die wichtigsten Meilensteine der Lokalen Agenda 21 auf.

Kapitel fünf vertieft das Thema der Lokalen Agenda 21 und zeigt deren Entwicklung von der internationalen Ebene der „Gründung“ in Rio bis hin zu den lokalen Entwicklungen in Wien und einem seiner Bezirke. Außerdem erklärt das Kapitel die Institutionen der Agenda, den Verein Lokale Agenda 21 Wien, das Projekt LA21 Plus, die Ziele sowie allgemeines zu Prozessabläufen und Moderation eben dieser Gruppe.

Agendagruppen in der Praxis und einen Vergleich zu Deutschland findet man im sechsten Kapitel. Beispielhaft wird auf die Agenda im 23. Wiener Gemeindebezirk – Liesing – eingegangen. Neben einer Erklärung aller aktiven Agendagruppen im Bezirk wird im speziellen auf eine Fallstudie und deren Arbeitsweise eingegangen – die Gruppe „Kunst in Liesing“. Im zweiten Teil des Kapitels wird neben der direkten Demokratie in Deutschland, dem Bürgerbegehren und dem Bürgerentscheid, auch auf die Agenda 21 in Deutschland eingegangen. Erwähnt werden Anfangs-, Wachstums- und Qualitätsphase, sowie die Stadt München mit ihrer Agenda. Abschließend gibt es einen kurzen Ländervergleich zwischen Österreich und Deutschland.

Im Abschlusskapitel Nummer 7 werden Ergebnisse, Ausblick und Fazit behandelt. Neben einem kurzen Punkt mit eigener Meinung werden am Schluss, die bereits am Anfang definierten Forschungsfragen nach bestem Wissen beantwortet.

Im Anschluss finden sich schließlich noch Literaturverzeichnis, Abstract und Lebenslauf.

## **Stand der Forschung**

Bürgerengagement ist ein allgegenwärtiges Thema in vielen Debatten und Foren. Wissenschaftler und Aktivisten kommen aus allen Lagern. Für die kommunalpolitischen Akteure sind diese Diskussionen eine Aufwertung ihrer täglichen Arbeit. Durch die vermehrte Aktivität im lokalen Raum kommt der Arbeit der Ehrenamtlichen und der Lokalpolitiker vermehrte Aufmerksamkeit zu. Durch diese Arbeit können vielleicht neue Erkenntnisse im Bereich des Bürgerengagements gewonnen werden und ob sie kommunalpolitisch betrachtet eher eine Randerscheinung oder ein Hoffnungsträger sind.

Das Thema Lokale Agenda 21 konnte sich in den letzten Jahren in vielen Studienbereichen als Forschungsgegenstand einerseits halten und andererseits etablieren. Eine ganze Reihe von Diplomarbeiten setzte sich mit Übersichtsstudien und theoretischen Wissen auseinander. Aber wohl aufgrund der Vielfalt der vorhandenen Agendaprozesse, setzte sich so gut wie jede Arbeit mit einer Fallstudie auseinander. Ich möchte in meiner Arbeit mit einer theoretischen Basis das Verständnis für die praktische Ausführung eines Agendaprozesses schaffen.

## **2 Rechtliche Grundlagen der Bürgerbeteiligung**

### **2.1 Allgemeines**

Die Bereitschaft der BürgerInnen, Entscheidungen der politischen Parteien und Repräsentanten einfach so hinzunehmen, ist seit den späten 1970er Jahren stetig gesunken, neue politische Gruppierungen haben sich gebildet. Nachdem die alten direkt-demokratischen Elemente in unserer Verfassung nicht mehr ausreichende Möglichkeiten der Mitbestimmung bieten, ist es nur verständlich, nach neuen Formen der Willensbildung zu suchen. Doch die „Entscheidung des Bundesverfassungsgebers für die repräsentative Demokratie hat [...] grundlegenden Charakter, will sagen, das demokratische Grundprinzip ist als repräsentativ-demokratisches Grundprinzip zu verstehen“<sup>3</sup>.

Spätestens mit den Ereignissen vom Dezember 1984 in Hainburg wurde der Wunsch nach Mitbestimmung seitens der BürgerInnen mehr als deutlich. Dabei ging es darum, einen Bescheid des BMLF in die Wirklichkeit umzusetzen. „Vorarbeiten zur Realisierung einer wasserrechtlichen Bewilligung zur Errichtung einer Wasserkraftanlage an der Donau wurden von Demonstrationen und [...] von Polizeieinsätzen begleitet“<sup>4</sup>. Das erweiterte Mitwirken bei solchen „Großprojekten“ soll in der Bevölkerung eine Art Betroffenheit auslösen und somit neue Personen in die Beteiligung einbinden. Umweltschutz, große Bauprojekte und andere wichtige Planungsvorhaben, die auf unser aller Zukunft Auswirkungen haben könnten, bewirken bei uns meistens die erwähnte Gefühlslage und das Bedürfnis nach mehr Demokratie. Die so genannten Betroffenen zeigen die Bereitschaft zu mehr Mitbestimmung, aber auch Mitverantwortung.

Das Recht der BürgerInnen auf Teilnahme am politischen Geschehen besteht im Wesentlichen auf der Partizipation bei demokratischen Wahlen. Das repräsentative Element übernimmt historisch gesehen die klare Vorrangstellung gegenüber dem direkt-demokratischen Element.

Eine aufgrund von Wahlen bestehende Repräsentativkörperschaft, in der sich die wesentlichen Interessen der Bevölkerung vertreten sehen, ist eher in der Lage, auf der Basis rationaler Fakten zu bestmöglichen Entscheidungen zu kommen als eine direktdemokratische Abstimmung. Aber gerade jene gesellschaftlichen Probleme, die nach mehr Demokratie verlangen, sind durch die angesprochenen Mehrheitsentscheide nur schwer bis sehr schwer zu lösen. Dabei geht es nicht nur um Fragen, die den persönlichen Lebensbereich betreffen, sondern auch um Fragen der Sicherheit, der Freiheit und der Menschenwürde, sprich um ein lebenswertes Wohn- und Arbeitsumfeld.

„Die direkte Abstimmung ist ein Versuch, der geschwächten Legitimationsfähigkeit der Mehrheitsregel im Repräsentativsystem dadurch zu begegnen, dass man diese Mehrheitsregel

---

<sup>3</sup> Rill (1987), Seite 7

<sup>4</sup> Mayer (1988), Seite 9

selbst sozusagen stärker wirken lässt“<sup>5</sup>. In manchen Teilbereichen wird einfach der Filter der Repräsentation entfernt und man gibt der Bevölkerung Alternativen vor, die in der Folge mit Ja oder Nein zu beantworten sind. In kurzfristigen Fällen ist diese Form der Problemlösung sicher sinnvoll, aber in der heutigen Zeit aufgrund der Komplexität der gesellschaftlichen Probleme bestimmt nicht ausreichend.

Dem Wunsch der Bürger nach stärkerer Einbindung der Basis wurde bis Mitte der 1990er Jahre durch Novellierungen aller Landesverfassungen entsprochen. „In Wien wurden insbesondere durch die Reform der Stadtverfassung von 1978 eine Reihe von direktdemokratischen Einrichtungen im Bereich der Gesetzesinitiative, der konsultativen Volksbefragung und der Volksabstimmung eingeführt“<sup>6</sup>. Somit wird kommunale Autonomie zu einer Vorleistung auf den bürgerlichen Staat in einem für das Bürgertum wichtigen Bereich.

Um seinem Anliegen Öffentlichkeit zu verschaffen, stehen jedem Bürger die verschiedensten Mittel zur Verfügung an der direkten Demokratie teilzunehmen. Im Laufe des Kapitels soll auf diese näher eingegangen werden.

### **2.1.1 Die Qualität der Demokratie**

Ergebnisse aus der politischen Kulturforschung zeigen, dass es tiefes Misstrauen gegenüber der Politik gibt. Sie zeigen aber auch, dass es eine große Zustimmung zu liberal-parlamentarischen Institutionen gibt, sowie weiter auch zur Demokratie als Staatsform.

Ungleichheiten in der Struktur und die vorhandenen Barrieren, die Menschen an der Partizipation und Repräsentation hindern, sowie Regelungen zum Ausgleich dieser Ungleichverteilung geben ein Spiegelbild der tatsächlichen Qualität des demokratischen Systems wieder. Demokratie muss als Entscheidungshilfe inhaltliche Grenzen akzeptieren und, dass demokratische Politik auch Politikverweigerung üben muss.

„Das Wesen der Demokratie besteht nun in weitgehender Selbstbestimmung bei der Erledigung gesellschaftlicher Aufgaben statt in Fremdbestimmung. Die direkte Demokratie in Form von Volksbefragungen, Volksbegehren und Volksabstimmung zu einzelnen Akten staatlicher Tätigkeit ist daher sicherlich die unmittelbarste Art demokratischen Verhaltens in den modernen Demokratien.“<sup>7</sup> Dabei darf man allerdings nicht vergessen, dass die direkte Demokratie nur in ziemlich kleinen Teilbereichen der Demokratie ein praktisches Hilfsmittel sein kann.

---

<sup>5</sup> Ucakar, in: Rauchenberger (Hg.) (1994), Seite 164

<sup>6</sup> Ucakar, in: Rauchenberger (Hg.) (1994), Seite 162

<sup>7</sup> Zenkl: Bürger initiativ (1990), Seite 17

Für die Qualität der Demokratie spricht auch, dass es eine inhaltliche und zeitliche Machtbegrenzung gibt, die durch einen regelmäßigen Wechsel der Träger bestätigt wird.

## **2.2 Indirekte und direkte Demokratie in Österreich**

Bekannterweise ist die Legitimationsgrundlage des österreichischen politischen Systems die Volkssouveränität, wie dies auch in der Bundesverfassung zum Ausdruck kommt. Um präzise Aussagen darüber treffen zu können, in welcher Weise dies geschieht, muss man das Bundesverfassungsrecht näher betrachten. Die Verfassung trifft keine institutionelle Ausgestaltung der Volkssouveränität, die Ausgestaltung der Entscheidungsfindung bleibt offen. Erst mit dem Parteiengesetz von 1975 erfolgte ein erster wichtiger Schritt hin zu konkurrenzorientierter Parteiendemokratie. Damit regelt der Gesetzgeber die Instrumente und Anwendungsmöglichkeiten der direkten Demokratie. Diese wurden geschaffen, um die von Haus aus repräsentativ-demokratische Willensbildungs- und Entscheidungsfindung zu ergänzen. Aber repräsentative Demokratie ist auch teilnehmende Demokratie und deshalb ist die wichtigste Form der politischen Beteiligung das parlamentarische Wahlrecht durch das Volk. Aber neben dieser indirekten Form der Demokratieausübung gibt es auch noch weitere, direkte Instrumente der Demokratie. Dies sind also direkte, nicht durch gewählte Mandatäre ausgeübte Willens- und Meinungsäußerungen. Damit bietet man der Bevölkerung konkrete Entscheidungsalternativen im Rahmen der legislativen Staatsfunktion an. „Als Partizipationsinstrument sind Wahlen u.a. deshalb wesentlich, weil sie für viele Menschen die bedeutendste, vielfach die einzige Teilnahmeform darstellten und noch darstellen“<sup>8</sup>.

Erst seit den 1980er Jahren sind vermehrte Trends hin zu mehr Partizipation entstanden. Die Wahlbeteiligungen gehen zurück, die direkte Formen der Teilnahme und zivilgesellschaftliches Engagement gewinnen an Bedeutung. Der Charakter der österreichischen Demokratie beruhte bis dahin auf dem Primat der indirekten Demokratie. Seit erwähntem Zeitraum verlieren die parteien- und verbändestaatlichen Entscheidungsprozesse an Gewicht und an Akzeptanz in der Bevölkerung.

Unter direkter Demokratie versteht man im weitesten Sinn den tatsächlich ausgeübten oder versuchten Einfluss der Bevölkerung auf konkrete Entscheidungsalternativen in der Gesetzgebung und in den der Verwaltungsentscheidung unterliegenden Bereichen des öffentlichen Rechts. Zu den Instrumenten, die unter diese Definition fallen, gehören: Volksbegehren, Volksabstimmung, Volksbefragung, partizipative Planungs- und

---

<sup>8</sup> Rosenberger/Pelinka (2003), Seite 76

Entscheidungsverfahren, Bürgerversammlungen, Bürgeranträge, Petitionen, Bürgerinitiativen und andere Möglichkeiten. In den 1960er Jahren wurden Volksbegehren erstmals eingesetzt. Seit den 1990er Jahren nehmen sie deutlich an Wichtigkeit zu, dafür sprechen alleine zehn Volksbegehren in dieser Zeit. Zwischen 2000 und 2002 wurden fünf Volksbegehren erfolgreich durchgeführt, 2002-2011 ebenfalls fünf. 1978 erfolgte die erste Volksabstimmung der Zweiten Republik über die Inbetriebnahme des Atomkraftwerks Zwentendorf.

Für die wachsende Bedeutung der Volksbegehren gibt es laut Rosenberger und Pelinka mehrere Erklärungen. Erstens erweisen sich die korporatistischen Politikmuster in Problemlagen als ineffizient. In diesen entstehenden Problemlagen werden zum Beispiel Bürgerinitiativen aktiv. Zweitens agieren politische Parteien und Oppositionsparteien auch mittels direkter demokratischer Einrichtungen. Auch gilt folgende Feststellung: „sozialer Wandel, der zivilgesellschaftliches Engagement forciert, und eine politische Kultur, die zunehmend von Misstrauen gegenüber PolitikerInnen und einem Gefühl politischer Machtlosigkeit geprägt ist, sind das gesellschafts- und parteipolitische Umfeld, das die Instrumente direkter Demokratie aufwertet“<sup>9</sup>.

Übrigens ist Bürgerbeteiligung im Verwaltungsbereich auf Bundesebene nicht vorgesehen.

Sowohl für direkte wie auch für die indirekte Demokratie gilt, dass sie instrumentalisierte und konventionelle Formen der Teilnahme darstellen. „Neben der Bedeutungszunahme der direkten Demokratie, die in enger Wechselwirkung mit den Einrichtungen und AkteurInnen des politischen Systems zu sehen ist, gewannen auch Basisbewegungen [...] und neue soziale Bewegungen an Stellenwert. Ihre Partizipations- und Artikulationsmuster gelten als nicht konventionell und nicht etabliert“<sup>10</sup>.

Im internationalen Vergleich betrachtet sind die Formen der direkten demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten in Österreich gut ausgebaut. Auch wenn die Umsetzung und Anwendung nur in enger Zusammenarbeit mit den RepräsentantInnen des indirekt-demokratischen Systems erfolgt.

### **2.2.1 Indirekte Demokratie – Wahlrecht**

---

<sup>9</sup> Rosenberger/Pelinka (2003), Seite 77

<sup>10</sup> Rosenberger/Pelinka (2003), Seite 71

Wie schon erwähnt liegt der Kern der Demokratieausübung nach dem österreichischen Bundesverfassungsgesetz im Wahlrecht. Die „Volksherrschaft wird durch Repräsentanten ausgeübt, die vom Volk gewählt, nach dieser Wahl vom Volk aber rechtlich unabhängig sind“<sup>11</sup>.

Zur Verbesserung der Legitimationsfunktion des politischen Systems ist eine ständige Überprüfung des Wahlsystems notwendig. Über welche Kraft die erwähnte Legitimationsfunktion verfügt, wird dadurch ersichtlich, welchen Stellenwert die Bürger dem Akt der Wahl selbst beimessen. Diese ständige Überprüfung führt historisch betrachtet dazu, dass es permanent Diskussionen und Reformbestrebungen des Wahlrechts gibt und in gewissen Abständen auch tatsächlich Reformen stattfinden.

### **2.2.2 Wahlrechtsprinzipien im Bundesverfassungsgesetz**

Kurz sollen in diesem Zusammenhang auch noch die Prinzipien für das Wahlrecht aufgefrischt werden. Diese wären wie folgt:

- „das allgemein für demokratische Staaten als verbindlich angesehenen Wahlrechtsgrundsätze der allgemeinen, gleichen, geheimen und persönlichen Wahl,
- dem Grundsatz der Verhältniswahl,
- die Zuteilung der Mandate an die Wahlkreise auf der Basis der Bürgerzahl und
- verschiedene organisatorische Vorschriften, die die genannten Prinzipien sicherstellen sollen“<sup>12</sup>.

Neben diesen Grundlagen ist die Demokratie in Österreich auch durch internationale Rechtsgrundlagen gesichert. Das wären einerseits der Staatsvertrag von Wien, sowie andererseits das Zusatzprotokoll zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gemäß BGBl. 210/1958.

### **2.3 Direkte Demokratie im Bereich der Gesetzgebung**

---

<sup>11</sup> Ucakar, in: Rauchenberger (Hg.) (1994), Seite 186 u.187

<sup>12</sup> Ucakar, in: Rauchenberger (Hg.) (1994), Seite 189

Auf Bundesebene gibt es vier Institutionen der direkten Demokratie: Volksbegehren, Volksabstimmung, Volksbefragung und das Petitionsrecht.

## 2.4 Volksbegehren

Das Volksbegehren ist ein Initiativrecht, das den Gesetzgeber dazu veranlassen soll, sich mit einer Materie zu befassen und in der Folge dann auch im Sinne der Materie zu entscheiden. Es kann nie geheim sein, da man bei der Eintragung der Stimmberechtigten ja deren Identität feststellen muss. Der Teil des Volkes, der dieses Begehren stellt, hat ein Recht darauf, dass sich der Gesetzgeber mit der Materie beschäftigt. Allerdings hat das Volk kein Recht darauf, dass eine Entscheidung im Sinne des Begehrens gefällt wird. Daher ist dieses unverbindliche Instrument formal betrachtet eher eine Volkspetition. Alle relevanten Regelungen für Einleitung, Durchführung und Wirkung finden sich „im B-VG, im Volksbegehrensgesetz 1973 und in der Geschäftsordnung des Nationalrates“<sup>13</sup>. Um eine bundesweite Eintragung beantragen zu können, sind Unterstützungserklärungen notwendig. Die Unterschrift muss entweder auf dem Heimatgemeindeamt oder vor einem Beamten im Magistrat abgelegt werden. Ein Promille der Gesamtbevölkerung hat bei bundesweitem Volksbegehren das Einleitungsverfahren zu unterstützen.

Im organisatorischen Ablauf ist zwischen Einleitungsverfahren und Eintragungsverfahren zu unterscheiden.

- a) die Einleitung des Verfahrens ist beim Bundesministerium für Inneres zu beantragen. Es kann in Form eines Gesetzesantrags oder einer Anregung gestellt werden. Wie schon erwähnt, muss das Begehren ein Thema behandeln, welches von einem Bundesgesetz geregelt wird.
- b) weiter muss das Verfahren für ein Volksbegehren von zehntausend, in der Wählerevidenz eingetragenen Menschen unterstützt werden, die außerdem ihren ordentlichen Wohnsitz im Bundesgebiet haben.
- c) Außerdem hat der Antrag weitere Punkte zu enthalten:
  - den Text des Volksbegehrens in Form eines Gesetzesantrags oder einer Anregung.
  - Die Benennung eines Bevollmächtigten und seiner Stellvertreter, die befähigt sind, den Unterzeichner im Fall der Fälle zu vertreten.

Der Passus, wonach der Einleitungsantrag auch dann gültig ist, wenn die geforderte Unterstützung nicht eintritt, sondern von mindestens acht Mitgliedern des Nationalrates oder von mindestens je vier Mitgliedern der Landtage dreier Länder unterschrieben ist, wurde mit der

---

<sup>13</sup> Ucakar, in: Rauchenberger (Hg.) (1994), Seite 194

Novellierung 1999 ersatzlos gestrichen. Mit dieser Reform wurden eine realpolitische und juristische Zäsur erreicht.

Diese Hürde haben bis jetzt alle bisherigen Volksbegehren, außer dem Pro Motorrad 1995 und dem Raus aus Euratom Volksbegehren 2011 geschafft.

#### **2.4.1 Einleitungsverfahren**

Dieses muss beim BundesministerIn für Inneres eingereicht werden und eine Angelegenheit betreffen, die durch ein Bundesgesetz geregelt wird. Die Art, wie der Antrag eingebracht wird, hat entweder in Form einer Anregung oder eines Gesetzesantrages zu erfolgen. Um den Antrag erfolgreich einzubringen, muss er von einem Promille der festgestellten Wohnbevölkerungszahl unterstützt werden. Weiters hat der Antrag eine Kurzbezeichnung mit höchstens drei Wörtern zu führen, die Bevollmächtigten müssen in einer von ihnen gewählten Reihenfolge ausreichend mit Name, Anschrift und Beruf bezeichnet werden, deren Unterschriften und die Bezeichnung eines Bankkontos, deren Bevollmächtigter nur mit seinen StellvertreterInnen gemeinsam zeichnungsberechtigt ist. Diesem Antrag beizufügen sind die unterfertigten Unterstützungserklärungen, die Begründung des Volksbegehrens mit allen Unterlagen und der Nachweis über das bestehende Bankkonto.

Der BundesministerIn hat dann innerhalb von drei Wochen über den Antrag zu entscheiden. Stattzugeben ist der Antrag, wenn alle Bedingungen für die Einleitung erfüllt sind. Dann ist ein Eintragungszeitraum festzulegen, in dem die Stimmberechtigten ihre Zustimmung erklären können. Dieser Zeitraum muss auf acht aufeinanderfolgende Tage fallen und darf nicht an einem Samstag oder Sonntag begonnen oder beendet werden. Im Falle eines Feiertages wird die Frist entsprechend verlängert.

#### **2.4.2 Eintragungsverfahren**

Es „wird von der Eintragungsbehörde [...] durchgeführt. Die Gemeinde hat die Eintragungsorte, in denen sich die Stimmberechtigten in die Eintragungslisten eintragen können, zu bestimmen“<sup>14</sup>. Die Eintragungsorte müssen in ihrer Streulage so liegen, dass sie für alle Gemeindemitglieder gleich gut zu erreichen sind. An Werktagen haben die Wahllokale zumindest von 08.00 bis 16.00 Uhr offen zu halten, an zwei Tagen davon zusätzlich bis 20.00 Uhr. An Samstagen und Sonntagen zumindest von 08.00 bis 12.00 Uhr. Stimmberechtigt sind jene, die mit dem Ablauf des letzten Tages der Eintragsfrist das 18. Lebensjahr vollendet

---

<sup>14</sup> Thanner (2007), Seite 55

haben und in der jeweiligen Gemeinde ihren Hauptwohnsitz haben. Das Bundesministerium für Inneres muss für die Beschaffung und Versendung der notwendigen Eintragungslisten und die entsprechenden Veröffentlichungen in der Wiener Zeitung Sorge und Kosten zu tragen.

Der Bevollmächtigte muss dem BMI innerhalb von 14 Tagen nach der Verlautbarung in der Wiener Zeitung mitteilen, ob das Eintragsverfahren in allen oder nur bestimmten Gemeinden durchgeführt werden soll. Die Drucksorten sollen in der Anzahl versandt werden, in der sie alle Stimmberechtigten erhalten. Doch hat der Bevollmächtigte einen Beitrag für die Drucksorten an das BMI zu leisten, auch wenn dieser mit 2.180 Euro harmlos ausfällt. Dieser Betrag kann beim BMI entweder in bar hinterlegt werden oder er hat in Form einer Kontoüberweisung zu erfolgen.

### **2.4.3 Ermittlungsverfahren**

Wenn der Eintragszeitraum abgelaufen ist, muss die Eintragsbehörde die Listen abschließen und die Summe der Stimmberechtigten und die Summe der gültig abgegebenen Stimmen feststellen. Das Ergebnis ist weiter in einer Niederschrift zu beurkunden und direkt der Bezirkswahlbehörde zuzustellen. Diese überprüft dann die Ermittlungen der Eintragsbehörden und stellt die endgültige Summe der gültigen Eintragungen fest. Auch das Ergebnis ist wiederum in einer Niederschrift festzuhalten und auf dem schnellsten Weg der Bundeswahlbehörde zu übermitteln. Aufgrund der Niederschriften aller Bezirkswahlbehörden überprüft die Bundeswahlbehörde die „Gesamtzahl der in den Wählerevidenzen verzeichneten Stimmberechtigten, die Zahl der gültigen Eintragungen in den Eintragungslisten [und] die Zahl der Personen, die den Einleitungsantrag unterstützt haben und deren Unterschriften als gültige Eintragungen“<sup>15</sup>. Im Weiteren rechnet die Bundeswahlbehörde die Summen der gültig abgegebenen Stimmen zusammen und stellt fest, ob ein Volksbegehren gemäß Art.41 Abs.2 B-VG vorliegt oder nicht. Das Ergebnis der Ermittlung und Feststellung ist im Amtsblatt der Wiener Zeitung unverzüglich kundzutun.

### **2.4.4 Gesetzliche Schlussbestimmungen**

Innerhalb von vier Wochen nach dem Verlautbarungstag kann das Ergebnis des Volksbegehrens wegen Rechtswidrigkeit des Verfahrens vom „Bevollmächtigten des Einleitungsantrages oder von vier Mitgliedern des Nationalrates oder eines Landtages beim Verfassungsgerichtshof angefochten werden. Die Anfechtung hat den begründeten Antrag auf Nichtigerklärung der

---

<sup>15</sup> Thanner (2007), Seite 76

Feststellung der Bundeswahlbehörde zu enthalten“<sup>16</sup>. Wurde die Feststellung nicht angefochten oder dem Antrag der Anfechtung nicht stattgegeben, hat die Bundeswahlbehörde das Volksbegehren mit allen notwendigen Unterlagen dem Nationalrat zur Behandlung vorzulegen. Gleichzeitig muss auf das erwähnte Bankkonto ein Betrag in der fünffachen Höhe des laut § 8 Abs.4 geleisteten Kostenbeitrags eingezahlt werden.

Mit Inkrafttreten dieses Bundesgesetzes verliert das vorhergehende Gesetz vom 16.Juni 1931, BGBl. Nr.181 über Volksbegehren aufgrund der Bundesverfassung, seine Gültigkeit. Mit der Vollziehung dieses Gesetzes ist das Bundesministerium für Inneres betraut.

#### **2.4.5 Sonstiges Wissenswertes**

Für den Nationalrat handelt es sich bei Volksbegehren um eine Form von Gesetzesinitiativen für die die Vorschriften über das Gesetzgebungsverfahren gelten. Doch gibt es in der Geschäftsordnung des Nationalrates einige Sonderbestimmungen, die bei der Behandlung zu beachten sind:

- § 24 (1) bei der Festlegung der Tagesordnung des Nationalrates haben Volksbegehren den Vorrang gegenüber anderen Gegenständen.
- (2) Die Vorberatung eines Volksbegehrens hat innerhalb eines Monats nach Zuweisung an den Ausschuss zu erfolgen. Nach weiteren sechs Monaten ist dem Nationalrat jedenfalls Bericht zu erstatten.
- § 37 (3) Die Ausschüsse sind dazu verpflichtet, bei jenen Teilen ihrer Sitzungen, in denen über das Volksbegehren beraten wird einen Bevollmächtigten im Sinne des Volksbegehrensgesetz von 1973 zu Rate zu ziehen.
- § 42 (1) Am Schluss der Verhandlungen wählt der Ausschuss einen Berichterstatter, welcher das Ergebnis für den Nationalrat schriftlich zusammenfasst.

Verfassungsrechtlich ist ein Volksbegehren dann erfolgreich, wenn 100.000 Unterschriften erreicht wurden. Dann ist auch eine parlamentarische Debatte darüber notwendig.

Das bis heute erfolgreichste Volksbegehren, welches nicht durch die Politik unterstützt wurde, war 1964 das Rundfunkvolksbegehren zur Reform des ORF. Initiiert wurde es von der Tageszeitung Kurier unter dem Chefredakteur Hugo Portisch. Es wurde von mehr als 830.000 Menschen unterzeichnet und führte tatsächlich zum Rundfunkgesetz.

Seltsamerweise aber werden Volksbegehren mit niedriger Unterstützung (Familienvolksbegehren) eher realisiert als Volksbegehren mit hoher Unterstützung (Anti-

---

<sup>16</sup> Thanner (2007), Seite 79

Temelin 2002). Dies lässt sich dadurch erklären, dass weniger die Zahl der Unterschriften ausschlaggebend ist, sondern vielmehr andere Überlegungen wegweisend sind. Zum Beispiel die parlamentarischen Kräfteverhältnisse.

### **Volksbegehren in Österreich**

| <b>Jahr</b> | <b>Betreff</b>                               | <b>Anzahl gültiger Eintragungen</b> | <b>Stimmbeteiligung in %</b> |
|-------------|----------------------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|
| 1964        | Österr.Rundfunk GesmbH                       | 832.353                             | 17,27                        |
| 1969        | Schrittweise Einführung der 40 Stunden Woche | 889.659                             | 17,74                        |
| 1969        | Abschaffung 13.Schulstufe                    | 339.407                             | 6,77                         |
| 1975        | Schutz des menschlichen Lebens               | 895.665                             | 17,93                        |
| 1980        | Pro-Zwentendorf                              | 421.282                             | 8,04                         |
| 1980        | Anti-Zwentendorf                             | 147.016                             | 2,80                         |
| 1982        | Konferenzzentrum-Einsparungsgesetz           | 1.361.562                           | 25,74                        |
| 1985        | Konrad-Lorenz                                | 353.906                             | 6,55                         |
| 1985        | Verlängerung Zivildienst                     | 196.376                             | 3,63                         |
| 1985        | Gegen Abfangjäger                            | 121.182                             | 2,23                         |
| 1986        | Anti-Draken/ in der Steiermark               | 244.254                             | 4,50                         |
| 1987        | Anti-Privilegien                             | 250.697                             | 4,57                         |
| 1989        | Senkung der Klassenschülerzahl               | 219.127                             | 3,93                         |
| 1989        | Sicherung der Rundfunkfreiheit               | 109.197                             | 1,95                         |
| 1991        | Volksabstimmung über Beitritt zum EWR        | 126.834                             | 2,25                         |
| 1993        | Österreich zuerst                            | 416.531                             | 7,35                         |

|      |                                       |           |       |
|------|---------------------------------------|-----------|-------|
| 1995 | Pro-Motorrad                          | 75.525    | 1,31  |
| 1996 | Tierschutz                            | 459.096   | 7,96  |
| 1996 | Neutralität                           | 358.156   | 6,21  |
| 1997 | Gentechnik                            | 1.225.790 | 21,23 |
| 1997 | Frauen                                | 644.665   | 11,17 |
| 1997 | Schilling-Volksabstimmung             | 253.949   | 4,43  |
| 1997 | Atomfreies Österreich                 | 248.787   | 4,34  |
| 1999 | Familien                              | 166.279   | 3,17  |
| 2000 | Neue EU-Abstimmung                    | 193.901   | 3,53  |
| 2001 | Bildungsoffensive und Studiengebühren | 173.594   | 2,98  |
| 2002 | Veto gegen Temelin                    | 914.973   | 15,53 |
| 2002 | Sozialstaat Österreich                | 717.102   | 12,20 |
| 2002 | Gegen Abfangjäger                     | 606.482   | 10,65 |
| 2003 | Atomfreies Europa                     | 131.772   | 2,23  |
| 2004 | Pensionen                             | 627.559   | 10,53 |
| 2006 | Österreich bleibt frei                | 258.281   | 4,28  |
| 2009 | Stopp dem Postraub                    | 140.622   | 2,23  |
| 2011 | Raus aus EURATOM                      | 98.698    | 1,56  |

Quelle: Rosenberger/Pelinka (2003) und eigene Recherche

## 2.5 Volksabstimmung

„Unter Volksabstimmung wird hier in Anlehnung an das B-VG eine Volksentscheidung über einen Gesetzesbeschluss des Nationalrates verstanden. Art. 43 B-VG : einer Volksabstimmung ist jeder Gesetzesbeschluss des Nationalrates nach Beendigung des Verfahrens gemäß Art.42, jedoch vor seiner Beurkundung durch den Bundespräsidenten, zu unterziehen, wenn der Nationalrates beschließt oder die Mehrheit der Mitglieder der Nationalrates es verlangt“<sup>17</sup>. Die direkte Demokratie wird hier zur Erhöhung der Legitimationsbasis einer von der Legislative getroffenen Entscheidung eingesetzt. Eine Gesamtänderung der Bundesverfassung ist jedenfalls, eine Teiländerung nur dann möglich, wenn laut Art.44 (3) dies von einem Drittel der

<sup>17</sup> Ucakar, in: Rauchenberger (Hg.) (1994), Seite 195

Nationalratsmitglieder oder des Bundesrates gefordert wird. Diese ist aber nach Beendigung des Verfahrens und vor Beurkundung einer Abstimmung durch das Volk zu unterziehen. Die österreichische Verfassung kennt keine Bestimmung die nicht veränderbar ist. Allerdings hebt sie aus dem Verfassungsrecht die Normen hervor, wo die Veränderung so weitreichende Bedeutung hätte, dass im Falle ihrer Änderung von einer Gesamtänderung der Bundesverfassung gesprochen werden müsste.

Welche Teile der Bundesverfassung dies sind, die so genannten Bau-Gesetze, hat in letzter Instanz der Verfassungsgerichtshof anhand von exakten Beispielen zu entscheiden. Zwingend vorgesehen ist in Österreich eine Volksabstimmung auch, wenn der Bundespräsident vor Ablauf seiner Amtszeit abgesetzt werden soll, sowie die erwähnte Gesamtänderung der Bundesverfassung. Gesetzlich verankert ist die Volksabstimmung in den Artikeln 43-48 und 60 des Bundes-Verfassungsgesetzes, sowie im Volksabstimmungsgesetz.

Angesetzt wird die Volksabstimmung vom Bundespräsidenten, es sei denn er selbst ist Grund der Abstimmung. In diesem Fall wird sie von den drei Nationalratspräsidenten als Kollegium angesetzt. Danach erfolgt die Festsetzung von einem Stich- und einem Abstimmungstag.

Die Gemeinden müssen dann nach den Vorschriften Abstimmungslisten erstellen. Alle Einwände müssen bis zum Stichtag erfolgen und spätestens 21 Tage danach müssen in den zuständigen Wahlbehörden die Listen mit den Stimmberechtigten vorliegen. Der Abstimmungstag muss, wie ein „normaler“ Wahltag, auf einen Sonntag oder einen anderen gesetzlichen Ruhetag fallen, wobei an einem Tag auch mehrere Volksabstimmungen stattfinden dürfen. Stimmberechtigt ist derjenige, der am Abstimmungstag das Wahlrecht zur Nationalratswahl hat.

In der Durchführung unterscheidet sich eine Volksabstimmung kaum von einer Wahl. Auslandsösterreicher können an der Abstimmung teilnehmen.

Für die Volksabstimmung ist kein Beteiligungsquorum vorgesehen, dass heißt es gibt keine Untergrenze der Beteiligung die über ihre Gültigkeit entscheidet. Art.45 (1) meint, dass in der Volksabstimmung die unbedingte Mehrheit der abgegebenen Stimmen entscheidet. Das Ergebnis ist bindend. Das Abstimmungsergebnis wird von der Bundeswahlbehörde veröffentlicht. Einsprüche können bis vier Wochen danach beim Verfassungsgerichtshof eingebracht werden. Die Kosten einer Volksabstimmung tragen die Gemeinden, wobei ihnen der Bund aber einen Pauschalbetrag von 0,5 Euro pro Wahlberechtigtem erstattet.

Wenn Bundesgesetze auf einer Volksabstimmung beruhen sind sie mit der Berufung auf das Ergebnis zu veröffentlichen.

Bislang gab es in Österreich zwei Volksabstimmungen:

- 1) Volkabstimmung am 5. November 1978 über das Bundesgesetz zur friedlichen Nutzung der Kernenergie in Österreich. 50,5 Prozent stimmten mit Nein.
- 2) Volksabstimmung am 12. Juni 1994 über den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union. Hier war das Ergebnis mit 66,6 Prozent Ja-Stimmen deutlich eindeutiger. Da nach herrschender Meinung eine Änderung der Bundesverfassung vorlag, musste eine Volksabstimmung durchgeführt werden.

Da eine Volksabstimmung nur mit der Hilfe des Nationalrates möglich ist, da ja die Mehrheit des Parlaments eine Gesetzesvorlage formuliert, über diese abstimmt und der Bevölkerung zur Abstimmung vorlegt ist auch klar, warum die Volksabstimmung im Vergleich zum Volksbegehren relativ wenig angewendet wird.

Zur Durchführung der Volksabstimmung sind die Wahlbehörden auf Sprengel-, Gemeinde-, Bezirks-, Landes- und die Bundeswahlbehörde zuständig.

„Am vierzehnten Tage vor dem Tage der Volksabstimmung ist die im §2 vorgesehene Kundmachung vom Bürgermeister in allen Gemeinden ortsüblich, jedenfalls aber auch durch öffentlichen Anschlag zu verlautbaren“<sup>18</sup>. Wenn es sich bei der Abstimmung über eine nach Art.43 oder 44 Abs.3 B-VG handelt, muss der Verlautbarung auch die Örtlichkeit und Räumlichkeit der Einsichtnahme beigefügt werden.

Die Abstimmung geschieht mittels eines amtlichen Stimmzettels im Ausmaß von DIN A5, der mit JA oder NEIN zu beantworten ist. Finden an einem Tag mehrere Volksabstimmungen statt, dann sind die Abstimmungsfragen durch Absätze eindeutig zu kennzeichnen.

Der Stimmzettel gilt dann als gültig, wenn der Wille des Wählers eindeutig erkennbar ist. Wenn ein Kuvert mehrere Stimmzettel enthält, zählen sie für einen gültigen, wenn auf allen Stimmzetteln die gleiche Antwort auf die gleiche Frage gegeben wurde oder nur einer ausgefüllt wurde und die anderen unausgefüllt danebenliegen. Sonstige, nicht amtliche Stimmzettel gelten nicht.

Ungültig ist der Stimmzettel, wenn ein anderer als der amtliche Stimmzettel verwendet wurde oder zum Beispiel überhaupt keine Kennzeichnung des Stimmzettels vorgenommen wurde. Auch leere Stimmkuverts gelten als ungültige Stimmen. Worte oder Bemerkungen die zusätzlich am Stimmzettel angebracht wurden, beeinträchtigen die Gültigkeit der Antwort nicht.

---

<sup>18</sup> Thanner (2007), Seite 188

Werden an einem Tag mehrere Abstimmungen durchgeführt, so sind die Stimmzählungen getrennt durchzuführen. Auch getrennte Niederschriften sind dann erforderlich. Die Gemeinde- und Landeswahlbehörden haben nach der Abstimmungshandlung einige Dinge durchzuführen: die Feststellung der Summe der Stimmberechtigten laut Abstimmungsliste, die Gesamtsumme der gültigen JA und NEIN Stimmen und die Summe der gültigen und ungültigen Stimmen. Diese Ermittlungen sind unverzüglich an die Bundeswahlbehörde weiterzugeben. Diese ermittelt dann das Gesamtergebnis und verlautbart das Ergebnis im Amtsblatt der Wiener Zeitung. Innerhalb von vier Wochen kann das Ergebnis beim Verfassungsgerichtshof auf Rechtswidrigkeit angefochten werden. Als nächstes gibt die Bundeswahlbehörde „auf Grund ihrer rechtskräftigen Ermittlung oder gegebenenfalls auf Grund der Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes die Zahl der mit ‘ja’ oder ‘nein’ abgegebenen gültigen Stimmen der Bundesregierung bekannt“<sup>19</sup>. Das Ergebnis ist von der Bundesregierung im Bundesgesetzblatt bekanntzugeben.

## **2.6 Volksbefragung**

„Mit der Bund-Verfassungsgesetz-Novelle 1988, BGBl. Nr.685, wurde das Instrument der Volksbefragung in die Bundesverfassung eingeführt“<sup>20</sup>. Durch Volksbefragungen soll der politische Wille der wahlberechtigten BürgerInnen über eine bestimmte Angelegenheit, grundsätzlicher oder gesamtösterreichischer Bedeutung, abgefragt werden. Für die Regelung dieser Angelegenheiten ist der Bundesgesetzgeber zuständig.

Dieses top-down Instrument ermöglicht eine Meinungsäußerung der Bevölkerung, die aber in rechtlicher Hinsicht leider nur konsultativen Charakter hat. Somit vermittelt das Ergebnis einer Volksbefragung nur eine politische Orientierung der öffentlichen Meinung und dient so als Entscheidungshilfe für das Parlament. Auf Landes- und Gemeindeebene existiert dieses Instrument der direkten Demokratie schon länger. Auf Bundesebene allerdings erst als ein Resultat der Reformbestrebungen der Großen Koalition von SPÖ und ÖVP. Mit der B-VG Novelle BGBl Nr.685/1988 wurde es 1989 Bestandteil des Bundesverfassungsrechts.

Sofern deren Regelung von einem Bundesgesetz vorgegeben ist, hat eine Volksbefragung eine Angelegenheit von grundsätzlicher und gesamtösterreichischer Bedeutung zum Inhalt zu haben. Natürlich nur, wenn der Nationalrat dies aufgrund eines Antrags seiner Mitglieder oder der Bundesregierung nach Vorberatung im Hauptausschluss beschließt.

---

<sup>19</sup> Thanner (2007), Seite 221

<sup>20</sup> Thanner (2007), Seite 85

„Das Institut der Volksbefragung ist ein Instrument direkt-demokratischer Willensbildung im Vorfeld parlamentarischer Rechtserzeugung. Es dient vor allem dazu, ein Auseinanderlaufen von Parlamentsauffassung und Volksmeinung zu verhindern und Gesetze damit volksnäher ausgestalten zu können“<sup>21</sup>.

Wahlen und Dinge, über die ein Gericht oder eine Verwaltungsbehörde zu entscheiden hat, können nicht Inhalt einer Volksbefragung sein.

Die Fragestellung im Antrag für die Volksbefragung muss entweder mit „JA“ oder „NEIN“ zu beantworten zu sein oder sie muss zwei Lösungsvorschläge bieten.

Heinrich Neisser hat in seinem Buch Bundeswahlrecht und direkte Demokratie die wesentlichen Merkmale einer Volksbefragung herausgearbeitet. Die wesentlichsten Punkte wurden schon erwähnt. Zu erwähnen ist noch, dass Mitglieder des Bundesrates nicht antragsberechtigt sind und Volksbefragungen keinen direkten Eingriff in das Legitimitätsprinzip darstellen dürfen. Zwar plante man mit der Einführung des Instruments Volksbefragung Bürger im Rahmen eines Bürgerbeteiligungsverfahrens mehr in die Bundespolitik einzubeziehen, allerdings wurde dies bis heute nicht verwirklicht bzw. kam bis dato nicht zur Anwendung.

Das Verfahren weist einen sehr hohen Formalisierungsgrad auf. Vorbereitung, Umsetzung und Vermittlung der Ergebnisse laufen so ab, wie das auch bei Wahlen standardmäßig üblich ist. Trotz aller Freude über dieses Instrument gibt es auch einige Kritikpunkte, welche nicht außer Acht gelassen werden dürfen. Einerseits wird kritisiert, dass Volksbefragungen recht aufwändig in der Durchführung sind, sowie andererseits, dass sie eine gewisse Manipulationsfähigkeit aufweisen.

Wenn es bei der Volksbefragung wirklich darum geht, eine Mehrheitsmeinung ersichtlich zu machen, dann würden heute mit der Demoskopie günstigere Methoden zur Verfügung stehen. Mittels einer demoskopischen Befragung kann bereits ein Meinungsbild von einigen tausend Menschen ausreichend Verlässlichkeit bieten, während bei der Volksbefragung mehrere Millionen Menschen zur Teilnahme aufgerufen sind. Kritiker meinen, dass Aufwand und Ergebnis in keinem guten Verhältnis zueinander stehen.

Weil die Vorlage über den abzustimmenden Gegenstand von der Regierung kommt, besteht damit die Gefahr der Instrumentalisierung in der politischen Auseinandersetzung. Nachdem das Ergebnis ja ohnehin nur unverbindlich ist, könnte die Regierung versucht sein, das Instrument für Propagandazwecke zu missbrauchen.

Übrigens sind Volksbefragungen realpolitisch stärkere Instrumente als das Volksbegehren.

---

<sup>21</sup> Lehner (2000), Seite 62

## 2.7 Petitionen und Bürgerinitiativen

In ihrer heutigen Form können diese beiden Instrumente auch zu den Formen der direkten Demokratie gezählt werden, wobei die Petitionen die längere Tradition haben. Schon in der Verfassung und den Verfassungsentwürfen sowie in der Grundlegung des konstitutionellen Rechtsstaates 1867 kam der Petition die Rolle eines Grundrechts zu. Diese sehr spezielle Art der Meinungsäußerung verlor allerdings zunächst wieder an Bedeutung und war in der Geschäftsordnung des Nationalrates bis 1988 auch nur sehr restriktiv geregelt. Mit dem BGBl. Nr.720/1988 wurde das Petitionsrecht ausgebaut. Mit dieser Novelle wurde ein funktioneller Bezug zur direkten Demokratie hergestellt, weil es die direkte Teilnahme von einzelnen Bürgern oder Gruppen am parlamentarischen Ablauf möglich macht. Die Geschäftsordnung traf dafür einige Regelungen. „ §100 (1) Dem Nationalrat unterbreitete Anliegen sind nur zu verhandeln, wenn sie schriftlich vorgelegt werden, sich auf eine Angelegenheit beziehen, die in Gesetzgebung oder Vollziehung Bundessache ist, und

1. als Petition von einem Mitglied des Nationalrates überreicht“<sup>22</sup> wird und
2. von 500 Staatsbürgern, die das 16. Lebensjahr vollendet haben unterschrieben werden.

Der Präsident des Nationalrates weist in weiterer Folge alle Petitionen und Bürgerinitiativen, die den vorgegebenen Richtlinien entsprechen, dem Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen zu. Allerdings kann während der Überreichung das betreffende Mitglied des Nationalrates dem Ausschuss für Petitionen und Bürgerinitiativen auch vorschlagen, die Zuweisung an einen anderen Ausschuss zu veranlassen. Zur Unterscheidung vom Volksbegehren hat der Ausschuss verschiedene Möglichkeiten zur Erledigung. Er kann einerseits von der Verhandlung Abstand nehmen, wenn ihm der Gegenstand ungeeignet erscheint, er kann im Fall der Fälle den Gegenstand an die Volksanwaltschaft weiterleiten oder andererseits den Verhandlungsgegenstand an einen anderen Ausschuss weiterleiten oder ihn selbst behandeln. Auch bleibt ihm noch die Möglichkeit den Gegenstand nach Behandlung an einen anderen Ausschuss weiterzuleiten oder eine Berichterstattung im Plenum abzuhalten. Der Parlamentsdirektion obliegt weiter die Erteilung von Auskünften, die die Einbringung von Bürgerinitiativen betreffen. Der Erstunterzeichner wird von ihr über den Stand des Verfahrens im Parlament unterrichtet und von der Erledigung in Kenntnis gesetzt.

---

<sup>22</sup> Ucakar, in: Rauchenberger (Hg.)(1994), Seite 198

Das Besondere in Österreich ist, dass schon 16 bis 18 jährige Staatsbürger Bürgerinitiativen einreichen können. Die erste Bürgerinitiative auf die das zutrifft, wurde im Jahr 2009 vom Verein „Coole Schule“ eingereicht.

## **2.8 Mitwirkung im Verwaltungsverfahren**

Volksbegehren könnten im Idealfall die Dominanz des Parteien- und Verbändestaates korrigieren. In der Praxis ist diese Theorie allerdings zu relativieren. Denn eigentlich sind es vielmehr die Repräsentanten der indirekten Demokratie als die Basisinitiativen, die direkte Demokratie als Mittel zur Mobilisierung und Sensibilisierung nutzen. Parteiorganisationen ventilierten oft Volksbegehren und ParteivertreterInnen betrieben die Einleitung über die Unterschrift von Nationalratsabgeordneten. Von den elf Volksbegehren die in den 1990er Jahren betrieben wurden, können alleine acht auf die Unterschriftenleistung von Abgeordneten zum Nationalrat zurückgeführt werden. Das könnte allerdings dazu führen, dass an der Bevölkerungsbasis dieses Instrument wieder an Attraktivität verlieren könnte. Mit dem Argument der reinen Loyalitätsbekundung für eine Partei. „Die Nutzung von Volksbegehren durch Parteiorganisationen wollte die Reform des Volksbegehrensgesetzes [...] stoppen. Die geltende Rechtslage sieht vor, dass der Antrag zur Einleitung eines Volksbegehrens von Einzelpersonen, von Personengruppen oder von einer politischen Partei gestellt werden kann“<sup>23</sup>.

## **2.9 Bürgerbeteiligung im Verwaltungsverfahren**

Diese sind ein wichtiger Teil in der politischen Partizipation, denn im Verwaltungsverfahren spielen sich viele für den Bürger wichtige Entscheidungen ab. Die Bundesregierung konnte sich nach langem Arbeiten an einem Beteiligungsmodus im Herbst 1993 endlich zu einer Beschlussfassung durchringen. „Die Bürgerbeteiligung wird sich im Rahmen der nunmehr verfassungsgesetzlich beschlossenen Umweltverträglichkeitsprüfung für bestimmte Projekte [...] abspielen“<sup>24</sup>. Das betreffende Ausführungsgesetz wurde in der 131. Sitzung des Nationalrates beschlossen. Der Bericht des Umweltausschusses meint, dass Umweltschutz Gegenstand verschiedenster bundes- und landesrechtlicher Bestimmungen ist. Aufgrund des Fehlens von Darstellen und Bewerten der Auswirkungen eines Vorhabens auf die gesamte Umwelt im Rechtssystem muss es Ziel der Regierungsvorlage sein, eine rechtliche Regelung der Umweltverträglichkeitsprüfung für Vorhaben zu schaffen, deren Auswirkungen die Umwelt in erheblichem Ausmaß treffen kann. Durch diese Regelung wird der Umweltschutz bereits im Planungsstadium eines Projektes integriert.

---

<sup>23</sup> Rosenberger/Pelinka (2003), Seite 81

<sup>24</sup> Ucakar, in: Rauchenberger (Hg.) (1994), Seite 199

Aufgabe der Umweltverträglichkeitsprüfung soll es sein, mit Beteiligung der Bevölkerung und unter fachlicher Anleitung die unmittelbaren und mittelbaren Folgen auszumachen und zu bewerten, die so ein Vorhaben auf Menschen, Tiere, Pflanzen und das restliche Ökosystem haben könnte. Dabei sind auch Maßnahmen zu prüfen, „durch die schädliche, belästigende oder belastende Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt verhindert oder verringert beziehungsweise günstige Auswirkungen des Vorhabens vergrößert werden können“<sup>25</sup>. Die Bürgerbeteiligung soll Vor- und Nachteile des Projekts aufzeigen, beim Vorhaben die Möglichkeit einer Enteignung, eines Eingriffs in private Rechte oder den möglichen Standort zu überprüfen. Die Öffentlichkeit muss rechtzeitig über das Vorhaben informiert werden, so dass mögliche Interessenten noch die Möglichkeit zur Teilnahme wahrnehmen können. Eine Stellungnahme kann durch Eintragung in eine Unterschriftenliste erfolgen, wobei dieser Name, Anschrift und Geburtsdatum beigefügt werden müssen. Die fertige Unterschriftenliste ist gemeinsam mit der Stellungnahme vorzulegen. Wenn diese Stellungnahme von mindestens 2000 Menschen unterzeichnet wurde, die zum Zeitpunkt der Unterstützung die erforderlichen Voraussetzungen erbracht haben, dann kann diese Bürgerinitiative am Verfahren zur Einhaltung von Umweltschutzvorschriften nach §20 als Partei teilnehmen. Dabei ist sie berechtigt, die Einhaltung als subjektives Recht im Verfahren geltend zu machen und nötigenfalls Rechtsmittel zu ergreifen und Beschwerde am Verwaltungs- oder Verfassungsgerichtshof einzubringen.

## **2.10 Rahmenbedingungen auf der Landesebene**

Nach dem föderalistischen Prinzip verfügen die neun Bundesländer über eigene Landesverfassungen, die in ihrem Inhalt nicht der Bundesverfassung widersprechen dürfen. Zu den Institutionen der direkten Demokratie und der Bürgerbeteiligung haben die Landesverfassungen mehr oder weniger ausformulierte Bestimmungen, die ihren Niederschlag in einfachen Landesgesetzen finden.

### **2.10.1 Direkte Demokratie**

Wenn auch in unterschiedlichem Ausmaß, gibt es in allen Landesverfassungen Einrichtungen der direkten Demokratie. In der Verfassungslehre ist es umstritten wie stark die Länder direktdemokratische Elemente in ihren Landesverfassungen einführen dürfen und durften. „Dies

---

<sup>25</sup> Ucakar, in: Rauchenberger (Hg.) (1994), Seite 200 u.201

hängt vor allem damit zusammen, dass das B-VG den Ländern ziemlich genaue Anweisungen betreffend ihrer staatlichen Organisation gibt. So bestimmt zB Art 95 Abs 1 B-VG, dass die Gesetzgebung der Länder von den Landtagen ausgeübt wird<sup>26</sup>.

Historisch betrachtet kann österreichweit eine West-Ost-Entwicklung festgestellt werden. Dies ist auf den Einfluss der Schweiz zurückzuführen. In Vorarlberg wurden 1919 Volksbegehren und Volksabstimmung eingeführt, 1921 in Tirol und Salzburg. Nach diesen ersten Schritten gab es in der Ersten Republik keine weiteren Schritte in Richtung direkte Demokratie auf Landesebene. Dies sollte sich auch in der Zweiten Republik erst nach 25 weiteren Jahren ändern. Erst als sich europaweit die Studentenproteste in den 1960er und 70er Jahren bemerkbar machten, kam es zu weiteren Schritten in Richtung direkte Demokratie. Zu den späten Einführungen sei positiv anzumerken, dass sie diese Verspätung dafür mit stärkerer Ausprägung ausgleichen. 1971 führte Oberösterreich das Volksbegehren ein, 1975 folgte Kärnten mit Volksbegehren, Volksabstimmung und Volksbefragung. Wien folgte 1978 mit Volksbegehren und Volksabstimmung auf Landesebene und Volksbefragung und Volksabstimmung auf Gemeindeebene. 1979 kamen in Niederösterreich Volksbegehren, Volksabstimmung sowie Initiativ- und Begutachtungsrechte, 1981 im Burgenland mit den drei großen Einrichtungen der direkten Demokratie sowie institutionalisierter Bürgerinitiativen und Bürgerbegutachtungen. Als letztes Bundesland folgte 1987 die Steiermark mit dem steiermärkischen Volksrechtegesetz, welches für die Landes- und Gemeindeebene viele Möglichkeiten von direktdemokratischen Instrumenten brachte. Erwähnt seien die Begutachtung von Gesetzesvorschlägen und Verordnungsentwürfen, Volksbegehren und Initiativrecht, Volksbegehren mit nachfolgender Volksabstimmung, Volksbefragung und –abstimmung sowie die Gemeindeinitiative.

Ab 1984 begann ein Prozess der Erneuerung und Erweiterung jener Landesgesetze, die für die direktdemokratischen Einrichtungen zuständig sind. In Vorarlberg wurde noch im selben Jahr vom Landtag eine neue Landesverfassung und 1987 auf ihrer Basis ein Landes-Volksabstimmungsgesetz beschlossen. Dieses regelt die Verfahren der direkten Demokratie auf Landes- und Gemeindeebene sowie die Anhörung der Bürger durch die Landesregierung nach dem Gemeindegesetz. 1985 wurden das Volksbegehren und die Volksabstimmung Salzburg auf eine neue, erweiterte rechtliche Grundlage gestellt, sowie die Volksbefragung eingeführt. In Wien trat 1987 eine neue Dezentralisierungsnovelle in Kraft und zwei Jahre später brachte Tirol eine neue Landesordnung heraus. Ein Gesetz von 1990 regelt die wesentlichen Erweiterungen der direkten Demokratie. Ein Jahr später erweiterte das Land Oberösterreich seine Möglichkeiten der direkten Demokratie.

---

<sup>26</sup> Lehner (2000), Seite 65

Bei der Ausgestaltung der Rechtswirkung vom Volksbegehren wird in den Bundesländern zwischen zwei Modellen unterschieden. Auf der einen Seite gibt es Bundes-Modell, andererseits das Vorarlberger-Modell. Beim Bundes-Modell ist das Volksbegehren dem Landtag zur Behandlung vorzulegen und bringt keine weiteren Rechtswirkungen. Das Vorarlberger-Modell hingegen meint, dass qualifiziert unterstützte Volksbegehren den Landtag zum Handeln im Sinne des Volksbegehrens zwingen können. Burgenland, Kärnten, Niederösterreich, Tirol und Wien unterstützen das Bundes-Modell. Vorarlberg, Oberösterreich und die Steiermark unterstützen das zweite Modell.

Wie wir schon wissen, ist in allen Bundesländern das Instrument der Volksabstimmung vorgesehen. Doch unterscheiden sich die Modelle bezüglich Objekt und Auslösung deutlich voneinander. Gemeinsam haben sie nur, dass in allen Landesverfassungen eine Variante gemäß Art.43 B-VG vorgesehen ist. „Die bedeutet einerseits, dass es sich beim Objekt einer Volksabstimmung meistens um einen noch nicht kundgemachten Gesetzesbeschluss des Landtages handelt, andererseits, dass diese Volksabstimmung auf jeden Fall vom Landtag ausgelöst werden kann“<sup>27</sup>. Nur in Salzburg und Vorarlberg gibt es obligatorische Volksabstimmungen, in Salzburg wenn es sich um eine Gesamtänderung des Landes-Verfassungsgesetzes handelt und in Vorarlberg um abschließend aufgezählte Verfassungsänderungen, die einer Gesamtänderung gleich kommen würden.

Allerdings bleibt zu bemerken, dass alle Bundesländer die eine Volksbefragung vorsehen, deren Herbeiführung im Gegensatz zum B-VG auch durch die Bürger selbst vorsehen. Fast alle Landesverfassungen sprechen bei der Volksabstimmung von einer Willenserforschung der Bürger oder auch von „staatlich organisierten Meinungsumfragen“. „Der Gegenstand der Volksbefragungen wird in den einzelnen Landesverfassungen recht unterschiedlich umschrieben. Die klassische Domäne dieser direkt-demokratischen Einrichtung liegt im Bereich der Landesverwaltung bzw. Landesvollziehung; auf diesem Gebiet sehen alle einschlägigen Verfassungsnormen Volksbefragungen vor“<sup>28</sup>. Doch welche Länder das sind, wird in der Literatur nicht wirklich ersichtlich. In allen Ländern in denen es eine Volksbefragung gibt, hat die Landesregierung auch die Kompetenz diese anzuordnen. In Oberösterreich, Salzburg, der Steiermark und Vorarlberg ist dies in den Landesverfassungen eindeutig verankert.

Eine direkt-demokratische Besonderheit in den Bundesländern ist das Bürgerbeteiligungsverfahren. Dabei handelt es sich um Informations- und Mitwirkungsrechte der BürgerInnen bei geplanten Gesetzen. Einerseits werden diese über geplante Gesetze

---

<sup>27</sup> Lehner (2000), Seite 102

<sup>28</sup> Lehner (2000), Seite 122

informiert, andererseits soll ihnen auch die Möglichkeit gegeben werden zu darin enthaltenen Sachfragen Stellung zu nehmen. Dieses Partizipationsrecht beschränkt sich allerdings auf die oben erwähnten Punkte. Vorgesehen ist dieses Recht im Burgenland, Niederösterreich, Oberösterreich, der Steiermark und Vorarlberg.

## **2.11 Rahmenbedingungen auf der Gemeindeebene**

Historisch betrachtet war die sich selbst verwaltende Gemeinde ein hart umkämpftes Ergebnis des Bürgertums, um das Recht ihre Angelegenheiten zumindest in Teilbereichen in Selbstverwaltung entscheiden zu dürfen. Die kommunale Selbstverwaltung im Gesamtbild des absolutistischen Staates, war eine Vorform des bürgerlichen Staates – wenn auch nur in Teilbereichen. „Im Hinblick auf die Teilnahme des Volkes an den politischen Entscheidungen, insbesondere im Hinblick auf den Kern des Demokratisierungsprozesses, die Entwicklung des allgemeinen und gleichen Wahlrechts, kam der kommunalen Autonomie keine Vorreiterrolle zu“<sup>29</sup>. Das hängt wohl mit den genauen gesellschaftlichen Interessen zusammen, welche sich hinter der Selbstverwirklichungsideologie verbargen.

In der Wahlrechtsentwicklung bis 1918 hinkte das kommunale Wahlrecht dem auf Bundesebene immer hinten nach. Trotz des Bedeutungsverlustes der kommunalen Autonomie bis zu diesem Zeitpunkt, fand die dualistische Verwaltungsstruktur Platz in der 1920 begründeten Verfassungsordnung. Das neue Bundesverfassungsgesetz regelte in den Artikeln 115 bis 120 die Regelungen der Gemeinden in ihrer Rolle als Selbstverwalter. Ausgehend von der Bundesstaatsidee ist dies eher ungewöhnlich, da die Regelung von Gemeindeangelegenheiten grundsätzlich Länderkompetenz ist.

Die Institutionen der direkten Demokratie, die in den Landesgesetzen geregelt sind, können sehr unterschiedlich sein. Sie können folgende Punkte umfassen: Information der Gemeindebürger, Gemeinde- bzw. Bürgerversammlungen, Gemeindevolksbegehren, Gemeindevolksabstimmungen und Gemeindevolksbefragungen.

## **2.12 Zusammenfassung**

Der weitere Ausbau von direkten und indirekten Beteiligungsrechten sollte zwei Ziele beinhalten. Einerseits die Erhöhung der Beteiligungsmöglichkeiten als Zweck der Erhöhung der

---

<sup>29</sup> Ucakar, in: Rauchenberger (Hg.) (1994), Seite 203 u.204

Lebensqualität. Andererseits sollte die Legitimationsbasis auf allen politischen Ebenen getroffenen Entscheidungen erhöht werden, um damit die Effizienz der Stadtverwaltung zu steigern.

Volksbegehren laufen in Österreich über ein zweistufiges Verfahren ab. Die Erfordernisse sind ein Gesetzesantrag oder eine einfache Anregung.

Diese ist dann durchzuführen, wenn der Gemeinderat das beschließt oder dies von fünf von hundert Wahlberechtigten verlangt wird. Auch eine Befragung, die nur einen Teil des Stadtgebiets umfasst ist möglich, wenn dies der Gemeinderat beschließt. Die entsprechende Frage ist so zu stellen, dass sie mit JA oder NEIN beantwortet werden kann. Wenn es mehr als diese zwei Antwortmöglichkeiten gibt, muss die gewählte Antwort eindeutig gekennzeichnet werden können.

Bezüglich der Volksabstimmung kann der Gemeinderat beschließen, „dass in einzelnen, ihm zur Entscheidung vorliegenden Angelegenheiten, durch eine Abstimmung der wahlberechtigten Gemeindemitglieder entschieden wird“<sup>30</sup>. Der Bürgermeister hat in der Folge innerhalb von vier Wochen eine Beschlussfassung auszuschreiben.

Weiters gibt es noch die Mitwirkung der Bezirksbevölkerung. Hier hat jeder Einwohner das Recht sich in allen im ausschließlich oder sehr überwiegenden Interesse des Bezirks gelegenen Änderungen mit Wünschen oder ähnlichem mündlich oder schriftlich an den Bezirksvorsteher oder ein anderes Mitglied der Bezirksvertretung zu wenden.

Zur Bürgerversammlung ist zu sagen, dass sie dazu dient, Plattform für Information und Diskussion zu sein über Themen, die im ausschließlichen oder überwiegenden Interesse des Bezirkes liegen. Sie ist unter anderem dann abzuhalten, wenn fünf von Hundert Einwohnern des Bezirks dies wünschen.

Das Volksbegehren ist ein einstufiges Verfahren mit dem Ergebnis der geschäftsordnungsmäßigen Behandlung durch den Landtag von etwa fünf Prozent der Wahlberechtigten. Die Voraussetzung für den Antrag ist ein vollständig ausformulierter Gesetzesantrag.

Die Volksabstimmung ist nur auf Beschluss des Landtages möglich und die Kundmachung des Gesetzgebungsbeschlusses hat zu unterbleiben, wenn die Hälfte der teilnehmenden Stimmberechtigten den Beschluss ablehnt.

Politische Teilnahme und staatliche Legitimationspolitik sind einer ständigen Diskussion und einem ständigen Wandel unterworfen. Der Wandel der politischen Institutionen zeigt sich zuerst

---

<sup>30</sup> Ucakar, in: Rauchenberger (Hg.) (1994), Seite 217

in der Realverfassung des Staates und geht dann mit erheblicher Verspätung in die Verfassungsstrukturen ein.

Über die Vor- und Nachteile der Einrichtungen der direkten und indirekten Demokratie lässt sich viel diskutieren. Allerdings sollte man dabei immer einige Zielvorstellungen im Hinterkopf behalten. Ein wichtiger Punkt dabei ist die Rationalität der politischen Entscheidung, das heißt, dass für den Abstimmenden Sachthemen und Programme von kandidierenden Personen entscheidungsrelevant sind und die Ermöglichung des gesellschaftlichen Fortschrittes und Wandels durch einen politischen Entscheidungsprozess nicht behindert, sondern gefördert werden.

Andererseits stellen diese Instrumente eine Einengung des Spielraums für antidemokratische Bestrebungen dar. Bei den Wählern soll das Bewusstsein gefördert werden, dass es sich bei der Entscheidung um einen wichtigen und demokratischen Akt handelt.

Ein Bedürfnis nach Politik, das aus den so genannten Graswurzeln, den ursprünglichen Bedürfnissen, der Gesellschaft kommt, „wurde in Österreich viele Jahrzehnte hindurch im Rahmen der Subkulturen der politisch-weltanschaulichen Lager zentral verwaltet und befriedigt“<sup>31</sup>.

Untersuchungen haben zu Tage gebracht, dass die Bereitschaft zur politischen Partizipation hierzulande bezüglich formellen und organisierten Beteiligungsformen, wie Wahlen, relativ hoch ist, im Bereich der informellen und nicht organisierten Beteiligungsformen gering war und nach wie vor ist. Allerdings zeigen die Daten generell einen Abwärtstrend. Der Anteil der ÖsterreicherInnen, die sich beteiligen wollen geht laufend zurück.

Eine Reform, die wirklich anwendbare direkt-demokratische Elemente bringen würde, müsste auch eine Reform des Föderalismus mit sich bringen. Der Teil des B-VG, der zu stark in das materielle Landesverfassungsrecht eingreift, müsste stark abgeändert oder gestrichen werden damit die Entwicklung von starken demokratischen Ländern gewährleistet werden kann.

Alles im allem fällt die Bilanz der direkten Demokratie im Staat Österreich ziemlich ernüchternd aus. Die Ausgestaltung der einzelnen Elemente erfolgt sehr zögerlich und oft nicht mit der nötigen Konsequenz. So kann man den Stimmberechtigten auch nicht Sinn und Zweck dieser Elemente aufzeigen. Im Vergleich zu anderen Staaten wie der Schweiz, der Bundesrepublik Deutschland oder den Vereinigten Staaten sind die Kompetenzen der österreichischen Länder einen solchen Vergleich kaum würdig. Einerseits gibt es die

---

<sup>31</sup> Rosenberger/Pelinka (2003), Seite 83

Gleichgültigkeit der BürgerInnen, das mangelnde Landesbewusstsein und andererseits das klassische Staatsrechtverständnis, das eine Selbständigkeit der Länder zu verhindern versucht. Da wäre das Volksbegehren, das nur ein rechtlich unverbindlicher Gesetzesvorschlag ist, die Volksabstimmung, die nie von den BürgerInnen selbst ausgelöst werden kann und die Volksbefragung, die nicht mehr ist als eine staatlich organisierte Meinungsumfrage.

Laut Lehner gibt es einige Vorschläge, die die Elemente wirksamer machen würden. Beim Volksbegehren wären die vielen kleinen Stolpersteine zu entfernen, wie der erwähnte Kostenbeitrag oder der kurze Eintragszeitraum. Man könnte es auch beim Sammeln der Stimmen im privaten Rahmen belassen. Eine Volksabstimmung müsste man auch gegen den Willen des Parlaments durchführen können, zum Beispiel mittels eines Vetoreferendums. Die Bundesregierung sollte dieses Element mit rechtsverbindlichen Faktoren ausstatten. Kurz und gut bedarf es einiger weniger Punkte das System zu verbessern, die klein erscheinen aber anscheinend große Hindernisse darstellen: „Stärkung des Förderalismus, Erneuerung der direkten Demokratie und die Nutzung der offenen Systementscheidung in Art.1 B-VG, der Raum für Flexibilität lässt und einem versteinerten Verfassungsverständnis vorbeugen will“<sup>32</sup>.

### **3 Begriffklärung**

#### **3.1 Legitimität**

Dieser Begriff kommt vom lateinischen *legitimitas* und bedeutet Rechtmäßigkeit. Er wird in der Politikwissenschaft recht mehrdeutig verwendet und kann sich entweder auf den

---

<sup>32</sup> Lehner (2000), Seite 156

Legitimitätsanspruch einer gesellschaftlichen Ordnung oder auf den Legitimitätsglauben des Herrschaftsunterworfenen beziehen.

### 3.2 Lokalität

Sie entsteht durch die Tätigkeiten der lokalen Menschen, Organisationen und anderen Subjekten in ihrem speziellen Umfeld. Sie ist „Eigentümerin des sozialen Lebens der zwischenmenschlichen Kontakte und Interaktionen.“<sup>33</sup> Sie realisiert sich weiter in räumlichen und/ oder virtuellen Umfeldern, welchen ein Potential zur sozialen Reproduktion zugrunde liegt. Als soziales Leben braucht sie diese Umfelder als soziale Form des Lebens. Lokalität ist eine Ebene des sozialen Lebens und ein Wert bestimmter Rahmenbedingungen, also kein Standard von dem bestimmte Gesellschaften abweichen.

### 3.3 Partizipation

Stammt vom spätlateinischen *participatio* und bedeutet Beteiligung, im Verständnis von Teilnahme. In unterschiedlichen Demokratiemodellen wird nach einem instrumentellen oder normativen Verständnis unterschieden. Wir beziehen uns hier auf die erste Bedeutung. Instrumentell sind die Formen der politischen Beteiligung dann, wenn die Bürger sie freiwillig, individuell oder kollektiv mit anderen durchführen um politische Entscheidungen zu ihren Gunsten zu lenken. Adressaten sind hierbei meist die politischen Entscheidungsträger in der Regierung, Verwaltung oder im Parlament. Im normativen Sinne würde es nicht nur um Partizipation als Mittel zum Zweck gehen, sondern auch um Sinn, Zweck und Selbstverwirklichung im Prozess. Dieser Aspekt kommt zwar hier auch zu tragen, allerdings nur in geringer Bedeutung.

In einer Demokratie wird der Begriff von den Bürgern vielfach verstanden. Die wichtigste Partizipation ist natürlich die Teilnahme an Wahlen und wird oft noch immer als staatsbürgerliche Pflicht begriffen. Sie wird mit instrumenteller Absicht verstanden und auch so praktiziert. Beteiligung umfasst alle Lebensbereiche und die Formen der Teilhabe können demnach alle möglichen Aspekte umfassen.

Doch Partizipation ist nicht gleich Partizipation. Das Stufenmodell zeigt uns die unterschiedliche Reichweite des Begriffs. Die schwächste Stufe der Partizipation ist das Erwerben von Information. Sie kann auch der erste Schritt zur aktiven Teilnahme sein. Mitwirkung an politischen und gesellschaftlichen Problemstellungen, sowie Mitentscheidung

---

<sup>33</sup> Postl (2005), Seite 14

stehen auf Stufe zwei und drei des Modells. Stufe vier bezeichnet die Selbstverwaltung im Sinne der Selbstbestimmung. Dazu braucht man Personen und Organisationen die als Vermittler zwischen Selbst-und Fremdverwaltung stehen.

Partizipation sollte, um erfolgreich zu verlaufen, möglichst ergebnisoffen angelegt sein, frühestmöglich erfolgen und faire Chancen für alle Beteiligten ermöglichen. Beteiligte fühlen sich in einem Partizipationsprozess dann wohler und aktiver, wenn sie betroffen sind und persönliches Interesse am Prozessausgang vorhanden ist. Weiters ist der Bildungsgrad der Beteiligten ausschlaggebend für ihr Engagement. Immerhin muss die Komplexität von zusammenhängenden Entscheidungen erfasst werden. Dies stellt für einige eine wesentliche Partizipationshürde da. Weitere wichtige Determinanten für gesteigertes Engagement sind der sozioökonomische Status, das Milieu des Lebensumfelds und auch die Zugehörigkeit in lokale soziale Netzwerke. Gerade letztgenannter Faktor stärkt das Zusammengehörigkeitsgefühl mit dem Wohnumfeld und unterstützt die dadurch möglich werdende Mund zu Mund Propaganda. Faktoren, die das Verbleiben bei einem Prozessablauf verstärken sind ein beteiligungsfreundliches Klima, ein überschaubarer Sachverhalt, ein frühzeitiges Beteiligungsangebot, ein offensichtlicher Gewinn aus der Partizipation, sowie Sozialvertrauen als Glaube in die eigenen Fähigkeiten oder die von anderen Personen.

Für Diebäcker sind die zentralen Standards der Aktivierungsarbeit: „zielgruppenübergreifendes Handeln [...], Orientierung an den Bedürfnissen und Themen der Menschen [...], Förderung der Selbstorganisation und Selbsthilfekräfte [...], Nutzung der vorhandenen Ressourcen [...], Vernetzung und Kooperation“<sup>34</sup>. Doch haben Beteiligungsprozesse auch Grenzen. Einerseits lassen sich diese auf die Methode zurückführen, andererseits aber gibt es auch eine Reihe von Rahmenbedingungen die die Einsatzmöglichkeiten der Beteiligung eingrenzen. Falls der Prozess doch funktioniert gibt es einige Instrumente, mittels jener die Beteiligung erfolgen kann: runde Tische, Foren, Beteiligungsverfahren, Gemeinwesenarbeit, Open Space Veranstaltungen und Agenda-Konferenzen.

Interessant ist auch der Aspekt der Prozesse der Partizipation. Der erste betrifft das Entwickeln von Fantasien zur Gestaltung von Lebensumfeldern. „Voraussetzung ist, dass Vorstellungen und Visionen einzelner über ihr eigenes Leben und ihre Umwelt ernst genommen werden müssen“<sup>35</sup>. Raum und Zeit dafür müssen geschaffen werden. Dadurch können eingefahrene Strukturen bewusst genommen und verändert werden, sowie kritisches Bewusstsein gegenüber der sozialen Welt kann entwickelt werden. Der zweite Teil betrifft das Einmischen in traditionelle Felder der Gestaltung unserer Lebenswelt, der dritte Teil sieht Partizipation als Kontrolle von PolitikerInnen und ExpertInnen. Vor allem reaktive Elemente wie

---

<sup>34</sup> Wondra (2007), Seite 30 u.31

<sup>35</sup> Rieger (2005), Seite 21

Bürgerinitiativen, die sich aufgrund bestimmter Begebenheiten gegründet haben. Gerade sie können Grundlage für weitere Gestaltungsmöglichkeiten sein und das Einbringen von eigenen Ideen ermöglichen.

Bürgerbeteiligung kann vielfältig positiv wirken: sie kann der Konfliktregelung im Vorfeld dienen, sie soll externe Vorschläge mit einbeziehen, Innovationspotentiale erschließen und der Steigerung der Akzeptanz an Planungsvorhaben.

Aber Bürgerbeteiligung heißt nicht, dass sich alle BürgerInnen beteiligen müssen. Es geht eher um ein zur Verfügung stellen einer Plattform der Beteiligung. Weiters ist sie vielmehr eine Beteiligung von Bürgergruppierungen, nicht einzelnen Personen. An ihre Eigenheiten und Erfahrungen muss die Form der Beteiligung ausgerichtet sind. Außerdem muss sie Erfahrungswissen schaffen, inklusive eines zufriedenstellenden Prozesses und die Erfahrung der Verlässlichkeit. Bürgerbeteiligung muss weiters in erster Linie auf das Mitgestalten abzielen, Lebenskonzepte positiv entwickeln, Vernetzung der Menschen zielen und Entfaltungsräume für ein wirksames Engagement von Gemeinssinn bieten.

Partizipation soll Repräsentation nicht ersetzen, sondern nur ergänzen. So wird sie auch von den BürgerInnen akzeptiert. Beteiligung ist an der Erhaltung oder der Herstellung von Gemeinwohl interessiert.

### **3.4 Zivilgesellschaft**

„[...] bezeichnet eine Sphäre kollektiven Handelns und öff. Diskurse, die zwischen Privatbereich und Staat wirksam ist. Ihren organisatorischen Kern bildet eine Vielzahl pluraler, auch konkurrierender Assoziationen, die ihre Angelegenheiten relativ autonom organisieren und ihre materiellen wie immateriellen Interessen artikulieren“<sup>36</sup>. Das Spektrum kann Bürgerinitiativen und Bürgerrechtsgruppen umfassen.

### **3.5 Nachhaltigkeit**

Der Begriff wurde erstmals in der Forstwirtschaft verwendet. Seit dem Mittelalter kam es immer stärker zu Folgen der Abforstung. Ab dem 18. Jahrhundert kam der Begriff der nachhaltigen Forstwirtschaft auf. Nachhaltig bedeutete damals, dass man während der Schlägerungszeit nicht mehr Holz fällen sollte als zwischenzeitlich wieder nachwächst. Ab den 1970er Jahren kam das Schlagwort der Ökologie auf. Dazu gab es viele

---

<sup>36</sup>Nohlen (2004, Band 2), Seite 1135

gesellschaftliche Aktionen die sich mit der sozialen Gerechtigkeit und der ökologischen Krise beschäftigten. Im Laufe dieser Zeit entstanden auch in Österreich die ersten sozialen Bewegungen, die der Ökologiebewegung und der Frauenbewegung zuzuordnen sind. Später, in den 1990er Jahren, kam der Begriff der Nachhaltigkeit neu auf. Durch die schon bekannte UN Konferenz 1992 in Rio bekam der Begriff eine neue Bedeutung. „Die Debatte der 90er Jahre um Nachhaltigkeit war einerseits durch die Forderung nach Verzicht, Genügsamkeit und Enthaltbarkeit geprägt, um die begrenzten natürlichen Ressourcen auch für nachfolgende Generationen zu sichern. Andererseits kam Mitte der 90er Jahre das Schlagwort Faktor vier auf“<sup>37</sup>. Das war eine Forderung von Klimaforschung die Emission von Treibhausgasen in den nächsten 40 bis 50 Jahren zu halbieren.

Doch hatte die breite Verwendung des Begriffs auch einen neuen Denkansatz zur Folge: ökologische, ökonomische und soziale Thematiken hängen zusammen und können auch nur so gelöst werden. Zwar wurde oft versucht die Bereiche getrennt voneinander zu bearbeiten, doch zeigte sich immer wieder, dass dies nicht möglich ist.

Ökologische Nachhaltigkeit: nicht nur durch den Club of Rome lag in den 1970er Jahren der öffentliche Schwerpunkt auf den Umweltthemen. Diverse Bewegungen wollten zu einer Sensibilisierung des Themas Umwelt führen. Wenn die nachfolgenden Regeln eingehalten werden, könne das Naturpotential erhalten bleiben.

- 1) Man darf nicht mehr Ressourcen verbrauchen als sich im gleichen Zeitraum neu bilden.
- 2) Man darf nicht mehr zur Neige gehende Ressourcen verbrauchen, als sich im gleichen Zeitraum neue, sich regenerierende Quellen erschließen lassen.
- 3) Es sollten nicht mehr Schadstoffe ausgestoßen werden, als die Umwelt ohne Beeinträchtigung verarbeiten kann.

Gleichgewicht und Stabilität zählen somit zu den wichtigsten Zielen der Ökologiebewegung. Stabilität führe zu Artenreichtum, Selbstzerstörung zu Artenarmut.

Ökonomische Nachhaltigkeit: nachhaltiges Wirtschaften sollte sich an den sozialen Bedürfnissen orientieren und nicht an einzelwirtschaftlichen Interessen. Aber Unternehmen werden ihre Produktion nicht zugunsten der Umwelt einschränken. Damit sind die Konsumenten aufgefordert langlebige oder dauerhafte Produkte zu kaufen, und damit die Produzenten zwingen diese Produkte auch anzubieten. Also kann umweltbewusstes Handeln durch den Druck der Konsumenten auf die Anbieter entstehen. Andererseits muss es aber auch im Interesse der Produzenten liegen möglichst kostensparende Produktionsweisen einzuführen. Eine effizientere Umweltnutzung kann mit weniger Energie oder Abfall auskommen,

---

<sup>37</sup> Ehrenstrasser (2006), Seite 6

umweltschädliche Produkte sind durch umweltfreundliche auszutauschen und auch ein Angebot von umweltverträglichen Produkten aus der Region würde zu einer Verbesserung des nachhaltigen Wirtschaftens führen.

Soziale Nachhaltigkeit: könnte man auch gleichsetzen mit Sozialverträglichkeit. Hier wird eine Aufrechterhaltung der Gesellschaft durch die gleichzeitige Einbindung aller Bevölkerungsgruppen gefordert. Ohne Werteverlust und gesellschaftliche Fallen.

- 1) Sozial im Sinne von existenziell: durch das Sozialversicherungssystem konnte bisher in vielen Staaten die Absicherung der Menschen an Einrichtungen weitergegeben werden. Die enormen Kosten aber haben zur Folge, dass die Patienten nun vieles selbst übernehmen müssen. Dadurch könnte auch die Absicherung vieler BürgerInnen nicht mehr sichergestellt werden können. Nachhaltigkeit bedeutet hier Strukturen zu schaffen oder zu erhalten mit denen die Menschen selbständig ihre Existenz sichern können.
- 2) Sozial im Sinne von gesellschaftlich: die Folgen der Umweltverschmutzung trägt die Gesellschaft selbst. Jeder Einzelne ist direkt vom wirtschaftlichen Handeln betroffen. Zum Beispiel wird die Lebensqualität durch Verschmutzung, Lärm oder Schadstoffe im Essen beeinflusst. Nachhaltigkeit bedeutet hier Strukturen und Prozesse zu erhalten, die es den Menschen ermöglichen den Verursacher auszumachen und mit ihm eine direkte Diskussion treten zu können.
- 3) Sozial im Sinne von human: die Forderung nach Gerechtigkeit zwischen der heutigen und der zukünftigen Generation, zwischen Industrie- und Entwicklungsländern, zwischen den Geschlechtern betrifft die Gemeinschaft als Gegenpol zur Individualisierung der Gesellschaft.

Die Agenda 21 wurde oft als rein ökologisches Programm betrachtet, doch wie wir soeben erfahren haben umfasst es viel mehr Bereiche des täglichen Lebens als uns auf den ersten Blick erscheint. Der Begriff umfasst auch das Zusammenleben und Zusammenarbeiten der Menschen.

Doch ist der Begriff so weitläufig, dass er in gewissem Maße auch immer eine Frage der Definition bleiben wird. Gerade die Tatsache, dass versucht wurde den Begriff einzugrenzen und Umsetzungsstrategien zu erarbeiten, war in den letzten Jahren eine große Herausforderung für die Wissenschaft. Dabei geht es bei dem Begriff ja eigentlich um keinen wissenschaftlich beobachtbaren Sachverhalt. Im Großen und Ganzen geht es darum, dass wir Menschen auch morgen noch so leben können wie heute. Renn hat die Schwierigkeit der Eingrenzung gut erkannt: „Angesichts der heutigen Lage des anhaltenden Bevölkerungswachstums, der Globalität der Auswirkungen menschlicher Eingriffe in die natürliche Umwelt [...] stellt die Situation am Ende des 20. Jahrhunderts eine neuartige Bedrohung dar. Auch wenn viele der negativen Auswirkungen sinnlich (noch) nicht wahrnehmbar sind, zeichnet sich mehr als

deutlich ab, dass die heutige Entwicklung der Welt von den Prinzipien der Nachhaltigkeit weit entfernt ist“<sup>38</sup>. Die genaue Bestimmung, wie die zukünftigen Generationen mit den Folgen unserer Nachhaltigkeitspolitik leben sollen bleibt bis heute ungelöst. Klar ist nur, dass im Grunde alle an dem Prozess gewinnen und niemand verliert.

### 3.6 Empowerment

Gemeinsam mit den Begriffen der Partizipation und Demokratie stellt das Trio die wesentlichen Elemente für politische Partizipation dar. Der Begriff Empowerment kommt ursprünglich aus der angloamerikanischen Gemeindepsychologie und Politikwissenschaft. Er bedeutet Eigeninteressen mit den Fähigkeiten der vorhandenen Umweltbedingungen zusammenzuführen. Dadurch soll mehr Kontrolle und Selbstbestimmung für das eigene Lebensumfeld erlangt werden. „Die Theorie geht davon aus, dass jeder Mensch über Fähigkeiten und Potentiale verfügt, die es zu wecken und fördern gilt. Aus lerntheoretischer Sicht bedeutet Empowerment die persönliche Sichtweise auf die eigenen Steuerungsfähigkeiten kontrollieren zu lernen. Das nahe Umfeld und weitere soziale Netze stärken oder schwächen den persönlichen Prozess der Vertrauensentwicklung in die eigene Steuerungsfähigkeit“<sup>39</sup>. Empowerment beabsichtigt kein bestimmtes Ereignis. In dem Prozess sollen Individuen ihren Lebensraum so gestalten, dass sie mit ihm gemäß ihren Bedürfnissen umgehen können.

Der Prozess des Empowerment lässt sich auf drei Ebenen beschreiben:

- 1) Das Individuum: auf dieser Ebene beginnen Personen aus einer Situation der Machtlosigkeit und Resignation heraus ihr Leben wieder selbst in die Hand zu nehmen.
- 2) Die Organisation: Empowerment lässt sich nicht nur auf die persönlichen Eigenschaften reduzieren. Auch der soziale Kontakt in einer Gruppe ist fester Bestandteil des Prozesses. Ein kritisches Bewusstsein, das Erkennen der Akteure und die Entwicklung und der Austausch von Fähigkeiten zählen gemeinsam mit der Mobilisierung von Ressourcen zu den interaktionalen Bestandteilen.
- 3) Die Struktur: auf dieser Ebene kann der Prozess als ein erfolgreiches Zusammenarbeiten von den drei Ebenen beschrieben werden. „Die Rahmenbedingungen sind so gestaltet, dass Individuen und Organisationen in einem System agieren und sich gegenseitig fördern, mit dem Ziel, die Lebensbedingungen in

---

<sup>38</sup> Zitat: siehe Renn (1999), Seite 23

<sup>39</sup> Zitat: siehe Rieger (2005), Seite 10

einem Stadtteil [...] zu verbessern und dabei sicherzustellen, dass die Systemziele so, wie die Ziele der Einzelnen erreicht werden können“<sup>40</sup>.

Empowerment ist also Ziel und Ergebnis von Beteiligungsprozessen. Bürger lernen ihre Interessen zu formulieren und umzusetzen. So können sie an Einfluss und Wissen über die politischen Entscheidungsprozesse gewinnen. „Dabei erfolgt die Aneignung von Kompetenzen in die praktische Lösung, eines für den Alltag relevanten Problems, eingebunden und nicht davon gelöst.“<sup>41</sup>

### **3.7 Ehrenamt**

Ehrenamtliche Tätigkeit kann sowohl privat oder in Organisationen und Vereinen stattfinden. Im ersten Fall passiert dies informell, im zweiten Fall kann das Ehrenamt als formell bezeichnet werden.

Ihren Anfang nimmt das Ehrenamt in der Antike, „wo es beispielsweise für ältere römische Bürger als eine der vornehmsten Tätigkeiten galt, einen guten Teil ihrer Zeit dem Gemeinwohl, der „res publica“, zur Verfügung zu stellen.“<sup>42</sup> In der Ständegesellschaft drückte der Begriff „Ehre haben“ einen Geltungsanspruch eines Standes aus. Im 19. Jahrhundert hingegen wurde das Ehrenamt nach bürgerlicher Auffassung als Dienst mit Leistung empfunden. Das politische Ehrenamt geht auf die preußische Städteordnung von 1808 zurück. Das Bürgertum sollte durch Verleihung von Ämtern zur Verwaltung lokaler Angelegenheiten in den absolutistischen Staat integriert werden. Nicht nur waren sie unterbezahlt, sondern waren damit auch Leistungserwartungen und Verpflichtungen verbunden.

In der Ständegesellschaft drückte der Begriff „Ehre haben“ einen Geltungsanspruch eines Standes aus. Das klassische Ehrenamt waren Aktivitäten im Rahmen von Vereinen, die durch klare Strukturen organisiert wurden. Meistens war das Ehrenamt eine lebenslange Aufgabe und damit den höheren Schichten vorbehalten. Das neue Ehrenamt sah sich mehr in der Freiwilligenarbeit oder bürgerlichem Engagement. Die Entwicklung zeigt sich vor allem in der Gegenseitigkeit von Geben und Nehmen. Heute ist es viel wichtiger als früher, dass Menschen im Ehrenamt ihre persönlichen Fähigkeiten sowohl aus eigenem Interesse, als auch zum Wohl der Gemeinschaft einsetzen.

### **3.8 Bürgerbeteiligung**

---

<sup>40</sup> Rieger (2005), Seite 13

<sup>41</sup> Storl (2009), Seite 94

<sup>42</sup> Badelt (2003), Seite 38

Dies ist im Grunde ein sehr dehnbarer Ausdruck. Daher ist die enge Verbindung zu Schlagwörtern wie politische Beteiligung oder Partizipation nicht besonders verwunderlich. Partizipation wird dabei aber oft auch als Oberbegriff verwendet und Bürgerbeteiligung nur auf Teilbereiche anwendbar gesehen.

Joachim Detjen hat fünf Funktionen der Bürgerbeteiligung definiert. „Als erste Funktion erfüllt sie die Transmission bürgerschaftlicher Interessen in politische Entscheidungen. [...] Eine zweite Funktion besteht in der Integrationsleistung. [...] Drittens kann die Bürgerbeteiligung einen Beitrag zur politischen Sozialisation oder politischen Erziehung leisten. [...] Eine vierte Funktion besteht in der Selektion des zukünftigen politischen Personals. [...] Fünftens trägt die Bürgerbeteiligung ganz allgemein zur Legitimation der Politik und der politischen Institution bei.“<sup>43</sup>

Doch bei all den Vorteilen der Beteiligungsmöglichkeiten bringt sie auch einige Belastungen im finanziellen und organisatorischen Bereich mit sich. Die Kommunen müssen dafür selbst aufkommen und da die Finanzierung von Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten hier in der Liste der Prioritäten recht weit unten rangiert, sind auch die Mittel entsprechend niedrig. Daher müssen die Bezirke – in unserem Fall - oft auf freiwillige Hilfe der Betriebe hoffen.

## **4 Geschichte der Bürgerbeteiligung und Lokalen Agenda 21 in Österreich und Wien**

### **4.1 Einleitung**

Bürgerinitiativen werden dann gegründet, wenn sich Bürger zur Bekämpfung staatlicher oder kommunaler Vorhaben zusammenschließen. Das jeweils geplante Vorhaben verbindet die Bürger entweder wegen der räumlichen Nähe oder weil sie unmittelbar negativ betroffen sind.

---

<sup>43</sup> Storl (2009), Seite 11

Als Ende der 1960er Jahre die ersten Bürgerinitiativen gegründet wurden, war dies im Großen und Ganzen auf wirtschaftliche, gesellschaftliche und politische Veränderungen zurückzuführen. Mit dem Wirtschaftswachstum war eine Verschlechterung der sozioökologischen Situation verbunden. Dies, gemeinsam mit dem ansteigenden Bildungsniveau, führte zum Beginn der Protestgesellschaft. Wichtige Faktoren für das Funktionieren einer Bürgerinitiative sind die Verwendung der Massenmedien, der richtige Zeitpunkt, die Verfügbarkeit von Einflussmöglichkeiten, die Mobilisierung von Partnern und die Abgrenzung des Themas.

Die so genannten neuen sozialen Bewegungen konnten sich in Österreich erst im Laufe der 1970er Jahre durchsetzen. Eine der Vorläuferinitiativen entstand 1972 in Salzburg, die sich gegen die Verbauung der Kulturlandschaft in weiten Teilen der Stadt einsetzte. Dieser Gruppe gelang es, die Öffentlichkeit für sich zu gewinnen und so starken politischen Druck auszuüben, dass Beschlüsse rückgängig gemacht werden mussten. „Trotz einzelner Protestgruppen, die sich von Städten ausgehend bildeten, fehlte es nach wie vor an einem massenmobilisierten Schlüsselkonflikt, der von überregionaler Bedeutung für die Bildung der Bürgerinitiativbewegung gewesen wäre.“<sup>44</sup>

Schließlich kam dieser mit Zwentendorf und der Auseinandersetzung über die Nutzung von Atomkraft. Bestand der Widerstand anfangs aus konservativen Kreisen und Umweltschutzgruppen, wurde schon 1975 daraus eine österreichweite Bewegung mit etwa 500.000 Sympathisanten. Die Verunsicherung führte zur historischen Volksabstimmung vom 5.11.1978, in welcher sich eine knappe Mehrheit gegen die Inbetriebnahme des Kernkraftwerks entschied. Nur ein paar Jahre später zerfiel die Anti-Atom Bewegung und die ehemaligen Aktivisten wandten sich anderen Themen wie dem Verkehr oder der Stadt- und Raumplanung zu. Die damals häufigste Ursache waren Verkehrsbauten oder Versorgungsbauten wie Wasserkraftwerke, wie das Donaukraftwerk in Hainburg vom Winter 1984 zeigt. „Anfangs bestand die Gruppe der „Widerständler“ nur aus wenigen Personen, die mittels Verteilung von Informationsmaterial und Unterschriftenaktionen auf die ökologische Gefährdung verwiesen. Durch Aktivierung namhafter Ökologen, ehemaliger Atomkraftgegner und Mitarbeitern des World Wildlife Fund nahm die Bewegung an Wirkungskraft zu.“<sup>45</sup> Die Regierung versuchte zwar noch weiter das Projekt durchzusetzen, doch schlussendlich wurde sie von den vielen Besetzern zum Rückzug gezwungen.

Der Ausbau zur Weiterentwicklung der Demokratie nahm seinen Anfang im Jahre 1973, als Bürgermeister Leopold Gratz in seiner Antrittsrede meinte, dass der mündige Wiener in der Lage sein soll, über das Schicksal seiner Heimat mitentscheiden zu sollen. Seiner Meinung nach

---

<sup>44</sup> Spath (1999), Seite 12

<sup>45</sup> Spath (1999), Seite 13

seien die Wiener dank eines ausgezeichneten Schulsystems und der Kommunikationsmedien in der Lage Autorität und Entscheidungen nicht einfach so hinzunehmen. Aber Mitentscheidung kann nur nach erweiterter Mitwirkung der GemeindebürgerInnen erfolgen. Seit Mitte der 1970er Jahre konnte man bei einem Großteil der Bevölkerung von einem Wunsch nach dem Ausbau von direktdemokratischen Elementen und Bürgerbeteiligungsverfahren ausgehen. Allerdings muss mit diesem Ausbau von direkter Demokratie sparsam umgegangen werden. Denn für die gewählten MandatarInnen könnte sonst die Verlockung entstehen, aus Angst vor der Verantwortung den BürgerInnen die Entscheidungen zu übertragen. Was in späterer Folge zu dem Vorwurf führen könnte, dass sie sich aus den notwendigen Entscheidungen, die sie aufgrund ihrer vertieften Einsicht hätten haben müssen, entzogen haben.

Trotz dieser nicht wünschenswerten Vorstellung, muss man sagen, dass eine Stadt, ein Bezirk und eine Region in der heutigen Zeit nur dann erfolgreich sein können, wenn es eine Vielfalt unterschiedlicher demokratischer Beteiligungsformen gibt. Mehr direkte Demokratie ist notwendig, „um eine Gesellschaft, die den Lebensbereich jedes einzelnen erfasst und berücksichtigt, zu bauen“<sup>46</sup>.

Rauchenberger meint in seinem Artikel, dass um demokratiegefährdenden Elementen vorzubeugen, das Wiener Modell am besten aus einer Mischung aus repräsentativer und direkter Demokratie bestehen sollte.

De facto wurden durch eine Reform der Stadtverfassung 1978 eine Reihe von direktdemokratischen Einrichtungen im Bereich der Gesetzesinitiative, der konsultativen Volksbefragung und der Volksabstimmung eingeführt. Natürlich nicht ohne dem Gesichtspunkt, dass diese einer dauerhaften Aktualisierung und Anpassung an die gesellschaftliche und rechtliche Situation unterworfen werden müssen. Der oftmalige Vorwurf, die direkte Demokratie sei in Österreich nur spärlich entwickelt, stimmte in den späten 1970er Jahren definitiv nicht. Im europäischen Vergleich waren nur die Schweiz und Italien weiter entwickelt als Österreich. Trotzdem war und sind die Möglichkeiten der Anwendung direktdemokratischer Verfahren nicht nur institutionell, sondern auch praktisch-politisch noch erweiterbar.

Gratz wollte mit einer Reform der Stadtverfassung und einem Ausbau der politischen Beteiligungsrechte vor allem zwei Ziele erreichen. Einerseits die Erhöhung der politischen Beteiligungsmöglichkeiten als Bestandteil der Lebensqualität, andererseits die Erhöhung der Legitimationsbasis der vom politischen System in Wien auf allen Ebenen getroffenen Entscheidungen und damit einhergehend eine Erhöhung der Effizienz der Stadtverwaltung. Diese beiden Ziele sollten im Wesentlichen auf zwei Bahnen angestrebt werden. Erstens durch

---

<sup>46</sup> Rauchenberger, in: Rauchenberger (Hg.) (1994), Seite 31

den Ausbau direktdemokratischer, plebiszitärer und partizipativer Beteiligungsmöglichkeiten als Ergänzung zum Repräsentativsystem. Andererseits die Erhöhung der Legitimation der gewählten Entscheidungsträger eben dieses Systems, durch eine Reform der Modalitäten ihrer Wahl, weiter durch eine Verbesserung ihres Zugangs zu den Bewohnern und schlussendlich durch mehr Transparenz ihrer Arbeit.

„Demokratiereform ist in historischer Sicht insofern ein permanent stattfindender Prozess, als die Regelungen der formalen Entscheidungsabläufe in der Gesellschaft einem ständigen Anpassungsprozess an die materiellen Gegebenheiten unterworfen sind“<sup>47</sup>. Also ist eine Demokratiereform von den Verhältnissen abhängig, in welchen sich die Menschen die Grundlage ihrer Existenz erarbeiten. Die dabei entstehenden Reformen sind Ergebnisse politischer und gesellschaftlicher Auseinandersetzungen.

Bei der Demokratieentwicklung sind zwei komplexe Faktoren ganz wesentlich. Einerseits die Forderung nach politischer Mitsprache und Demokratisierung staatlicher Einrichtungen und andererseits die sich damit im Zusammenhang ergebenden geänderten Bedingungen von legitimierter staatlicher Herrschaft. Diese beiden Faktoren sind in der Entwicklung wesentlich von Werthaltungen abhängig, einem ständigen Wandel unterworfen. Dieser Wandel beinhaltete in den späten 1970er Jahren ein stärkeres Bewusstsein ökologischer Probleme, den Wunsch nach einem stärkeren Ausbau direktdemokratischer Einrichtungen und Bürgerbeteiligungsverfahren auf allen staatlichen Ebenen.

Der in der so genannten 68-er Bewegung auffallend zunehmende Partizipationsdruck ging in Richtung mehr Selbstbestimmung. Anfang der 1970er Jahre wurden diese Forderungen zumindest in Ansätzen in Teilen des Reproduktionsbereiches, Schulen und Universität, versucht umzusetzen. Der immer stärker werdende Wunsch der Bevölkerung zur Partizipation zeigte deutlich, dass den Menschen die Erhaltung und Verbesserung ihres persönlichen Lebensumfelds wichtiger wurde. Gerade in eben erwähnter Generation waren Fragen der Ökologie wichtig. „Entscheidungen [...] werden von den Betroffenen vielfach als dermaßen fundamental empfunden, dass die Mehrheitsentscheidungen einer Repräsentativkörperschaft zur Legitimation nicht ausreichen“<sup>48</sup>. Deshalb wurde hier von einer direktdemokratischen Entscheidungsform eine stärkere Legitimationsleistung erwartet, weil die Bevölkerung meinte, dass sie eine solche Entscheidung direkt und unmittelbar getroffen habe.

## **4.2 Entwicklung der Demokratie in Österreich und in Wien**

---

<sup>47</sup> Ucakar, in: Rauchenberger (Hg.) (1994), Seite 161

<sup>48</sup> Ucakar, in: Rauchenberger (Hg.) (1994), Seite 163

Die heute existenten gesellschaftlichen und politischen Einrichtungen Österreichs reichen im Wesentlichen bis in die Zeit der bürgerlichen Revolution von 1848 zurück. Damals war der Absolutismus die vorherrschende Staatsform, der ein Ende der feudalen Gesellschaft bildete. Bezüglich der gesellschaftlichen Entwicklung war es die wichtigste Aufgabe des Staates „im politisch-administrativen Bereich die Mindestvoraussetzungen für die Entfaltung der kapitalistischen Produktions- und Austauschverhältnisse bereitzustellen“<sup>49</sup>. Stadtentwicklung und kommunale Politik waren hochgradig von einer Wirtschaftspolitik betroffen, die das Bürgertum stärkte und die Entwicklung des Kapitalismus vorantrieb.

Zunächst legitimierte sich der absolutistische Staat ausschließlich aus Monarchismus und Gottesgnadentum. Dies änderte sich erst, als sich der Absolutismus mit der Aufklärung zu verbinden begann. Die Änderung der Legitimationsgrundlage hin zu einem säkularisierten Herrschaftsverständnis bringt eine Vorstufe des bürgerlichen Staates. Auch wenn das Bürgertum vorerst von jeglicher Beteiligung an der öffentlichen Herrschaft ausgeschlossen war. Dessen fortschrittlichste Köpfe begannen unter dem Schutz des Monarchen bürgerliche Verfassungsvorstellungen zu entwickeln, auch wenn es schlussendlich nicht gelang die Volkssouveränität zur Grundlage staatlicher Herrschaft zu machen.

Eine eigenständige Kommunalpolitik gab es nicht. Wien stand unter der Vormundschaft des absolutistischen Staates. Die im Mittelalter, wenn auch mit Einschränkungen, vorhandenen städtischen Freiheiten waren in Wien mit Beginn der Neuzeit bereits verloren. Für die städtische Autonomie gab es keinen Spielraum.

In der josephinischen Magistratsordnung kam die Einbindung der Stadt in den landesfürstlichen Behördenapparat zum Ausdruck. Trotz aller Einschränkungen in den Entscheidungsstrukturen und in Bezug auf die Nutzbarmachung der finanziellen Ressourcen für die Kommune, konnten im Absolutismus sowohl im Bereich der sozialen wie auch der technischen Infrastruktur erhebliche Fortschritte erzielt werden.

Mit der bürgerlichen Revolution begann die Herausbildung mit einigen für den bürgerlichen Staat charakteristischen Institutionen, wie der Verfassung, des Parlaments, kommunaler Selbstverwaltung und politischer Freiheiten. Die Versammlungen und Petitionen des Bürgertums gegen das Metternichsche System zeigten, welcher Unmut sich in der Reichshauptstadt bereits angesammelt hatte. „Die ersten Forderungen des Bürgertums in der Revolution waren darauf gerichtet, in seinem ureigensten Bereich, in der Stadtgemeinde, in der politische Verwaltung weitgehend Vermögensverwaltung [...] war, Selbstverwaltungsrechte zu erhalten“<sup>50</sup>. Mit diesem Hintergrund wird es auch verständlich, dass die Forderungen nach

---

<sup>49</sup> Ucakar, in: Rauchenberger (Hg.) (1994), Seite 166

<sup>50</sup> Ucakar, in: Rauchenberger (Hg.) (1994), Seite 169

kommunaler Autonomie in der Märzrevolution früher und genauer erhoben wurden, als die Forderung nach einem konstitutionellen Staat. Wenn man den Charakter der Kommunalverwaltung als einer Vermögensverwaltung in Verbindung bringt, kann man erkennen, dass das Bürgertum auf dieser Ebene des Staates noch mehr darauf bedacht war, das Proletariat von den Beteiligungsformen auszuschließen als auf der staatlichen Ebene. Das Bürgertum fand in den bestehenden Verwaltungseinrichtungen keine ausreichende Vertretung. Deshalb kam es zur Bildung neuer Institutionen und Ausschüsse. Diese übten Selbstverwaltung in einem sehr weiten Sinn aus, griffen in fast allen Bereichen des politischen und gesellschaftlichen Lebens ein. Damit waren sie die effizientesten Garantien für Ordnung, Ruhe und Sicherheit und somit der bestehenden Herrschaftsstrukturen.

Die kommunale Autonomie bot sich in Teilbereichen als eine Möglichkeit der Teilnahme an, ohne dem städtischen Bürgertum aber ein Eindringen in Institutionen des Gesamtstaates zu ermöglichen.

Die 1867 geschaffene Verfassungsordnung entsprach in ihrer inhaltlichen Entfaltung den Interessen des gehobenen Bürgertums. Auch wenn sie nicht allen Bevölkerungsgruppen entsprach, stellte diese Neuordnung dennoch im Zusammenhang mit dem auch neu geschaffenen Vereins- und Versammlungsrecht eine formale Plattform dar. Und zwar für den Kampf um politische Teilnahmerechte in der Weiterentwicklung der Habsburgermonarchie. Mit den Staatsgrundgesetzen aus demselben Jahr wurden im Staat Individualrechte abgesichert, sowie die Gewaltenteilung der Rechtsstaat erreicht.

Die Stadtverfassung und das Wahlrecht blieben, kaum verändert, bis 1885 bestehen. In diesem Jahr wurde das bestehende Wahlrecht auf die so genannten „Fünf Gulden Männer“ ausgedehnt. Diese Ausweitung galt jenen männlichen Staatsbürgern, die über 24 Jahre alt waren und mindestens fünf Gulden Steuer leisten mussten, egal wie hoch ihr Einkommen war.

Anfang des 20. Jahrhunderts verstärkte sich der Druck der Massen zu einem steigenden Legitimationsbedarf, welcher in dem immer schwerer zu regierenden Vielvölkerstaat schließlich 1907 zum Durchbruch des allgemeinen und gleichen Wahlrechts führte. Doch es sind noch weitere positive Erkenntnisse hin zu einer Demokratieentwicklung festzustellen. Die Republik konstituierte sich als parlamentarisch geprägtes System und die subjektiven Beteiligungsrechte wurden beseitigt. Weiter wurde das Wahlrecht zu Gemeinderäten, Landtagen und Parlament nicht mehr nur auf Männer beschränkt, die Sesshaftigkeitsklausel wurde aufgehoben und das Mehrheitswahlsystem durch das Verhältniswahlsystem ausgetauscht. All diese Prinzipien gingen 1920 auch in die Verfassung ein. 1925 wurden einige der im Reichsgemeindegesetz von 1862 formulierten Grundsätze unter Verfassungsschutz gestellt. Ab Oktober 1938 galt in Österreich die Deutsche Gemeindeordnung. Sie setzte die bisherigen Gemeindegliederungen und

Stadtrechte außer Kraft. „Die Gemeindeverfassungsnovelle von 1962 fasste die Grundsätze der Gemeindeselbstverwaltung neu, wie z.B. im Bereich Stadtrechte und Gemeindeordnungen die in weiteren Novellen in den 70er Jahren vor allem die Gemeindeautonomie bzw. das Gemeinderecht berührten“<sup>51</sup>.

Für die Stadt Wien stellt der Übergang zur Republik eine erhebliche Zensur in ihrer politischen Geschichte dar. Die Metropole war ihrer Expansion vor dem ersten Weltkrieg von wirtschaftlicher Stagnation und Bevölkerungsrückgang gekennzeichnet. Mit der Änderung der Einführung der Volkssouveränität auf allen Stufen, war auch in der Bundeshauptstadt das Ende des Klassenwahlrechts gekommen. Stadtpolitik konnte sich erstmals an den Interessen der Mehrheit der Bevölkerung orientieren. Noch dazu kam die Abspaltung vom Bundesland Niederösterreich, was noch mehr Autonomie und Gestaltungsmöglichkeiten für Wien brachte. Bis zur Machtergreifung des Austrofaschismus blieb die Sozialdemokratie stark in der Stadt erhalten. Sie verfügte über eine eindeutige Mehrheit, mit der sie ihre Vorstellungen in einer Kommunalpolitik umsetzen konnte, die auf der ganzen Welt Beachtung fand. Der „grundlegende Strukturwandel im Bereich der kommunalen Institutionen, zu dem auch die [...] Stadtverfassung gehörte, war begleitet von einer Wende in der Einnahmen- und Ausgabenpolitik“<sup>52</sup>. Diese orientierte sich an den besonderen ökonomischen und sozialen Gegebenheiten nach dem ersten Weltkrieg. Übrigens genauso wie an den Interessen der unteren Schicht.

Als kommunale Autonomie ihre ursprüngliche Bedeutung als Freiraum von staatlicher Bevormundung verlor, sollte in Wien die Kommunalpolitik als eine Art Gegenentwurf und als Herausforderung auf die bürgerliche Politik des Staates wirken. Dies unterstrich noch mehr ihre einzigartige Situation.

Einen großen Sprung weiter gab es in den 1970er Jahren in Wien das „Bodenbeschaffungs- und Stadterneuerungsgesetz“. Dieses machte das Enteignen zum Zweck der Flächensanierung möglich, wurde aber kaum verwandt. „Um den mit dieser Form der Stadterneuerung verbundenen sozialen Problemen auszuweichen, entschieden sich in Wien PolitikerInnen und PlanerInnen für das Modell der sanften Stadterneuerung und führten nach dem Vorbild der Rotterdamer Projektgruppen „Gebietsbetreuungen“ ein“<sup>53</sup>. Diese mussten zwischen der Verwaltung und den Bewohnern vermitteln und mit eben jenen Vorschläge zur Verbesserung ihres Wohnumfelds erarbeiten. Das kann als erstes Lebenszeichen einer Partizipationskultur in Wien angesehen werden. Doch war das Informieren der BürgerInnen nie verbindlich festgelegt.

---

<sup>51</sup> Kozeluh (2004), Seite 76

<sup>52</sup> Ucakar, in: Rauchenberger (1994), Seite 177

<sup>53</sup> Coffey (2004), Seite 205 u.206

Genau das hing am Engagement einzelner, aber durch zahlreiche Hierarchiestufen darüber konnte es nie zu einer echten Bewegung kommen.

In den 1990er Jahren wurden wie bereits erwähnt in einigen Ländern die Verfassungen so geändert, dass die Direktwahl der BürgermeisterInnen möglich wurde. Im Zusammenhang mit dem Interesse an der Umsetzung der LA21 Prozesse kann vermutet werden, dass dieses konsensorientierte Konzept der Stellung des/der Bürgermeister/in in der Gemeinde zuträglich ist. Einerseits um sich innerhalb der Gemeinde bei der Wahlbevölkerung Umsetzungsorientiertheit zu sichern, andererseits um die Tradition der Zusammenarbeit über Parteigrenzen hinweg mit einem neuen Instrument weiterzuführen.

#### **4.3 Geschichte der Lokalen Agenda 21 in Österreich**

Die Österreichische Strategie für nachhaltige Entwicklung (ÖSTRAT) wurde vom Bund und den Ländern gemeinsam ausgearbeitet um einen Weg in Richtung Nachhaltigkeit aufzuzeigen. Die Lokale Agenda 21 ist in dieser Strategie ein wichtiger Umsetzungsschritt. Sie zielt darauf ab, die unterschiedlichen Lebensräume zu stärken, zu erhalten und auszubauen. Mittlerweile sind 430 Gemeinden und 35 Regionen und Bezirke an dem Projekt LA 21 beschäftigt.

Lokale Mitgestaltung kann in vielen Formen erfolgen. Sie soll soziale Netzwerke aufbauen, den gesellschaftlichen Zusammenhalt stärken, mehr Lebensqualität im unmittelbaren Umfeld schaffen. Die Lokale Agenda 21 kann Wien weit all diese Aufgaben übernehmen und ist so eine sinnvolle Ergänzung zu anderen Programmen.

Gestartet hat der Prozess in Wien mit einem Pilotprojekt am Alsergrund. Mit den Grundsätzen eines Modells für ganz Wien und dem erfolgreichen Projekt und der darin gesammelten Praxis gab es einen Rahmen der die Orientierung vorgab und viel Raum für Politik, BürgerInnen und Agendabüros ließ. Vieles von dem was im Alsergrund erstmals an Instrumenten zum Einsatz kam sollte sich im Nachhinein als erfolgreich erweisen: sei es der starke bottom-up Ansatz oder die hohe Betonung der Beteiligungs- und Governanceaspekte. Damit gerieten soziale Aspekte wie Verhandlung, Interessenausgleich, Umgang mit unterschiedlichen Machtpositionen, Konflikten und Gruppendynamische Effekte mehr in den Vordergrund. In der ersten Zeit erregte die neue Form der Zusammenarbeit mehr Aufmerksamkeit als die behandelten Themen.

Wichtig für die Agenda Verantwortlichen waren so genannte weiche Erfolgsfaktoren: wie kommunizieren wir miteinander, wie arbeiten wir zusammen, wie treffen wir Entscheidungen? An der Verbesserung all dieser Prozesse arbeiteten die Agendabüros und die LA21 Wien Geschäftsstelle vier Jahre intensiv zusammen. In diesen Jahren der Zusammenarbeit wurden die

Abläufe zwischen Bezirkspolitik und BürgerInnen strukturierter. Das Qualitätshandbuch der LA21 Wien ist Ergebnis dieser Arbeit und gibt Regeln, Strukturen und Abläufe vor. Es unterstützte in schwierigen Prozessphasen und brachte viele neue Anregungen.

Bis 2007 gab es etwa 80 Agendagruppen, wobei 64 Prozent ihre Vorhaben verwirklichen konnten bzw. kurz vor der Vollendung standen, 7 Prozent beendeten aus unterschiedlichen Gründen wie zum Beispiel internen Konflikten vorzeitig ihre Arbeit, weitere 7 Prozent der Agendaprojekte lösten so starke Meinungsverschiedenheiten aus, dass keine zufriedenstellende Lösung gefunden werden konnte. Weitere 22 Prozent befinden sich noch in der Projektentwicklung.

In all den Jahren konnte das Bewusstsein gesteigert werden, dass die Agendabüros nicht die DirigentInnen der Agendagruppen sind, aber auch nicht des Magistrats oder der Politik welche die Ergebnisse dann 1:1 umsetzen. Weiters konnte das Verständnis für die Eigenlogiken von Agendagruppen, Magistrat und Politik, die jeden Input auf ihre Art und Weise verarbeiten, bei den Beteiligten gesteigert werden.

Durch die neuen Möglichkeiten der Mitgestaltung haben die BürgerInnen in der Kommunalpolitik neue Rollen übernommen. Sie werden in Planungsprojekten stärker in die AuftraggeberInnenrolle genommen, werden gemeinsam mit den PolitikerInnen zu BauherrInnen.

Aus wissenschaftlicher Sicht betrachtet wird die LA 21 als eine Form der kooperativen Demokratie gesehen, die eine notwendige Ergänzung zur repräsentativen Demokratie und zu direktdemokratischen Verfahren ist. Probleme wie gesellschaftliche Differenzierungs- und Individualisierungsprozesse, kleiner werdende finanzielle Spielräume der Bezirke, Politikverdrossenheit ganz allgemein sowie umfangreiche fachliche Probleme wie zum Beispiel die Klimaschutzproblematik zeigen, dass die LA21 keine kurzfristige Erscheinung ist, sondern zu einem unverzichtbarem Instrument geworden ist.

Ende 2007 liefen in neun Wiener Bezirken Agendaprozesse: Landstrasse, Wieden, Margareten, Neubau, Josefstadt, Alsergrund, Rudolfsheim-Fünfhaus, Donaustadt und Liesing. Damit wies Wien die höchste Flächendeckung mit LA21 Prozessen aller Bundesländer auf, 39 Prozent aller Gemeindebezirke sind involviert. Die Zwischenbilanz zeigt, dass die Bezirke die erste Phase von vier Jahren 2007 beendet hatten (5,7,9,15,22,23), mit weiterer, allerdings geringerer finanzieller Unterstützung der Stadt, ihre Prozesse um weitere ein oder zwei Jahre verlängert hatten. Die Bezirke Landstrasse und Wieden waren 2007 noch mitten in der ersten Phase ihrer Prozesse und die Josefstadt startete mit ihrer LA21.

#### 4.4 Entwicklung der Lokalen Agenda 21 – wichtigste Stationen

- Im Juni 1998 wird das Pilotprojekt Alsergrund gestartet, Projekte werden gestartet, Agendagruppen werden umgesetzt.
- Die Erfolge des Pilotprojekts im April 2002 führen zur Entwicklung des gesamtstädtischen LA 21 Modells.
- Im Juni 2002 findet die konstituierende Sitzung des Vereins LA 21 in Wien statt. Drei Monate später nimmt der Verein seine operative Tätigkeit auf.
- Anfang 2003 beginnt die Auftragsvergabe an die Agendabüros.
- Von April bis Oktober 2003 finden die Büroeröffnungen, Bezirksanalysen und Auftaktveranstaltungen statt und die Steuerungsgruppen in den Bezirken konstituieren sich.
- 1. Österreichischer LA Gipfel in der Steiermark, 2003.
- 2. Österreichischer LA Gipfel in Linz, September 2004.
- Im November finden die Dialoge zum Stadtentwicklungsplan STEP 05 statt.
- Im Dezember 2004 findet mit der „Lokale Agenda 21 in Action“ eine internationale Fachtagung des Vereins LA 21 in Wien statt.
- Die Agenda Wieden startet im November 2005.
- Der „Vieles erreicht – Neues bewegen“ – 3. Österreichischer LA21 Gipfel findet im April 2006 in Wien statt.
- 4. LA21 Gipfel in Salzburg
- 5. LA21 Gipfel in Niederösterreich
- 6. LA21 Gipfel 2010 Vorarlberg

Nachhaltigkeit und BürgerInnenbeteiligung haben in Wien lange Tradition. Das reicht von STEP 1994, dem Verkehrskonzept aus demselben Jahr, der Masterplan Verkehr 2003 und dem Strategieplan und Stadtentwicklungsplan im Jahr 2005.

Als die LA 21 im Jahr 2003 startete wurde dabei bewusst ein dezentraler Ansatz mit Bezirksverankerung gewählt. Gleichzeitig sollte aber auch eine zentrale Koordination und passende Organisationsstrukturen gefunden werden, die mit den gesamtstädtischen Zielen und Strategien verbunden werden kann.

Zielsetzung beim Agendastart war, bei dem Menschen ein Bewusstsein für nachhaltige Entwicklung zu schaffen und möglichst viele Menschen zur Mitgestaltung zu bewegen. Wichtig war aber nicht nur die Mitarbeit, sondern auch ein neues Zusammenarbeiten von Bevölkerung, Politik und Verwaltung zu erreichen. Dadurch soll eine stärkere Bindung mit dem Bezirk und dem Lebensumfeld, ein dauerhafter Dialog zwischen allen Beteiligten mittels New Governance-

Modell und konkrete nachhaltige Projekte erreicht werden. Neben all diesen wertvollen Erfahrungen wurden auch neue Wege der Partizipation und der Funktionsweise der teilnehmenden Gremien erforscht. All dies wurde dann im Qualitätshandbuch Lokale Agenda 21 in Wien zusammengefasst. Dieses ist nicht nur für zukünftige Prozesse wichtig, sondern auch für die nachhaltige Implementierung neuer Governance Instrumente.

#### **4.5 Meilensteine und Zukunft der Lokalen Agenda 21 in Österreich**

Im Jahr 1999 wurde von den damaligen LandesumweltreferentInnen und dem damaligen Umweltminister „eine gemeinsame Erklärung zur Weiterentwicklung der österreichischen Umweltpolitik in Richtung nachhaltiger Entwicklung“<sup>54</sup> beschlossen. Jedes einzelne Bundesland sowie der Bund selbst beauftragten daraufhin eine/n Nachhaltigkeitskoordinator/in und es wurde eine NachhaltigkeitskoordinatorInnen Konferenz eingerichtet. Dabei sollten die verschiedenen Nachhaltigkeitspolitiken koordiniert, abgestimmt und weiterentwickelt werden. 2003 richteten die KoordinatorInnen eine Subarbeitsgruppe „ExpertInnengruppe dezentrale Nachhaltigkeitsstrategien und LA21 (DNS)“ ein. Darin sollten die VertreterInnen des Bundes und der Länder eng zusammenarbeiten. Ihr erstes großes Vorhaben war die gemeinsame Entwicklung einer Erklärung zur LA21 in Österreich, welche 2003 von den LandesumweltreferentInnen beschlossen wurde. Sie ist Basis für ein gemeinsames Arbeiten und die inhaltliche Zusammenarbeit der kommenden Jahre. Die DNS entwickelte im Auftrag der LandesumweltreferentInnen bis 2008 ein Aktionsprogramm bestehend aus den folgenden Punkten:

- einem länderübergreifenden Leitbild zur LA21 und
- gemeinsamen Umsetzungsschritten.

Die NachhaltigkeitskoordinatorInnen wurden 2008 von den LandesumweltreferentInnen dazu beauftragt, die Qualität und Wirkung der LA21 in Österreich auch weiter zu koordinieren. Diese haben dazu die LA21-Basisqualitäten 3.0 als österreichweites Qualitätssicherungssystem ausgearbeitet. Es unterstützt die Agenda Leitstellen der Länder, ist mit geringem Aufwand anwendbar und es stellt die Verbindung zwischen LA21 Prozessen auf der einen Seite und anderen Nachhaltigkeitsprogrammen der Länder, des Bundes und der EU andererseits dar. Damit der Qualitätsstandard der „Basisqualitäten“ erhalten bleibt, wird die ExpertInnenkonferenz der NachhaltigkeitskoordinatorInnen dies regelmäßig prüfen. In den Programmen werden gemäß der Sicherstellung der Qualität drei Ebenen angesprochen:

---

<sup>54</sup> Gemeinsame Erklärung zur Lokalen Agenda 21 in Österreich, Seite 29

- Basisqualitäten für den Prozessablauf,
- Basisqualitäten für Beteiligung und
- Inhaltliche Basisqualitäten.

Die Lokale Agenda soll für österreichische Regionen als Good Governance Modell ausgebaut werden, mit dem Fokus auf eine nachhaltige Entwicklung.

Zur Steigerung der Bekanntheit und zur Steigerung des Wissenstransfers in der Agenda wurde der „Österreichische LA 21 Gipfel“ eingerichtet. Seine Ausrichtung erfolgt in Zusammenarbeit mit dem jeweiligen Gastgeber-Bundesland und dem Lebensministerium.

Weiter wurde von Ländern und Bund ein gemeinsames Programm „Nachhaltiges Österreich“ mit einem jährlichen Round Table ins Leben gerufen. Dieses jährliche Treffen sollte dem Dialog und dem Austausch der österreichweiten NachhaltigkeitsakteurInnen dienen. Auch entwickelte die DNS wichtige Werkzeuge für die Arbeit in der LA21. Es wurden gemeinsame Qualitätsmerkmale geschaffen, Nachhaltigkeitschecklisten für Projekte erstellt und Positionspapiere erarbeitet. Der Verein LA 21 Wien war von Anfang an Mitglied in der Expertengruppe DNS und gehört auch als beratendes Mitglied der NachhaltigkeitskoordinatorInnen Konferenz an. Wien hat mit neun von 23 Bezirken bundesweit die höchste Flächendeckung und zählt in Europa zu den methodischen Spitzenreitern. Zunehmend werden für die LA 21 Projekte EU Fördermittel und Forschungsprogramme genutzt.

Die ersten Prozesse starteten in Österreich noch vor der offiziellen Erklärung der LandesumweltreferentInnen und des Umweltministers, im Jahr 1998. Bereits fünf Jahre später gab es bundesweit 140 lokale und 14 regionale bzw.- BezirksAgenda Prozesse. Durch die gemeinsame Erklärung und die damit verbundene Arbeitsgruppe DNS-LA 21 konnte die Zahl bis heute in etwa verdreifacht werden. „Mit Hilfe des Programms zur Ländlichen Entwicklung 07-13 soll als mittelfristiges Ziel bis 2013 eine bundesweite Umsetzung derartiger Prozesse in etwa 600 Gemeinden und 50 Regionen/Bezirken Österreichs erreicht und abgesichert werden“<sup>55</sup>.

#### **4.5.1 Umsetzungsbericht zur „Gemeinsamen Erklärung der Lokalen Agenda 21 in Österreich“**

Die LandesumweltreferentInnen stellten in ihrem Bericht vom Juni 2008 in Linz fest, dass erhebliche Fortschritte gemacht wurden und befürwortete eine Weiterentwicklung der Aktivitäten zur Verbesserung der LA 21 in Österreich.

---

<sup>55</sup> Gemeinsame Erklärung zur Lokalen Agenda 21 in Österreich, Seite 5

Die wichtigsten Aktivitäten zur Durchsetzung der Gemeinsamen Erklärung im Zeitraum von 2003-2008 sollen im Folgenden kurz dargestellt werden: in allen Bundesländern wurden verschiedene Leitstellen errichtet und es stehen auch weitestgehend eigene Fördermodelle zur Verfügung. Es gibt viele Projekte, die mehrere Themenbereiche des alltäglichen Lebens miteinander verbinden. In Wien, Steiermark und Oberösterreich gibt es wissenschaftliche Evaluierungen, die nicht nur den bisherigen Prozess bestätigen, sondern auch mögliche Weiterentwicklungen aufzeigen. In so gut wie allen Bundesländern gibt es ein eigenes Qualitätsmanagement mit laufender Evaluierung von den Prozessen. Der Bund hat dazu gemeinsam mit den Ländern Qualitätskriterien und ein Positionspapier entwickelt, die natürlich laufend weiter entwickelt werden.

Es gibt auch eine eigene Internetplattform zur LA21 des „Lebensministeriums“ zu den wichtigsten Informationen, Ansprechstellen und eine eigene Auflistung aller LA 21 Gemeinden Österreichs. Ein besonderes Highlight ist die Agenda 21 Gemeinde des Monats. Ein weiteres Event sind die LA 21 Gipfeltreffen, die etwa in eineinhalb jährigen Intervallen und immer in einem anderen Bundesland stattfinden. Auch liegen eigene Positionspapiere der Arbeitsgruppe DNS-LA 21 vor.

Auch die EU Regionalpolitik spielt im Rahmen der LA 21 Prozesse eine wichtige Rolle. Die LA Prozesse sind ein Schwerpunkt Österreichs bei der Umsetzung der EU Regionalpolitik im Rahmen ihres Programms Ländliche Entwicklung. Darin werden im Zeitraum 2007-2013 etwa zehn Millionen Euro gemeinsam mit nationalen Mitteln für die LA 21 zur Verfügung gestellt. Mit diesem Schritt wurde die Agenda erstmals in ein nationales Förderprogramm aufgenommen.

In der erneuerten Strategie der EU zur Nachhaltigen Entwicklung, 2006 unter der österreichischen Ratspräsidentschaft ausgearbeitet, werden Bürgerbeteiligung und eine demokratische Gesellschaft als ausdrückliche Leitlinien genannt.

Die DNS-LA 21 Gruppe des Bundes und der Länder ist eine gut funktionierende Plattform der Lokalen Agenda 21 KoordinatorInnen, welche die Umsetzung der Gemeinsamen Erklärung zur Lokalen Agenda 21 in Österreich ziel- und ergebnisorientiert organisieren.

„Die Konferenz der NachhaltigkeitskoordinatorInnen Österreichs erkennt für die künftige Arbeit der Bund-Länder-Arbeitsgruppe DNS-LA 21 eine Reihe von Schlüsselanforderungen: noch stärkeres Nutzen der Agenda 21 als Instrument der direkten Kommunikation mit den Menschen [...], verbessern von Qualitätsmanagement und Evaluation, längerfristiges Stabilisieren von Agenda 21-Prozessen, die Entwicklung thematischer Vertiefungstools“<sup>56</sup>. Aber

---

<sup>56</sup> Gemeinsame Erklärung zur Lokalen Agenda 21 in Österreich, Seite 13

auch das Ausbauen und die Abstimmung des Angebots für die Städte, das Ansprechen neuer Zielgruppen und die verstärkte Vernetzung mit anderen lokalen und regionalen Strategien sind relevant.

#### **4.6 Ergebnisse der Starterhebung zur Evaluierung der Lokalen Agenda 21 in Wien**

Mit der Evaluierung der LA21 in Wien wurde das Zentrum für Soziale Innovation (ZSI) gemeinsam mit dem Institut SORA im Herbst 2004 beauftragt. Der vorliegende Bericht umfasst die Ergebnisse der Startphase von Oktober 2004 bis November 2005. Die Ergebnisse basieren auf schriftlichen Dokumenten (z.B. Leitfäden), auf 60 qualitativ durchgeführten Interviews, einer standardisierten Telefonumfrage mit über 500 BewohnerInnen der Agendabezirke, sowie auf Workshops mit verschiedenen VertreterInnen des LA21 Wien Prozesses.

In Kapitel 1.1 wird kurz auf den Hintergrund und die Entstehungsgeschichte eingegangen. In Punkt 1.2 wird das Wiener Modell beschrieben auf das ich hier nur kurz eingehen will. Um einen Eindruck zu bekommen, möchte ich kurz seine einzelnen Elemente erwähnen. Als Basis fungiert der Verein LA21 Wien, weiter gibt es einen Vorstand und eine Geschäftsstelle. Der Beirat wird im folgenden Kapitel genauso erwähnt wie das LA21 Magistrat. Die LA21 Plattform, die für die Mitglieder der LA21 Gremien (Steuerungsteam, Beirat, Vorstand, LA21 Team Magistrat, Agendabüros und Geschäftsstelle) ein Mal pro Jahr veranstaltet wird, um Erfahrungen und Informationen auszutauschen. Erwähnenswert sind auch die notwendigen Strukturen für die LA21 Prozesse in den Bezirken: ein Beschluss der Bezirksvertretung, die Klärung der Finanzierung, ein Steuerungsteam (BezirkspolitikerInnen, AgendagruppenvertreterInnen, dem Agendabüro und des Vereins LA21 Wien), Agendagruppen und Agendabüros.

Im restlichen Kapitel wird auf Ziele und Evaluationsfragen, den konzeptionellen Rahmen, dem Evaluationsdesign und die Forschungsmethode eingegangen. Kapitel 2 beschreibt die Starterhebung in all ihren Details. In den Schlussfolgerungen wurden vier Hauptprobleme festgemacht und Empfehlungen abgegeben:

- 1) Anbindung der Agendagruppen an die Bezirkspolitik: Agendagruppen und PolitikerInnen wissen oft wenig übereinander. Deshalb laufen Themen oft nebeneinander ab. Manchmal wird den Gruppen auch die Legitimation abgesprochen. Ziel sollte eine verbesserte Abstimmung beider Politiken sein. Dafür sollen zusätzliche Schnittstellen eingerichtet werden.
- 2) Institutionelle Weiterentwicklung der Steuerungsgruppen: Sie ist das Bindeglied zwischen Agendagruppen und Bezirkspolitik. „Im Hinblick auf eine dauerhafte

Etablierung partizipativer Elemente auf Bezirksebene kommt diesem neuen Gremium eine außerordentlich wichtige Bedeutung zu<sup>57</sup>. Daher ist es wichtig dem Entwicklungsbedarf hinsichtlich interner Abläufe und der Kommunikation nach außen nachzugeben.

- 3) Unterstützung der Kommunikationsinfrastruktur: Ziel ist die Verbesserung der Beteiligungsmöglichkeiten aller Personen ohne Internet- und Emailanschluss.
- 4) Entwicklung einer längerfristigen Perspektive und aufzeigen von versteckten Leistungen: das Problem ist, dass das LA21 Modell für die Startphase eines Prozesses einen Rahmen von vier Jahren vorsieht. Alle Prozesse die evaluiert wurden, steckten zum Zeitpunkt der Umfrage bereits in der zweiten Hälfte ihres Prozesses. Diese Befristung führte zu Verunsicherungen bei den TeilnehmerInnen, deshalb wird es für die Büros auch immer schwieriger neue Gruppen zu starten. Ziel soll das Herstellen von Planungssicherheit für Träger, Agendabüros – und Gruppen sein. Perspektiven für die Zeit nach 2007 sollten entwickelt werden. Dies geschah schlussendlich mit dem neuen Projekt Lokale Agenda 21 Plus.

#### **4.7 Abschließend**

Bis heute haben BürgerInnen aus ihrer Mitwirkung an Partizipationsprozessen ihre Erfahrungen gezogen. In Bürgerinitiativen zum Beispiel, haben sich Menschen immer gewehrt, sei es gegen Bauvorhaben oder gegen sonstige Umweltbelastungen. Dabei stand immer ein gewisses Maß an Eigennutz im Vordergrund der Mitarbeit.

Auch die Verwaltung konnte für ihre Arbeit weitreichende Veränderungen gewinnen. „Der bereits vorherrschende Trend des vorschrittsorientierten Verwaltens, Planen und Steuerns wird ergänzt durch prozessorientierte Kommunikations- und Kooperationsstrategien. Die Partizipationsfähigkeit der Verwaltung wird jedoch nicht allein durch die entsprechende Fähigkeit des einzelnen Mitarbeiters erreicht, sondern vor allem durch die organisatorischen Strukturen der Verwaltung.“<sup>58</sup> Komplexe Probleme können oft nicht nur in einer Abteilung behandelt werden, sondern müssen zur Bearbeitung auch an andere Abteilungen weitergereicht werden.

---

<sup>57</sup> Ornetzeder (2005), Seite 19

<sup>58</sup> Müller-Christ (1998), Seite 163

## **5 Die Lokale Agenda 21 – von der internationalen Ebene in den lokalen Raum**

### **5.1 Lokale Agenda 21 International**

1992 wurde in Rio de Janeiro, Brasilien, die Konferenz für Umwelt und Entwicklung der Vereinten Nationen abgehalten. Ihr Anliegen war es, die Ideen einer nachhaltigen Entwicklung den globalen Bedrohungen gegenüberzustellen und konkrete, sowie verpflichtende Schritte zum Schutz der Erde zu setzen. Auf ebendieser Konferenz wurden zwei Abkommen, zwei Grundsatzserklärungen und ein Aktionsprogramm beschlossen. Diese fünf erwähnten Dokumente sind die Deklaration von Rio über Umwelt und Entwicklung, die Klimaschutzkonvention, die Artenschutzkonvention, die Waldschutzkonvention und die Agenda 21. Die Deklaration enthält 27 Prinzipien für eine Festlegung der ökologischen Rechte und Pflichten der Menschen. Die drei Konventionen sprechen sich für eine Reduzierung der Treibhausgase, Schritte gegen die Abnahme der Biodiversität und eine Waldschutzkommission aus.

Seither dem haben weltweit 10.000 Städte, Gemeinden, Vereine und sonstige Gruppierungen gemeinsam mit Verwaltung und VertreterInnen aus der Wirtschaft begonnen, sich für die Umsetzung einer LA21 einzusetzen. Die Mehrheit dieser Gemeinden liegt in Europa. Alleine in Deutschland sind es schon 2.600 Gemeinden, die einen entsprechenden Beschluss im Gemeinderat dafür gefasst haben.

Die aktuellste Erhebung über die weltweite Umsetzung der LA21 aus dem Jahr 2002 wurde vom Europasekretariat des Internationalen Rats für kommunale Umweltinitiativen durchgeführt. Diese sagt, dass zu diesem Zeitpunkt weltweit über 6.400 Prozesse in 113 Ländern durchgeführt wurden, wobei die meisten in Staaten mit hohem wirtschaftlichem Standard zu finden sind. Allein in Europa waren dies 5.300 Städte und Gemeinden, das sind ca.80 Prozent aller Prozesse. „Nationale Kampagnen gab es in 18 Ländern, wodurch bisher 2.640 Prozesse initiiert wurden.“<sup>59</sup> Länder, die solche nationalen Kampagnen ermöglicht haben, haben eine 35 Prozent höhere Wahrscheinlichkeit nachhaltige Prozesse auf lokaler Ebene durchzuführen, weil sich die zuständigen Behörden eher zu den Prozessen ermutigt fühlen. Auch zeichnen sich europaweit einige Trends ab: „Gesamteuropäisch betrachtet nimmt die Dichte der Aktivitäten von Süd-Ost 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.“<sup>60</sup> Aber auch in den südlichen Ländern verzeichnete die Agenda langsam aber doch einen Zuwachs, in den fortschrittlichen Industrieländern liegt der Fokus der Agendaarbeit im Bereich Umweltschutz, in nicht so weit entwickelten Ländern liegt der Fokus hingegen auf der wirtschaftlichen Entwicklung.

### **5.1.1 Die Agenda 21**

Verabschiedet wurde das Aktionsprogramm Agenda 21 nicht rechtsbindend, aber dafür von 178 Staaten. Das Aktionsprogramm für das 21.Jahrhundert, wie die Agenda auch genannt wird, gilt für alle Staaten gleichermaßen. Die Agenda 21 umfasst 359 Seiten und 40 Kapitel, die sich wiederum in vier Abschnitte einteilen lassen: soziale und wirtschaftliche Dimensionen, Erhaltung und Bewirtschaftung der Ressourcen für die Entwicklung, Stärkung der Rolle wichtiger Gruppen und Möglichkeiten der Umsetzung. Das Programm zeigt, dass primär die Bevölkerung für die Umweltveränderungen verantwortlich ist und schlägt Programme vor, die ein nachhaltiges Gleichgewicht herstellen sollen, aber trotzdem die Versorgung menschlicher Ressourcen sicherstellen. Alle großen Themen der Menschheit wie Armut, Konsum, Gesundheit

---

<sup>59</sup> König-Felleitner (2009), Seite 86

<sup>60</sup> König-Felleitner (2009), Seite 86

und Erziehung werden angeschnitten. In diesem Rahmen wird auch allen Menschen die Verantwortung für eine nachhaltigere Entwicklung zugeschrieben.

Die Lokale Agenda wird weltweit umgesetzt. Mit Stand Februar 2003 wurde die LA 21 in 113 Staaten mehr als 7.000 Mal umgesetzt. Alleine in Europa gibt es über 5.000 Agenda Gemeinden und Regionen. Die Agenda soll Ausdruck eines globalen Konsenses sein. Diese politische Verpflichtung auf höchster Ebene im Bereich Entwicklung und Umwelt zusammenzuarbeiten, fordert die Regierungen und Nationalstaaten auf, wirklich tätig werden zu „müssen“. Aber auch die regionale und die lokale Ebene sind gefordert gemeinsam mit nichtstaatlichen Organisationen in einem Konsultationsprozess tätig zu werden.

Die Grundphilosophie der Agenda 21 ist einerseits Integration von Inhalten und andererseits Integration von gesellschaftlichen AkteurInnen. Die inhaltliche Komponente meint die Themen Ökonomie, Ökologie, Soziales und internationale Kooperationen im Bezug auf nachhaltige Entwicklung. Die gesellschaftliche 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.“<sup>61</sup>

Aber da es sich bei der Agenda um kein völkerrechtliches Dokument handelt, das einem verbindlichen Umsetzungsplan unterworfen wäre, hat sie eher den Status einer moralischen Selbstverpflichtung all jener Staaten, die das Dokument unterschrieben haben.

### **5.1.2 Das Kapitel 28 der Agenda 21**

Das Kapitel 28 der Agenda 21 mit dem Titel „Kommunale Initiativen zur Unterstützung der Agenda 21“ stellt die eigentliche Grundlage für die Lokale Agenda 21 dar. Anfangs wird die Handlungsgrundlage beschrieben: „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.“<sup>62</sup> Den Kommunen obliegt es, Infrastruktur zu errichten und zu erhalten, Planungsabläufe zu koordinieren und an der nationalen und regionalen Umweltpolitik mitzuwirken. Weiter folgt eine konkrete Aufforderung an die Kommunen: „Jede Kommunalverwaltung sollte in einen Dialog mit ihren Bürgern, örtlichen Organisationen und der Privatwirtschaft eintreten und eine lokale Agenda 21 beschließen.“<sup>63</sup> Alles in allem wird in der Agenda 21 den Kommunen als DER lebensnahen Politikebene, eine spezielle

---

<sup>61</sup> König-Felleitner (2009), Seite 81

<sup>62</sup> König-Felleitner (2009), Seite 84

<sup>63</sup> König-Felleitner (2009), Seite 84

Verantwortung auf dem Gebiet der Nachhaltigkeit zugewiesen. Sie werden aufgefordert, konkrete Aktionspläne zu erstellen, die eine Langfristigkeit beinhalten sollen.

### **5.1.3 Programme und Pläne am Weg zur Lokalen Agenda 21**

Es gibt eine Reihe von Programmen und Entscheidungen, die den Stellenwert der LA21 unterstreichen. In New York fand 1997 das Earth Summit +5 statt, das den Weg der Agenda 21 festigen sollte.

Im Umsetzungsplan von Johannesburg wird die Notwendigkeit der kontinuierlichen Unterstützung besonders betont. Auch all die teilnehmenden Kommunen verpflichteten sich erneut, ihre Unterstützung zu geben, Entwicklungsstrategien aufzubauen, LA21 Kampagnen und Programme mittels Erfahrung zu beschleunigen und ein tiefgreifendes Bewusstsein für Nachhaltigkeit in ihren Städten und Gemeinden zu schaffen.

Auch die EU-Kommission stellte fest, dass die LA21 ein effizientes Mittel zur Konsensbildung auf lokaler Ebene darstellt und es Sinn macht, Nachhaltige Entwicklung in dieser Form zu fördern. Auch kamen die für Raumordnung zuständigen Minister im Mai 1999 in Potsdam im Europäischen Raumentwicklungskonzept (EUREK) zu dem Schluss: „Den Mitgliedstaaten, regionalen und lokalen Gebietskörperschaften wird vorgeschlagen, sich mit Konzepten und Projekten an der Erarbeitung und Umsetzung regionaler und lokaler Agenden 21 zu beteiligen“<sup>64</sup>.

- Aalborg Charta: die erste europäische Konferenz über zukunftsbeständige Städte und Gemeinden verabschiedete im Frühjahr 1994 in Dänemark die „Aalborg Charta“. Die Unterzeichnerkommunen verpflichteten sich damit lokale Aktionsprogramme zu erstellen. Die Stadt Wien unterzeichnete die Charta 1996.
- Lissabonner Aktionsplan: die zweite europäische Konferenz fand im Oktober 1996 in Lissabon statt. Rund tausend Vertreter aus ganz Europa nahmen daran teil. Das Ergebnis war, der Lissabonner Aktionsplan, der Maßnahmen zur Umsetzung der Aalborg Charta enthält.
- Hannover Aufruf: die dritte europäische Konferenz fand im Jahr 2000 in Hannover mit über 250 BürgermeisterInnen statt. Im Hannoveraner Aufruf an der Wende zum 21. Jahrhundert wurden erste Erfolge gefeiert, aber auch auf weitere Maßnahmen zur Bewältigung der nächsten Herausforderungen eingegangen.

---

<sup>64</sup> Bundesministerium für Land-und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Gemeinsame Erklärung zur Lokalen Agenda 21 in Österreich – Österreichs

- Aalborg +10: 10 Jahre nach der Aalborg Charta fand im Frühjahr 2004 die vierte europäische Konferenz statt. Über 1000 TeilnehmerInnen aus 45 Ländern diskutierten die neuen „Aalborg Selbstverpflichtungen“. Das Ergebnis der Konferenz war die Verabschiedung der Aalborg Commitments. Diejenigen Städte und Gemeinden die sie unterzeichneten, mussten einen Statusbericht zu zehn Themenfeldern erarbeiten, ihre lokalen Entwicklungsziele definieren und in gewissen Abständen ein Monitoring der Zielerreichung durchführen. Für die Stadt Wien unterzeichnete Bürgermeister Michael Häupl im Jänner 2006 die Vereinbarung.

Die akkordierte österreichische Übersetzung der Aalborg Commitments unterstützt die Agenda Prozesse österreichischer Bezirke, Gemeinden und Städte. Die Charta gibt einige Vorschläge für ein kommunales Handlungsprogramm vor: die Erstellung eines Leitbildes unter Einbindung aller Beteiligten, die Langfristigkeit des Programms, eine Reihung der Aufgaben nach Notwendigkeit, sowie eine Evaluierung und projektbegleitende Kontrolle.

Die Agenda soll nicht bestehende Ansätze ersetzen, sondern als Musteransatz zur Umsetzung einer Nachhaltigen Entwicklung in die kommunale und regionale Ebene integriert und vernetzt werden.

## **5.2 Lokale Agenda 21**

Im 28.Kapitel der Agenda 21 wurden die Initiativen der Städte und Kommunen zur Unterstützung der Agenda 21 festgeschrieben. Jede kommunale Verwaltung soll dabei mit den BürgerInnen, örtlichen Einrichtungen und auch der Privatwirtschaft in einen Dialog treten und dabei eine kommunale Agenda 21 beschließen. Das ist auch die Stelle, an welcher geschrieben steht, dass die Lokale Agenda 21 als partizipatorischer Prozess auszugestalten ist. Aufgrund der angestrebten starken Einbindung soll bei den TeilnehmerInnen ein Bewusstsein für nachhaltige Entwicklung geformt werden. Kurz und gut soll die LA21 ein langfristiges Handlungsprogramm zur Umsetzung globaler Entwicklungen auf kommunaler Ebene sein. Dabei sollte man allerdings zwei Punkte nicht vergessen. Erstens ist die LA21 kein rein auf ökologische Probleme ausgerichtetes Programm. Dieser Aspekt ist mit ökonomischen und sozialen Aspekten in einer Wechselwirkung zu halten. Denn nur unter dieser Betrachtung können Problemlösungen stattfinden. Zweitens soll das Handlungsprogramm von allen relevanten AkteurInnen erstellt und auch umgesetzt werden.

Die LA21 ist also ein Programm, in dem eine Menge von Maßnahmen und Projekten - mit dem Ziel der Zukunftsbeständigkeit für Regionen festgelegt wird. Durch die Agenda wird der Versuch unternommen, bei den Menschen einen Prozess der Selbstreflexion zu starten.

Um eine Agenda auch umsetzen zu können, bedarf es einiger wichtiger Punkte. Erstens braucht die Gemeinde oder der Bezirk immer ihre BürgerInnen, um gemeinsam Handlungsfelder bestimmen zu können, die auch weitgehend in der Bevölkerung Akzeptanz finden. Sie braucht sie aber auch um herauszufinden, an welchen Indikatoren man die Nachhaltigkeitsentwicklung messen kann. Zweitens brauchen aber die BürgerInnen auch die Gemeinde oder den Bezirk, um verstehen zu können, dass man mit der Lösung vieler kleiner Probleme auch zu der Lösung großer Probleme beitragen kann. Wichtige Partner in einem Agendaprozess sind auch die Wirtschaftstreibenden. Doch ist deren Miteinbeziehung aus mehreren Gründen nicht immer leicht:

- Da Agendaprozesse sowohl vom Verlauf als auch vom Ergebnis her offen ausgerichtet sind, lässt sich dies mit dem betrieblichen Kosten-Nutzen-Denken schwer vereinbaren.
- Wenn Agendaprozesse von Verwaltungen initiiert werden, können Betriebe die vorschnelle Annahme treffen, dass dies eine Zunahme staatlichen Handelns ist und dies als Einschränkung ihrer betrieblichen Autonomie wahrnehmen.

Dass Agendaprozesse auch auf eine Stärkung der Rolle der lokalen Wirtschaft hinauslaufen, setzte sich im allgemeinen Bewusstsein nur langsam fest und es muss mancherorts sicher noch Aufklärungsarbeit geleistet werden. Doch sind Unternehmen entscheidende Akteure in diesen Prozessen. „Für die erfolgreiche Erarbeitung und Umsetzung einer Lokalen Agenda ist die Partnerschaft zwischen Wirtschaft und Kommune sowie den anderen beteiligten Agendaakteuren die wichtigste Voraussetzung für die Erreichung der nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung.“<sup>65</sup>

### **5.2.1 Vorschlag für eine Gliederung der Lokalen Agenda 21**

Laut Müller-Christ sieht eine mögliche Gliederung eines Agendaprozess wie folgt aus:

- Einführung über das Anliegen,
- Darstellung des Ablaufs,
- Zusammenstellung der im Vorfeld gesammelten Unterlagen,
- Darstellung der ermittelten Leitbilder,
- Visualisierung des Netzwerks der AkteurInnen und Maßnahmen zur Stabilisierung,

---

<sup>65</sup>Müller-Christ (1998), Seite 52

- Vereinbarung der Stadt mit ihren BürgerInnen über die Art der Integration einer LA21,
- „Vorschläge von Maßnahmen für die Aufrechterhaltung und Weiterentwicklung der Bürgerbeteiligungsformen während der Realisierung der Agendaziele“<sup>66</sup> und
- die Überprüfung der formulierten Ziele.

Die Realität zeigt, dass Prozesse in den meisten Fällen dieser Art der Gliederung zumindest sehr nahe kommen. Im Großen und Ganzen kann man drei grundsätzliche Prozesselemente erkennen: Bestandsaufnahme und Orientierung, Programmphase und Realisierungsphase.

Wenn man die durchgeführten Projekte thematisch übersetzt, kann man sehen, dass sich diese auf Felder konzentrieren, die im unmittelbaren sozialen und politischen Umfeld der BürgerInnen stattfinden.

### **5.3 Lokale Agenda 21 in Österreich**

Mit Ende des Jahres 2008 hatte es in Österreich 354 lokale und 31 regionale Agendaprozesse gegeben. Dies entspricht einem Prozentsatz von über 15% aller österreichischen Gemeinden. Mit Hilfe eines Programms mit Namen „Programm zur ländlichen Entwicklung“ soll bis 2013 eine bundesweite Umsetzung von LA21 Prozessen in 600 Gemeinden und 60 Bezirken österreichweit erreicht werden. Die Prozesse selbst werden in den meisten Fällen vom Bundesland inhaltlich, finanziell und organisatorisch unterstützt. Dabei sind aber die Landesförderungen eng mit einer Qualitätssicherung verbunden. Auch der Bund hilft koordinierend und unterstützend in der Betreuung der Arbeitsprogramme. Weiter ist er Kooperationspartner bei jedem LA21 Gipfel.

Zwar gibt es eine regionale, ungleiche Verteilung der Prozesse, doch vertritt die Verteilung der Agendagemeinden im Großen und Ganzen die österreichische Gemeindestruktur. Folglich sind die meisten Agendagemeinden in einer Größenordnung von 2000 bis 5000 EinwohnerInnen und kleineren Gemeinden zu finden. Da nur etwa jeder zehnte Prozess in einer Stadt geschieht, sind diese in der Statistik eher unterrepräsentiert. Parteipolitisch gesehen ist in etwa drei Viertel aller Gemeinden mit Agendaprozessen die ÖVP stimmenstärkste Partei.

Die lokale Ebene gilt als Ursprung menschlichen Handelns. Umweltzerstörung mit globalem Ausmaß findet vor allem im lokalen Umfeld der Menschen statt. Der Kommune wird die Kompetenz gegeben, innerhalb der vorgegebenen Rahmenbedingungen nach Lösungsmöglichkeiten zu suchen.

---

<sup>66</sup> Müller-Christ (1998), Seite 196

### **5.3.1 Erklärung zur Lokalen Agenda 21 in Österreich**

Die frühen Forderungen nach mehr Bürgernähe aus den 1970er Jahren haben explizit das beinhaltet, was seit den späten 1990er Jahren versucht wird, mit der Agenda umzusetzen.

Die LandesumweltreferentInnenkonferenz hat am 28. Mai 1999 beschlossen, dass LA21 Prozesse als Keimzelle für Nachhaltigkeit im Bundesland unter entsprechender Einbindung verschiedener Strukturen einzusetzen sind. Sie sprachen sich für die Initiierung und Förderung von LA21 Prozessen aus. Seit dem wurden 430 Gemeinden und 35 Regionen aktiv, umgerechnet in Prozent sind dies etwa 18 Prozent aller österreichischen Gemeinden, laut Stand 2010.

Die Österreichische Nachhaltigkeitsstrategie wurde von Ministerrat im April 2002 beschlossen. Mit Hilfe von VertreterInnen aus den Ministerien, Sozialpartnern und Nicht-Regierungsorganisationen konnte die Strategie zustande kommen. Darin werden Ziele und Maßnahmen für eine nachhaltige Entwicklung beschrieben, außerdem soll sie Leitbild für die heimische Umwelt-, Sozial-, Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik werden. Die Nachhaltigkeitsstrategie identifiziert vier Handlungsfelder, in denen 20 Ziele für eine dauerhafte Fortentwicklung festgelegt werden. Diese sind: Lebensqualität, neuer Wirtschaftsstandort, Lebensräume und internationale Verantwortung.

Die LandesumweltreferentInnen erwarten sich von der Umsetzung der LA21 mehrere Dinge. Nicht nur der Zusammenhalt der BürgerInnen soll gestärkt werden, sondern auch eine verstärkte Bindung zu ihrem Lebensumfeld soll erfahrbar gemacht werden. Agenda als Hilfe zur Selbsthilfe soll lokale und regionale Lösungen ermöglichen und erleichtern. Gleichzeitig sollen mit dem Prozess die regionale Wirtschaft gefördert und neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden. Auch eine erneuerte Beziehung zwischen Verwaltung, Politik und BewohnerInnen soll gefördert werden.

Weiter muss im Sinne einer Qualitätssicherung das Instrument LA 21 gewisse Mindeststandards vorweisen können. Besonders wichtig ist die Ausrichtung der Prozesse auf Nachhaltigkeit, Gender Mainstreaming, Generationendialog, BürgerInnenbeteiligung und die Umsetzungsorientierung sind auch nicht minder unwichtig. Der LA21 Prozess soll klar strukturiert sein und von sachkundigen Experten begleitet werden. Weitere wichtige Punkte sind ein Nachhaltigkeitscheck, Entwicklung von Zielen und deren Umsetzung sowie eine ständige Prozesskontrolle.

Aber damit die Agenda Arbeit weiterhin erfolgreich durchgeführt werden kann müssen auf Länderebene entsprechende Strukturen zur Sensibilisierung, Unterstützung und Vernetzung geschaffen werden. Entsprechende Koordinationsstellen und Fördermöglichkeiten geben diese Unterstützung.

### **5.3.2 Österreichisches Institut für Nachhaltige Entwicklung**

In Österreich wurde eine Reihe von Maßnahmen entwickelt, die versuchen sollen Nachhaltigkeits- und Agenda Prozesse einzurichten und voranzutreiben. Das „Österreichische Institut für Nachhaltige Entwicklung“, ein gemeinnütziger Wissenschaftsverein mit Sitz an der Universität für Bodenkultur, vereint Wissenschaftler verschiedenster Forschungseinrichtungen. Diese versuchen in Kooperation mit der Praxis jene Voraussetzungen zu schaffen, die für die Umsetzung eines Konzepts der nachhaltigen Entwicklung notwendig sind.

### **5.3.3 Gemeinsames Arbeitsprogramm**

Im Auftrag der LandesumweltreferentInnenkonferenz im Jahr 2002 hat die ExpertInnengruppe „Dezentrale Nachhaltigkeitsstrategien – Lokale Agenda 21“ ein Arbeitsprogramm ausgearbeitet, das ein länderübergreifendes und gemeinsames Leitbild darstellen soll. Es soll Umsetzungsschritte zur österreichweiten Ausdehnung der Agenda Prozesse bieten.

Der vorliegende Grundkonsens zu einer gemeinsamen inhaltlichen und methodischen Umsetzung der LA 21 in Österreich baut auf der vorhandenen Praxis und den bereits existierenden Instrumenten der Bundesländer auf. Er soll als Orientierungshilfe dienen, allerdings ohne die Besonderheiten der Länder einzuschränken.

Doch im internationalen Vergleich wurde das Konzept der LA21 erst sehr spät aufgegriffen.

## **5.4 Institutionen der Lokalen Agenda 21**

Im Weiteren gibt es noch einige andere LA 21 Institutionen, die für das Gelingen wichtig sind.

- Die LA21 Geschäftsstelle ist für die Bereiche Koordination, Wissenstransfer, Finanzierung und Vernetzung sowie Öffentlichkeitsarbeit zuständig. Sie ist auch in allen Steuerungsgruppen Mitglied.
- Der LA 21 Vorstand wiederum entscheidet hauptsächlich über die Rahmenbedingungen in finanzieller und inhaltlicher Hinsicht.

- Der LA 21 Beirat hat zur Aufgabe Empfehlungen zu formulieren und Entscheidungsgrundlagen für den Vorstand zu erarbeiten. Mit den verschiedenen Agenda Büros wird regelmäßig der Verlauf der Prozesse besprochen.
- Das LA 21 Team Magistrat ist Informationsdrehscheibe und Beratungsstelle für die Agendabüros.
- Die LA 21 Plattform dient zur Reflexion, Nachbesprechung und zum Erfahrungs- sowie Informationsaustausch. Sie richtet sich in erster Linie an PolitikerInnen, BürgerInnen und MagistratsmitarbeiterInnen, die in den verschiedenen Gremien der LA 21 Wien tätig sind. Der übergeordnete Leitfaden dabei ist die Reflexion der LA21 Prozesse in den Bezirken und des gesamtstädtischen Modells.

## 5.5 Lernen vom Prozess

Gleich beim Agenda Start im Jahr 2003 war klar, dass es eine prozessbegleitende Evaluierung geben muss. Daher gab es recht früh einen ersten Workshop mit den MitarbeiterInnen der Agendabüros und den Beirats- und Vorstandsmitgliedern, wo Erfolgsfaktoren der Wiener LA 21 besprochen wurden. In der Folge gab es eine weitere Arbeitsgruppe aus VertreterInnen der Agendabüros und des Beirats mit externen Beratern, wo Zielsetzungen und inhaltliche Anforderungen an die Evaluierung erarbeitet wurden. Als Zielsetzungen wurden folgende Punkte formuliert:

- Auslotung von Verbesserungsmöglichkeiten,
- Unterstützung von Lernprozessen aller beteiligten AkteurInnen,
- die Überprüfung der Wirksamkeit der LA 21 vor den Grundsätzen „Nachhaltige Stadtentwicklung auf Bezirksebene, intensive Beteiligung der BürgerInnen, langfristige Prozesse, neue Beziehung zwischen Politik, Verwaltung und BürgerInnen“<sup>67</sup> und
- die Unterstützung der Theoriebildung zur Umsetzung von LA 21 Prozessen.

Untersuchungsgegenstand waren die sechs Bezirke, die im Zeitraum 2003 und 2004 mit ihren Prozessen begonnen hatten. Die drei Abschnitte der Untersuchung gliederten sich in Starterhebung, Fallanalysen von Projekten und die Abschlusserhebung. Die hauptsächliche Methode für die Untersuchungen waren hauptsächlich qualitative. In den ersten beiden Phasen waren offene Interviews die hauptsächliche Arbeitsweise und in der Abschlusserhebung wurde mit Fokusgruppen gearbeitet. Das mit der Untersuchung beauftragte Institut war das Zentrum für Soziale Innovation (ZSI). Der Schlussbericht bringt (auszugsweise) folgende Ergebnisse:

---

<sup>67</sup> Lokale Agenda 21 Wien: 2007 Nachlese, Seite 38

- die Wiener Agenda wird von ihren Projektgruppen getragen, die in ihrem Kern aus fünf bis zehn Personen bestehen. Diese haben auf die Planung der Arbeitsschritte und den Strategieentwicklungen wesentlichen Einfluss. Den Gruppen soll es wichtig sein eine Verbindung zwischen freiwilliger, gemeinnütziger Arbeit und individuellem Nutzen herzustellen,
- die Lokale Agenda 21 wird als Ansatz einer neuen politischen Kultur gesehen, die das Gemeinsame betont und so auch Probleme definieren und lösen will,
- auch der Aufbau von Kompetenz wird als wichtige Erfolgsbedingung genannt.
- Die Steuerungsgruppen sind in den Bezirken zentrale Orte für den Prozess. Über sie werden die Schnittstellen zu den wichtigen politischen Bezirksvertretungen hergestellt und mehr Transparenz geschaffen.

## **5.6 Lokale Agenda 21 in Wien**

Wie schon erwähnt unterzeichnete Bürgermeister Häupl die Aalborg Charta und verpflichtete die Stadt Wien somit sich an den Lokalen Agenda 21 Prozessen zu beteiligen. Somit konnte 1998 mit einem Pilotprojekt in Wien Alsergrund begonnen werden. Die dort durchgeführten Projekte waren so erfolgreich, dass das Projekt LA21 auf ganz Wien ausgedehnt werden konnte. Daraufhin wurde im Mai 2002 im Wiener Gemeinderat ein spezielles Organisationsmodell für eine wienweite Agenda beschlossen. Die Grundlage dieses Modells ist der Verein Lokale Agenda 21 in Wien zur Förderung von Bürgerbeteiligungsprozessen. Aufgrund dieses Beschlusses wird der Verein für die Bereiche Koordination, Management, Finanzierung und Förderung zuständig sein.

Innerhalb der Agenda soll versucht werden, Nachhaltigkeit in kleinen Projekten umzusetzen. Dies soll auch zu mehr Lebensqualität im eigenen Lebensumfeld beitragen. Die TeilnehmerInnen werden dabei von Agendabüros unterstützt, Ideen einzubringen und daraus dann Projekte zu entwickeln, die vielleicht Einfluss auf die Bezirks- und Stadtpolitik nehmen können. Es gibt nicht in allen Wiener Bezirken Agendabüros, nur die Bezirke Landstraße, Wieden, Josefstadt, Alsergrund, Donaustadt und Liesing haben Agendabüros. In Margareten gab es bis vor zwei Jahren auch ein Büro, das aber wie von der Bezirksvertretung beschlossen, plangemäß nach sechs Jahren endete. Auch in zwei anderen Bezirken wurden Büros bereits wieder geschlossen. In Neubau gibt es zwar noch einige Agendagruppen, offiziell wurde das Büro aber bereits im Frühjahr 2010 geschlossen. Auch in Rudolfsheim-Fünfhaus endete das Projekt 2008 nach fünf Jahren. Alle Wiener Bezirke haben die Möglichkeit sich für die Durchführung eines Agenda Prozesses zu bewerben. Notwendig ist neben einem Konzept ein Beschluss der Bezirksvertretung. Für die Wiener Projekte gibt es im Handlungsprogramm

einige besondere Merkmale. Erstens werden die Prozesse auf Bezirksebene durchgeführt, zweitens erfolgt die Finanzierung einerseits aus zentralen Fördermitteln und andererseits aus dezentralen Bezirksmitteln. Laut der Homepage der LA21 Wien werden die Bezirke durch einen LA21 Beirat ausgewählt, Trägerorganisationen werden im Rahmen eines Ausschreibungsverfahrens für Prozessmanagement ausgewählt, koordinierende Stelle ist ein LA21 Projektteam Magistrat.

### 5.6.1 Verein Lokale Agenda 21 Wien

Wie schon erwähnt ist der Verein Lokale Agenda 21 Wien die organisatorische Grundlage und Koordinationsstelle für die Bezirke mit Agenda Prozessen. Wie aus der unten stehenden Grafik hervorgeht, besteht der Verein aus mehreren Organen. Der Vereinsvorstand, welcher über die inhaltlichen und finanziellen Bedingungen entscheidet, besteht aus sieben Personen. Ihr Vorsitzender ist der Stadtrat der Geschäftsgruppe Stadtentwicklung und Verkehr. Die weiteren sechs Personen sind Gemeinderäte aller im Gemeinderat vertretenen Parteien, gemäß ihrem Stärkeverhältnis. Die Geschäftsstelle ist nicht nur für Wissenstransfer, Vernetzung und Öffentlichkeitsarbeit zuständig, sie ist auch Mitglied in allen Steuerungsgruppen.

Im Beirat wird über neu teilnehmende Bezirke entschieden und über die einzelnen Prozesse mit den Agendabüros diskutiert. Die Entscheidungsträger in diesem Beirat sind nicht nur Experten aus der Stadt- und Bezirksverwaltung, sondern auch WissenschaftlerInnen.

Das LA21 Magistratsteam besteht aus 25 Personen der Verwaltung und steht mit Fachwissen den Prozessen zur Seite.



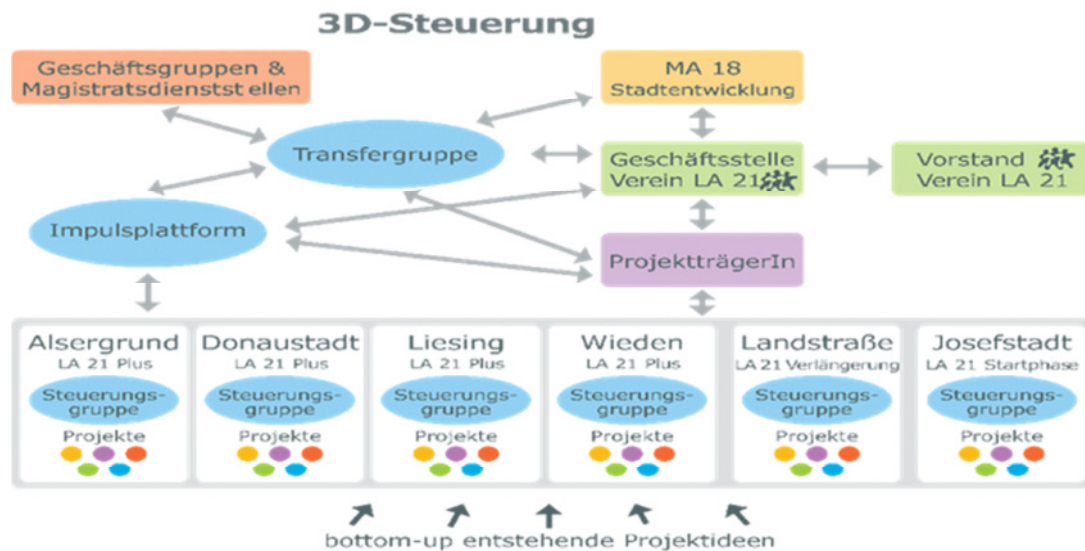
Quelle: LA21 Wien<sup>68</sup>

Das Leitbild der Lokalen Agenda 21 Wien besteht aus fünf Grundsätzen.

- 1) eine nachhaltige Entwicklung auf allen relevanten Ebenen,
- 2) neue Formen der Zusammenarbeit und Kommunikation,
- 3) eine möglichst breite Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen,
- 4) langfristige Prozesse und
- 5) Gender Mainstreaming sowie Integration als Chancengleichheit.

### **5.6.2 Lokale Agenda 21 Plus**

Mit dem schon erwähnten Auslaufen einiger Prozesse beschloss der Verein 2006 ein neues Projekt zur Umsetzung der LA in Wien, die LA21 Plus. Ziel des neuen Projekts ist es die bestehenden Aktivitäten noch effektiver als bisher zu unterstützen und die Partizipationsmöglichkeiten auszubauen. Das Projekt läuft noch bis zum Jahr 2012 und wird als Ziel 2 Projekt von der Europäischen Union gefördert. Die Finanzierung erfolgt zu einer Hälfte aus Bezirks- und Stadtmitteln und zur anderen Hälfte aus Mitteln eines EU-Programms mit dem Namen „Regionale Wettbewerbsfähigkeit und Stadtentwicklung in Wien 2007 bis 2013“. Aufgrund dieser Finanzierungsform ist die MA18 Stadtentwicklung nun Auftraggeberin für das neue Prozessmanagement. Beiseite steht ihr der Verein LA21 Wien. In dem neuen Modell wurden einige Strategien entwickelt, die die Prozesse noch wirksamer machen sollen. Diese vier Strategien betreffen den Ausbau von Good Governance Prozessen, Schwerpunktthemen, bezirksübergreifende Arbeit und Kommunikation sowie Wissenstransfer- und marketing. Die bevorzugt behandelten Themen sind Mobilität, öffentlicher Raum, Stadtteile für alle und interkulturelle Dialoge. Die Bezirke die an dem neuen Agenda Modell teilnehmen sind die Bezirke Wieden, Alsergrund, Donaustadt und Liesing. Landstraße und Josefstadt befinden sich in anderen Finanzierungsmodellen, werden aber in die neuen Strukturen eingebunden. Eine der wichtigsten Erneuerungen ist, dass die vier Bezirke ein Agendabüro für Prozessmanagement haben. Eine andere wichtige Neuerung ist das 3D Governancemodell für die Steuerungsdimensionen.



Quelle: LA21 Wien<sup>69</sup>

Durch die gemeinsame Erarbeitung von kommunalen Projekten fördert die LA21 nachhaltige Prozesse auf lokaler Ebene. Dabei spielen Prinzipien wie Transparenz, Teilnahme und Verantwortlichkeit eine nicht zu unterschätzende Rolle. Weiters sollen alle AkteurInnen bestmöglich eingebunden werden und BürgerInnen in ihrer Teilnahme gefördert werden. Die LA21 Plus setzt dabei auf ein neu entwickeltes Governancemodell: die 3D Steuerung. „Die Entwicklung von nachhaltigen Projekten erfolgt in Zukunft über drei Gremien bzw. Netzwerke (Steuerungsgruppen, Impulsplattformen, Transfergruppe), welche untereinander in dynamischem Austausch stehen“<sup>70</sup>. So sollen die Vorteile von dauerhaften Strukturen und gleichzeitigen Freiräumen miteinander verbunden werden. Auch wird es dadurch möglich, eine möglichst vielfältige Gruppe an AkteurInnen in den Prozess einzubinden.

**Impulsplattform:** ist ein Netzwerk aus BürgerInnen, BezirkspolitikerInnen und FachexpertInnen, welche thematische Anregungen geben sollen, um die Arbeit der Agendagruppen zu unterstützen und voranzutreiben. Die Steuerungsgruppen können daraus in weiterer Folge Ideen aufnehmen und für die lokale Arbeit nützen.

**Transfergruppe:** diese setzt sich hauptsächlich aus VertreterInnen der Geschäftsgruppen der Stadt Wien zusammen und soll neben der Vorarbeit für die Impulsplattform die Kommunikation zu den Magistraten herstellen.

**Projektträger:** sind für die ausführende Projektabwicklung zuständig und unterstützen mit ihrer Arbeit auch die Impulsplattform und die Transfergruppen. Die MA18 ist für die LA21 Plus die

<sup>69</sup> <http://la21wien.at/la-21-plus/strategien-im-la-21-plus>

<sup>70</sup> <http://la21wien.at>

ausschreibende Stelle und wird in der Ausführung des Projekts durch die Geschäftsstelle des Vereins LA21 Wien unterstützt. Dessen Vorstand wiederum ist für die theoretische Steuerung der LA21 Wien zuständig.

Steuerungsgruppen: Sie sind das zentrale Steuerungsgremium im einzelnen Bezirk. Der Dialog zwischen allen AkteurInnen soll entscheiden, welche Projekte lokal umgesetzt werden sollen. Projekte können wie schon erwähnt bottom up eingebracht werden und zugleich hat man die Möglichkeit in aktuellen Projekten quer einzusteigen und Angebote weiterzuentwickeln. Treffen dieser Gruppe finden etwa drei bis vier Mal jährlich statt und setzt sich aus VertreterInnen der Agendagruppen und lokalen Politikern zusammen. Gemäß der Überparteilichkeit der LA21 Plus werden alle Parteien zum Dialog eingeladen.

### **5.7 Ziele der Lokalen Agenda 21**

- das Erarbeiten und Umsetzen einer nachhaltigen Entwicklung im täglichen Lebensumfeld,
- das Erneuern und Stärken bereits vorhandener Strukturen im ländlichen Umfeld und dem urbanen Raum,
- Hilfe zur Selbsthilfe,
- Einbeziehung einer möglichst breiten Bevölkerungsschicht zur zufriedenstellenden Umsetzung der Prozesse,
- das Stärken des Miteinander-Gefühls und des sozialen Zusammenhalts,
- das damit verbundene Fördern einer neuen Kultur im politisch-administrativen System,
- das Fördern von Geschlechter-Gerechtigkeit, das Sichern des ökologischen Gleichgewichts und das Stärken von regionalen Wirtschaftskreisläufen.
- Eine faire Verteilung von Ressourcen und Kapital, sowie
- die Etablierung einer modernen Zukunftsplanung

### **5.8 Allgemeines zu Akteuren, Prozessen und Abläufen in der Lokalen Agenda 21**

Betroffene sind einerseits die AnrainerInnen mit ihren Bedürfnissen und Fähigkeiten, andererseits aber auch die Gemeinden, Städte, Regionen und Bezirke als SchlüsselakteurInnen. Aber auch die Wirtschaft, Vereine und alle weiteren politischen Ebenen sind als wesentliche Partner für Zielfindung und Umsetzung gefordert.

Die Agenda zeichnet aus, dass sie sich an einem selbst entwickelten Leitbild orientiert, sie langfristig angelegt ist, den Generationendialog fördert und dass sie kommunale aber auch

globale Verantwortung übernimmt. Sie ist ein transparenter Prozess, der nicht nur auf aktivem Engagement der BürgerInnen beruht, sondern auch ein ergebnisorientierter Prozess ist, der auf die Geschlechtergerechtigkeit und die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen achtet. Der Prozess an sich läuft in sieben wesentlichen Schritten ab: zuerst gibt es eine gemeindepolitische Willenserklärung, dann erfolgt eine Bestandsaufnahme die Werte und Visionen berücksichtigt, dann erfolgt eine Verbesserung der Zieldefinition gepaart mit den Punkten Maßnahmenplanung, Umsetzung und Evaluation. Als nächster Schritt erfolgt unter breiter Beteiligung und Aktivierung der Bevölkerung eine Verbindung von bottom-up mit top-down Strategien. Die LA21 ist umsetzungsorientiert und macht Nachhaltigkeit an Projekten sichtbar. Sie wird ständig durch eine Erfolgskontrolle begleitet und setzt auf Öffentlichkeitsarbeit zur Aktivierung der BürgerInnen. LA21 Prozesse sind so unterschiedlich wie die Gemeinden die sie durchführen. Es gibt daher keinen fixen Ablauf, wie ein Prozess ablaufen hat.

Was verspricht jetzt aber den Erfolg der LA21? Der Erfolg der LA21 und seiner Prozesse basiert auf mehreren Aspekten. Einerseits sind da externe qualifizierte ProzessbegleiterInnen, die zur Betreuung zur Seite stehen. Dann gibt es einen Aufbau der Kommunikationsstrukturen zwischen allen Beteiligten, Methoden- und Instrumentenvielfalt, laufend neue Projekte, immer neue Mitwirkende, die Koordinierung der Prozesse durch eigene Stellen und Programme der jeweiligen Länder, sowie eine Anreizfinanzierung für die Prozesse durch verschiedene Ebenen wie den Bund, die Länder und die Europäische Union und eine breite Beteiligung quer durch alle Bevölkerungsgruppen.

Damit auch eine Vielzahl von BürgerInnen ihre Interessen und Erfahrungen einbringen kann, wurde neben der Mitarbeit in Agendagruppen ein Instrument geschaffen, das fast noch intensivere Mitarbeit bringt, wenn auch in anderer Form. Dabei wird per Zufall eine Reihe von BürgerInnen für ein Treffen ausgewählt, die dann innerhalb von zwei Tagen Verbesserungen für ihren Stadtteil erarbeiten können. Abschließend erfolgt eine Präsentation vor den Bezirkspolitikern.

Eine zeitliche Flexibilisierung für die Entwicklung von Agendagruppen stellen auch eine Reihe von Web 2.0 Tools wie Blogs und Online-Abstimmungen dar.

Aber auch verbesserte Netzwerke sind für den Erfolg von Agendaprozessen mitverantwortlich. Für die Umsetzung von neuen Ideen werden seitens der Agenda gezielt neue AkteurInnen angesprochen. „Vor allem VertreterInnen aus der lokalen Wirtschaft und von zivilgesellschaftlichen Organisationen sollen stärker in die Projektentwicklung involviert und als MultiplikatorInnen gewonnen werden. Beispielsweise werden lokale UnternehmerInnen künftig zu LA21 Plus-BotschafterInnen“<sup>71</sup>. In dieser Rolle geben sie Auskunft über Agenda

---

<sup>71</sup> Die Lokale Agenda 21 PLUS, Seite 5

Projekte und legen entsprechende Informationen in ihren Geschäftslokalen auf. Durch entstehende Gespräche mit Außenstehenden können auch neue Ideen für Projekte oder andere Sichtweisen geboren werden.

### 5.8.1 Prozess-Gestaltung

Doch wie gestaltet man nun einen beteiligungsorientierten Prozess? Durch die Art wie man einen Agendaprozess anlegt wird vieles schon im Vorhinein festgelegt. Zum Beispiel wie viel Bürgerbeteiligung möglich ist und welche Inhalte am Schluss tatsächlich aufgenommen werden. „Aus der Vielfalt der Agendaprozesse [...] lässt sich sicherlich schließen, dass der Prozess der Erstellung einer Lokalen Agenda nicht von vornherein festzulegen ist. Da es sich trotzdem um einen zielorientierten Prozess handelt, müssen gleichwohl Vorstellungen über den Ablauf bestehen.“<sup>72</sup> Der Prozess richtet sich nach verschiedenen Voraussetzungen, die von den AgendaakteurInnen bewusst oder unbewusst getätigt wurden. Daher kann man den optimalen Agendaprozess nicht beschreiben, allerdings zwei Modelle wie die Verläufe von statten gehen könnten. Erstens der top-down Prozess, bei dem das Management die Planung erstellt und von oben die konkreten Anweisungen zur Prozessdurchführung gibt und zweitens der bottom-up Prozess, bei dem alle wichtigen Informationen und Gestaltungsmöglichkeiten zuerst von den Mitarbeitern gesammelt und dann zu einer Linie verdichtet werden.

#### 1) Agendaprozess von oben

Er kann als Basis die Vorstellung eines Projektmanagements haben, welche sich durch die aufeinander aufbauenden Schritte eines Entscheidungsprozesses auszeichnet. Dazu gehören folgende Schritte in genannter Reihenfolge: „1. Problemdefinition, 2. (offizieller) Beschluss der Verantwortlichen, dieses Problem zu lösen, 3. Benennung eines Verantwortlichen, 4. Gründung eines Gremiums (Agenda-Beirat), 5. Aufteilung der Arbeit auf Arbeitskreise, 6. Durchführung einer Bestandsaufnahme [...], 7. Abgleich mit dem Soll-Zustand, 8. Beratung der Ergebnisse, 9. Entwurf eines Maßnahmenprogramms, 10. Beschlussfassung durch die Verantwortlichen, 11. Veröffentlichung der Ergebnisse, 12. Realisierung?“<sup>73</sup>

Diese Art des Prozesses birgt sicherlich einige Vorteile. Zum Beispiel, dass der Ablauf allen politischen Entscheidungsprozessen gleicht und daher allen Beteiligten aus Verwaltung und Politik eine gewisse Sicherheit bietet. Der Ablauf nach dieser Methode legt aber auch die Vermutung nahe, dass man bei der Realisierung der LA21 mit erheblichen Widerständen seitens der BürgerInnenschaft zu kämpfen haben wird. Doch

---

<sup>72</sup> Müller-Christ (1998), Seite 182

<sup>73</sup> Müller-Christ (1998), Seite 184

lässt sich die Zuteilung von Finanzen und die Übernahme von verwaltungstechnischen Angelegenheiten nur dann umsetzen, wenn man für den Antrag einen ordentlichen Antrag stellen kann, welchem dann eine Beschlussfassung folgt. Wenn ein Aufbau eines Prozesses so gestaltet wird, ohne über die Frage nachzudenken wie Bürgerbeteiligung in den Prozess eingebunden werden kann, ist das schon von vornherein eine Verhinderung von Partizipation und muss daher um einen bottom-up Prozess ergänzt werden. Für ein erfolgreiches Gelingen kommt es nur darauf an, wie die beiden Prozesse miteinander verknüpft werden.

## 2) Agendaprozess von unten

Bei einem derartigen Prozess kann es sich zum Beispiel um Runde Tische oder informelle Gremien handeln. Diese Art des Prozesses zielt nicht auf Machtfragen, sondern vielmehr auf Motivations- und Akzeptanzfragen ab. Das ist der große Unterschied der beiden Prozessansätze. Weil ja schlussendlich die Verhaltensweisen der BürgerInnen auf Richtung Nachhaltigkeit entwickelt werden sollen, ist es auch wichtig deren Bereitschaft zur Mitarbeit von innen heraus zu aktivieren und nicht durch politisches oder verwaltungstechnisches Handeln. Ein bottom-up Prozess könnte folgendermaßen aussehen, kann aber auch viel fließender verlaufen:

- Konsensfindung und Einigung über ein gemeinsames Vorgehen,
- Konkretisierung der Themenauswahl und des Vorgehens,
- Lernen aus kleinen Pilotprojekten,
- Einbeziehung der BürgerInnen,
- Verfestigung der Ergebnisse und
- Anwendung im politischen Alltag

Der Prozess kann viel fließender als erwähnt verlaufen, und so ist es auch unmöglich einen Zeitrahmen dafür festzulegen. Aus Erfahrung lässt sich allerdings sagen, dass eine durchgängige Anwendung und Anpassung meist mehrere Jahre braucht.

Ein Agendaprozess ist zwar nicht zielorientiert und kann auch im Sand verlaufen, trotzdem hat er einiges erreicht, nämlich die Kommunikation der Beteiligten und möglicherweise die Bekanntschaft neuer Kontakte und Netzwerke.

### 5.8.2 Besonders aktive Bevölkerungsgruppen

Eine gleichmäßige Beteiligung über alle Berufs- und Altersgruppen hinweg ist kaum möglich. Für Desinteresse gibt es keine besonderen Voraussetzungen, währenddessen es für die aktive

Teilnahme einige Bedingungen gibt. Zu diesen Bedingungen zählen bereits vorhandenes Engagement, besonders in parteinahen Vereinen, ausreichend Zeit um regelmäßig teilnehmen zu können und die Erwartung sich entsprechend einbringen zu können. Die meisten aktiv Beteiligten kommen aus der Landwirtschaft und der lokalen Wirtschaft, überdurchschnittlich engagiert sind auch Frauen und Jugendliche. Besonders FunktionärInnen der politischen Parteien sind häufig an Agendaprozessen beteiligt. Gerade bei LA21 Prozessen, wo es um lokale Zukunftsgestaltung geht, ist es wichtig jüngere Personen in größerer Zahl daran zu beteiligen. Anknüpfungspunkte für den Gewinn an weiblichen und jüngeren Personen bieten vor allem solche Projekte, an denen zum Beispiel Kindergärten, Schulen und Jugendorganisationen teilnehmen. Dabei kann man über die spielerische Einbeziehung der Kinder auch deren Eltern mit der LA21 Arbeit in Kontakt bringen. „Um speziell Jugendliche ansprechen zu können, sollte bei Projekten im Bereich Jugendförderung besonders darauf Bedacht genommen werden, dass diese nicht „für“ sie, sondern „mit“ ihnen konzipiert und durchgeführt werden.“<sup>74</sup>

## 5.9 Mögliche Hemmnisse und Erfolgsfaktoren in einem Agenda Prozess

Die möglichen Hemmnisse in einem LA21 Prozess sollen hier nur ansatzweise aufgezählt werden, denn ihre Bedeutung spricht wohl für sich selbst:

- übermäßige Beachtung des Umweltaspekts,
- aufgrund fehlender Praxis und schwieriger Themen kann es zur Überforderung der AkteurInnen kommen,
- langwierige Projektdauer von mehreren Monaten, die zur Überforderung führen können,
- keine Unterstützung seitens Politik und Verwaltung,
- mangelnde Informationen für die BürgerInnen und lokalen Interessengruppen über geplante Aktivitäten,
- der vielerorts etwas diffuse und sehr vielfältige Nachhaltigkeitsbegriff,
- personenbezogene Faktoren wie fehlende kommunikative Kompetenzen, Managementfähigkeiten und fachliche Kompetenzen,
- mangelnder Konsens der TeilnehmerInnen sowie die Fluktuation derselben aufgrund der Freiwilligkeit und schlussendlich,
- die mangelnde Verbindlichkeit und der Umsetzungswille.

---

<sup>74</sup> Priewasser (2007), Seite 7

Aber auch zu Unrecht ausgelöste Erwartungen bei den BürgerInnen können zu Frustrationserfahrungen führen. Diese können zum Beispiel von den kommunalpolitischen Verantwortlichen, zum Beispiel durch Budgetrestriktionen, ausgelöst werden. Deshalb ist die Unterstützung seitens der politischen Gremien von wichtiger Bedeutung.

Positive Einflussfaktoren sind zwar etwas schwerer darzustellen, können aber sein:

- bei einem/er professionellen ProzesskoordinatorIn laufen die einzelnen Fäden aus den Agendagruppen zusammen. Sie sind für Organisation und Kommunikation zuständig und sind generelle Anlaufstellen für die Notwendigkeiten aus der Agendaarbeit. Sie sind also wichtige Faktoren im Gelingen eines LA21 Prozesses. In der Phase der Leitbilderstellung ist ihre neutrale Stellung als ModeratorInnen unverzichtbar. In der Umsetzungsphase hingegen kommen oben genannte Faktoren zu tragen.
- Für einen erfolgreichen Faktor zählt auch die breite BürgerInnenbeteiligung.
- Eine klare und eindeutige Verankerung der LA21 Prozesse in der Gemeindepolitik ist ebenso wichtig wie
- Verschiedenste sachlich-administrative Unterstützungsleistungen durch die Politik und Verwaltung, die Mitbenützung von Infrastrukturen, die Bereitstellung von Adressmaterial oder Unterstützung bei der Informations- und Öffentlichkeitsarbeit.

Wichtig ist, „dass zwar einerseits die Unterstützung und Anerkennung der LA21 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 Konfliktpotential und kann eine LA21 massiv gefährden.“<sup>75</sup>

## **5.10 Moderation bei Agenda-Prozessen**

Bei der Moderation von partizipativen Prozessen ist die Haltung des/der ModeratorIn sehr wichtig. Bei der Festlegung von Zielen und der Vorgehensweise muss Ergebnisoffenheit vorliegen. Ein Moderationsprozess kann nur erfolgreich verlaufen, wenn alle Anliegen der TeilnehmerInnen ernst genommen werden. An den/die ModeratorIn werden eine Menge Anforderungen gestellt. Sie brauchen ein hohes Maß an Flexibilität und Erfahrung in der Steuerung solcher Prozesse. Sie brauchen weiter Klarheit über Nähe und Distanz einer Gruppe, sollen offen sein und aktive Beteiligung fördern.

---

<sup>75</sup> König-Felleitner (2009), Seite 126

## **5.11 Kritik und Verbesserungsmöglichkeiten der Lokalen Agenda 21**

Aufgrund außenstehender Beobachtung lässt sich die Vermutung aufstellen, dass Partizipationsprozesse oft nicht transparent genug dargestellt werden. Lässt man sich allerdings nur ein wenig auf das Projekt ein, lässt sich diese Kritik nicht halten. Bei Interesse wird jeder eingebunden, Mitarbeit in den Gruppen ist möglich. Ein Aufstieg zu den tatsächlichen Entscheidungsforen wird freilich erst nach einiger Zeit und aufgebrachtem Engagement möglich, wie in jeder Firma oder anderen Organisation. Hierarchische Strukturen sind zumindest auf Bezirksebene gut ersichtlich, es bedarf nur ein wenig Interesse und Engagement, um dies herauszufinden. Dass diese Personen nicht immer über Jahre hinweg gleich bleiben ist bekannt. Man betrachte nur die eingebundenen Bezirksräte seitens der Politik, die alle fünf Jahre bei den Bezirksvertretungswahlen neu aufgestellt werden können. Deswegen werden sich auch Entscheidungsprozesse und hierarchische Strukturen immer wieder ändern und können nicht dauerhaft festgemacht werden. Über aktuelle Prozesse und Projekte kann man sich auf den Bezirkshomepages direkt informieren. Dort wird auch zu entsprechenden Veranstaltungen eingeladen. Entscheidungsfindungen laufen in den Agendagruppen unterschiedlich ab, so unterschiedlich wie die teilnehmenden AkteurInnen sind. Auch hier kann keine fixe Vorgabe gemacht werden.

## **6 Agendagruppen in der Praxis und Vergleich zu Deutschland**

### **6.1 Die Lokale Agenda 21 in Liesing**

Im März 2004 startete in Liesing der Agenda Prozess. Im darauffolgenden Herbst konnte nach einer umfangreichen Aktivierungs- und Informationsphase mit den ersten Arbeitsgruppen begonnen werden. Diese wurden bereits im Dezember 2004 als Agendagruppen anerkannt. Im Jahr 2005 wurden vor allem die Gruppen unterstützt und zu mehr Bekanntheit gebracht. Mit der Durchführung des Agendaprozesses wurde das Team 2<sup>3</sup> beauftragt. „Dieses Team setzt sich

aus MitarbeiterInnen des Raumplanungsbüros ´stadtland, dem Verkehrsplanungsbüros ´trafico` und dem Institut für Organisationsberatung ´Im Kontext` zusammen“<sup>76</sup>. Das Büro hat seinen Sitz in der Breitenfurterstrasse 358. Kernthemen werden in Liesing keine definiert, die BürgerInnen werden angehalten sich mit Ideen und Konzepten direkt an das Agendabüro zu wenden. Mit Stand 2006 wurden in der LA21 Liesing acht Projekte durchgeführt. Die einzelnen Gruppen lassen sich in vier Themenbereiche einteilen, in welchen die TeilnehmerInnen arbeiten. Der erste Bereich ist das Thema Verkehr, die Gruppen dazu sind: öffentlicher Verkehr, sicheres Queren (ruhend) und ruhigeres Wohnen. Der zweite Themenbereich handelt von der Verbesserung der Umweltqualität. Die zwei Gruppen dazu sind Grünplan 23 und Solar+. Im Bereich kulturelle und soziale Begegnungen sind es die Gruppen Interkulturelles Zusammenleben und Generationendialog. Und schließlich die Gruppe Kunst in Liesing.

**Agendagruppe „Generationendialog“:** Das Ziel dieser Gruppe ist es den Dialog zwischen den verschiedenen Generationen zu fördern. Durch gemeinsame Aktionen soll es ermöglicht werden, Einblicke in unterschiedliche Lebenswelten zu bekommen.

Das Buch „Spuren des Lebens“ ist das neueste Werk der Gruppe. Dieses 60-seitige Buch mit kurzen biografischen Geschichten erzählt das Leben von älteren Menschen in Liesing und soll im Herbst 2011 erscheinen. Die 7F Klasse der Schule Anton Kriegergasse gewann eine von der Firma BIPA mit 5.000 Euro dotierte Förderung von Sozialprojekten. Die ersten Interviews mit den BewohnerInnen des PensionistInnen Wohnhauses „Am Mühlengrund“ wurden im März 2011 geführt. Seitdem werden alte Fotos eingescannt und Geschichten geschrieben.

Ein weiteres Projekt ist „Junior meets Senior“ und wird mit der Fachmittelschule in Alt Erlaa im Gegenstand „Projektarbeit“ ausgearbeitet. Dies ist ein Aktionsprogramm, bei dem sich die SchülerInnen an zehn Terminen mit den SeniorInnen im Altenheim „Am Mühlengrund“ beschäftigen; es wird musiziert, gespielt, gepuzzelt und vieles mehr.

„Wir sind Viele – Wer ist wer? – Generationen für ein interkulturelles Zusammenleben, Generationen gegen Rassismus“ ist ein weiteres Projekt der Agendagruppe, gemeinsam erarbeitet mit der Kunstgruppe und der Gruppe Interkulturelles Zusammenleben. Dabei erstellten SchülerInnen der Oberstufe ein Video über die Arbeit von MigrantInnen in Liesing, ebenso erwähnten sie darin die Erfahrungen von österreichischen Jugendlichen und SeniorInnen mit MigrantInnen. Im Rahmen eines Aktionstages im Liesinger Bezirksmuseum gab es Musik, ein internationales Buffet und Diskussionen mit ExpertInnen und PolitikerInnen. Auch erwähnenswert ist das Projekt „Kekse und Texte“ bei dem die SchülerInnen der Fachmittelschule und der Oberstufe gemeinsam mit SeniorInnen des Seniorenheims „Am

---

<sup>76</sup> Ornetzeder (2006), Seite 4

Mühlengrund“ abwechselnd selbst getextete Gedichte und Texte in ihrer Muttersprache vortrugen. Dazu gab es selbst gebackene Kekse und Tee.

**Agendagruppe Öffentlicher Verkehr:** die Versorgung und Erreichbarkeit des Bezirks mit öffentlichen Verkehrsmitteln ist in der Theorie relativ gut. Doch bestehen in der Praxis noch qualitative Verbesserungsmöglichkeiten, wie zum Beispiel bei der Fahrplanabstimmung oder dem Haltestellenkomfort. Vorschläge der Gruppe zur Verbesserung der Öffis sind:

- Taktverdichtung bei der Schnellbahn: vor allem zur Hauptverkehrszeit und bei Veranstaltungen.
- Abstimmung der Fahrpläne um lange Wartezeiten beim Umsteigen von einem Verkehrsmittel zum anderen zu verhindern.
- Eine ÖV Informationsplattform mit dem Abdruck der wichtigsten ÖV Fahrzeiten in Bezirksfaltplänen, ÖV Ansprechpersonen im Bezirk und Links auf Bezirkshomepages mit Verlinkungen zu Fahrplanauskunftssystemen.
- Erhöhung des Haltestellenkomforts mittels mehr Überdachungen, Sitzmöglichkeiten, Beleuchtung, elektronische Wartezeitanzeigen und mehr Lifte bei S-Bahn Stationen.
- Und eine verbesserte Linienführung der Buslinie 60A.

**Agendagruppe Ruhigeres Wohnen:** Die Gruppe wünscht sich eine Verkehrsberuhigung in Wohngebieten. Die vielen schönen Wohngebiete im Bezirk standen noch vor einigen Jahren in totaler Ruhelage. Aber durch den Pendlerverkehr und die vielen Zuzüge in den Bezirk ist das Verkehrsaufkommen stetig gestiegen. BewohnerInnen haben das Thema aufgegriffen und einige Verbesserungsvorschläge zu ihren Grätzeln ausgearbeitet. Projektziele sind also die Verringerung des Durchzugsverkehrs, die Reduktion des damit zusammenhängenden Verkehrs, und die Verbesserung der Lebensqualität in den Wohngebieten. Die Bearbeitungsgebiete betreffen die Grätzel Siebenhirten und Erlaa.

Siebenhirten: in der Akaziengasse wurden zur Reduktion der Fahrgeschwindigkeit Schrägparker eingerichtet, ein LKW Leitsystem errichtet um Fahrten durch das Wohngebiet zu vermeiden und ein Linksabbiegeverbot von der Perfektastrasse bewirkt.

Erlaa: In der Erlaaer Strasse wurde die Tempo 30 Zone ausgeweitet und ein Radstreifen errichtet, wodurch der Fahrstreifen verringert wurde und somit eine geschwindigkeitsreduzierende Wirkung erreicht wurde.

**Agendagruppe Radverkehr in Liesing:** Aus der Agendagruppe Grünplan23 entwickelt, ist sie eine Gruppe, die es sich zum Ziel gesetzt hat, den Bezirk für Radfahrer zu attraktivieren und die

Voraussetzungen im öffentlichen Raum dafür zu schaffen. Ihr Wunsch ist es den Bezirk mit dem Fahrrad möglichst sicher und bequem durchqueren zu können. Dazu ist auch ein ausgebautes Radwegenetz notwendig. Das Radfahren soll so, zumindest auf kurzen Strecken, eine echte Alternative zum Auto werden. Doch die Wege dorthin sind lang und aufwendig. Zuerst muss die Radinfrastruktur ausgebaut werden – sprich genügend Radwege und Abstellflächen für die Räder, dann muss es eine entsprechende Medien- und Öffentlichkeitsarbeit geben und abschließend muss eine Abstimmung und Zusammenarbeit mit den angrenzenden Bezirken und Gemeinden, den zuständigen Mitarbeitern im Bezirk und bei der Stadt Wien erfolgen. Neben einem durchgängigen Radwegenetz durch den Bezirk, einem Miteinander der Verkehrsteilnehmer, würde es auch zum Klimaschutz beitragen. „Was die Erschließung des Bezirks für den Radverkehr betrifft, so wurde ein umfassender Plan mit Vorschlägen für Radrouten unter besonderer Miteinbeziehung wichtiger Knotenpunkte des öffentlichen Verkehrs geschaffen“<sup>77</sup>. Dieser Plan wurde dann den BezirksvertreterInnen und den zuständigen BeamtenInnen präsentiert und auch öffentlich vorgestellt.

**Agendagruppe „Interkulturelles Zusammenleben“:** Die Gruppe unternimmt zahlreiche Aktivitäten um Themen zur Interkulturalität im Bezirk aufzugreifen. Themen die die Gruppe beschäftigen sind Wohnen, Arbeiten, Migrationserfahrungen, Freizeit, Religionen und Asyl. Bei den Veranstaltungen werden auch Übersetzungen in der türkischen, serbischen, bosnischen und kroatischen Sprache angeboten. Zentrale Fragestellungen in der Gruppe betreffen im Großen und Ganzen das Zusammenleben verschiedener Kulturen im Bezirk. Zwar hat Liesing im Vergleich zu anderen Bezirken einen geringen MigrantInnenanteil, doch möchte die Gruppe trotzdem durch Projekte und Aktionen Personen ansprechen, die sich mit Interkulturalität beschäftigen. Bei den Gruppentreffen findet meist ein Austausch über Erfahrungen im Zusammenleben statt und Vorurteile sollen ausgeräumt werden.

Ziele der Gruppe sind Interesse und Aufmerksamkeit zum Thema wecken, gegenseitig Wertschätzung üben, Vorurteile erkennen und bearbeiten, Netzwerkarbeit betreiben, zivilgesellschaftliches Engagement für Demokratie und Mitbestimmung, neue Modelle des Zusammenlebens entwickeln sowie Chancengleichheit für alle BürgerInnen. Der Kern der Gruppe besteht aus sechs Personen, die erweiterte Gruppe aus 18 Personen, die je nach Möglichkeit an den Sitzungen teilnehmen. Die Personen kommen aus den unterschiedlichsten Ländern und treffen sich ca. monatlich im Agendabüro. Die Agendagruppe hat auch einige Kooperationspartner, die bei Projekten immer wieder mitwirken. Diese sind: die Agendagruppe Generationendialog, das Bezirksmuseum Liesing, die Bücherei und VHS Liesing, der Verein MITEINAND, der Verein Moslemische Emigranten in Liesing, die MA17, die islamische

---

<sup>77</sup> <http://la21wien.at/Plone/die-la-21-bezirke/23-bezirk/gruppen>

Glaubensgemeinschaft, die jüdische Kultusgemeinde und der Bundesverein der MigrantInnen in Wien. Der Weltladen Liesing unterstützt die Veranstaltungen mit Buffets.

Ein Projekt war „Abschied nehmen im globalen Dorf“, wo Begräbnisrituale und Jenseitsvorstellungen verschiedener Religionen vorgestellt wurden.

Auf sportlicher Ebene fand im letzten Jahr ein Mädchen und Frauen Fußballturnier im Rahmen der Jubiläumsveranstaltung „5 Jahre für Gleichberechtigung“ gemeinsam mit dem ASKÖ23 statt.

Gemeinsam mit der VHS gab es eine Veranstaltungsreihe zum Thema Interkulturelles Zusammenleben: „Wie ist ein Dialog zwischen den Religionen möglich?“, „Armut in Wien durch Diskriminierung?“ und „ZukunftsRäume gemeinsam gestalten – Visionen“ waren die drei Themenabende.

Der neueste Schwerpunkt der Gruppe liegt auf dem Thema „Wir reisen durch den Bezirk“. Ziel ist es die Vernetzung der BewohnerInnen des Bezirks mit und ohne migrantischem Hintergrund zu verstärken und das bereits bestehende Netzwerk auszubauen.

**Agendagruppe „+solar“:** auf Begehren dieser Gruppe wurde auf dem Dach der Schule in der Anton Kriegergasse eine 2kWp-Photovoltaik Anlage errichtet. Mittels dieser Anlage soll umweltfreundlicher Strom erzeugt werden, um so das Bewusstsein für erneuerbare Energien auszubauen und zu stärken. Die Finanzierung wurde durch private Spenden, einige Parteien und Förderungen der Stadt Wien auf die Beine gestellt. Zusätzlich dazu hat die Gruppe einen regelmäßigen Solarstammtisch organisiert. Im Herbst 2010 konnte nach langer Vorbereitungszeit endlich die Anlage auf dem Dach der Schule errichtet und im Mai 2011 durch den Bezirksvorsteher Manfred Wurm eröffnet werden. Es ist die erste Anlage auf einer Schule im Bezirk, die umweltfreundlichen Strom produziert. Es soll Beispiel sein für viele andere, auch in diese zukunftsträchtige Technologie zu investieren. Auf dem Weg zum Abschluss dieses Projekts setzte die Agendagruppe viel Engagement ein, denn immerhin mussten auch viele Spenden zur Finanzierung aufgetrieben werden. Von Seite der Schule war der Lehrer Manfred Car als Verantwortlicher im Einsatz. Mit einem großen Transparent am Schornstein der Schule wird ein sichtbares Zeichen für die Solarenergie gesetzt.

Gegründet wurde die Gruppe aus Interessierten des Bezirks, die zum Großteil schon Spezialisten auf dem Gebiet der erneuerbaren Energien waren. LehrerInnen und SchülerInnen des ORG 23 schlossen sich der Gruppe an um gemeinsam die Errichtung des Solarkraftwerks zu realisieren. Seit dem Jahr 2005 finden aufgrund der Initiative von Frau Morocutti, der Gründerin

der Gruppe und Pionierin auf dem Gebiet, monatliche Stammtische mit Diskussionen und Vorträgen zum Thema statt.

Finanziert wurde das Projekt zu etwa 60 Prozent aus privaten Spenden und 40 Prozent wurden von der Stadt Wien beigesteuert.

**Agendagruppe Grünplan 23:** Da in den letzten Jahren der ehemals so grüne Randbezirk zunehmend mehr verbaut wurde, war es an der Zeit einen koordinierten Grünraumplan für den Bezirk zu erstellen. Die wichtigsten Ziele der Gruppe sind daher Strategien zum Thema Grün im 23. Bezirk zu entwickeln, Arbeiten zum Thema Grünplan- und -gürtel zu verfassen, an konkreten Beispielen Verbesserungen aufzuzeigen, Schaffung eines Forums für alle Interessierten und am wichtigsten die Erhaltung und den Ausbau vom Grünraum im Bezirk. Die Gruppe besteht aus 11 Mitgliedern, die sich etwa ein Mal im Monat treffen um am Projekt weiterzuarbeiten. Aus dieser Gruppe entstand auch die Gruppe Radwege.

Der Bezirk bietet in der grünen Hinsicht viel Potential. Aber da im Wiener Planungsrecht keine generelle bezirksweite Planung vorgesehen ist, hat diese Gruppe mit sehr viel Engagement begonnen einen Plan mit Vernetzungselementen zu erstellen. Dazu gab und gibt es laufend Gespräche mit VertreterInnen der Bezirks- und Stadtverwaltung.

„Für die Agendagruppe Grünplan 23 ist das Vorhandensein von ausreichend Grünraum ein wichtiger Indikator für die Lebensqualität und Wohnzufriedenheit im Bezirk“<sup>78</sup>. Vor allem junge Familien zieht es deshalb in diesen Bezirk, der Wunsch nach Grünraum ist sehr groß, am liebsten natürlich im eigenen Garten. Da sich aber nicht jeder diesen Wunsch erfüllen kann, so ist es zumindest wünschenswert allgemein öffentliche Grünflächen als Erholungsraum in der Wohnumgebung zu haben. Da diese aber aufgrund der starken Verbauung immer mehr abnehmen, hat es sich die Gruppe zur Aufgabe gemacht öffentlich auf diesen Missstand hinzuweisen. Dies geschieht in diversen öffentlichen Diskussionsveranstaltungen und Vorträgen.

Als Entgegenkommen fordert die Gruppe von der Stadt Wien ein so genanntes Grünflächenmanagement. „Zur Veranschaulichung des Flächenverbrauchs wurde ein Plan mit den letzten noch vorhandenen zusammenhängenden großen Freiflächen und einem Netzwerk kleinerer und mittlerer Grünflächen erstellt. Die Schnelligkeit mit der die Flächen schwinden und [...] lässt sich schon dadurch veranschaulichen, dass einige auf dem Plan festgehaltenen Flächen gar nicht mehr als Grünflächen vorhanden sind“<sup>79</sup>. Erreicht hat die Gruppe damit, dass sie in Raumordnungsverfahren schon vor dem Beschluss neuer Pläne eingebunden wird. Die

---

<sup>78</sup> <http://la21wien.at/die-la-21-bezirke/23-bezirk/gruppen>

<sup>79</sup> <http://la21wien.at/die-la-21-bezirke/23-bezirk/gruppen>

Stadt hat Bereitschaft gezeigt, bei Neubeauungen mindestens ein Drittel Grünfläche zu erhalten oder neu zu schaffen.

Der Zustand, in dem die Gruppe den Bezirk gerne sehen würde, wäre ein Bezirk mit möglichst großen zusammenhängenden Grünflächen, aktivem Grünraum und ausreichend Wegen, die den Verzicht auf das Auto schmackhaft machen sollen. Der öffentliche Raum als Ort der Begegnung.

**Agendagruppe Zaubergarten:** diese Gruppe wurde gegründet, um Kindern spielend den Umgang mit der Natur beizubringen. Gleichzeitig damit werden fremde Kulturen zusammengeführt, Sprachbarrieren ausgeräumt und Freundschaften aufgebaut. Gemeinsam pflanzen, ernten und betreuen die Kinder, während Geschichten erzählt werden und vieles mehr. Die Ziele dieser Agendagruppe sind es, den Umgang mit der Natur zu erlernen, einander zu respektieren und miteinander zu arbeiten und zu lernen, welche Pflanzen und Tiere es gibt. Die nächsten geplanten Projekte sind eine Vogeltränke zu bauen, die verschiedenen Pflanzen in verschiedenen Sprachen zu beschildern, ein Kürbisblütenfest und eine Märchenstunde im Zaubergarten. Bisher wurde gemeinsam ein Garten geschaffen, in dem gemeinsam gearbeitet, gegossen und geerntet wird. Das soziale Klima im Wohnumfeld konnte verbessert werden, Aggressionen zwischen den Kindern konnten reduziert werden. Von Wiener Wohnen konnte eine Zusage erreicht werden, wonach der Garten ein fixer Bestandteil des Gemeindebaus ist, ein Verein wurde gegründet, ein Nutzungsvertrag abgeschlossen und ein neuer, größerer Gartenteil konnte abgegrenzt werden.

**Agendagruppe Kunst findet Stadt:** auf diese Gruppe wird im folgenden Punkt näher eingegangen und deshalb wird sie hier nicht ausführlich beschrieben.

**Agendagruppe Sicheres Queren:** da diese Gruppe ihre Vorstellungen erfolgreich umsetzen konnte, wurde sie bereits im Herbst 2008 aufgelöst. Vier Jahre lang wurde versucht aufgrund persönlicher Erfahrungen und Kenntnis der Situation, die Verkehrssicherheit im Bezirk zu erhöhen. Die zwei wichtigsten Verbesserungen wurden im Kreuzungsbereich Knotzenbachgasse und Gatterederstrasse und im Kreuzungsbereich Endresstrasse und Maurer Lange Gasse erreicht.

## **6.2 Eine Fallstudie im 23.Bezirk: Kunst in Liesing**

Insgesamt wurden für diese Fallstudie sechs Agenda Bezirke untersucht und eine Projektgruppe als Fallstudie herangezogen. Die Auswahl der Gruppen erfolgte vom Agendabüro gemeinsam mit der Steuerungsgruppe des Bezirks. Folgende Kriterien wurden für die Auswahl festgesetzt:

eine Projektdauer von mindestens einem Jahr, eine Art „Vor-Ergebnis“, starke Zusammenarbeit aller Beteiligten und wenn möglich ein typisches Beispiel für den Bezirk. In Liesing wurde die Gruppe Kunst für diese Erhebung ausgewählt. Die Gruppe will durch ansprechende Gestaltung des Bezirks Kunst und Kultur in den Alltag der LiesingerInnen einfließen lassen. So wurde aus der Projektidee „Kunst an der Liesing“ die Agendagruppe „Kunst in Liesing“. Als Auftaktveranstaltung wählte man eine Ausstellung der Kunstwerke der Gruppenmitglieder. Das nächste Ziel war die Planung und Errichtung des ersten Teils der Kunstmeile an der Liesing. Die Kunstmeile ist jener Teil entlang des Liesingbach, an dem Kunstobjekte anzutreffen sind. Kunstobjekte sollen „entlang der Liesing durch den Kontrast von Kunst und Kultur, Kommunikation, Diskussion, Aktion und Interaktion unterschiedliche Akzente setzen“<sup>80</sup>. KünstlerInnen und Interessierte aus dem Bezirk versuchen im Jahrenabstand Objekte aus unterschiedlichen Materialien entstehen zu lassen. Die Kunstmeile meint, dass mit dem Verwenden von ökologischen Materialien wie Holz und Natursteinen ein Schritt zum Erreichen einer nachhaltigen Entwicklung geschaffen werden kann.

### **6.2.1 Chronologie der bisherigen Arbeit**

2004 wird die Arbeitsgruppe in den Stand einer Agendagruppe erhoben. Im Januar 2005 gab es eine Vernissage im Agendabüro, im folgenden Juni wurde mit dem Wohlfühlweg an der Liesing, die erste Etappe der Kunstmeile eröffnet. Ende November desselben Jahres wurde aufgrund des Erfolges die zweite Etappe beschlossen. Im September 2006 gab es im Kaufpark Alt-Erlaa eine Ausstellung der Künstler. Nur einen Monat später wurde mit der „Baum-Art“ der zweite Schritt der Kunstmeile umgesetzt.

### **6.2.2 Arbeitsweise der Gruppe**

Die Gruppe, deren Umsetzung einer einzelnen Teilnehmerin zu verdanken ist, konnte in den ersten Agendaforen große Zustimmung in ihrer Arbeit finden. Nach der Ausstellung im Januar 2005 gesellten sich neun weitere KünstlerInnen zur Agendagruppe. Da es nach Abschluss des Projektes „Wohlfühlweg“ aber zu einigen Differenzen kam, gab es mit dem Abgang der Initiatorin personelle Veränderungen in der Gruppe. Neue Mitglieder kamen dazu. Auch die Führungsweise der Gruppe veränderte sich. Wurde sie zuerst von einer starken Persönlichkeit geleitet, geht es in der neu strukturierten Gruppe sehr homogen und hierarchielos zu. Die

---

<sup>80</sup> Zitat: siehe Ornetzeder (2006), Seite 6

Kooperation in der Gruppe funktioniert gut und die unterschiedlichen Talente können bestmöglich genutzt werden. Die Kerngruppe umfasst sechs Personen, wobei zwei davon hauptberufliche KünstlerInnen sind. Die Treffen finden alle zwei Monate im Agendabüro statt. Knapp vor großen Projekten häuft sich die Anzahl der Treffen. Bis auf zwei Mitglieder wohnen alle im Bezirk, die Altersspanne liegt zwischen Anfang 20 und Ende 60. Das wohl wichtigste Motiv der TeilnehmerInnen ist das Engagement für den Bezirk und das Knüpfen von neuen Kontakten.

Die Kommunikation der Gruppe erfolgt über das Agendabüro und läuft vor allem über einen E-Mail Verteiler. Allerdings wird in dringenden Fällen auch die telefonische Kontaktaufnahme beschritten. Dies hängt auch mit dem Alter der TeilnehmerInnen und deren Unvertrautheit mit elektronischen Medien zusammen. Das macht den Kommunikationsfluss zeitweise recht kompliziert. Trotzdem wird das Klima in der Gruppe von den Mitgliedern als sehr gut beschrieben, der Kommunikationsfluss nur als mittelmäßig. Entscheidungen werden meist im Konsens getroffen, eingebrachte Ideen werden positiv aufgenommen, auch wenn es hie und da zu Diskussionen kommen kann.

Da das Thema der Gruppe kein konfliktreiches ist, werden Konflikte im Vorfeld vermieden oder gelöst. „Einzig und allein innerhalb der Gruppe hat sich ein Konflikt zwischen den KünstlerInnen entbrannt, was letztendlich nach dem ersten Teil des Wohlfühlweges zu einer Neuformierung der Agendagruppe führte“<sup>81</sup>. Auslöser waren Unstimmigkeiten über die weitere Umsetzung der Kunstmeile.

### **6.2.3 Zusammenarbeit mit anderen Gremien**

Die Gruppenmitglieder bekennen sich zu einer hohen Bereitschaft zur Zusammenarbeit und entsprechender Offenheit dafür. Wobei die Zusammenarbeit mit dem Agendabüro am besten funktioniert. Vor allem die Unterstützung bei den ersten Projekten wird besonders hervorgehoben.

Die Bezirkspolitik hat natürlich als Entscheidungsträger eine wichtige Rolle im Agenda Prozess inne. Schließlich ist auch ein/e Vertreter/in jeder Partei Mitglied im Steuerungsgremium.

---

<sup>81</sup> Ornetzeder (2006), Seite 12

„Involviert in diesem Projekt sind die MA45 (Wasserbau) und die MA49 (Forstamt) – beide werden von der Agendagruppe, dem Agendabüro und auch der Bezirkspolitik als äußerst unterstützend wahrgenommen. Die Magistrate helfen nicht nur mit Geräten aus, sondern haben sich auch als Sponsoren ausgezeichnet“<sup>82</sup>. Neben den Magistraten gab es aber auch einzelne anderen Firmen als Sponsoren. Sowohl Steine, als auch Bäume, Farben und Lacke wurden kostenlos zur Verfügung gestellt.

Die Gruppe sieht sich selbst als einen guten Beitrag zur Imagestärkung des Bezirks, da ihre Arbeit einen positiven künstlerischen Beitrag leiste. Sie sehen ihren Beitrag als nachhaltig, nicht nur auf ökologischer Basis, sondern auch in der Hinsicht, dass sie selbst durch diese geschaffenen Objekte vor den Vorhang treten konnten und so Publicity erlangen konnten.

Doch es sind auch einige Kritikpunkte anzubringen. Nummer eins ist die Projektfinanzierung. Für Künstler gibt es im Normalfall eher wenige Möglichkeiten des Sponsorings, meist müssen sie ihre Kunst gratis zur Verfügung stellen. Innerhalb der Agenda ist keine Finanzierung vorgesehen und dies wird ihr auch negativ zugeschrieben. Trotz dieses Hindernisses ist es der Gruppe gut gelungen, Sponsoren aufzutreiben und finanzielle Unterstützung seitens der Bezirkspolitik zu bekommen. An dieser Stelle merkte die Gruppe an, dass es schön wäre schon im Vorfeld die Finanzierung und Kostenplanung zu klären. Auch kommt hier der Wunsch zu Tage, dass sich die Agenda um das Sponsoring derartiger Gruppen kümmern sollte. Dadurch könnte man auch verhindern, dass Aktivisten für die Umsetzung in ihre Privattasche greifen müssen. Ein zweiter Kritikpunkt betrifft die Öffentlichkeitsarbeit. Diese sollte dahingehend verbessert werden, dass zum Beispiel die Bezirkszeitungen rechtzeitig über geplante Veranstaltungen informiert werden. Auch das Medium Fernsehen könnte für die Präsentationen genutzt werden.

### **6.3 Mitreden-Mitarbeiten-Mitgestalten**

Miteinander reden ist einer der wichtigsten Grundsätze in der Lokalen Agenda 21 Liesing.

In den ersten drei Jahren des Agendaprozesses gründeten sich acht Agendagruppen, die ein breites Themenspektrum abdecken. In zahlreichen Sitzungen wurden zum Beispiel Vorschläge zur Verbesserung der Verkehrssituation ausgearbeitet, die Grünraumflächen des Bezirks

---

<sup>82</sup>Ornetzeder (2006), Seite 10

analysiert und vieles weitere. „Podiumsdiskussionen und Gesprächsrunden schufen eine Plattform für die Anliegen unterschiedlicher Generationen und Kulturen“<sup>83</sup>.

Am Beginn standen vielfach noch Einzelinteressen im Vordergrund, im Laufe des Prozesses kam immer mehr das allgemeine Interesse in den Mittelpunkt des Interesses.

Die Umsetzung einer Idee ist das Ziel jeder Agendagruppe. Zum Beispiel wurden Schutzwege errichtet, Radwege markiert und einzelne andere Maßnahmen zur Verkehrssicherheit eingerichtet. Doch beschränkt sich die Mitwirkung des Bezirks nicht nur auf bauliche Maßnahmen, ein wesentlicher Punkt ist auch die Bewusstseinsbildung. Durch die erneute Verlängerung des Agenda Prozesses in Liesing ist ein weiteres Arbeiten auf Nachhaltigkeit möglich geworden.

#### **6.4 Die Steuerungsgruppe im Bezirk**

Nach dem Prinzip der Nachhaltigkeit zu arbeiten, die Förderung der Bevölkerungsbeteiligung und Gender Mainstreaming sind die Grundsätze nach dem die Liesinger Steuerungsgruppe agiert. Die Gruppe setzt sich zusammen aus dem Bezirksvorsteher, den Bezirksvorsteher-StvIn, je ein/e VertreterIn einer Partei aus der Bezirksvertretung die die LA21 unterstützen und einer BürgerInnenvertretung. Beratende Mitglieder sind der Büroleiter des 23.Bezirks, ein/e VertreterIn des Vereins LA21 Wien und das Agenda TrägerInnen Team <sup>23</sup>. Natürlich können für Mitglieder der Steuerungsgruppe auch StellvertreterInnen bestimmt werden. Während einer Reihe von Vorgängen ist die Steuerungsgruppe die Schnittstelle zwischen dem Agenda Team und der Bezirksvertretung. Dabei hat sie eine Reihe von Aufgaben über, einige seien hier kurz erwähnt:

- Vernetzung aller beteiligten TeilnehmerInnen
- Beschlüsse über die Geschäftsordnung
- Unterstützung der Agendagruppen
- Steuerung des Agendaprozesses
- Empfehlungen von Agendaprojekten an die Bezirksvertretung

Die Öffentlichkeit an Entscheidungen teilnehmen zu lassen, welche ihr unmittelbares Umfeld betreffen, ist ein wichtiger Bestandteil des modernen Politikverständnisses. Die Agenda 21 meinte 1992 dazu: „Eine Grundvoraussetzung für die Erzielung einer nachhaltigen Entwicklung ist die umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit an der Entscheidungsfindung“<sup>84</sup>. Für sie

---

<sup>83</sup> Lokale Agenda 21 Wien: 2007 Nachlese, Seite 90

<sup>84</sup> Lokale Agenda 21 Wien- 2007 Nachlese, Seite 49

gehören nachhaltige Entwicklung und Beteiligung genauso zusammen wie Demokratie und Beteiligung. Nachhaltig zu agieren bedeutet also politisch tätig zu werden. Viele Menschen wollen sich nicht darauf beschränken lassen, in regelmäßigen Abständen wählen zu gehen. Ihnen ist es ein Anliegen, sich für die Gemeinschaft und ihr Lebensumfeld zu engagieren. Politik und Verwaltung werden hier gefordert, dies zu ermöglichen und zu fördern. Das kann aber nur gelingen, wenn „Nachhaltigkeit“ als wichtiger Begriff in seiner konkreten Bedeutung jedem klar ist. Politik und Verwaltung hier zu fordern kann vielfältigen Nutzen für die Gemeinschaft bringen. Denn Beteiligung stärkt nicht nur die demokratische Kultur, sondern auch den sozialen Zusammenhalt in Gemeinschaften und die Entwicklung von Verantwortungsbewusstsein für Gemeinziele.

Gemeinsam erarbeitete Lösungen sind ausgewogener und haltbarer, weil sie auf breiter Basis entwickelt und beschlossen wurden. Das kann aber nur geschehen, wenn die notwendigen Rahmenbedingungen geschaffen und die Qualitätsstandards eingehalten werden.

Es gibt zahlreiche Faktoren, die über das Gelingen von Öffentlichkeitsbeteiligung mitentscheiden können: ausgewogene Beteiligung aller relevanten Gruppen, Klarheit über alle vorgenommenen Schritte, transparente Kommunikation und viele andere. Wichtige Fragen sind im Vorfeld von den Schnittstellen Politik und Verwaltung zu klären: Was ist Auftrag und Ziel? Wer ist für was zuständig? Wer entscheidet? Welche Entscheidungsspielräume gibt es? Was geschieht mit den Ergebnissen?

Die Steuerungsgruppen haben in den letzten Jahren zu einer Konkretisierung des Begriffs der Öffentlichkeitsbeteiligung gearbeitet. Als Ergebnis liegen Arbeitsblätter bzw. Checklisten vor.

## **6.5 Direkte Demokratie in Deutschland**

Im Grundgesetz steht, dass dem Bundesvolk „keine direktdemokratischen Entscheidungsrechte zugestanden werden.“<sup>85</sup> Doch was die kommunalpolitische Ebene betrifft, steht im Grundgesetz, dass sie dort ausdrücklich vorgesehen sind. Die viel gelobte Gemeindeversammlung blieb allerdings in den neuen Landesverfassungen und – gesetzgebungen nicht viel mehr als eine selten angewandte Eigenheit. So waren verbindliche kommunale Institutionen erst nur in

---

<sup>85</sup> Wollmann, Hellmut (2008), Seite 74

Baden-Württemberg, seit 1956, landesgesetzlich geregelt. Erst in den 1990er Jahren kam ein Reformschub, der schließlich zu kommunalen Referenden in allen Bundesländern führte. Damit ein Referendum eingeleitet werden kann, sind je nach Regelung Antragsquoren zwischen 10 und 20 Prozent der Wahlberechtigten vorgesehen. Wenn ein Bürgerbegehren dieses Quorum erreicht hat, kommt es zu einer Bürgerentscheid. Das Bürgerbegehren ist erreicht, wenn es von der Mehrheit der Abstimmenden unterstützt wird und ein Quorum zwischen 25 und 30 Prozent überschreitet. In Bayern reicht die einfache Mehrheit der abgegebenen Stimmen. Allerdings beschränkt die Mehrheit der Gemeindeordnungen die abzustimmenden Gegenstände auf wichtige Gemeindeangelegenheiten.

In den Anfangsjahren der 1990er wurde von den kommunalen Referenden kaum Gebrauch gemacht. „Zwischen 1956 bzw. 1990 und 1999 wurden in den insgesamt rund 15.000 Gemeinden der Bundesrepublik nicht mehr als 1.593 Bürgerbegehren initiiert und 1.082 Bürgerentscheide durchgeführt, von denen 868 (= 80 Prozent) auf Bürgerbegehren und die restlichen auf Ratsbegehren zurückgingen.“<sup>86</sup> Zwar konnten Bürgerentscheid und Bürgerbegehren als direktdemokratische Mittel erst schrittweise Fuß fassen, doch hat sich dadurch das Machtverhältnis zwischen Bürgern, Kommunalvertretung und Bürgermeistern deutlich verändert. Langsam wird ein System sichtbar in dem sich die bisher bekannten Strukturen der repräsentativ-demokratischen Strukturen zugunsten direktdemokratischer Elemente zurücknehmen. Besonders durch die Möglichkeit der Abwahl des Bürgermeisters wurden direktdemokratische Vorkehrungen getroffen, die versuchen sollen die Machtbalance zu halten.

In den Bundesländern wurden die Beteiligungsformen zu unterschiedlichen Zeiten eingeführt. Baden-Württemberg führte das Bürgerbegehren und den Bürgerentscheid bereits 1956 mit einem kommunalen Referendum ein. In den anderen Bundesländern setzte erst in den 1990er Jahren ein Regelungsschub ein.

Im internationalen Vergleich hat Deutschland eine starke lokale Selbstverwaltung. „Neben den institutionell garantierten Formen der politischen Beteiligung kommt stärker informellen Akteuren, wie Bürgerinitiativen und Selbsthilfegruppen, städtischen Protesten und Bürgerbewegungen in der Demokratisierung lokaler Politik eine Schlüsselrolle zu.“<sup>87</sup> Als Beispiel dienen hier viele lokale Projekte und Experimente, die seit dem Vormärz in Deutschland hervorgebracht wurden. Bürgerinitiativen haben seither deutlich zur Wiederbelebung kommunaler Demokratie beigetragen. Sie haben die lokale Öffentlichkeit belebt und damit das Konfliktbewusstsein der Bevölkerung geschärft, konkrete Alternativen entwickelt und neue Ziele für die Kommunen definiert.

---

<sup>86</sup> Wollmann, Hellmut (2008), Seite 75

<sup>87</sup> Roth, Roland, in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (1999), Seite 2

Bürgerinitiativen gelten in Deutschland als DIE Form lokaler Mobilisierung – von unten. Darin werden gemeinsame Interessen der BürgerInnen gebündelt. Seit Ende der 1960er Jahre erreichten solche Initiativen immer mehr Verbreitung, ein gemeinsames Selbstbewusstsein wurde entwickelt. In den 1970er Jahren konnten sie deutlich an Bedeutung zugewinnen. Trotzdem gab es bereits zu dieser Zeit erste Formalisierungsprozesse, dadurch sichtbar geworden, dass sich einige Initiativen dauerhafte Formen durch eingetragene Vereine gaben. Sie vernetzten sich regional und schlossen sich zu themenbezogenen Initiativen zusammen. In den 80er Jahren erhöhte sich die Protestintensität deutlich, wodurch sie aber auch durch ihre Alltäglichkeit den Überraschungscharakter verloren.

Nach dem Modell der Bürgerkommune Ende der 1990er Jahre gibt es mittlerweile in allen Bundesländern das Referendum. Die Institutionen Bürgerbegehren und Bürgerentscheid sind Kernstücke unmittelbarer Bürgerbeteiligung in der Gemeindeordnung aller deutschen Bundesländer. Damit haben die BürgerInnen das Recht wichtige kommunale Angelegenheiten zwischen den Wahlen in Bürgerbegehren aufzuzeigen und in einem Bürgerentscheid darüber abzustimmen. Wenn dies nicht geschieht, entscheidet der Gemeinderat im Sinne der Bürgerinitiative im Vorhinein selbst. „Die Einführung dieser Instrumente trägt der wachsenden Bereitschaft eines größeren Teils der Bevölkerung Rechnung, sich in Einzelfragen zu engagieren und Sachfragen unmittelbar mit zu entscheiden.“<sup>88</sup> Damit wird den BürgerInnen eine verstärkte Teilnahme an der Demokratisierung ermöglicht. Diese ist außerdem eines der fünf Ziele der Bürgerkommune.

Diese wurde seit Ende der 1990er Jahre immer mehr als Leitbild für die Kommunalverwaltung und –vertretung in den Modernisierungsprozess eingebracht. Sie zielte auf die Neugestaltung des Kräftedreiecks BürgerInnen, PolitikerInnen und Verwaltung. Der Bürger nimmt nicht nur mehr die Rolle des Kunden des Dienstleistungsunternehmens ein, sondern steigt zum Auftraggeber und Mitgestalter auf. „Diese ermöglichen ihm insbesondere mit den Formen des Bürgerbegehrens und Bürgerentscheids als dem Kernstück unmittelbarer Bürgerbeteiligung in der Gemeindeordnung aller Bundesländer, wie zB. der NGO, bei wichtigen Kommunalangelegenheiten mitzubestimmen.“<sup>89</sup>

Die Bürgerkommune ist also das neue Zusammenwirken von repräsentativen, direkten und kooperativen Demokratieformen und erweitert so die bisherigen Beteiligungsformen der BürgerInnen.

Laut Wollmann gibt es eine Reihe von direkt-demokratischen Einrichtungen, die den Bürgern beim Ausdrücken ihrer Interessen behilflich sein sollen. Die Gemeindeversammlung ist eine

---

<sup>88</sup> Schlosser (2005), Seite 10

<sup>89</sup> Schlosser (2005), Seite 16

Versammlung, bei welcher alle Wahlberechtigten verbindlichen Entscheidungen fällen dürfen. Lokale Bürgerbegehren und –entscheidungen wurden erstmals durch die Gemeindeordnung von Baden-Württemberg vom 25. Juli 1955 eingeführt. Die Direktwahl des Bürgermeisters und Landrats gab es nach 1945 nur in Bayern und Baden-Württemberg. Beide wurden direkt von den BürgerInnen gewählt, wobei der Bürgermeister über eine umfangreiche Zuständigkeits- und Machtfülle verfügt.

### **6.5.1 Bürgerbegehren**

Dies ist ein von den BürgerInnen gestellter Antrag, einen Bürgerentscheid durchzuführen und gehört damit zu einem der traditionellen Elemente direktdemokratischer Willensbildung. Wenn zur gleichen Sache innerhalb der letzten drei Jahre bereits ein Bürgerbegehren stattgefunden hat, ist ein neuer Antrag als unzulässig anzusehen. Das Mindestquorum für das Zustandekommen eines Bürgerbegehrens ist in den Ländern unterschiedlich geregelt und benötigt 10 bis 20 Prozent von Unterschriften Wahlberechtigter. In einigen Bundesländern gibt es auch eine prozentuelle Staffelung, welche mit steigender Gemeindegröße sinkt. Das unterstreicht die Tatsache, dass die Mobilisierung in größeren Städten schwieriger ist als in kleineren Orten.

### **6.5.2 Bürgerentscheid**

Wenn das Bürgerbegehren Erfolg hat, kommt der Bürgerentscheid an die Reihe. Dieser ist die Entscheidung einer wichtigen Gemeindeangelegenheit durch die BürgerInnen. Für die Abstimmung wird in den meisten Bundesländern einerseits verlangt, dass das Begehren von der einfachen Mehrheit der abstimmenden Berechtigten gebilligt wird und andererseits, dass die zustimmende Mehrheit eine Mindestzahl an Stimmberechtigten erreicht. Diesem Abstimmungsquorum, welches in den Ländern nach den gesetzlichen Regelungen zwischen 25 und 30 Prozent der Wahlberechtigten bedeutet, liegt das Ziel zugrunde, dass sich Zufallsmehrheiten durchsetzen. Die Wirkung eines solchen Entscheids ist ein Ratsbeschluss welcher innerhalb von zwei Jahren nur durch einen neuen Entscheid aufgehoben werden kann. Die kommunalen Referenden müssen sich mit wichtigen Gemeindeangelegenheiten befassen und beschränken sich auch auf diese. Manche Kommunalverfassungen sagen, dass es dazu Positiv- und Negativkataloge geben soll, in welchen die Angelegenheiten aufgezählt werden, für die Bürgerbegehren unzulässig sind. Diese unzulässigen Themen haben oft die innere Organisation der Kommunalverwaltung, die kommunalen Finanzen und die Haushaltssatzung zum Inhalt.

### **6.5.3 Bürgermitwirkung durch Wahlen und in Ausschüssen**

Hier sei das Kumulieren und Panaschieren sowie die Urwahl und Abwahl des Bürgermeisters genannt. Das Kumulieren ist die Häufung mehrerer Stimmen auf bevorzugte Kandidaten. Innerhalb einer Liste kann ein Kandidat bis zu drei Stimmen vergeben. Panschieren dagegen ist die Verteilung der Stimmen auf mehrere Listen. Durch diese beiden Möglichkeiten erhält der Bürger die Chance auf die von den Parteien vorgegebenen Listen und personelle Zusammenstellung Einfluss zu nehmen. Durch diese große Flexibilität des Wahlsystems ist ein hohes Maß an Beteiligungschancen gegeben. Dadurch kann der Bürger durch Einsatz dieser beiden Möglichkeiten die Entscheidung über die personelle Besetzung des wichtigsten Amtes, inklusive der Kommunalkörperschaft selbst beeinflussen. Wer mehr als die Hälfte der Stimmen hat, gilt als gewählt. Wenn notwendig, findet ein zweiter Wahlgang statt. In einigen Bundesländern können die BürgerInnen ihren Bürgermeister auch abwählen.

Die Einberufung von BürgerInnen mit Expertenwissen als beratende Mitglieder in Ratsausschüssen führte nach dem Zweiten Weltkrieg zur Einführung dieser Institution in sehr vielen Gemeindeordnungen. Die Zahl ebendieser darf die der Gemeinderäte in den einzelnen Ausschüssen allerdings nie erreichen.

## **6.6 Agenda 21 in Deutschland**

Die Agendaprozesse in Deutschland sind sehr vielfältig. Vom Dorf bis zur Großstadt bemühen sich Kommunen um die Umsetzung solcher Prozesse. Die Vielfalt besteht deshalb, weil viele Institute, Verbände und Organisationen Recherchen über die LA21 betrieben und teilweise auch veröffentlicht haben.

1996 gab es in 21 deutschen Städten eine Umfrage zum Entwicklungsstand der LA21. Viele glaubten bereits nach kurzer Zeit, dass die Aufgaben erledigt waren. Die erneute Umfrage 1999 zeigt, dass dies drei Jahre davor nicht der Fall war. Prozesse wurden nicht nur gestartet, sondern es waren bereits erste Erfolge zu verzeichnen, ebenso stoßen erste Kooperationspartner zum Projekt. 150 Städte sahen die Entwicklung einer Lokalen Agenda 21 als ihre Aufgabe an. Wie in vielen anderen Agenda Staaten auch, werden in Deutschland einige notwendige Themen als Qualitätsanforderung an eine LA21 gestellt. Der Themenbereich der Ökologie bildet in vielen Kommunen einen Handlungsschwerpunkt. Aber auch soziale Themen konnten an Bedeutung gewinnen. Durch diesen Umstand wurden in den Kommunalverwaltungen nicht nur Umwelt- und Planungsämter eingebunden, sondern auch immer mehr Wirtschafts- und Sozialämter. Aber

nicht nur Ökologie und Soziales sind wichtige Betätigungsfelder, auch Öffentlichkeitsarbeit, Bauen und Wohnen sind wichtige Arbeitspunkte in einem LA21 Prozess.

Die Agenda-Kommunen arbeiten mit einem Ansatz, welcher darauf abzielt, dass sich die teilnehmenden Gruppen gegenseitig beeinflussen. „Ein breites Spektrum von Vereinen, Institutionen und gesellschaftlichen Gruppen bedingt eine Vielzahl verschiedener Ansichten, Interessen und Ziele. Wenn alle ihre Anregungen einbringen, werden aufgrund der differenzierten „Herkunft“ [...] alle Handlungsfelder der Nachhaltigkeitskonzeption [...] in den Prozess eingebracht.“<sup>90</sup>

1999 hatten 27 Prozent der teilnehmenden Städte ein Leitbild aufgestellt, weitere 51 Prozent waren in Vorbereitung dessen und 21 Prozent hielten eine Leitbilderstellung nicht für notwendig. Dies kann damit argumentiert werden, dass Leitbilder als zeitaufwendig und schwierig angesehen werden. Positivere Entwicklungen zeigen das Leitbild als zentralen Kern der LA21 und Leitlinie für die Zusammenarbeit von politischen Gremien und Verwaltung. Auch die Öffentlichkeitsarbeit fällt in diesen Bereich. Nach dem Motto „Agenda geht uns alle an“, soll das Bewusstsein in der Bevölkerung über die Ziele und die notwendigen Verhaltensänderungen geschärft werden. Den BürgerInnen müssen konkrete Informationen über Ziele und Maßnahmen gegeben werden, sie müssen aber ihrerseits den Kommunen auch ihre Wünsche und Anregungen mitteilen, so dass diese entsprechend handeln können. Denn die Bereitschaft zur Mitarbeit wird dann viel eher geweckt, wenn eine Betroffenheit zumindest in Teilen der Bevölkerung auszumachen ist. Wissen über die Agenda wird über verschiedenste Weisen verbreitet: Ausstellungen, Vorträge und Informationsmaterial, aber auch Bürgerversammlungen, Anhörungen, Planungszellen und Zukunftswerkstätten können diesen Zweck erfüllen. Doch bemängeln einige Städte, das mangelnde Interesse der regionalen und überregionalen Presse. Andere Städte wiederum sprechen zwar von intensiver Berichterstattung, dass aber trotzdem kein oder zu wenig Interesse bei der Bevölkerung geweckt wurde. Die Presse rechtfertigt sich mit zu allgemein formulierten Aussagen seitens der LA21. Trotz so mancher Hindernisse in der Informationsbeschaffung, konnten über zwei Drittel der Agendagemeinden neue Kooperationspartner aus verschiedenen Lebensbereichen gewinnen. „Lokale „Agenda 21“-Prozesse fördern neben der Kooperation zwischen der Verwaltung und externen auch die Zusammenarbeit zwischen den externen Akteuren. Neue Kooperationen entstehen z.B. zwischen Nichtregierungsorganisationen und lokalem Gewerbe. [...] Wenn vorhandene Berührungspunkte erst einmal überwunden und [...] abgebaut sind, finden

---

<sup>90</sup> Rösler, Cornelia, in: Heinelt, Hubert/ Mühlich, Eberhard (2000). Seite 16

Diskussionen zunehmen untereinander statt und nicht mehr ausschließlich linear in Richtung Politik.“<sup>91</sup>

Zu den Hemmnissen und Erfolgen kann hier nicht viel gesagt werden, sie sind den österreichischen Faktoren ziemlich ähnlich, - zum Beispiel das Fehlen von finanziellen Mitteln oder ausreichendem Personal.

## **6.7 Die Phasen der Entwicklung in Deutschland**

### **6.7.1 Anfangsphase von 1992 bis 1998**

In dieser Phase standen Umweltthemen und Projektarbeit im Mittelpunkt der lokalen Agendaarbeit. Doch die Arbeit an sich und das Ziel der nachhaltigen Entwicklung waren damals noch ziemliches Neuland. Erhebliche Widerstände mussten überwunden und Vertrauen aufgebaut werden. 1997 gab es in Bayern erst 80 Gemeindebeschlüsse für eine LA21. Das beste Beispiel für eine Vorreiterrolle waren die LA21 Köpenick in Berlin, die LA21 Münster und in Bayern die Stadt München.

### **6.7.2 Wachstumsphase 1998 bis 2002**

Den Wendepunkt zu dieser Phase stellt der Rio plus 5 Erdgipfel in New York dar. Die Erfahrungen der ersten Phase wurden ausgewertet und führten in der Folge zu einer Reihe von Verbesserungsmaßnahmen. In Bayern ist daraus die Komma-21-Zentrale entstanden, wobei es um bessere Rahmenbedingungen für erfolgreiche Agenda Prozesse ging. In dieser Phase geriet in Deutschland der Agenda Prozess nach Reduzierung öffentlicher Gelder ins Stocken. Dazu kamen je nach Stärke des persönlichen Engagements mehr oder minder hohe Frustration. Um den Prozess wieder anzukurbeln wurde 2001 die Deutsche Gesellschaft Agenda 21 und 2002, die deutschlandweite Servicestelle LA21, sowie auf Landesebene der bis dahin einzige Landesverband in Hessen gegründet. Neben der Förderung des ehrenamtlichen Engagements will der Landesverband besonders wirtschaftliche Projekte aufwerten.

### **6.7.3 Qualitätsphase ab 2002**

Mittlerweile ist die LA21 zur einer Selbstverständlichkeit und einer weltweiten Bewegung geworden. Auf dem Weltgipfel von Johannesburg 2002 wurde Bilanz gezogen und die nächste Phase vorbereitet. Trotz dieser vielen gestarteten Prozesse kam es vielerorts zu ersten Ermüdungserscheinungen, viele Projekte sind sogar im Sand verlaufen. Einige Gemeinden sind

---

<sup>91</sup> Rösler, Cornelia, in: Heinelt, Hubert/ Mühlich, Eberhard (2000). Seite 23

auch mitten auf dem Weg stehen geblieben oder gar vom Kurs abgekommen. Der Grund dafür könnte ein fehlendes Erfolgserlebnis sein. Aber auch die Namensähnlichkeit mit der Agenda 2000 und der Agenda 2010 führte zu örtlichen Frustrationen und hat das Image der LA21 in Deutschland zumindest leicht beschädigt. Andererseits sind die Themen Nachhaltigkeit und Zukunftsfähigkeit zu wichtigen Herausforderungen in Deutschland und der EU geworden.

#### **6.7.4 Die Stadt München und ihre Agenda**

Der Initiator der Agenda 21 in München war die Volkshochschule. Sie ist seit 1994 aktiv und befand sich vier Jahre später zwar immer noch im Aufbau der Struktur, aber auch schon in der Umsetzung von Projekten. Ohne Personal- und Sachmittel standen der Agenda München von Juni 1994 bis Dezember 1995 250.000 Deutsche Mark zur Verfügung. Die Besonderheit der Agenda ist ihre Gremienstruktur.

Das Münchner Modell gilt als vorbildlich. Der Anstoß kam 1994 von der Volkshochschule, die eine Veranstaltungsreihe zur Agenda 21 und den Umsetzungsmöglichkeiten im lokalen Raum abhielt. Die Münchner steckten daraufhin viel Arbeit in den Aufbau geeigneter Strukturen.

Diese waren so effektiv, dass sie von anderen Städten übernommen wurden. Das Kernstück der inhaltlichen Arbeit wurde in vier Teile gegliedert: 1) Arbeit und Wirtschaft, 2) Siedlung und Mobilität, 3) Konsummuster, Lebensstil und Gesundheit und 4) „Eine Welt“. In diesen vier Teilbereichen wurden über 50 Projekte ausgewählt, die die nachhaltige Entwicklung Münchens bestmöglich fördern sollten. Die Ergebnisse wurden in einem Handlungsprogramm zusammengefasst und als Buch veröffentlicht. Um effektive Arbeit zu gewährleisten wird die TeilnehmerInnenzahl gering gehalten. Bei der Besetzung der Gruppen wurde darauf geachtet, dass sie eine Vielfalt aller gesellschaftlich relevanten Gruppierungen beinhaltet. Ende der 1990er Jahre war der Erfolg der sogenannten Fachforen sehr unterschiedlich. Bei „Eine Welt“ wurden Unterrichtsmaterialien über Entwicklungsländer zusammengestellt, bei „Siedlung und Mobilität“ prallten am Anfang Meinungen von AutofahrerInnen und UmweltvertreterInnen aufeinander.

Das Agendabüro, welches im Umweltschutzreferat der Stadt angesiedelt ist, koordiniert die Forumsarbeit, während ein Agenda-Beirat aus Münchener Prominenten Handlungsempfehlungen für BürgerInnen und Stadtrat erarbeitet. Im BürgerInnenforum wiederum können interessierte BürgerInnen ihre Wünsche und Anliegen formulieren. Allerdings wurde dieses Forum nur von wenigen Eingeweihten genutzt, da anfangs kaum jemand etwas von und über die Agenda wusste. In der Anfangszeit fehlte für eine breit angelegte Öffentlichkeitsarbeit die Zeit. So konnte auch bis 1998 keine regelmäßig erscheinende Agenda-Zeitung veröffentlicht werden. Die von der Volkshochschule eingerichteten

Stadtteilinitiativen sollten die Distanz zwischen BürgerInnen und „Insidern“ verringern. Anfangs beschäftigten sich vor allem das Umweltreferat und interessierte PolitikerInnen mit der Agenda. Trotzdem wurde von Beginn an jener Teil der Agenda wichtig genommen, der die Einbindung der BürgerInnen, Unternehmen und Interessengruppen forderte. Nur so kann man die zig Ideen und Vorstellungen der BürgerInnen an besten nutzen. Die seit 1998 umgesetzten Projekte waren dann am erfolgreichsten, wenn sie professionell, mit großem finanziellen Nutzen und politischem Willen betrieben wurden. Doch trotz aller Professionalität lassen sich auch einige Probleme nicht verbergen. Zum Beispiel Finanzierungsprobleme ließen sich nicht länger verheimlichen. Zu diesem Zweck wurde die Bürgerstiftung „Zukunftsfähiges München“ gegründet, der die Stadt München auch einen größeren Betrag zukommen ließ. Es kam aber auch der Gedanke auf, Indikatoren für eine nachhaltige Entwicklung zu benennen. Unter dem Schirm des Agendabüros wurde das Projekt „Kompass“ entwickelt, das die Indikatoren als Navigationsinstrument für Nachhaltigkeit festsetzte.

Zum Netzwerk ist anzumerken, dass sich die Münchner Akteure dafür entschieden haben, dieses aufgrund der sich ständig ändernden Etappenziele möglichst flexibel und beweglich zu halten. Doch auch bei aller Beweglichkeit braucht es die eine oder andere Konstante. In diesem Fall ist dies die Zeitung „Münchner Stadtgespräche“, die alle drei Monate über die Aktivitäten der Agenda berichtet.

„Die letzten Jahre lagen nicht mehr im Zeichen von Fachforenarbeit. Mit Abschluss des Konsultationsprozesses richtet sich der Agenda-21-Prozess stärker themenspezifisch aus. Das Jahr 2002 stand z.B. ganz im Zeichen der Weltkonferenz „Rio plus 10“ in Johannesburg.“<sup>92</sup>

Das Agenda Team München verteilt nicht nur zusammengestellte Informationen, sondern lädt zu Veranstaltungen ein, erarbeitet Leitbilder, entwickelt Ideen, unterstützt Ideen und vernetzt Ideen, Bürger und Projekte.

Durch ihre Mitwirkung bei der Agenda hat sich die Münchner Stadtverwaltung dazu verpflichtet, in ihrer Büroorganisation, der Leitzielsetzung und den Handlungsfeldern nachhaltige Entwicklung walten zu lassen. Auch wurden in allen Referaten Agenda-Beauftragte ernannt, die quasi als Lobbyisten die Zusammenarbeit mit den Projektträgern organisieren. In zahlreichen Fachprogrammen wurden Maßnahmen entwickelt, um die Ziele der Agenda bestmöglich zu unterstützen.

„Die zum Entscheidungszeitpunkt einstimmig verabschiedeten Stadtratbeschlüsse bildeten die Grundlage für den breiten Beteiligungsprozess.“<sup>93</sup> Dadurch konnte allen Beteiligten ein ernsthaftes Planungsvorhaben signalisiert werden. Gemeinsame Vorhaben wurden von der

---

<sup>92</sup> <http://www.agenda21-muenchen.de>

<sup>93</sup> <http://www.agenda21-muenchen.de>

Stadtgesellschaft politisch unterstützt und durch die bestmöglichen Kommunikationsmittel konnte eine konsens- und zielorientierte Auseinandersetzung zwischen den Partnern geschehen.

Zur Vernetzung mit anderen Agendabeteiligten ist zu sagen, dass sie auf verschiedensten Ebenen erfolgt. Dies bedeutet nicht nur einen Erfahrungsaustausch mit anderen Kommunen, sondern auch politische und wissenschaftliche Austausche, z.B. durch Städtepartnerschaften oder der Unterzeichnung der Aalborg-Charta.

Nicht ganz unwichtig ist auch die Arbeit der Stadtteilagenda. Dort arbeiten Initiativen an der Realisierung der Agenda Ziele. In Hadern zum Beispiel arbeiten seit dem Jahr 1999 circa 15 BürgerInnen und Bürger zusammen. Hauptaktivitäten setzt der Arbeitskreis Organisation und Öffentlichkeit.

Zuletzt gibt es noch einige Dinge über die Förderung von Agenda 21 Projekten und dem LOS-Förderverfahren zu erwähnen. Seit dem Jahr 2000 werden vom Gesundheitsreferat der Stadt Agenda 21 Projekte gefördert. Diese Projekte müssen natürlich einige Kriterien erfüllen. Sie sollten übertragbar sein, d.h. auch auf andere Standorte umzulegen sein. Das LOS – Förderverfahren wurde 2004 und 2005 von der Stadt München aus dem Europäischen Sozialfonds ausgeschrieben. Lokales Kapital für soziale Zwecke – kurz LOS – war ein Modellvorhaben des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend.

#### **6.7.5 LA21 Prozesse der aktuellen Generation**

Mit dem Projekt „Visionen für Ingolstadt“ wurden neue Akzente gesetzt und neue Instrumente vorbereitet. Aufgrund der vorangegangenen Erfahrungen wurde in Ingolstadt ein Paradigmenwechsel zur lokalen Nachhaltigkeitsstrategie vollzogen. Es wurde „ein erster Prototyp der neuen Methodik entwickelt, welcher sich am UNDP/OECD Standard für „Sustainable Development Strategies“ orientiert und erstmals auf dem Weltgipfel zur nachhaltigen Entwicklung 2002 in Johannesburg vorgestellt wurde. Wichtig ist dabei ein zyklisches und prozessorientiertes Verständnis von nachhaltiger Entwicklung und die Verankerung in einem Kommunalen Nachhaltigkeitsmanagement“<sup>94</sup>. Damit gibt es heute starke Instrumente für zukünftige Prozesse und einer Professionalisierung steht nichts mehr im Wege. Beispiele neuer wichtiger Instrumente sind das Leitbild einer Kommune, die Verknüpfung mit übergeordneten Nachhaltigkeitsstrategien, breite Bürgerbeteiligung, Nachhaltigkeit als Gesamtansicht für alle Lebensbereiche, Good Governance Strukturen für den Gesamtprozess, hohe Ergebnisqualität und ein verankerter Umsetzungsmodus.

---

<sup>94</sup> [http://de.wikipedia.org/wiki/Lokale\\_Agenda\\_21](http://de.wikipedia.org/wiki/Lokale_Agenda_21)

## 6.8 Vergleichende Ergebnisse

Sowohl in Österreich als auch in Deutschland gibt es eine starke, gewachsene Basis für Bürgerinitiativen verschiedenster Art. Natürlich sind in Deutschland aufgrund der Landes- und Bevölkerungsgröße „Modelle, die die gesamte Problematik von Bürgerbeteiligung in die praktische Umsetzung integrieren, weiter gediehen als im vergleichsweise kleinen Österreich.“<sup>95</sup> Die hier vorhandene, selbständige Bewegung lässt sich je nach Anlass mobilisieren. Innerhalb weniger Tage kann so eine breite Front auftreten, die auch die Aufmerksamkeit der Medien bekommt.

Der verzögerte Eintritt Österreichs in die neuen sozialen Bewegungen Mitte der 1970er Jahre, kann auf Veränderungen von strukturellen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen zurückgeführt werden. Auch die Zugangsmöglichkeiten zum politischen System können in Österreich noch immer als eher schlecht bezeichnet werden. Nachdem hier die Notwendigkeit eines Grundmandats besteht, ist es für kleine Parteien immer noch relativ schwer ins Parlament zu kommen. Meistens fehlt es ihnen auch an den Mechanismen, um neue Interessen zu artikulieren.

In den ersten 40 Jahren ihres Bestehens hatte sich die Kommunalverfassung fast zur Gänze in institutionellen Bahnen vollzogen. So überrascht das Ausmaß „mit der das traditionell repräsentativ-demokratische Institutionen- und Verfahrensrepertoire seit Beginn der 90er Jahre durch direkt-demokratische Verfahren erweitert und bereichert worden ist.“<sup>96</sup> Wenn man die Stärkung der Teilnahmerechte einerseits und die Parlamentarisierung der Kommunalverwaltungen andererseits betrachtet, erkennt man, dass aus ihrer Verbindung eine nachhaltige Entwicklung der direkten Demokratie entstehen kann.

Seit ihrer Einführung haben sich die Aktivitäten zu Einführung und Umsetzung der LA21 in Deutschland immer weiter ausgebreitet. Das ist dem Engagement vieler Akteure, innerhalb und außerhalb der Verwaltung zu verdanken. Vielfach wurde deutlich, dass ein Prozess mit dem Einsatz der Akteure steht oder fällt. Das Engagement für eine nachhaltige Entwicklung stieg in den letzten Jahren sowohl in Kommunalverwaltungen als auch in der Öffentlichkeit gewaltig an. Man bekommt den Eindruck, dass die LA21 „nicht gebündelt auf einen bestimmten Bereich eingewirkt, sondern eher auf verschiedenen Ebenen ihre Wirkungen hinterlassen hat.“<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> Spath, Renate (1999), Seite 5 und 6

<sup>96</sup> Wollmann, Hellmut, in: Wollmann/Roth (Hg.) (1999), Seite 49

<sup>97</sup> Brand, Karl-Werner/ Christ, Eva/ Heimerl, Angelika, in: Heinelt/Mühlich (Hg.): Lokale „Agenda 21“ ( 2000), Seite 254

Jeden Aspekt der Agenda 21 in Wien und München zu vergleichen wäre hier ein zu umfangreiches Unterfangen. Deshalb will ich nur kurz auf ein paar deutliche Auffälligkeiten hinweisen.

- In München wurde das Projekt Lokale Agenda 21 auf Bemühen der Volkshochschule initiiert, in Wien hingegen hat die Volkshochschule nichts, oder kaum mit Agenda Projekten zu tun.
- Der Träger des Prozesses ist in Wien der Verein Lokale Agenda 21 Wien. In München ist das offizielle Agendabüro im Referat für Gesundheit und Umwelt der Stadtverwaltung angesiedelt, womit es auch abhängiger von der Politik an sich wird.
- In Wien werden dem Agendaprozess keine Vorgaben von „oben“ gemacht, Agendagruppen – in München Projekte genannt – werden spontaner entwickelt, nach den Bedürfnissen der lokal Ansässigen, ohne Ausschluss jeglicher Themen von vornherein.
- Die Zeitung Münchner Stadtberichte berichtet regelmäßig über stattfindende Agendaprojekte. In einer vernünftigen Auflage und einem durchdachten Verteilungsplan, wäre dies auch in Wien ein geeignetes Mittel zur Öffentlichkeitsarbeit.
- Mittel zur Aktivierung der Bevölkerung, Moderation von Prozessen, behandelte Themenbereiche und Tätigkeitsbereich des Agendabüros sehen im Grunde ziemlich ähnlich aus. Abläufe von Projekten bzw. Agendagruppen können sehr unterschiedlich gestaltet werden, aber hier gibt es auch keine strenge Vorgabe von oben. Wichtig ist es immer neue Kommunikationsmethoden auszuprobieren, neue Sichtweisen zu entwickeln und die teilnehmenden Gruppen einander näher zu bringen.
- Auch die Indikatoren für das große gemeinsame Ziel der nachhaltigen Entwicklung weisen viele Gemeinsamkeiten auf. Nach der Zielfestlegung werden Strategien erarbeitet, man definiert Meilensteine und schlussendlich legt man Projekte, Programme und Maßnahmen fest.
- In Wien fühlt sich die Stadtregierung durch ihre – ohnehin kaum vorhandene – Agendamitwirkung nicht dazu verpflichtet Nachhaltigkeit direkt in ihren Arbeitsalltag einfließen zu lassen. In der Münchner Stadtverwaltung hingegen sorgen Agendabeauftragte in den einzelnen Referaten, dass die tägliche Arbeit möglichst nachhaltig gestaltet wird.
- Netzknoten stellen in München Stabilität und Kontinuität zwischen den verschiedenen Ebenen im Agenda Projekt her. Sei es die Bürgerstiftung „Zukunftsfähiges München“,

das Klima-Bündnis-Leitbild, das Nachhaltigkeitsforum oder das ökologische Bildungszentrum. Institutionen dieser Art gibt es in Wien nicht.

- In München geschieht die Agendaarbeit anscheinend zu einem großen Teil durch die Ebene der Stadtverwaltung. Die Ebene der Stadtteilagenda wird nicht nur beiläufig erwähnt, man bekommt auch in der Beschreibung den Eindruck, dass sie in dem Prozess nur eine zweitrangige Rolle spielt. In Wien geschieht die hauptsächliche Arbeit in den Bezirken. Der Verein Lokale Agenda 21 Wien übernimmt nur übergeordnete oder koordinierende Arbeiten, die eigentliche Arbeit erledigen die Bezirks-Agendabüros mit ihren Agendagruppen und ihren Mitarbeitern.
- Es ist klar, dass München mehr Ressourcen und Mittel zur Agendaarbeit zur Verfügung hat, dass sich allerdings die Stadt auffällig viele bezahlte Mitarbeiter leisten kann erstaunt dann doch ein wenig.
- Eine letzte eindeutige Bemerkung liegt darin, dass jedes Jahr ein spezielles Projekt vom Referat für Gesundheit und Umwelt gefördert wird. Dass es eine derartige Förderung in Wien auch gibt wäre mir unbekannt. Allerdings ist dies eine gute Idee, durch zusätzliches Geld das eine oder andere Projekt unterstützen zu können. Dies würde möglicherweise einen Arbeitsansporn für die Agendagruppen liefern. In Wien gibt es, außer den im Budget veranschlagten Mitteln, keine oder kaum zusätzliche finanzielle Möglichkeiten. Natürlich steht es den Agendagruppen frei durch Zusammenarbeit mit Partnern aus der Wirtschaft Sponsoren aufzutreiben oder private Spenden zu verwenden.
- Vergleicht man die beiden Haupt-Internetseiten [www.la21-wien.at](http://www.la21-wien.at) und [www.agenda21-muenchen.de](http://www.agenda21-muenchen.de), dann fallen einem mehrere Dinge schon nach kurzem Betrachten auf. Die Wiener Seite ist übersichtlicher gestaltet, Projekte, Aufbau und diverse Informationen sind schnell und einfach zu finden und sind sehr aufschlussreich. Die Münchner Seite gibt wenig allgemeine Information über Projekte, dafür genügend Wissen über Projektpartner.

Im Großen und Ganzen lässt sich sagen, dass beide Städte ihre Arbeit gut machen, zwar auch Schwächen haben, aber auch positive Dinge voneinander lernen können. Da im Handlungsprogramm von Rio nur davon gesprochen wurde, dass die Kommunen mit ihrer Bevölkerung in Kontakt treten sollen, allerdings keine Vorgaben dafür gemacht wurden, sind Unterschiede in der Durchführung verständlich und erwünscht. Jede Stadt funktioniert anders und dementsprechend sehen die Agendaprozesse überall anders aus.

## **7 Ergebnisse, Ausblick und Fazit**

### **7.1 Fazit**

Die Lokale Agenda 21 ist ein Projekt, das die Partizipation aller Interessierten anstrebt. Wichtig für die wirksame Umsetzung der Prozesse sind das Engagement und die echte Einbindung aller relevanten Gruppen. Besonders angesprochen werden sollen all jene Gruppen, die bisher nicht oder kaum angesprochen wurden: Frauen, Kinder und andersstämmige Bevölkerungsgruppen. Dieser Fokus zeigt sich in den niederschweligen und offenen Methoden. „Hierzu gehören u.a. die aufsuchende Arbeit, die Organisation offener Treffs für bestimmte Zielgruppen, Feste u.v.m. Für den Bereich der Aktivierung wird versucht, die aufsuchende Arbeit noch zu verstärken, um die schwer erreichbaren Zielgruppen besser erreichen zu können“<sup>98</sup>. Wie wir schon erfahren haben, haben Beteiligungsprozesse auch ihre Grenzen. Oft ist es die persönliche Betroffenheit und Situation die ein Engagement einschränken. Viele der Themen, die sich mit Nachhaltigkeit beschäftigen, passen häufig nicht in die Lebenswelt von Jugendlichen oder MigrantInnen. Oftmals stehen auch die Sprachbarrieren oder andere kulturelle Barrieren im Wege. Nicht selten muss letztgenannte Gruppe mehr ums Überleben kämpfen als andere gesellschaftliche Gruppierungen und bringt daher weder Zeit noch Interesse für Beteiligungsverfahren auf. Weitere hemmende Faktoren sind das fehlende Vertrauen in die Veränderungsprozesse oder ganz einfach die mangelnde Zeitressource. Wichtig für das Gelingen eines Beteiligungsverfahrens ist das Bereitstellen von Ressourcen, sei es finanzieller, personeller oder zeitlicher Natur. Die Anwendung von Beteiligungsmethoden belebt den lokalen Raum und von diesem Standpunkt aus gesehen, ist das Anwenden von Ressourcen in einem definiertem Rahmen durchaus angebracht. Bürger werden durch Agendaprozesse zur Mitgestaltung der Öffentlichkeit motiviert.

Mit dem Start des Agendaprojekts in Wien Alsergrund wurde DIE Chance genutzt Demokratie mit Stadtentwicklung zu verbinden und neuartige Lern- und Handlungskonzepte in den Prozess zu integrieren. Das Projekt hatte von Anfang an zum Ziel ein innovatives Dialogmodell mit neuen Organisations- und Aktionsmodellen zu schaffen. Die Einrichtung der Agenda hat zahlreiche Anregungen für lokalpolitische Neuerungen gebracht. Der Prozess beruht vor allem auf freiwilligem Engagement von Personen, die ihre Bedürfnisse und Interessen einbringen und bearbeiten wollen. In den Gruppen wird diskutiert, Informationen werden zusammengetragen und Lösungsvorschläge entwickelt. Diese werden im Weiteren mit anderen öffentlichen Interessen vereint und zu Projekten entwickelt. Die Mitarbeiter der Agendabüros agieren koordinierend zwischen all den Beteiligten.

Ein wichtiges Erfolgskriterium für LA21 Prozesse ist sicherlich in der Stärke der Berücksichtigung der Prozessergebnisse in der Lokalpolitik zu sehen.

---

<sup>98</sup> Wondra (2007), Seite 45

Prozesse wie die Lokale Agenda 21 bilden sich meiner Meinung nach immer dann, wenn zwischen den Bürgern und der offiziellen Ebene eine Entfremdung stattgefunden hat oder stattfindet.

## **7.2 Verbesserungen**

Verbesserungen zur Beteiligung und zur Zusammenarbeit können anhand von folgenden Punkten festgemacht werden. Da sind einerseits die Migrantenvereine, die man besser miteinander vernetzen könnte. Man kann sie als Kooperationspartner gewinnen und bekommt im Gegenzug Einblick in die Bedürfnisse ihrer Gemeinschaft und kann weitere Kontakte herstellen. Ein Auf- und Ausbau eines solchen Kontaktnetzes wird von den Trägerorganisationen bereits angestrebt und konnte teilweise auch schon umgesetzt werden. Weiters muss die Vernetzung mit diversen Verwaltungseinrichtungen und vom im Gemeinwesen arbeitenden Personen begonnen und ausgebaut werden. Da die Kompetenzen der Agenda 21 bei verschiedenen Büros und Einrichtungen liegen, ist es dringend notwendig diese entweder zusammenzulegen oder stark miteinander zu verbinden. Ein dritter wesentlicher Punkt ist die ordentliche Durchführung der Öffentlichkeitsarbeit. Die Vermittlung der Informationen muss an die Sprachen der BürgerInnen angepasst werden, außerdem erreicht die klassische Medienarbeit bestimmte Zielgruppen oft nur beschränkt. Auch diesem Problem wird heute zum Beispiel mittels Newsletter via E-Mail oder einer eigenen Fan-Seite auf Facebook entgegengearbeitet.

Doch trotz all dieser genannten Fakten funktioniert der Wissensaustausch in der Agenda immer noch nicht zur vollsten Zufriedenheit. Genannt werden zum Beispiel die Träger-Jour-Fixe Treffen, bei welchen aufgrund von zeitlichen oder personellen Ressourcen nicht immer alle Verantwortlichen teilnehmen können. Aber auch allein der Gedanke, dass menschliches Wissen und Praxiserfahrung nicht in Datenbanken abgespeichert werden kann, macht uns die Grenzen hier deutlich. Auch wenn es Unmengen an schriftlicher Information gibt, kommt es doch nie ganz an mündlich überlieferte Information heran. Ein Problem ist natürlich auch das mangelnde Wissen über andere Projekte oder mangelnde Erfahrung im Umgang mit schwer zugänglichen Zielgruppen und in der Arbeit mit ihnen. Wie so oft gilt auch hier: „Wissen ist Macht!“ In einer Online-Wissensdatenbank wird seit neuestem inhaltliches Know-how zur Verfügung gestellt, ebenso wie Beteiligungsmethoden und prozessbezogenes Wissen der LA21 Plus, welches von einem breiten Interessentenkreis genutzt werden kann.

Die Tatsache, dass die Erstellung einer Lokalen Agenda ein offener Prozess ist, bringt die Notwendigkeit mit sich, dass man den Prozess immer wieder reflektieren muss und die Beteiligten jederzeit Einblick in den Stand der Dinge haben.

Kritiken meinen, dass man die Agenda gesamtstädtisch zusätzlich absichern müsste um die Qualität der Prozesse in den Bezirken zu sichern und dass Regeln und Qualität der Prozesse einheitlich gestaltet werden sollten. Doch finde ich, dass es gerade die Qualität der einzelnen Prozesse ausmacht, dass die Bezirke viele Angelegenheiten und Abläufe individuell regeln. Die Finanzierung ist durch das Ziel 2 Projekt der EU ohnehin noch bis 2013 gesichert und ich bin mir sicher, dass die Stadt – wenn notwendig – eine weitere Finanzierung im Auge hat. Schließlich leistet die LA21 auch erhebliche Aufklärungsarbeit in Sachen Politikverdrossenheit und gibt den Menschen die Möglichkeit mitzugestalten. Es wäre daher im Interesse der Stadt die Prozesse weiterzuführen. Es würde auch die Gefahr bestehen, dass bei einer wienweiten Agenda, die Menschen den aufgebauten Bezug zu ihrem Lebensumfeld verlieren.

Weiter soll auch jeder Bezirk zukünftig selbst entscheiden, ob er Agenda Prozesse durchführen will oder nicht. Ein gesamtstädtisches Modell erachte ich aus Gründen der Lebensqualität und Sinnhaftigkeit nicht für sinnvoll.

### **7.3 Ausblick**

Um die LA21 im Bezirk noch bekannter zu machen wäre es wichtig, dass die Agenda Aktivisten an Veranstaltungen im Bezirk teilnehmen und stärker nach außen auftreten. Auch Infostände an belebten Stellen im Bezirk würden zur Aufklärung beitragen. Genauso wie ein aktives Zugehen auf Bezirksmedien, denn laut Eigenrecherche berichten diese bis jetzt sehr wenig über Agendaprojekte. Oftmals sind diese Artikel auch so verpackt, dass man als „Eingeweihte/r“ gar nicht erkennen würde, dass es sich um eine Agendageschichte handelt. Da seitens der Autoren durchaus Interesse an guten Bezirksgeschichten vorhanden ist, gibt es gute Ausbauchancen für Agendaartikel. Lokale Identität ist Motor für aktive Bürgerbeteiligung und sollte deshalb bestmöglich bewahrt werden.

Die Aufforderung der LA21 an die Kommunen zu einer nachhaltigen Entwicklung müssen noch besser in die Alltagssprache der Menschen übersetzt werden. Das ist deshalb so wichtig, weil die Problemgegenstände einer Stadt oder eines Bezirks meistens nicht so vorgegeben sind, dass man deren Veränderungen im Alltag direkt erfahren kann. Daher ist es erforderlich, dass sie in Indikatoren übersetzt werden, anhand derer die Menschen selbst feststellen können, in welchem Nachhaltigkeitsstadium sich ihre Stadt oder ihr Bezirk befindet. Diese Indikatoren müssen außerdem eine Reihe von Eigenschaften haben, die den Menschen die notwendige Erkenntnis liefern. Sie müssen also wissenschaftlich aussagefähig sein, im weitesten Sinne messbar sein, außerdem müssen die Indikatoren so trennscharf sein, dass sie bewertbar und vergleichbar, sowie klar verständlich sind.

Um die Zukunftsfähigkeit von Agendaprozessen zu gewährleisten, muss ihnen auch die für die Projektumsetzung notwendige Zeit gegeben werden. Die Bürger müssen außerdem frühzeitig eingebunden werden, es muss Zeit zur Willensbildung bleiben und es bedarf für einen positiven Prozessverlauf unbedingt neutrale ModeratorInnen, welche den Interessenausgleichsprozess versachlichen sollen. Wichtig für die BürgerInnen ist auch, dass sie von „oberen Ebenen“ ernst genommen werden und auch Aussichten auf Umsetzung ihrer Vorschläge bestehen. Wenn von der Kommunalpolitik ausreichend finanzielle und personelle Mittel zur Verfügung gestellt werden, steht einem erfolgreichen Agendaprozess nichts mehr im Weg.

#### **7.4 Eigene Meinung**

Ich konnte aus dem Geschriebenen erkennen, dass die Umsetzung von nachhaltiger Entwicklung ein vielfältiges Feld sein kann, dass es klare Beschreibungen von Wünschen und Kompetenzen in einem Prozess geben muss und dass Beteiligung so gut wie immer eine Veränderung bringt – egal auf welcher Partizipationsebene. Partizipation gibt BürgerInnen die Möglichkeit ihre eigenen Anliegen wirklich umzusetzen. „Partizipationsprozesse gehen mit Informations-, Bildungs- und Reflexionsprozessen einher. Menschen entwickeln damit „Mündigkeit“ und ein Bewusstsein der eigenen Macht“<sup>99</sup>.

Dass es die Möglichkeit gibt breite Bevölkerungskreise in Planungsprozesse mit einzubeziehen, muss aber nicht unbedingt von allen als positiv angesehen werden. Denn oft werden Strategien und Ziele in relativ kleinen Kreisen interessierter BürgerInnen und VertreterInnen aus Politik und Verwaltung getroffen. Eine Breitenwirkung kann in diesem Fall nicht erreicht werden. Entscheidungen können nur in kleinen Kreisen rasch und zielführend getroffen werden. Die Partizipation der breiten Bevölkerung an diesem Prozess scheint daher nicht erwünscht.

Experten meinen, dass es in Wien trotz LA21 für Partizipation eher pessimistisch bestellt ist. Im Zusammenhang mit Stadterneuerung in Wien ginge es eher um Standortkonkurrenz als um Partizipation. BürgerInnen werden aufgefordert, sich nicht alles gefallen zu lassen und sich nicht entmutigen zu lassen. Allerdings gibt es nicht nur eine Holschuld seitens der BürgerInnen, sondern auch eine Bringschuld seitens der PlanerInnen und PolitikerInnen. Gerade Letztere sollten nicht nur den Zugang zu Information mehr öffnen, sondern den Informationsfluss auch am Laufen halten.

Interessant ist auch, dass bei den Beteiligten am Agendaprozess ein neues Denken einsetzt. Herkömmliche politische Inhalte und Instrumente werden hinterfragt. Dinge nicht mehr nur in ihren Einzelheiten gesehen, sondern als Gesamtansicht.

---

<sup>99</sup> Krucsay (2004), Seite 72

## **7.5 Finanzierung**

Durch die EU Finanzierungsperiode 2007-2013 können sich Subventionierungen ab jetzt auf Themen beziehen und nicht mehr auf Zielgebiete. So können Projekte, die direkt aus der LA21 kommen, durch EU-Geld finanziert werden. Sinnvoll wäre es in dieser zweiten Projektphase ein Budget für Projekte zu erstellen, da bisher immer nur Fixgelder zur Verfügung standen. Durch Einsparungen bei der Organisation könnte auch mehr Geld für die Gruppen selbst gestellt werden.

Für kleinere Projekte gibt es immer schon die Möglichkeit des Sponsorings. Die Geldgeber, die vor allem aus der Wirtschaft kommen, können als Gegenleistung durch ihr Firmenlogo gratis Werbung machen.

## **7.6 Neuer Politiktypus LA21?**

Lokale Agenda 21 Prozesse weisen zwar sehr unterschiedliche Ausformungen auf, aber trotzdem lassen sich daraus spezifische Merkmale herausarbeiten, die auf einen neuen Politiktypus hinweisen. Genauergenommen sind nach vier Modellen der politischen Einflussnahme und Regulierung zu unterscheiden.

- 1) das repräsentative Politikmodell, das an der parteipolitischer Machtgewinnung orientiert ist,
- 2) das Protest-, Kampagnen- und Initiativmodell,
- 3) das strategisch-rationale Modell, das auf die möglichst beste Durchsetzung der eigenen Interessen horizontaler Netzwerke setzt und
- 4) das verständigungsorientierte Modell, dass auf „die argumentative Klärung von Uneinigkeit gerichteten Handeln im Rahmen dialogisch-partizipativer Verfahren“<sup>100</sup> setzt.

## **7.7 Ergebnisse aus den Bezirksmedien**

Da Erwähnungen der Tätigkeiten der Lokalen Agenda 21 so selten in übergeordneten Medien vorkommen, habe ich meine Recherche nur auf Lokale Medien bezogen. Untersucht habe ich

---

<sup>100</sup>Rieger (2005), Seite 34

dabei die Internetseiten des Wiener Bezirksblattes und die der Wiener Bezirkszeitung. Wesentliche, neue Informationen die in diese Arbeit hätten einfließen können wurden nicht gefunden, erwähnt werden sollen sie im Folgenden trotzdem.

Auf [www.wienerbezirksblatt.at/](http://www.wienerbezirksblatt.at/) wurden auf Sucheingabe lediglich zwei Artikel gefunden, die die Lokale Agenda 21 zum Thema hatten, allerdings konnte kein Datum festgestellt werden. Der erste behandelt das Agendabüro und im Kurzen die Tätigkeit der Agenda in Wien Landstraße. Im zweiten Artikel fordert die SPÖ Josefstadt zu mehr Mitarbeit in der Bezirksagenda auf.

Seitens der Wiener Bezirkszeitung konnte ich auf das Archiv der Jahre 2010 und 2011 zurückgreifen, letzteres bis zur Kalenderwoche 48. In beiden Jahren wurde ich bei jeweils 4 Ausgaben, also insgesamt 8, fündig, wobei sich die Artikel allerdings in Umfang und Gehalt unterscheiden. Zuerst soll das Jahr 2010 behandelt werden: in der Ausgabe Nummer 4 schaffte es der Artikel der LA21 sogar auf die Titelseite der Liesinger Lokalausgabe. Im Heft war ein einseitiger Artikel über das Projekt Texte und Kekse im Rahmen des Generationendialogs abgedruckt. In der Ausgabe 20 findet sich nur ein kleiner 10 – Zeiler darüber, dass man die LA nun auch im Internet findet. Ausgabe Nummer 44 berichtet in einem halb-seitigen Artikel über die Inbetriebnahme der Fotovoltaik-Anlage in der Anton-Krieger-Gasse. Eine der letzten Ausgaben des Jahres Nummer 51 berichtet über eine gemeinsame Feier von Jung und Alt im Rahmen des „Generationendialogs“. Das Jahr 2011 beginnt agendamäßig mit der Ausgabe Nummer 8 und einem halbseitigen Artikel der Agendagruppe Öffentlicher Verkehr. Die Ausgaben 24,40 und 45 berichten über das Nachbarschaftsfest in der Putzendopplergasse – mit einem Foto, ebenso über die Eröffnung des Zaubergardens in der Willergasse und die neuen Skulpturen an der Liesing der Kunstgruppe. Das einzig Erwähnenswerte ist, dass man bei keinem der Artikel gleich auf den ersten Blick erkannt hätte, dass es um die LA21 geht. Man musste bei der Recherche wissen, welche Themen gerade von der Agenda Liesing behandelt werden, um diese zuordnen zu können.

## **7.8 Beantwortung der Forschungsfragen**

**Wie nachhaltig agiert die Lokale Agenda 21 in der Praxis? Lässt sich die geforderte Nachhaltigkeit umsetzen?**

Was in Agendaprozessen tatsächlich unter Nachhaltigkeit verstanden wird, ist abhängig von der thematischen Einbettung des jeweiligen Prozesses. Aber auch der ganz spezielle Gegenstandsbereich oder das jeweilige Politikfeld, auf welches sich das Agendaprojekt bezieht, spielt eine Rolle.

Die Auswirkungen eines Agendaprozesses werden als generell aktivierend für die betreffende Gemeinde wahrgenommen. Das zeigt sich darin, dass es bestimmte Aktivitäten ohne die LA21 nicht gegeben hätte. Aber auch darin, dass Menschen für die Gemeinwesenarbeit gewonnen werden konnten, die sich normalerweise eher nicht eingebracht hätten. Aber dieser oftmals neue Schwung, der in die Gemeinden oder Bezirke kam, konnte auch eine stärkere Sensibilisierung und ein höheres Bewusstsein für das Thema Nachhaltigkeit schaffen.

Doch kann Nachhaltigkeit kein spezifisches Ergebnis der Einhaltung von planungspolitischen Instrumenten sein. Sie ist eine interaktive Erfahrung, ein dynamischer Kommunikations- und Lernprozess, der sich aus Werthaltungen der einzelnen Menschen zusammensetzt und innerhalb der globalen Vernetzung auf die räumliche Ebene des Lebens zurückgreift. Es gibt in ihrem Verlauf keinen Punkt, an dem sie als abgeschlossen angesehen werden könnte. Sie bleibt eine ethische Forderung zur Selbstverpflichtung nach den Nachhaltigkeitsgrundsätzen zu leben. Die Agenda agiert so nachhaltig, wie das in ihrem Rahmen möglich ist. Nachhaltigkeit wirkt sich bei jedem Projekt anders aus, sei es so umweltbewusst wie möglich zu arbeiten, Verkehr zu reduzieren, die effektivste Arbeitsweise herauszufinden, Menschengruppen einander zu öffnen und Vorurteile abzubauen. Wenn sich all diese Ziele der Lokalen Agenda 21 in den Köpfen der BürgerInnen festgesetzt haben, hat sich die geforderte Nachhaltigkeit umsetzen lassen. Bis dorthin ist es sicher noch ein schwieriger Weg, aber kein unmögliches Vorhaben.

### **Ist die Lokale Agenda 21 in Wirklichkeit eher eine „Bürgerbeschäftigung“ als eine Bürgerbeteiligung?**

Kommunen fungieren wohl als „Schulen der Demokratie“. Sehr oft kann die lokale Politik auf die Unterstützung der BürgerInnen zählen. Je positiver die BürgerInnen Ihrem Umfeld gegenüberstehen, umso effektiver und einfacher lassen sich Reformen und Projekte auf lokaler Ebene durchführen, um umso nachhaltiger ist deren Akzeptanz. Die BürgerInnen halten das lokale Umfeld für bedeutsam, weil die gefühlsmäßige Nähe dazu ein wesentliches Unterstützungspotential darstellt. Diese Unterstützung auf der lokalen Ebene kann sich im Falle eines positiven Erlebnisses über diese räumliche Grenze hinweg auswirken. Das gilt nicht nur für das Funktionieren der lokalen Demokratie, sondern auch für das „politische

Kompetenzgefühl<sup>101</sup> der BürgerInnen. Es verhält sich so, dass die BürgerInnen umso zufriedener mit dem lokalen politischen Prozess sind umso mehr Leistungen von der Stadt und der Gemeinde erbracht werden. Vor allem aber das Gefühl gegen ungerechte Vorgänge Widerstand ausüben zu können erhöht das Wohlbefinden.

Die Lokale Agenda 21 ist in einem gewissen Maße sicher auch eine Bürgerbeschäftigung. Allerdings nur so weit, wie Bürger sich aus freiem Willen beschäftigen lassen und Vorgaben akzeptieren. Trotzdem kann der Gedanke aufkommen, dass Bürger mit dieser Art der Mitwirkung „ruhig gestellt“ werden sollen. Aber gerade die Agenda wird so umgesetzt, dass es ohne das Mitwirken der Bürger nicht geht und alle beteiligten Gruppen zusammenarbeiten müssen. Es ist sicher richtig, dass die BürgerInnen den PolitikerInnen und der Verwaltung Arbeit abnehmen und das Gefühl eines Ausgenutztwerdens aufkommen kann. Allerdings kann das auch positiv gesehen werden, der die Sichtweise der BürgerInnen kann nur von diesen ehrlich und bestmöglich vertreten werden. Einem Politiker oder der Verwaltung würde man sich als „einfacher“ Mensch sicher nicht so schnell öffnen, wie einem Gleichgesinnten, der sich noch dazu für wirklich relevante und in der Bevölkerung gewünschte Anliegen einsetzt.

### **Lassen sich Lokale Agenda 21 Prozesse auf Dauer stabilisieren?**

Da die Mitarbeit in Agendaprozessen meist auf Freiwilligkeit beruht, ist dies an sich eine schwer zu treffende Aussage. Um darauf eine passende Antwort zu geben, sollte man sich zuerst vor Augen führen, was diesen Prozess ausmacht und wie institutionelle Stabilisierung damit zusammenhängt. Ein Agendaprozess lässt sich so definieren, dass auf kommunaler Ebene bewusste und organisierte Handlungen unternommen werden, eine lokale Entwicklung im Sinne der LA21 vorzunehmen. Dieser Politikprozess der anderen Art unterscheidet sich von anderen dadurch, dass seine Entstehung auf die Konferenz der UNO in Rio zurückzuführen ist, er auf dessen programmatischer Grundlage basiert, dass dadurch eine neue Politikarena geschaffen wird und dass die Arbeit von Agendaprozessen immer auf den Kriterien lokaler Nachhaltigkeit basiert. Aber den Agendaprozess an einen Punkt zu bringen, an dem sie praktisch ein Selbstläufer wird, heißt sie institutionell zu stabilisieren. Der Prozess soll demnach nicht nach der ersten Konsultationsphase im Nichts enden. Ziel ist es schließlich, das Prinzip der Nachhaltigkeit in die Arbeit der Stadt- und Bezirkspolitik zu integrieren. Um die Stabilität zu gewährleisten muss sich die LA21 als neue Politikform Legitimität verschaffen und so ihre Geltung sichern. Sie muss nachweisen, effizient und sozial angemessen zu arbeiten. Durch das Öffentlichmachen ihrer Idee der Nachhaltigkeit kann sich die LA21 nicht nur breite Sympathien sichern, sondern auch Akzeptanz in der Bevölkerung. Wenn es der LA21 gelingt, sich im

---

<sup>101</sup> Vetter (2002), Seite 195

politischen Machtgefüge durchzusetzen, steht der Stabilisierung von Agendaprozessen nichts mehr im Wege. Wie allerdings der Weg dahin aussieht, kann nicht vereinheitlicht gesagt werden, denn so unterschiedlich die Bedingungen für die gegebenen Voraussetzungen in den Regionen und Städten sind, so unterschiedlich verlaufen auch die Agendaprozesse selbst. Dass die LA21 mehr als eine kommunalpolitische Möglichkeit ist, hat sie in den Jahren ihres Bestehens bewiesen, doch ob eine Stabilität auf Dauer sinnvoll ist oder nicht wird die Akzeptanz aller Beteiligten zeigen. Meine Vermutung ist, dass sich das Thema Lokale Agenda 21 auflösen könnte, sobald sich ihre Ziele der Nachhaltigkeit verwirklicht haben. Das ist sicher noch ein langer Weg, also bleibt es wohl eher zu hoffen, dass eine dauerhafte Stabilisierung nicht notwendig ist.

### **Wie wird mit Konflikten zwischen den Akteuren und bei Themen umgegangen, ist die Agenda zu konsensorientiert?**

In vielen Fällen besteht gegenseitiges Misstrauen zwischen BürgerInnen und PolitikerInnen. Dieses resultiert einerseits durch eine mangelnde politische Akzeptanz gegenüber Bürgerbeteiligungsverfahren und andererseits durch bestehende Vorurteile gegenüber Politik und Verwaltung. Wenn man die politische Seite betrachtet, kommt oft der Gedanke, dass BürgerInnen nur schwer an Großprojekten beteiligt werden können. Ob ihres örtlichen Zusammenhangs fehle ihnen oft die dafür notwendige Objektivität. PolitikerInnen meinen daher immer wieder, dass gerade verkehrsbezogene Projekte der Stadt keinen Platz in der Agenda haben. Auch das mangelnde Wissen über Abläufe im politischen System führte bei BürgerInnen zu der Ansicht, dass der Bezirksvorsteher alleine über die Umsetzung von Agendaprojekten entscheiden kann. Dabei übersehen sie allerdings, dass politische Entscheidungen oft nur im Konsens geschlossen werden können und diese Ansicht gar nicht möglich ist. „Auch die längeren Verhandlungen mit den zuständigen Magistratsbehörden werden nur von den wenigsten BürgerInnen wahrgenommen. Erst durch die aktive Teilnahme am LA21-Prozess lernen BürgerInnen die Systemlogiken von Politik und Verwaltung besser verstehen“<sup>102</sup>. Eine funktionierende Kommunikationsbasis zwischen BürgerInnen und PolitikerInnen wäre sehr wichtig. Bürgernähe und Transparenz bringen mehr Vertrauen. Der Wunsch der Bürger ist, dass die Bezirksvertretung in Zukunft die LA21 als Chance sehen soll und Ängste ihr gegenüber abbauen soll. Doch denke ich, dass den Aktivisten in der LA21 durchaus bewusst ist in welche Bereiche sie eingreifen können und wo es schon rein gesetzlich gar nicht möglich ist.

---

<sup>102</sup> Ehrenstrasser (2006), Seite 99

Die lokale Wirtschaft kann sicherlich nur dann in den Agendaprozess eingebunden werden, wenn sie die enormen Anforderungen für verstärkte Bemühungen in den Umweltschutz erfüllt. Es ist daher wichtig, die Win-Win Situation gleich von Beginn an in den Vordergrund zu stellen. Neben den Investitionen in den Umweltschutz muss es für die Unternehmen etwas zu gewinnen geben. „Der Nutzen einer betrieblichen Kooperation mit den relevanten Agendaakteuren liegt in der Berechenbarkeit des Verhaltens der Anspruchsgruppen, die Kosten werden durch das verstärkte Engagement für die Belange der Kommune hervorgerufen.“<sup>103</sup> Das ist eine Herausforderung für die Gemeinden und die Wirtschaft. Daher werden sich langfristig nur Unternehmen an den Agendaprozessen beteiligen, die in der Lage sind Kosten und Nutzen der bestehenden Zusammenarbeit in entsprechendem Maße gegenüberzustellen.

Die Kommunalpolitiker müssen lernen die BürgerInnen als PartnerInnen zu akzeptieren. Deren Partizipation ist dazu geeignet, das Funktionieren des Verwaltungsflusses am Laufen zu halten. Die erarbeiteten Alternativen der BürgerInnen können in den Entscheidungsprozess mit aufgenommen werden. Dadurch entstehen wieder neue offene Entscheidungssituationen für die PolitikerInnen.

Die Kernaktiven sind für die Verknüpfungsarbeit, die Vermittlung zwischen den Teilnehmergruppen, Öffentlichkeitsarbeit und die Realisierung der Gruppenideen zuständig. BürgerInnen, PolitikerInnen und Verwaltung müssen sich ihrer Meinung nach gegenseitig vertrauen, Informationen weitergeben und das gemeinsame Ziel einer positiven Bezirksentwicklung vor sich haben. In der dafür notwendigen Kommunikationsbasis sehen die Kernaktiven noch Aufholbedarf. Bemängelt wird auch das Abhängigkeitsverhältnis zur Politik. Die BürgerInnen „würden gerne verstärkt in die Bezirksentwicklungen und –entscheidungen einbezogen werden und gemeinsam daran arbeiten“<sup>104</sup>. Politik sollte nicht von oben nach unten funktionieren. Man sollte Entscheidungsfindungen vereinfachen und Partizipation fördern, indem man Mitsprachemöglichkeiten der BürgerInnen sichtbar macht.

Dass die Lokale Agenda 21 konsensorientiert agiert, liegt in ihrem Interesse und nur diese Arbeitsweise lässt sich am besten mit ihren Zielen vereinen. Von einem zu viel an Konsens kann in diesem Fall nicht gesprochen werden, da auch ihm immer gewisse Grenzen vorgegeben sind, die nicht zu umgehen sind.

### **Wo liegen die Schwachpunkte in der Arbeit mit der Lokalen Agenda 21?**

---

<sup>103</sup> Müller-Christ (1998), Seite 55

<sup>104</sup> Rieger (2005), Seite 135

Die Erwartungen an Bürgerbeteiligung sind besonders in Krisenzeiten sehr hoch. Doch darf man nicht all seine Hoffnung darin setzen. Sie ist eine Ergänzung der Kommunalpolitik mit frischen Ideen, aber kein Allheilmittel. Der Bürgerbeteiligung sind natürliche Grenzen gesetzt, es ist vor allem freiwilliges und selbstbestimmtes Handeln. Das heißt, dass die Beteiligung auch von heute auf morgen vorbei sein kann. Gründe dafür können allgemeine Politikverdrossenheit, Frust und Enttäuschung, Überforderung, aber auch die Verringerung der Gemeinschaftsbindungen sein. Kommunalpolitik hat und wird auch in Zukunft mit Begrenzungen zu kämpfen haben, sei es finanzieller, personeller oder thematischer Natur.

Eine wichtige Aufgabe des Staates ist es, sich um das Wohl der Bürger zu kümmern. Da dies aufgrund verschiedener Interessengruppen nicht immer, oder nur unzureichend möglich ist, gibt es die Möglichkeit mittels der direkten Demokratie einzugreifen. Quasi als Erweiterung eben dieser kann man seine Interessen auch noch auf dem Weg der LA21 Prozesse einbringen, soweit man bereit ist sich auf deren Spielregeln einzulassen. Wenn man das ist, ist dies eine gute Möglichkeit die Lebensbedingungen des jeweiligen Umfelds zu verbessern. Jeder, der sich auf diesen Prozess einlassen kann, wird ein kleines bisschen weniger blind seinem Umfeld gegenüber. Lokale Agenda 21 ist Nachhaltigkeit, in dem Rahmen, in dem sie Nachhaltigkeit bewirken kann. Zu sehen, wie unter Umständen eigene Ideen umgesetzt werden, trägt zum Selbstbewusstsein der Bevölkerung bei. Starke und selbstbewusste BürgerInnen tragen positiv zur Weiterentwicklung der Gesellschaft bei. Kommunalpolitik gewinnt durch Bürgerbeteiligung an Vielfalt. Das Zusammenleben wird dadurch vor neue Aufgaben gestellt, die aber ständig bewältigt werden müssen, wenn die Demokratie sozial und nutzbringend bleiben soll.

Natürlich sind auch positivere Perspektiven denkbar, die Bürgerbeteiligung und Professionalisierung nebeneinander sehen. Sie könnten mehr miteinander, als gegeneinander arbeiten, so dass mehr kommunalpolitische Effizienz entsteht.

Engagement und Frustration liegen in der Bürgerbeteiligung und der LA21 knapp beieinander. Engagiert man sich das erste Mal, macht man die Erfahrung, dass diese Arbeit erheblich mehr Zeit in Anspruch nimmt als ursprünglich gedacht, dass gewisse Prozesse Zeit benötigen und dazugehörige Amtswege sich nicht von heute auf morgen erledigen lassen. Außerdem kommt man oft nicht zu dem gewünschten Ergebnis. Engagierte BürgerInnen laufen Gefahr zeitlich überfordert zu werden. Ein weiterer Irrglaube ist, dass viele Menschen überzeugt sind, ihr eigener Standpunkt müsse allen anderen Menschen auch sofort einleuchten und sich daher auch leicht durchsetzen lassen. Ein anderer Aspekt der noch zur Beachtung kommt ist jener, dass der Beteiligung der Staatsbürger insofern Grenzen gesetzt sind, als gewisse politische Institutionen sie daran hindern, ihre Meinungen auszuleben. Diese Ansicht kommt vor allem daher, dass gerade Bürgerbeteiligung in Form von LA21 noch sehr unbekannt ist und für politische Einrichtungen noch immer die verstaubte Ansicht gilt, dass Wahlen die einzige ernst zu

nehmende Teilnahme der BürgerInnen sein soll. Die Politiker, die die Zusammenarbeit ausverhandeln oder selbst aktiv daran teilnehmen, sind hier die Ausnahme.

Über die Öffentlichkeitsarbeit für LA21 Prozesse lässt sich kein einheitliches Schema festlegen. Sie stellen meist eine große Herausforderung für die Handelnden dar, denn es muss gelingen Menschen zu einer nachhaltigen Lebens- und Wirtschaftsweise zu bewegen, ohne ihnen dabei gleich die sichtbaren ökologischen Bewegungen vor Augen zu führen. Das ist nicht so einfach, weil eine breite Bevölkerungsschicht zum Umdenken gebracht werden muss. Eine gute Öffentlichkeitsarbeit kann dazu beitragen eine notwendige öffentliche Diskussion zu starten und vielleicht auch die Akzeptanz für alle notwendigen Aktionen zu schaffen. Durch erfolgreiche Arbeit kann der Bevölkerung die Langfristigkeit eines LA21 Prozesses nähergebracht werden.

Die vernetzende Funktion einer LA21 kann man nur schwer in eine feste Struktur umlegen. Sie muss sehr flexibel sein und auf den lokalen Bedarf reagieren. Ihr Charakter verändert sich ständig und muss sich einem wandelnden Netzwerk von kollektiven und individuellen AkteurInnen anpassen. Sie selbst darf auch keine verbindlichen Entscheidungen treffen. Die LA21 ist also so etwas wie ein Netzwerk, das mobilisiert und mit breiter Beteiligung Vernetzung betreibt und versucht Nachhaltigkeit bestmöglich zu fördern. Zu diesem Zweck muss es aber von der politischen und der verwaltenden Ebene unterstützt werden.

### **Welche Menschen sollen mit der Lokalen Agenda 21 angesprochen werden?**

Damit sich Menschen ehrenamtlich engagieren, bedarf es einiger Bedingungen - dies können materielle, finanzielle oder persönliche Ressourcen sein. Diese Faktoren, der eigenen Willen und die Bereitschaft sich zu beteiligen beschreiben die meisten Aktiven in Agendaprozessen sehr gut. Die Beteiligten interessieren sich für die unterschiedlichsten Themen, was sich in der Diversität der Agendagruppen niederschlägt. Innerhalb dieser suchen sie nach Antworten auf Fragestellungen und setzen sich in der Folge mit ihnen kritisch auseinander. Die Ziele der Beteiligten haben persönlichen Hintergrund und sollen einer positiven Entwicklung des Bezirks dienen. Genauso erreicht werden sollen ein stärkeres Miteinander und gesellschaftliche Veränderungen. Ihre Handlungsmöglichkeiten sehen die Beteiligten im „kleinen Bereich“. Sie sind sich der Tatsache bewusst, dass Resultate aus Agendaprozessen darüber meist nicht hinaus gehen. „Mit großen politischen Bezirksthemen sehen sie sich im Bereich der lokalen Agenda 21 überfordert und die Kompetenz der Agenda übersteigend“<sup>105</sup>. Sie setzen sich mit Themen auseinander, die ihr nahes Umfeld betreffen und versuchen Dinge zu ändern, die dieses betreffen. Das ist ihnen deshalb so wichtig, weil den Menschen ihr Lebensumfeld etwas

---

<sup>105</sup> Rieger (2005) , Seite 133

bedeutet. Für dieses lohnt es sich Zeit und Ressourcen aufzubringen, darin mitzuwirken und Prozesse mit zu beeinflussen. Die Engagierten können sich ein Bild davon machen wie Projekte erfolgreich umgesetzt werden und dass dies von vielen Faktoren abhängig ist. Sie wissen, dass nicht nur ihr eigener Wille zählt, sondern auch Verwaltung und Politik ihren Beitrag leisten müssen. Die Engagierten kennen die Hürden, die es zu überwinden gilt.

Die Dauer der Motivation für die Teilnahme ist bei den meisten BürgerInnen auf die Zeitspanne der Dauer eines Projekts begrenzt. Meist ist das Bedürfnis nach Beteiligung nach Zielerreichung gestillt, außer die Teilnahme wechselte von einer ehrenamtlichen auf eine professionelle Ebene.

LA21 Prozesse werden von kommunalpolitischen EntscheidungsträgerInnen selbst initiiert. Sie entscheiden also, ob in der Gemeinde ein Prozess stattfinden soll oder nicht. „Da viele der in LA21-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.“<sup>106</sup> Doch sowohl top-down als auch bottom up Ansätze sind notwendig. Den BürgerInnen muss es möglich sein, ihre Ideen zu Konzepten für Projekte umzuwandeln und umzusetzen. Allerdings muss die Politik von Anfang an deutlich klarstellen, wie sie die Agendagruppen unterstützt. Wenn es an dieser Stelle an Transparenz mangelt, könnten die Beteiligten verärgert reagieren und vorzeitig das LA21 Projekt verlassen. Damit dies nicht geschieht ist aber auch eine gewisse Infrastruktur notwendig. Aktiven BürgerInnen sollten nicht nur Räumlichkeiten und Büromaterial zur Seite gestellt werden, auch kam von einigen der Wunsch nach einem VHS Kurs zum Thema Projektmanagement. Eine klare Rollendefinition und ein guter gegenseitiger Kommunikationsfluss sind also wichtig in der Beziehung zwischen den AkteurInnen.

Für die Beteiligten ist der Prozess in jeder Hinsicht ein Gewinn an neuen Erkenntnissen. Sie können ihre Interessen bearbeiten. „Im Rahmen ihrer selbstinitiierten Projekte erfassen sie Aufgabenbereiche, Zuständigkeiten, Entscheidungsabläufe des politisch-administrativen Systems und lernen dort ihre Interessen zu vermitteln und zu verhandeln. Die Freiwilligen erleben Strukturen, Logiken und Handlungsstrategien von Politik und Verwaltung, eröffnen über den öffentlichen Diskurs transparentere Konfliktaushandlungsprozesse und entwickeln auf den neu gewonnen Kenntnissen eigene politische Handlungsalternativen und –strategien“<sup>107</sup>. Ein an der Lebenswelt orientierter Ansatz erlaubt es den Menschen eine freie Themenwahl für ihre Projekte. BürgerInnen verfügen über umfangreiche Kompetenzen und Wissensstände zu ihrem Grätzler. Dieses kann durch die Vernetzung aller Beteiligten perfekt

---

<sup>106</sup> König-Felleitner (2009), Seite 128

<sup>107</sup> Diebäcker (2004), Seite 10

genutzt werden. Verwaltung und Politiker werden durch den Prozess gefordert mittels tatsächlicher Vorhaben vielfältige Erfahrungen zu machen und neues Wissen zu erwerben. Damit könnten wichtige Handlungsabläufe eingeleitet werden, die einen Wandel in Richtung einer partizipativen Stadtentwicklung einläuten. Teilnehmende BürgerInnen sind also AkteurInnen der Entwicklung, die sich eine neue politische Kultur als Handlungsgrundlage geschaffen haben. Bürgerbeteiligung lässt den Teilnehmenden aktiv werden und „lässt diesen nicht im status quo der Handlungsunfähigkeit zurück: Durch Einbringen von Ideen, Erkennen von Entwicklungspotentialen sowie Mitgestaltung an Konfliktlösungs- und Zielerreichungsstrategien unter Einsatz der individuellen Qualifikationen [...] sind einige Möglichkeiten eines breiten Spektrums an gesellschaftspolitischen Beteiligungsformen in diesem Rahmen.“<sup>108</sup>

Menschen die durch einen derartigen Prozess ihre Möglichkeiten erweitern, nehmen damit ihre eigenen Interessen wahr, setzen sich mit ihnen aktiv auseinander und reflektieren sie danach im sozialen Zusammenhang. Dies kann natürlich auch dazu führen, dass sie bestehende Strukturen in Frage stellen, weil sie einen Widerspruch zu ihren eigenen Bedürfnissen bilden. Das ist eine Situation die Ausgangspunkt für das Streben nach Veränderungen sein kann.

LA21 Prozesse bringen nicht nur positive Wirkungen in die lokale Region, sondern auch für alle, die sich aktiv in die Agendaarbeit einbringen. „Auch wenn sich die zu Beginn vorhandenen individuellen Erwartungen [...] naturgemäß oft nur teilweise erfüllen, ist die Arbeitszufriedenheit der am Prozess Mitwirkenden eine hohe.“<sup>109</sup> Vor allem die gewonnenen Lernerfahrungen und die Zusammenarbeit mit anderen AkteurInnen steigert die Bereitschaft sich wieder zu engagieren. Nach einer Umfrage von Priewasser würden sich zwischen 80 und 85 Prozent der Beteiligten wieder in einem Prozess engagieren.

Durch den Agendaprozess sollen alle angesprochen werden, die sich angesprochen fühlen wollen, alle die von behandelten Themen betroffen sind oder sich einfach nur für das Wohl der BürgerInnen engagieren wollen. Groß oder klein, alle sind erwünscht.

## **Literaturverzeichnis:**

---

<sup>108</sup> Postl (2005), Seite 86

<sup>109</sup> Online-Fachzeitschrift des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Seite 6

- Albrecht, Peter-Georg: Hoffnungsträger oder Randerscheinung? Bürgerengagement in der Kommune. In: Bellers, Jürgen/ Frey, Rainer/Rosenthal, Claudius (Hg.): Einführung in die Kommunalpolitik. München, Wien, Oldenbourg 2000, Seite 9-27
- Badelt, Doris: Das nachberufliche Ehrenamt – eine neue Altersstruktur. Voraussetzungen und Auswirkungen. Wien 2003.
- Bellers, Jürgen/ Frey, Rainer/Rosenthal, Claudius (Hg.): Einführung in die Kommunalpolitik. München, Wien, Oldenbourg 2000.
- Beran, Herbert/ Heinrich, Michaela/ Kladensky, Andrea/ Leo, Rudi/ Steinhauer, Curd: Bürgerrechte für Mitspieler – Rechtliche Tipps für initiative Bürger. Wien 1996.
- Brand, Karl-Werner/ Christ, Eva/ Heimerl, Angelika: Lassen sich lokale „Agenda 21“ Prozesse auf Dauer stabilisieren? In: Heinelt, Hubert/ Mühlich, Eberhard (Hg.): Lokale „Agenda 21“ – Prozesse – Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse. Opladen 2000. Seite 241-256
- Campbell, David F.J./Liebhart, Karin/ Martinsen, Renate/ Schaller, Christian/ Schedler, Andreas (Hg.): Die Qualität der österreichischen Demokratie – Versuche einer Annäherung. Wien 1996.
- Coffey, Antonia (2004): Partizipation erfordert Mut zur Konfliktbearbeitung, in: Diebäcker, Marc: Partizipative Stadtentwicklung und Agenda 21 – Diskurse-Methoden-Praxis. Wien 2004
- Diebäcker, Marc: Partizipative Stadtentwicklung und Agenda 21 – Diskurse, Methoden, Praxis. Wien 2004.
- Diebäcker, Marc/ Hammer, Elisabeth (2004), Die Lokale Agenda 21: Ein Instrument demokratiepolitischer Innovation?, in: Diebäcker, Marc (2004): Partizipative Stadtentwicklung und Agenda 21, Diskurse-Methoden-Praxis, Seite 17-26, Wien.
- Dieman, Kurt: Ich sehe grün. Graz/Wien/Köln 1983.
- Dolanski, Heinz: 35 Jahre Gebietsbetreuungen – ein Beitrag zur sanften Stadterneuerung in Wien. Wien 2009.
- Geiszler, Michaela: Partizipation an politischen Entscheidungsprozessen in Österreich unter Bezugnahme auf die direkte Demokratieform der Bürgerinitiative. Diplomarbeit, Wien 1993.
- Gusy, Christoph/Haupt, Heinz-Gerhard (Hg.): Inklusion und Partizipation – Politische Kommunikation im historischen Wandel. Frankfurt am Main 2005.

Ehrenstrasser, Elisabeth: Lokale Agenda 21 Prozesse- Handlungsvorschläge zur Weiterführung in Wien. Wien 2006.

Heinelt, Hubert/ Mühlich, Eberhard (Hg.): Lokale „Agenda 21“ – Prozesse – Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse. Opladen 2000.

Heinelt, Hubert: 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 2000. Seite 51-66.

Higatsberger, Michaela: Lokale Agenda 21 – Möglichkeiten und Hemmnisse in der Umsetzung einer Politik der Nachhaltigkeit auf lokaler Ebene. Wien, 1999.

Hillbrand, Dagmar: Öffentlichkeitsarbeit für Lokale Agenda 21 – Prozesse. Status quo – Analyse und strategische Vorschläge. Wien 1997.

Hirschmann, Albert O.: Engagement und Enttäuschung – Über das Schwanken der Bürger zwischen Privatwohl und Gemeinwohl. Frankfurt am Main 1984.

Knemeyer, Franz-Ludwig: Bürgerbeteiligung und Kommunalpolitik – Eine Einführung in die Mitwirkungsrechte von Bürgern auf kommunaler Ebene. München 1995

König-Felleitner, Marlene: BürgerInnenbeteiligung in der Kommunalpolitik im Rahmen von Lokale Agenda 21 Prozessen – Machtverlust oder Weiterentwicklung der repräsentativen Demokratie?. Wien 2009.

Kozeluh, Ulrike/ Ornetzeder, Michael (u.a.): Lokale Agenda 21 Prozesse in Österreich: Neue Formen partizipativer Demokratie? *Forschungsprojekt im Auftrag des Jubiläumsfonds der österreichischen Nationalbank, Projekt Nr.9652*. Wien 2004.

Kruscay, Britta (2004): Verordnete Nachhaltigkeit durch gesteuerte Partizipation oder BürgerInnenmitbestimmung als nachhaltiger Entwicklungsprozess? Eine Positionierung, in: Diebäcker, Marc: Partizipative Stadtentwicklung und Agenda 21 – Diskurse-Methoden-Praxis, Wien 2004: Seite 63-72.

Lehner, Christoph: Volksrechte im österreichischen Verfassungsrecht. Zürich 2000.

Lokale Agenda 21: Binder-Zehetner, Andrea/ Kellner, Johannes/ Taucher, Josef (Hg.): 2008/2009 Nachlese. Wien 2009.

Lokale Agenda 21 Wien: 2007 Nachlese – 9 Jahre LA21 Wien, 5 Jahre gesamtstädtisches Modell. Wien 2007.

Lokale Agenda 21 Wien: Die Lokale Agenda 21 PLUS – Mitgestalten in Wien. Wien 2010.

Mayer, Heinz: Bürgerbeteiligung zwischen Rechtsstaat und Demokratie. Wien 1988.

Müller-Christ, Georg (Hg.): Nachhaltigkeit durch Partizipation – Bürgerbeteiligung im Agendaprozess. Berlin, 1998.

Németh, Johanne: Bürgerbeteiligung in Österreich: Deutsch-ungarische Terminologiarbeit zum Thema Bürgerbeteiligung in Österreich anhand des Fallbeispiels der EXPO '95 Wien – Budapest. Diplomarbeit, Wien 1996.

Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer-Olaf: Lexikon der Politikwissenschaft – Band 1 A-M. München 2004.

Nohlen, Dieter/ Schultze, Rainer-Olaf: Lexikon der Politikwissenschaft – Band 2 N-Z. München 2004. Frankfurt/Main; New York 1999.

Oels, Angela: „Let´s get together and feel alright!“ Eine kritische Untersuchung von „Agenda 21“-Prozessen in England und Deutschland. In: Heinelt, Hubert/ Mühlich, Eberhard (Hg.): Lokale „Agenda 21“ – Prozesse – Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse. Opladen 2000. Seite 182-200.

Ottinger-Scheiterbauer, Claudia: Die „Initiative Direkte Demokratie“ (IDD) – Entstehungszusammenhang, Inhalt, Folgen. Diplomarbeit, Wien 2006.

Ornetzeder, Michael (u.a.): Evaluierung der Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in Wien – Starterhebung im Auftrag vom Verein Lokale Agenda 21 in Wien. Wien 2005.

Ornetzeder, Michael: Evaluierung der Umsetzung der Lokalen Agenda 21 in Wien – Bericht: Fallstudie im 23. Bezirk – Kunst in Liesing. Wien 2006.

Pelinka, Anton/ Plasser, Fritz (Hg.): Das österreichische Parteiensystem. Wien 1988.

Ploetz, Christiane: Agenda 21-Prozesse in Deutschland. In: Müller-Christ, Georg (Hg.): Nachhaltigkeit durch Partizipation – Bürgerbeteiligung im Agendaprozess. Berlin, 1998. Seite 59-90.

Postl, Julia: Aktive Bürgerbeteiligung und lokale Identität in einem Lokale Agenda 21-Prozess. Wien 2005.

Priewasser, Reinhold (2007): Lokale Agenda 21 – Projektverläufe und Erfolgsbedingungen. Erfahrungen in den Bundesländern Oberösterreich und Steiermark, in: Ländlicher Raum –

Online-Fachzeitschrift des Bundesministeriums für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft 2007.

Rauchenberger, Josef (Hg.): Stichwort Demokratie – 50 Jahre Zeitgeschehen. Wien 1994.

Renn, Ortwin/ Knaus, Anja/ Kastenholz, Hans: Wege in eine nachhaltige Zukunft. In: Breuel, Birgit (Hg.): Agenda 21 – Vision: Nachhaltige Entwicklung. Frankfurt/Main 1999.

Rieger, Bettina: Motive, Einstellungen und Verhalten von ehrenamtlich Beteiligten in der Stadtentwicklung. Wien 2005.

Rill, Heinz Peter: Möglichkeiten und Grenzen des Ausbaus direkt-demokratischer Elemente in der österreichischen Bundesverfassung. Wien 1987.

Rosenberger, Sieglinde/ Pelinka, Anton: Österreichische Politik – Grundlagen-Strukturen-Trends. Wien 2003.

Roth, Roland: Lokale Demokratie „von unten“. Bürgerinitiativen, städtischer Protest, Bürgerbewegungen und neue soziale Bewegungen in der Kommunalpolitik. In: Wollmann, Hellmut/ Rotz, Roland: Kommunalpolitik – Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen 1999. Seite 2-22

Rösler, Cornelia: Lokale Agenda 21 in deutschen Städten. In: Heinelt, Hubert/ Mühlich, Eberhard (Hg.): Lokale „Agenda 21“ – Prozesse – Erklärungsansätze, Konzepte und Ergebnisse. Opladen 2000. Seite 13-28.

Schiller, Theo (Hg.): Direkte Demokratie in Theorie und kommunaler Praxis.

Schlosser, Katharina: Direkte/ partizipative Demokratie: Beteiligung, Bürgerentscheid, neue Beteiligungsformen und Strukturen. Hausarbeit im Fach Kommunalpolitik. Osnabrück. 2005.

Spath, Renate: Die Qualität der Kommunikation in der Planungszelle. Diplomarbeit, Wien 1999.

Storl, Kati: Bürgerbeteiligung in kommunalen Zusammenhängen – Ausgewählte Instrumente und deren Wirkung im Land Brandenburg. Potsdam 2009.

Thanner, Theodor: Das Recht der direkten Demokratie – Kommentar zu Volksbegehrensgesetz, Volksbefragungsgesetz, Volksabstimmungsgesetz. Wien 2007.

Ucakar, Karl: Direkte Demokratie und Wahlrecht in Wien, in: Josef Rauchenberger (Hg.): Stichwort Demokratie – 50 Jahre Zeitgeschehen, Seite 161-264. Wien 1994.

Vetter, Angelika: Lokale Politik als Ressource der Demokratie in Europa? Lokale Autonomie, lokale Strukturen und die Einstellungen der Bürger zur lokalen Politik. Stuttgart 2002.

Wollmann, Hellmut/ Rotz, Roland: Kommunalpolitik – Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen 1999.

Wollmann, Hellmut: Kommunalpolitik – zu neuen (direkt-) demokratischen Ufern?. In: Wollmann, Hellmut/ Rotz, Roland: Kommunalpolitik – Politisches Handeln in den Gemeinden. Opladen 1999. Seite 37-49

Wollmann, Hellmut: Reformen in Kommunalpolitik und Verwaltung – England, Schweden, Frankreich und Deutschland im Vergleich. Wiesbaden 2008.

Wondra, Andrea: Wissenstransfer bei Bürgerbeteiligungsprojekten in der Lokalen Agenda 21 Wien. Diplomarbeit, Eisenstadt 2007.

Zapotoczky, Klaus: Permanente lokale Partizipation. In: Pelinka, Anton/ Plasser, Fritz (Hg.): Das österreichische Parteiensystem. Wien 1988, Seite 645-656

Zenkl, Maria: Bürger initiativ – Probleme und Modelle der Mitbestimmung. Wien 1990.

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft. Gemeinsame Erklärung zur Lokalen Agenda 21 in Österreich – Österreichs Zukunft nachhaltig gestalten!. Wien 2010.

Seminarunterlagen zum Agendadating LA21 Wien bewegt. Wien, Mai 2001.

## Internetquellen

[http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_wahlen/volksabstimmung](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksabstimmung) am 29.08.2011

[http://de.wikipedia.org/wiki/Lokale\\_Agenda\\_21](http://de.wikipedia.org/wiki/Lokale_Agenda_21) am 09.05.2011

<http://www.laendlicher-raum.at/article/articleview/59625/1/26623> am 09.09.2011 am 09.05.2011

<http://la21wien.at/die-la-21-bezirke/23-bezirk/aktuelles> am 09.05.2011

<http://la21wien.at/die-la-21-bezirke/23-bezirk/gruppen> am 09.05.2011

[www.parizipation.at/la-ablauf.html](http://www.parizipation.at/la-ablauf.html) am 30.08.2011

[www.la21.wien.at](http://www.la21.wien.at) am 30.08.2011

[www.wienerbezirksblatt.at/#/inhalt/politik/bezirkspolitik](http://www.wienerbezirksblatt.at/#/inhalt/politik/bezirkspolitik) am 12.12.2011

[www.archiv.regionalmedien.com/index.php?sid](http://www.archiv.regionalmedien.com/index.php?sid) am 12.12.2011

[www.agenda21-muenchen.de](http://www.agenda21-muenchen.de) am 14.12.2011



## **Abstract**

Die vorliegende Arbeit zeigt die Entstehung einer Bürgerbeteiligung in Form der Lokalen Agenda 21. Zum besseren Verständnis zeigt sie nicht nur die bestehenden gesetzlichen Grundlagen der indirekten und direkten Demokratie in Österreich und die Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung auf, sondern gibt weiter theoretisches Basiswissen in Form von Begriffsklärungen wie der Partizipation, der Bürgerbeteiligung und der Nachhaltigkeit. Die Tätigkeit der Lokalen Agenda 21 basiert auf einem Handlungsprogramm der UNO, welches 1992 in Rio de Janeiro beschlossen wurde. Das große erklärte Ziel ist die Steigerung der Nachhaltigkeit in jedem Lebensbereich und Verankerung dessen in den Köpfen der Bevölkerung, d.h. dass theoretisch ebendiese für die Veränderung notwendig ist. Im 28. Kapitel der Agenda 21 wurde beschlossen, dass jede Kommune in einen Dialog mit seiner Bevölkerung treten soll. In diesem neuen und geschützten Rahmen werden die Grenzen zwischen den teilnehmenden BürgerInnen, Verwaltung und PolitikerInnen neu erprobt. Außerdem können neue Formen des Politikmachens erprobt und Machtverhältnisse kritisch hinterfragt werden. Die Lokale Agenda 21 wird zu einem Lernprozess für alle Beteiligten. Für Wien gilt, dass Bürgermeister Häupl die Aalborg Charta unterschrieb und die Stadt Wien somit verpflichtete sich an dem Prozessen zu beteiligen. Nach einem Pilotprojekt 1998 wurde vom Wiener Gemeinderat ein Organisationsmodell beschlossen – mit der Grundlage des Vereins Lokale Agenda 21 Wien zur Förderung von Bürgerbeteiligungsprozessen - , dass im März 2004 zum Start der Lokalen Agenda 21 in Wien Liesing führte. Schon im ein halbes Jahr später konnte der Prozess mit einer umfangreichen Aktivierungs- und Informationsphase sowie den ersten Arbeitsgruppen starten. Ende des Jahres 2004 wurden sie in Liesing als erste Agendagruppen anerkannt.



## LEBENS LAUF



Name: Cornelia Klein

Geboren: am 07.Juli 1981 in Wien

Familienstand: verheiratet

Anschrift: 1230 Wien, Josef Österreicherg. 3-5/2/21

Kontakt: Cornelia.Klein@gmx.at

### Schule:

- 1987-1991: Volksschule Phorugasse, 1040 Wien
- 1991-1995: Unterstufe A.Krieger Gasse, 1230 Wien
- 1995-1996: Fachmittelschule A.Krieger Gasse, 1230 Wien
- 1996-2000: ORG A.Krieger Gasse mit Maturaabschluss, 1230 Wien

### Ausbildung:

- Oktober 2000 - März 2001: Fa. Merkur, 1110 Wien
- März 2001 - Oktober 2004: Serviceabteilung, NÖ Versicherung, 1090 Wien
- Oktober 2004: Studium der Politikwissenschaft an der Universität Wien mit Abschluss im Winter 2012
- Sommer 2006 und 2007: Feriapraktika (PV, 1020 Wien und AUVA, 3400 Klosterneuburg)
- Oktober 2008 - April 2010: ÖVP Wien, 1010/1230 Wien
- März 2010 - Jänner 2011: Fa. IKEA in Vösendorf