BürgerInnenbeteiligung in der Offenen Stadt.

Gefragt sind Transparenz und Engagement.

Autor:

Mag. Thomas Prorok
Stellvertretender Geschäftsführer

KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung

www.kdz.eu

Die Offene Stadt beschreibt die Weiterentwicklung der Dienstleistungs- und BürgerInnenkommune hin zu einer Stadt, die auf hohen Standards im BürgerInnenservice und der BürgerInnenbeteiligung aufbauend eine weitere Öffnung von Politik und Verwaltung im Sinne von Open Government vornimmt.

Ziel	Rechts-staatlichkeit	Wettbewerbs-fähigkeit	Sozialer Zusammenhalt / Partizipation	Co-Production BürgerInnenmitwirkung
Blickrichtung	Staat / Hoheitsrechte	Markt / KundInnen	BürgerInnnenschaft / örtliche Gemeinschaft	Gesellschaft und zivilgesellschaftliche Gruppen
Argumentation	juristisch	ökonomisch	politisch	werteorientiert
Steuerungs-modus	Hierarchie	Markt	Netzwerke	Partnerschaften / Offene Innovation
Modell	Bürokratie	New Public Management	Public Governance	Open Government

Quelle: Banner Ordnungskommune, 1998. Eigene Darstellung: Thomas Prorok (2012)

Der hierfür notwendige Kulturwandel setzt ein hohes Maß an Transparenz der Stadtverwaltung und -politik voraus. BürgerInnenbeteiligung in der Offenen Stadt bedeutet nicht nur die Einbeziehung in Planungs- und Entscheidungsprozesse, sondern umfasst auch das aktive Engagement der BürgerInnen und zivilgesellschaftlicher Gruppen. Diese erbringen im Sinne der Co-Production oder BürgerInnenmitwirkung gemeinsam kommunale Leistungen (z.B. Kinderbetreuung, Sporteinrichtungen). Sie übernehmen auch eigenständig die Initiative, bringen sich ein und bestimmen mit. Die Offene Stadt lässt dies nicht nur zu, sie fördert und fordert dies auch. Neue soziale Medien fungieren als Katalysator von modernem BürgerInnenservice und BürgerInnenbeteiligung in der Offenen Stadt und ändern auch die Ansprüche der BürgerInnen und zivilgesellschaftlicher Gruppen. Mitunter wird die Steuerung der Offenen Stadt aufgrund verstärkter Beteiligung komplexer, dafür steigen aber die Akzeptanz der Entscheidungen von Politik und Verwaltung und die Legitimität des demokratischen Systems.

„BürgerInnenbeteiligung bedeutet die Möglichkeit aller betroffenen und interessierten BürgerInnen, ihre Interessen und Anliegen bei öffentlichen Vorhaben zu vertreten und einzubringen."

Amt der Vorarlberger Landesregierung (Hrsg.): Bürgerbeteiligung, 2010.

Umfassendes Verständnis von BürgerInnenbeteiligung

BürgerInnenbeteiligung in der Offenen Stadt baut zwar auf den klassischen direktdemokratischen Instrumenten Volksabstimmung, Volksbegehren und Volksbefragung auf, geht aber deutlich darüber hinaus. In der aktuellen Diskussion sind vor allem zwei Dimensionen von BürgerInnenbeteiligung von hoher Relevanz. Dies sind zum einen die Dimension „Mitbestimmung" und zum anderen die Dimension „Mitwirkung" oder „Co-Production". Zumeist konzentrieren sich die Diskussionen auf die Möglichkeiten der Mitbestimmung. Dies soll auch als Kern der Beteiligung gesehen werden. Für Staat und Gesellschaft wird aber die Dimension der Mitwirkung immer wichtiger, weshalb sie als Teil des umfassenden Verständnisses von BürgerInnenbeteiligung vorgestellt wird.

BürgerInnenbeteiligung: Dimension Mitbestimmen

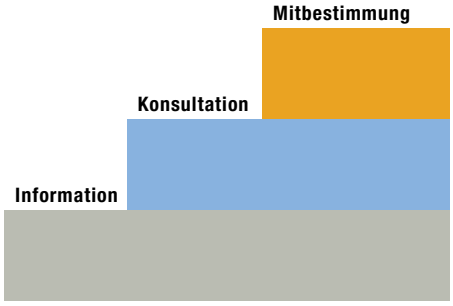
Die klassische Definition von BürgerInnenbeteiligung konzentriert sich auf die Aspekte der Mitbestimmung.

Diese Beschreibung aus dem Vorarlberger „Handbuch Bürgerbeteiligung für Land und Gemeinden" zeigt, dass der Begriff nicht scharf abgrenzbar ist. Er geht jedoch deutlich über die klassischen Formen der direkten Demokratie, wie Volksbefragungen und Volksabstimmungen, hinaus.

Ein wichtiges Strukturierungsmerkmal der BürgerInnenbeteiligung ist die Beteiligungs-

intensität. So kann anhand eines Stufenmodells unterschieden werden zwischen
– Information,
– Konsultation und
– Mitbestimmung.

Bei der Information, als erster Stufe, geht es darum, Vorschläge, Pläne oder Entscheidungen bekannt zu machen, ohne die Möglichkeit zur Rückmeldung. Die Konsultation geht eine Stufe weiter, indem Rückmeldungen zu den Vorschlägen eingeholt und im Entscheidungsprozess berücksichtigt werden. Die Mitbestimmung geht noch einen Schritt weiter, indem entweder ein Vorhaben gemeinsam entwickelt wird oder tatsächlich projektbezogene Entscheidungsrechte an die Bürgerinnen und Bürger übertragen werden.

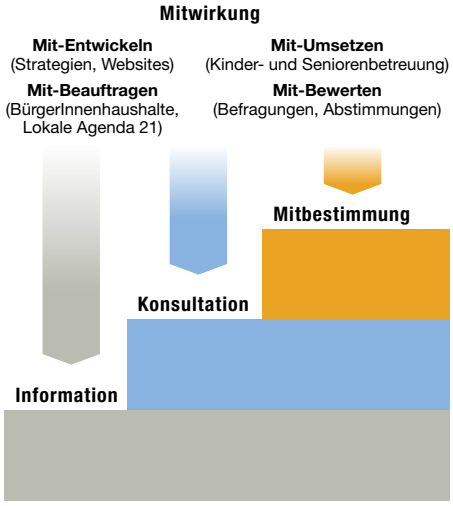


Quelle: BMLFUW; ÖGUT (Hrsg.): Öffentlichkeitsbeteiligung, 2005, S. 6. Eigene Darstellung: Thomas Prorok (2012)

BürgerInnenbeteiligung: Dimension Mitwirken

Im Englischen hat sich der Terminus Co-Production etabliert, um die weitergehenden Aspekte des Mitmachens und gemeinsamen Produzierens von Produkten hervorzuheben.

Im Deutschen wird der Begriff Co-Production in Zusammenhang mit BürgerInnenbeteiligung nur selten benutzt. Der Begriff Mitwirkung bringt zum Ausdruck, dass es sich um mehr als passives Beteiligen handelt. Bürgerinnen und Bürger wirken mit. Dies kann das Informieren sein, oder das Einbeziehen in Planungs- und Umsetzungsprozesse bis hin zur gemeinsamen Leistungserbringung, oder Übertragung von öffentlichen Aufgaben an Bürgerinnen und Bürger oder zivilgesellschaftliche Gruppen.



Quelle: BMLFUW; ÖGUT (Hrsg.): Öffentlichkeitsbeteiligung, 2005, S. 6. Eigene Darstellung: Thomas Prorok (2012)

Mitwirkung umfasst aber auch die Befähigung der Bürgerinnen und Bürger zum Mitwirken und zu Engagement sowie die Öffnung von Politik und Verwaltung für neue Formen des Mitmachens.

Beispiele für BürgerInnenmitwirkung oder Co-Production finden sich schon vermehrt: Im Rahmen von Grünpatenschaften übernehmen in Tulln[1] Bürgerinnen und Bürger, Schulklassen, Vereine oder Unternehmen Patenschaften für öffentliche Grünflächen und pflegen diese. Sie leisten damit einen Beitrag zu einer sauberen und grünen Stadt. Ähnliche Ansätze finden sich in zahlreichen österreichischen Städten. Als weitere Beispiele sind alternative Betriebskonzepte für kommunale Sporteinrichtungen zu erwähnen, in denen Vereine mit ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern beispielsweise Leistungen in Hallenbädern übernehmen. In Offheim in Deutschland wurde ein Hallenbadverein gegründet, um das aus Kostengründen geschlossene Hallenbad Offheim als Vereinsbad zu öffnen und damit die Ausübung des Schwimmsports wieder zu ermöglichen[2]. Für die Kinderbetreuung hat sich in mehreren österreichischen Städten das System der elternverwalteten

1) Vgl. dazu: www.tulln.at [Download 19.09.2012].
2) Vgl. dazu: www.hallenbadverein-offheim.de [Download 19.09.2012]

„Co-Production means delivering public services in an equal and reciprocal relationship between professionals, people using services, their families and their neighbours. Where activities are co-produced in this way, both services and neighbours become far more effective agents of change.“

Boyle; Michael: Challenge, 2009, S. 11.

„Eine breite Mehrheit von 86% stimmt der Aussage zu, dass Kommunen die Akzeptanz schwerwiegender kommunalpolitischer Entscheidungen steigern können, wenn die Bürger angemessen beteiligt werden."

TNS Emnid Politik und Sozialforschung: Kommunikationspolitik, 2012, S. 15.

„Zudem können sich weitere 20 Prozent vorstellen, sich in ihrer Gemeinde, Stadt oder ihrem (Land-)Kreis zu engagieren. Das Gros der Bevölkerung (66%) zeigt jedoch wenig Interesse an kommunaler Mitwirkung."

TNS Emnid Politik und Sozialforschung: Kommunikationspolitik, 2012, S. 18.

Kindergruppen etabliert. Diese sind ebenfalls Vereine, in denen Eltern die Kinderbetreuung gemeinschaftlich organisieren[3]. Das Projekt „SeniorInnentreffpunkt Hauptbücherei Wien" hat eine Anerkennung des österreichischen Verwaltungspreises 2011 für die Unterstützung von älteren Besucherinnen und Besuchern in der Hauptbücherei durch ehrenamtlich tätige Seniorinnen und Senioren erhalten.

BürgerInnenmitwirkung: Schnittstelle zur Zivilgesellschaft

BürgerInnenmitwirkung benötigt zivilgesellschaftliches Engagement. Dabei lassen sich die Formen des „Mitanpackens" und des „Mitbestimmens" unterscheiden. Zivilgesellschaftliches Engagement im Sinne des „Mitanpackens" ist die gemeinsame Leistungserbringung von Bürgerinnen und Bürgern, Gruppen und der öffentlichen Verwaltung oder der Übernahme von öffentlichen Aufgaben.

Feuerwehr und Rettungsdienste stellen die Spitze dar, welche schon umfassend institutionalisiert sind. Weitere Bereiche des zivilgesellschaftlichen Engagements im Sinne des „Mitanpackens" sind jedoch erst im Anfangsstadium (z.B. gemeinsame Kinderbetreuung, Betreuung von Sportanlagen, Seniorenunterstützungen etc.) und müssen von Politik und Verwaltung adäquat unterstützt werden. Dies bedeutet vor allem, dass die Städte ihre Funktion als Schnittstellen zwischen Zivilgesellschaft, Vereinen, Initiativen und den Bürgerinnen und Bürgern erkennen und wahrnehmen, wie zum Beispiel das Büro für Ehrenamt in Feldkirch.

Zivilgesellschaftliches Engagement im Sinne des Mitbestimmens umfasst die drei Stufen Information, Konsultation und Mitbestimmung. Dabei steigt die Intensität der Einforderung des Mitbestimmens durch einzelne Personen oder zivilgesellschaftliche Gruppen stetig an. Dies bedeutet, dass BürgerInnenbeteiligung immer öfter nicht von der Politik und Verwaltung ausgeht und mitunter schwer steuerbar ist, zivilgesellschaftliche Gruppen engagieren sich und fordern Beteiligung ein. Dieses Phänomen wird durch die neuen Möglichkeiten sozialer Medien gestärkt und entwickelt sich zu einer neuen Konstante der Arbeit im öffentlichen Sektor.

Bei beiden Formen des zivilgesellschaftlichen Engagements befinden sich die Aufgaben und Rollen von Politik und Verwaltung im Wandel. Bürgerinnen und Bürger, Vereine und Initiativen müssen unterstützt und zum Teil auch befähigt werden, damit sie mitanpacken und mitbestimmen können. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Städten agieren als Vermittlerinnen und Vermittler zwischen Verwaltung, Politik und Bürger-Inneninitativen oder Vereinen. Gleichzeitig ist darauf zu achten, dass die Entscheidungshoheit der Politik im Sinne der repräsentativen Demokratie gewahrt bleibt.

BürgerInnenbeteiligung online oder offline?

Moderne elektronische Hilfsmittel eröffnen der BürgerInnenbeteiligung neue Dimensionen der Vernetzung, der Geschwindigkeit, der Intensität und der Anzahl der Beteiligten. Die neuen Formen der Einbeziehung können die Kluft zwischen Politik und Verwaltung überbrücken helfen und dabei gleichzeitig den Bürgerinnen und Bürgern die Teilnahme an gesellschaftlichen und politischen Entwicklungen ermöglichen.

Dass Sie dies auch tun, beweisen die zahlreichen sozialen Netzwerke und auch die vielfältigen Initiativen von Verwaltung und Politikerinnen bzw. Politikern im Netz.

Soziale Medien und Open Government haben das Potenzial, Politik und Verwaltung neue Impulse zu geben. Hier ist vor allem die Bedeutung der besseren Information der Bürgerinnen und Bürger sowie interessierter Gruppen hervorzuheben. Politik und Verwaltung sind gefordert, bessere Informationen zur Verfügung zu stellen. Informationen und Wissen sind die Grundlage für

3) Vgl. dazu: http://www.wiener.kindergruppen.at [Download 19.09.2012]

BürgerInnenbeteiligung. Insofern kann Open Government als die Basis von BürgerInnenbeteiligung gesehen werden.

Es darf aber nicht der falsche Schluss gezogen werden, dass BürgerInnenbeteiligung nur „online“ machbar ist. Bei Beteiligungsvorhaben sollten immer mehrere Kanäle angeboten werden. Zum einen, um keine gesellschaftlichen Gruppen auszuschließen. Zum anderen, um für die jeweils passende Methode der Beteiligung offen zu sein. Oftmals sind dies Planungszellen, offene Veranstaltungen, Zukunftswerkstätten, Mediationen, welche den persönlichen Diskurs erfordern. BürgerInnenbeteiligung wird also trotz der starken Stellung der sozialen Medien auch in Zukunft offline und online stattfinden.

BürgerInnenbeteiligung warum?

Sinn und Nutzen von BürgerInnenbeteiligung werden des Öfteren noch immer bezweifelt, sowohl von der Politik als auch von der Verwaltung. Diese Zweifel werden manchmal gestärkt durch negative Eigenerfahrungen mit BürgerInnenbeteiligungen. Dazu zählen können niedrige Teilnahmequoten, der Missbrauch durch eine politische Gruppierung oder geringer Output bei hohen Kosten.

In Deutschland hat die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) erheben lassen, was die Bürgerinnen und Bürger von Beteiligung erwarten. Demgemäß steigert BürgerInnenbeteiligung eindeutig die Akzeptanz und somit die Legitimität kommunaler Entscheidungen.

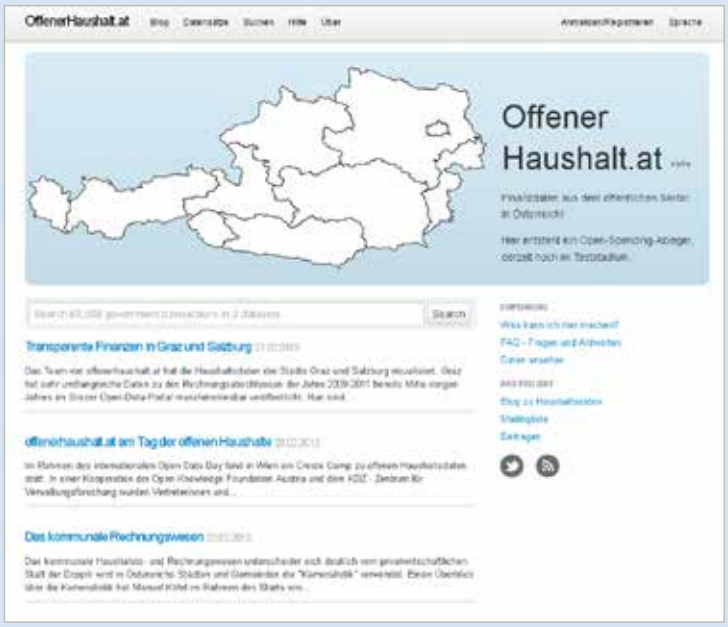
Auf 20 Prozent lässt sich das Potenzial derer festmachen, die sich in Beteiligungsprozessen einbringen könnten. 12 Prozent wirken gemäß der Emnid-Befragung bereits bei kommunalen Agenden mit.

Diese Befragungsergebnisse liefern die Antworten auf die Frage „BürgerInnenbeteiligung warum?“: Der Wunsch nach Beteiligung ist vorhanden und das Potenzial interessierter Bürgerinnen und Bürger ist noch lange nicht ausgeschöpft. Außerdem kann die Akzeptanz politischer und administrativer Entscheidungen gesteigert werden. Klar ist aber, dass die Erwartungen nicht zu hoch gesetzt werden dürfen. Die Mehrheit der Bevölkerung hat kein Interesse an der Beteiligung, aber das Potenzial von 20 Prozent der Bürgerinnen und Bürger ist vorhanden und liegt brach.

Den ersten Schritt setzen mit Transparenz und Open Data

Open-Government- und Open-Government-Data-Initiativen sind der Einstieg in umfassende BürgerInnenbeteiligung. Erhöhte Transparenz schafft die Grundlagen für Partizipation, indem den Bürgerinnen und Bürger sowie Interessengruppen die notwendigen Informationen für den Diskurs zur Verfügung gestellt werden. Eventuell wird durch die Datentransparenz auch erst das Problembewusstsein geschaffen, welches die Bürgerinnen und Bürger zur Beteiligung animiert. Insofern ist der erste Schritt auf dem Weg zu Open Government die Erhöhung der Datentransparenz, welche als Open Data oder Open Government Data (OGD) bezeichnet wird.

Wien und andere österreichische Städte haben hierbei eine Vorreiterfunktion übernommen, die es nun gilt, weiter auszubauen.



Finanzdaten aus dem öffentlichen Sektor in Österreich
Quelle: www.offenerhaushalt.at

Das Europäische Jahr der Bürgerinnen und Bürger.

Nur ein „Schönheitspflaster“ für das Demokratiedefizit der EU?

Autor:

Mag. Reinhard Troper
Dezernat EU-Strategie

MA 27 – Europäische Angelegenheiten

reinhard.troper@wien.gv.at

Die EU hat ein Demokratiedefizit. Damit ist gemeint, dass sie in ihrem politischen Wirken nicht ausreichend demokratisch legitimiert ist. Das ist kein Geheimnis. Gibt man die Begriffe „EU“ und „Demokratiedefizit“ in Google ein, erhält man in etwa 82.000 Treffer.

Und neu ist dieser Befund auch nicht. Bereits im 1988 verabschiedeten Toussaint-Bericht definierte das Europäische Parlament das „Demokratiedefizit in der Europäischen Gemeinschaft“ als „Kombination zweier Phänomene: 1. Die Übertragung von Vollmachten von den Mitgliedstaaten auf die Europäische Gemeinschaft und 2. die Ausübung dieser Vollmachten auf Gemeinschaftsebene durch andere Institutionen als das Europäische Parlament, auch wenn vor der Übertragung die nationalen Parlamente die Vollmacht hatten, in den betroffenen Bereichen Gesetze zu verabschieden.“

© Ausschuss der Regionen

„Die Demokratie ist eine Erfindung der Polis, ... Die Idee und der Begriff der Politik selbst gehen auf die Deutung der Stadt zurück, ebenso der Bürger, der unabhängige Gerichtshof, die Versammlung der politischen Gremien ... es ist die selbstbewusste Stadt, die zum Modell für moderne politische Strukturen wurde. Gerade wer am neuen Europa mitbauen will, darf diese Dimension der europäischen Stadt nicht vergessen.“

Konrad Paul Liessmann,
„Lob der Grenze“, Zsolnay, 2012
(Seite 134)

Institutionelles Demokratiedefizit

Diese Definition setzt somit an einem institutionellen Demokratiedefizit an. Dabei stehen der jeweilige Einfluss und das Zusammenspiel der EU-Organe im Mittelpunkt der Kritik: Im bestehenden Institutionengefüge sei die Interessensvertretung und die politische Partizipation der UnionsbürgerInnen nicht hinreichend gewährleistet.

Im Zentrum der Kritik steht dabei – wenig verwunderlich – vor allem der Ministerrat der EU. Dieser ist das wichtigste Gesetzgebungsorgan der EU, besteht aber aus Mitgliedern der jeweiligen nationalen Regierungen. Diese Form des Exekutivföderalismus führt dazu, dass im Rat die Gewaltenteilung zwischen (supranationaler) Legislative und (nationaler) Exekutive nicht stattfindet. Die EU sei also exekutivlastig. Auf diese Kritik wurde zunächst mit der Einführung des „Mitentscheidungsverfahrens“ im Vertrag von Maastricht 1992 reagiert, mit dem das Europäische Parlament (EP) dem Rat in der Legislative gleichgestellt wurde. Mit dem Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags am 1.12. 2009 wurde dieses Mitentscheidungsverfahren als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ auf weitere Politikbereiche (z.B. polizeiliche Zusammenarbeit) ausgedehnt.

Dennoch wird die Kritik an einem institutionellen Demokratiedefizit aus verschiedenen anderen Gründen weiter aufrechterhalten. Entscheidend dabei ist, von welcher politischen Perspektive für die zukünftige Entwicklung der EU ausgegangen wird. Insofern lassen sich unter den Kritikern des institutionellen Demokratiedefizits vor allem zwei Gruppen mit konträren Zielsetzungen unterscheiden:

1. Die Intergouvernementalisten, die sich gegen die Übertragung weiterer Kompetenzen an die EU aussprechen und stattdessen eine Stärkung der nationalen Parlamente fordern. Sie werfen der EU vor, sich Kompetenzen in Politikbereichen anzueignen, die nach dem Subsidiaritätsprinzip sinnvoller auf nationalstaatlicher Ebene geregelt werden sollten.

   Im Lissabon-Vertrag wird von ihnen die Gefahr einer weiteren Zentralisierung der EU gesehen. Dessen Kompetenzkatalog sei nicht eindeutig genug. Durch die „gemischte Kompetenz“ sei eine dynamische Aneignung von Zuständigkeiten durch die EU möglich. Auch das deutsche Bundesverfassungsgericht sieht die Gefahr, dass die EU-Organe sich selbständig entwickeln und dabei eine Tendenz zur politischen „Selbstverstärkung“ aufweisen. Deshalb fordern die Intergouvernementalisten detailliertere Regeln zur Festlegung der Kompetenzen der EU (Kompetenzkatalog, Kompetenzgerichtshof, etc.). Pointiert formuliert wollen die Intergouvernementalisten also eher „weniger“ EU. Der britische Premier David Cameron, mit seiner Forderung die EU auf eine reine Freihandelszone zu beschränken, ist derzeit wohl der pronouncierteste Vertreter dieser Position.

2. Die Föderalisten setzen sich demgegenüber für „mehr“ Europa ein. Langfristig streben sie einen europäischen Bundesstaat an. Deshalb fordern sie vor allem die Stärkung des Europäischen Parlaments. Obwohl mit dem Vertrag von Lissabon aufgewertet, hätte dieses noch immer kein volles Mitwirkungsrecht, kein Initiativrecht in der Gesetzgebung und nur indirekten Einfluss auf die Tätigkeit der Europäischen Kommission. Viele Bereiche werden weiterhin alleine vom Rat entschieden, etwa der zentrale Kompetenzbereich der „Wettbewerbspolitik“. Diesen versucht die EK auch immer weiter auf den Bereich der öffentlichen Dienstleistungen auszudehnen.

   Ein Bruch des demokratischen Grundprinzips der Gleichheit wird auch im Prinzip der „fallenden Proportionalität“ bei den Wahlen zum EP gesehen: Derzeit vertritt ein Abgeordneter aus Malta 67.000 Einwohner, wohingegen ein deutscher Abgeordneter 854.000 Einwohner repräsentiert. Zur Überwindung dieser fallenden Proportionalität wird die Wahl des EPs nach europaweiten Listen gefordert. Der derzeit pointierteste Vertreter dieser Position ist – wenig überraschend – Martin Schulz, der Präsident des EPs.

   Es darf allerdings in Frage gestellt werden, ob das EP überhaupt in der Lage ist, vollparlamentarische Arbeit zu leisten? So gibt es keine wirklich europäischen Parteien und die Zersplitterung innerhalb der Fraktionen ist enorm. Im Zweifelsfall ist nicht zu erwarten, dass sich die EU-Parlamentarier gegen die Interessen ihrer jeweiligen nationalen Regierungen entscheiden. Die Ablehnung des Mehrjährigen Finanzrahmen durch das EP am 13. März 2013 hat allerdings gezeigt, dass es auch hier Ausnahmen von der Regel gibt.

Strukturelles Demokratiedefizit

Nicht unerwähnt soll auch jener Ansatz der Kritik bleiben, der fundamental am Fehlen eines einheitlichen Staatsvolkes (demos) ansetzt. Damit fehle es der EU an elementarer demokratischer Legitimation. Die Vielfalt der Sprachen und das weitgehende Fehlen europäischer Medien (eine Ausnahme stellt hier der deutsch-französischen Sender ARTE dar), lasse keinen gesamteuropäischen politisch-öffentlichen Diskurs zu. Diese Kritik wird von vielen Vertreten der Intergouvernementalisten geteilt und als Argument für eine Beschränkung der EU auf die rein zwischenstaatliche Zusammenarbeit vorgebracht.

Die dargestellte Gliederung der Kritik am Demokratiedefizit der EU ist natürlich eine theoretische, die man in diesen reinen Formen in der (parteipolitischen) Diskussion nicht findet. Bei letzterer handelt es sich in der Regel um eine differenzierte Gemengelage. Diese ist nicht nur tagespolitischen Schwankungen unterworfen, sondern kann sich in Abhängigkeit von der jeweiligen kompetenzmäßigen Betroffenheit und natürlich den budgetären Konsequenzen „flexibel“ anpassen. Insbesondere aus verfassungsrechtlicher Sicht dominiert in Subsidiaritätsfragen vielfach die intergouvernementale Sichtweise: im Zweifelsfall ist man eher für weniger als für mehr EU.

Volksentscheidungen zur EU

Die EU war und ist ein Elitenprojekt. Insofern ist es nicht erstaunlich, dass die Ergebnisse der bisherigen Befragungen der Bevölkerung von Mitgliedsstaaten zu europäischen Entwicklungen „durchwachsen“ waren. In dieses Bild passt auch, dass Demokratiedefizite in der Regel nur dann öffentlich diskutiert wurden, wenn die Ergebnisse der Volksentscheide nicht den Intentionen der Eliten entsprachen.

So sank die Wahlbeteiligung bei den Wahlen zum EP von 63 % (1979), auf 57 % (1994), auf 46 % (2004) und weiter auf 43 % (2009). Für die nächsten Wahlen – voraussichtlich 22. bis 25. Mai 2014 – ist ein weiterer Rückgang der Wahlbeteiligung nicht auszuschließen. Die Folgen der Finanz- und Staatsschuldenkrise für die Bevölkerung der EU geben wenig Anlass für Optimismus. Symptomatisch scheinen eher die jüngsten Wahlen in Italien, die erstmals in der EU eine Mehrheit für Parteien brachten, die

Gemäß Artikel 20 Absatz 2 AEUV umfasst die Unionsbürgerschaft unter anderem folgende **Rechte und Pflichten für den** jeweiligen **Unionsbürger:**

a) das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten;

b) die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen in dem Mitgliedstaat, in dem dieser seinen Wohnsitz hat, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten, wie für die Staatsangehörigen des betreffenden Mitgliedstaates;

c) die Inanspruchnahme des Schutzes durch die diplomatischen und konsularischen Behörden eines jeden Mitgliedstaates im Hoheitsgebiet eines Drittstaates, in dem sein Heimatstaat nicht diplomatisch vertreten ist, unter denselben Bedingungen, wie für Staatsangehörige des betreffenden Mitgliedstaates;

d) die Möglichkeit, beim Europäischen Parlament Petitionen einzubringen;

e) die Möglichkeit, den Europäischen Bürgerbeauftragten anzurufen;

f) das Recht, sich in einer der authentischen Vertragssprachen an die Organe der EU zu wenden und eine Antwort in derselben Sprache zu erhalten.

Darüber hinaus sind mit der Unionsbürgerschaft eine Reihe weiterer Rechte verbunden, wie z.B. diejenigen, die sich aus den Marktfreiheiten des Waren- und Dienstleistungsverkehrs, dem Dokumentenzugang, dem Verbraucherschutz, der öffentlichen Gesundheit, der Chancengleichheit und der Gleichbehandlung, dem Zugang zu Beschäftigung und sozialer Sicherheit herleiten lassen.

„Politische Entscheidungen, aber auch politische Konflikte finden in den Städten statt. Wie es in Griechenland weiter geht, entscheidet sich … in den Straßen von Athen, nicht in den idyllischen kretischen Dörfern."

Konrad Paul Liessmann, „Lob der Grenze", Zsolnay, 2012 (Seite 134)

© Gerd Altmann / Pixelio.de

„Diejenigen, die zu klug sind, um sich in der Politik zu engagieren, werden dadurch bestraft werden, dass sie von Leuten regiert werden, die dümmer sind als sie selbst."

Platon, 427-347 v. Chr.

mit platten Anti-Euro-Parolen um Stimmen warben. Selbst in Griechenland schnitten die proeuropäischen Kräfte besser ab. Erstaunlich ist demgegenüber die europaweite Nichtreaktion auf diese Entwicklungen.

Andererseits waren die Volksentscheidungen über eine Mitgliedschaft in der EU mit Ausnahme von Norwegen und der Schweiz bisher immer positiv. Ob dies bei Island auch der Fall sein wird, erscheint derzeit eher ungewiss.

Nicht vergessen sollten auch jene Fälle werden, in denen die Bevölkerung einzelner Mitgliedsstaaten zu Reformprojekten befragt wurde: 2005 lehnten Frankreich (mit 55 %) und die Niederlande (mit 62 %) den Verfassungsvertrag ab. Der damit in den Lissabon-Vertrag verpuppt werden musste. In Irland musste über den Lissabon-Vertrag nach einer Ablehnung 2008 (53 % dagegen), 2009 ein zweites Mal abgestimmt werden, um dann allerdings eine Zustimmung von 67 % zu erreichen.

Aufgrund dieser Erfahrungen werden seit der Einführung des Lissabon-Vertrages von den (politischen) Eliten Vorschläge zur institutionellen Fortentwicklung der EU weitgehend vermieden. Gerade zur Behebung jener Konstruktionsfehler der EU, die als krisenverursachend angesehen werden, wären aber institutionelle Änderungen dringend notwendig. Dazu gibt es derzeit aber keine europäische Debatte. So entsteht der Eindruck, dass sich die Eliten in europäischen Fragen der Unterstützung ihrer jeweiligen Bevölkerung nicht mehr sicher sind.

Verschärfung des Demokratiedefizits durch die Krise …

Zusätzlich hat die unterschiedliche Betroffenheit von der Krise und den seit 2008 dagegen gesetzten Maßnahmen die Wahrnehmung des Demokratiedefizits in den einzelnen Mitgliedsstaaten weiter differenziert. Dies reicht vom Eindruck des Diktates aus Brüssel bzw. der „Troika" bis zur überforderten Solidarität. Dazu hat die Art des Krisenmanagements auf Ebene der EU das ihre beigetragen.

Einerseits aufgrund fehlender europäischer Regelungen, andererseits aufgrund des Erfordernisses einer raschen Reaktion auf die Turbulenzen auf den internationalen Finanzmärkten haben die europäischen Staats- und Regierungschefs seit Ausbruch der Krise auf mehreren Gipfeltreffen Maßnahmen verabschiedet, die auf rein zwischenstaatlicher Ebene beschlossen wurden. Die sogenannten „Rettungsschirme", wie die Europäische Finanzstabilisierungsfazilität (EFSF), der Europäische Stabilitätsmechanismus (ESM) oder auch der europäische Fiskalpakt, sind dabei außerhalb des EU-Rechtsrahmens etabliert worden.

Diese Entwicklung wurde von EP-Präsident Martin Schulz als eine „Vergipfelung" der Krisenpolitik bezeichnet, die demokratische Institutionen auf nationaler und europäischer Ebene leicht umgeht. Damit hat sich das demokratische Defizit der EU seit Ausbruch der Finanz- und Schuldenkrise noch verschärft. Dies ist insofern paradox, als der Lissabon-Vertrag seit 2009 die Rolle der Parlamente in der EU eigentlich deutlich gestärkt hatte. Auch wenn in Krisenzeiten häufig die Regierungen die Letztentscheidung über konkrete Krisenmaßnahmen treffen, sind Parlamente doch das einzige Bindeglied zwischen Wählerschaft und Regierung. Und diese Bindung scheint derzeit in vielen Teilen der EU brüchiger zu werden.

… führt zu Frustration und Vertrauenskrise

Dies ist primär den Auswirkungen der Krise zuzuschreiben, die zunehmend die Lebensqualität der Mehrheit der BürgerInnen in der EU beeinträchtigt. In unterschiedlichem Ausmaß, aber in immer mehr Lebensbereichen: Beruf, Gesundheit, Pensionen, etc.
Dies hat Konsequenzen, die der Präsident der EK Manuel Barroso in seiner „3. Rede zur Lage der EU" so formulierte: „Die Bürger sind frustriert. Sie sind beunruhigt. Sie haben den Eindruck, dass ihre Lebensweise gefährdet ist."

Diese Diagnose wird EU-weit geteilt. David Cameron hielt in seiner vielbeachteten Rede vom 23.1.2013 zur Haltung seiner Regierung zur EU fest: „..., there is a growing frustration that the EU is seen as something that is done to people rather than acting on their behalf. And this is being intensified by the very solutions required to resolve the economic problems.“ Und auch der deutsche Bundespräsident Joachim Gauck hielt in seiner „Rede zu den Perspektiven der europäischen Idee“ am 22. 2. 2013 fest: „Angesichts der Zeichen von Ungeduld, Erschöpfung und Frustration unter den Bürgern, angesichts der Umfragen, die mir eine Bevölkerung zeigen, die unsicher ist, ob unser Weg zu „mehr“ Europa richtig ist, scheint es mir, als stünden wir vor einer neuen Schwelle – unsicher, ob wir wirklich entschlossen weitergehen sollten. Die Krise hat mehr als nur eine ökonomische Dimension. Sie ist auch eine Krise des Vertrauens in das politische Projekt Europa.“

© Ausschuss der Regionen

Das Europäische Jahr der Bürgerinnen und Bürger

Vor diesem Hintergrund und weil sich 2013 die Einführung der Unionsbürgerschaft durch den Vertrag von Maastricht zum zwanzigsten Mal jährt, hat die EK 2013 zum „Jahr der Bürgerinnen und Bürger“ ausgerufen. Sein inhaltlicher Schwerpunkt soll auf der Darstellung der Rechte der UnionsbürgerInnen liegen und letztere darüber aufklären, wie sie ihre Rechte besser nutzen können. Insbesondere soll die aktive Beteiligung der BürgerInnen am politischen Entscheidungsprozess der EU (Beteiligung an Bürgerforen, Wahlen zum EP, Europäische Bürgerinitiative, etc.) gefördert werden. Hauptverantwortlich für die Durchführung der entsprechenden Informationsaktivitäten sind die Mitgliedsstaaten.

Der Versuch, die BürgerInnen besser in die europäischen Entscheidungsprozesse einzubeziehen, also ein „mehr“ an europäischer Bürgergesellschaft zu schaffen, ist begrüßenswert. Es darf allerdings bezweifelt werden, ob ihm Erfolg beschieden sein wird. Die Beteiligung an den Wahlen zum EP wird darüber ein klares Urteil fällen.

Rückhalt und Vertrauen

Um das Vertrauen in die EU wieder zu stärken wäre es nämlich erforderlich, dass die BürgerInnen der EU in ihrem täglichen Leben direkt erfahren, dass europäische Lösungen zu einer Sicherung bzw. Verbesserung ihrer Lebensqualität beitragen. Dies ist derzeit eher nicht der Fall. Dieses Rückgewinnen des Vertrauens ist aber für das Überleben und die Weiterentwicklung der EU insgesamt entscheidend. Denn – wie der Präsident des Europäischen Rates Van Rompuy beim Juni-Rat 2012 feststellte: „Letzten Endes bildet der Rückhalt in der Bevölkerung für das Wirken der Europäischen Union das Fundament, auf dem wir stehen.“ Solange es nicht gelingt, diesen Rückhalt wieder zu stärken, werden Aktivitäten wie das Europäische Jahr der BürgerInnen wohl eher nur als „Schönheitspflaster“ für das Demokratiedefizit der EU wirken.

Einmischen und Mitgestalten.

Wie Beteiligungsprozesse zu Erfolgsstories werden.

Autorin:

MMag.ª Dr.in Kathrin Stainer-Hämmerle
Professorin an der FH Kärnten

www.fh-kaernten.at

Prinzipiell sind Beteiligungsprozesse kein Selbstzweck, sie erfüllen für die gesellschaftliche Entscheidungsfindung bestimmte Funktionen und müssen qualitativ hochwertig durchgeführt werden, um die aufgewendeten Kosten zu rechtfertigen und die gewünschte Wirkung zu erzielen. Jede/r hat dabei ihre/seine eigene Bewertungsperspektiven und Motive, Projekte zu initiieren oder sich zu engagieren: Protestierende BürgerInnen wollen oft ihre Eigeninteressen schützen, politische EntscheidungsträgerInnen vielmehr Blockade durch den Druck der Straße verhindern.

Wichtige Links:

Europäische Bürgerinitiative
ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome

Lokale Agenda 21
www.nachhaltigkeit.at/article/archive/25543

Methoden partizipativer Demokratie
www.partizipation.at/methoden, www.buergergesellschaft.de/politische-teilhabe, www.invo.at/praxis/methoden, participedia.net

VertreterInnen aus Politik und Verwaltung geht es beispielsweise darum, bürgerschaftliches Engagement zu fördern, Verständnis für planerische und politische Entscheidungsprozesse zu gewinnen, lokale Kompetenz mit einzubeziehen oder neue Lösungsansätze und Ideen zu erhalten. Engagierte BürgerInnen hingegen wollen auch Resonanz auf ihr Engagement erfahren, an politischen Entscheidungen mitwirken oder finanzielle Ressourcen für Projektanliegen erschließen. Damit Bürgerbeteiligung gelingt und nicht zu einem frustrierenden Erlebnis für alle Seiten wird, hat die Stiftung Mitarbeit zehn Eckpfeiler formuliert.[1] Das professionellste Verfahren mit dem besten Ergebnis kann aber letztlich wirkungslos bleiben, wenn nicht von Anfang an der Projektkontext und die Anschlussfähigkeit des Projektes bedacht und in die Ententscheidungen einbezogen werden.

1. Einbettung ins Entscheidungssystem

Beteiligungsprozesse sollten im politisch-administrativen Entscheidungssystem verankert sein, z. B. dadurch dass ein Prozess oder Projekt durch expliziten Ausschuss- oder Gemeinderatsbeschluss ins Leben gerufen und ein klares Mandat für ein Beteiligungsgremium vorformuliert wird. Der Vorteil ist einerseits, dass die politischen Gremien ihren Bedarf nach Politikberatung offenlegen müssen und andererseits die Beteiligten später eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Ergebnissen erwarten können.

Falls im Rahmen von anderen Programmen selbstorganisierte Arbeitsgruppen entstehen, sollten diese versuchen Verwaltung und Politik zum gegebenen Zeitpunkt wieder einzubinden, vor allem, wenn Unterstützung bei der Erarbeitung oder der Umsetzung von Ergebnissen gewünscht oder erforderlich wird. Ein definierter (vorläufiger) Endpunkt erleichtert auch die Arbeit, da das Ziel deutlich vor Augen steht und die Organisatoren leichter den Arbeitsprozess strukturieren können.

Einbettung in das Entscheidungssystem bedeutet auch, dass der politische „Entscheidungsfahrplan“ im Blick behalten werden muss: Wann wird sich der Gemeinderat voraussichtlich wieder mit dem Thema beschäftigen? Wann finden Haushaltsberatungen statt, in denen die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses berücksichtigt werden sollten? Sollte es Zwischenabsicherungen durch politische Gremien geben, weil es sich um einen mehrphasigen Beteiligungsprozess handelt? Wann könnte der Baubeginn zur Umsetzung einer Maßnahme sein und wie viel zeitlicher Vorlauf muss hierfür einkalkuliert werden?

2. Transparentes Grundkonzept

Je nach Zielrichtung des Verfahrens (Förderung bürgerschaftlichen Engagements, Politikberatung oder Konfliktbearbeitung) sollte zu Beginn geklärt werden, wie viele TeilnehmerInnen man erreichen möchte, wie man diese am besten anspricht und einlädt und welches Verfahrenskonzept der Fragestellung angemessen ist.

Will man mit einem Verfahren beispielsweise grundsätzliche Ideen und Vorstellungen

1) Für die folgenden Abschnitte siehe www.buergergesellschaft.de/politische-teilhabe/modelle-und-methoden-der-buergerbeteiligung/qualitaetsanforderungen-an-die-buergerbeteiligung/zur-qualitaet-von-beteiligungsprozessen/zur-qualitaet-von-beteiligungsprozessen-10-eckpfeiler-fuer-das-projektmanagement/106394/ (3.2.2013)

zur künftigen Entwicklung eines Stadtteils erhalten, können Zukunftswerkstätten oder Zukunftskonferenzen geeignete Formen der Beteiligung sein. Geht es eher darum, einen latenten oder manifesten Konflikt zu bearbeiten, so sollten vor allem die berührten Interessenvertreter eingeladen oder mit Betroffenen und Vetoinhabern gesprochen werden. Die Möglichkeiten reichen prinzipiell von der Einladung durch persönliche Ansprache, Einladung per Los oder offene Einladung an alle Interessierten. Immer aber ist es aktive Aufgabe der Politik, auf die Menschen zuzugehen und auf ausgewogene Vertretung zu achten.

Beteiligungsprozesse haben oft nur eine begrenzte Außenwirkung in der breiten Öffentlichkeit. Transparent sollte das Grundkonzept vor allem deswegen sein, damit das Verfahren nicht als „closed-shop-Veranstaltung“ oder „Klüngelrunde“ wahrgenommen wird, so dass den Ergebnissen keine Legitimation zugesprochen wird. Es muss möglichen Interessenten erkennbar sein, warum z. B. in einem Mediationsverfahren die Teilnehmerzahl begrenzt bleiben muss, will man an einem Runden Tisch die Konflikte erörtern. Es sollte weiters überprüfbar sein, ob in der Sache berechtigte Interessen bereits durch eine eingeladene Person oder Institution vertreten werden oder nicht. Umgekehrt sollte bei einem offenen Verfahrenskonzept erkennbar sein, unter welchen Bedingungen sich interessierte BürgerInnen beteiligen können und ob sie zum Beispiel zu einem späteren Zeitpunkt in ein Verfahren einsteigen oder wo sie sich über den Projektfortschritt informieren können.

3. Gemeinsam vereinbarte Spielregeln und Konsensprinzip

Unabdingbare Voraussetzung für die konstruktive Zusammenarbeit sind gemeinsam vereinbarte Regeln über das Ziel und die Ergebnisoffenheit des Verfahrens (Mandat), die Adressaten des Ergebnisses, den fairen Umgang miteinander, den Zeitrahmen des Prozesses, das Konsensprinzip, die Aufgaben bzw. Rollen der verschiedenen Beteiligten (z. B. Verwaltung, Moderation, TeilnehmerInnen) und den Umgang mit Presse und Öffentlichkeit.

Die Verankerung des Konsensprinzips ist deswegen wichtig, weil in einem informellen Gremium, anders als in den politisch legitimierten Gremien der repräsentativen Demokratie, keine Position einfach überstimmt werden kann. Es zwingt somit die TeilnehmerInnen zur argumentativen Auseinandersetzung mit den in Frage stehenden Themen. Konsens kann jedoch auch bedeuten „Konsens über den Dissens“. Kann sich eine Gruppe zu bestimmten Fragen nicht einigen, so ist die Klärung der Gründe eine wichtige Abwägungsgrundlage für die später entscheidenden politischen Gremien. Außerdem können damit Motive und Interessen nochmals klarer herausgearbeitet und Missverständnisse geklärt werden, um so zu neuen Ansatzpunkten für die Verhandlung zu kommen.

4. Unterstützung durch neutrale, externe Moderatoren

Die Aufgaben der Moderation können von der reinen Gesprächsführung über Vorschläge zum gemeinsamen Vorgehen bis hin zur Vorbereitung von Empfehlungstexten reichen. In Konfliktfällen ist es unabdingbar, externe unparteiische Mittler einzuschalten. In selbst organisierten Arbeitsgruppen kann diese Funktion aber auch von einem Mitglied übernommen werden, das nicht mit allzu starken Eigeninteressen involviert sein sollte oder das vor allem gern inhaltlich die Arbeit voranbringen will. Wichtig ist weiterhin, darauf zu achten, dass an dieser Person dann nicht alle Aufgaben hängen bleiben, sondern eine gleichberechtigte Arbeitsteilung vereinbart wird (Protokollführung, Ansprechpartnerfunktion, Öffentlichkeitsarbeit, Vorbereitung von Sitzungen, Verpflegung etc.).

5. Einbindung von Sach- und Prozesskompetenz

Sachkompetenz kann sowohl bei VertreterInnen von Interessengruppen oder der Verwaltung als auch bei externen ExpertInnen liegen. Weiterhin kann man auf die Ortskenntnis und Erfahrung der BürgerInnen bauen, die wichtige Informationen für umsetzbare Projekte und Maßnahmen beisteuern können. Sachkompetenz muss kontinuierlich oder punktuell in die Arbeitsprozesse einbezogen werden.

„FachexpertInnen“ sind darin gefordert, ihre Beiträge allgemein verständlich zu vermitteln. BürgerInnen sollten zu Beginn einer Arbeitsphase die offenen Fragen aufspüren, die für eine erfolgreiche Arbeit wichtig sind. Dazu gehören neben inhaltlichen Fragen auch Fragen zu den prozessualen Regeln der Entscheidungsfindung. Viele Beteiligungsprojekte erfüllen so wichtige Funktionen der politischen Bildung. Zum Beispiel stellen sich folgende Fragen: Wie ist die Vorgeschichte zu einem Projekt, welche Entscheidungen sind bereits gefällt worden, welche Rahmen- und Umsetzungsbedingungen, welche rechtlichen Vorgaben müssen beachtet werden, wo gibt es Spielräume? Daraus wird ersichtlich, welche Auskunftspersonen für die weitere Arbeit konsultiert werden sollten und wo lokale Kompetenz am wirkungsvollsten eingebracht werden kann.

6. Nachvollziehbare Ergebnisse

Die Ergebnisse von partizipativen Verfahren richten sich auch an die breitere, nicht direkt beteiligte Öffentlichkeit als auch an Verwaltung und politische Gremien, die sich mit den Empfehlungen auseinandersetzen sollen. Nachvollziehbarkeit kann zum einen durch die Verschriftlichung des Projektfortschrittes, z. B. in Form von Protokollen, erreicht werden. Die Dokumentation in Form von Protokollen hilft außerdem „QuereinsteigerInnen“ sich in die Arbeit einzufinden und die Beteiligten können auf den bereits erreichten Diskussionsstand verweisen. Zum anderen sollte auch deutlich gemacht werden, welche Methoden zur Ergebniserarbeitung eingesetzt wurden.

Brainstormings, Wertbaumverfahren, morphologische Kästen, argumentative Abwägungen sind einige der Methoden, die helfen können, den Entscheidungsfindungsprozess schlüssig zu strukturieren und Empfehlungsdokumente vorzubereiten.

7. Deliberierte Ergebnisse
In engem Zusammenhang mit der Nachvollziehbarkeit von Ergebnissen steht die Forderung nach deliberierten Ergebnissen. Die TeilnehmerInnen eines Beteiligungsprozesses sollten die Möglichkeit erhalten, vorläufige Ergebnisse oder spontane Gedanken auch wieder revidieren zu können, weil sich im Lauf der Zusammenarbeit der Blick auf die Sachverhalte durch die zusätzlichen Informationen sowie gemeinsam vollzogene Lernprozesse ändern kann. Methodisch kann dies zum Beispiel durch ein- bis mehrfache Korrekturschleifen von Empfehlungsentwürfen gewährleistet werden. Mit der vorläufigen Verschriftlichung der Ergebnisse wird die Ernsthaftigkeit der Beteiligung immer deutlicher, Wünsche und Forderungen, aber auch Selbstverpflichtungen und Absprachen werden schwarz auf weiß festgehalten und es wird ein Commitment eingefordert.

Die Qualität eines Empfehlungsdokumentes kann schließlich an der Konsensqualität (Wie viele abweichende Voten gibt es, konnte Konsens in den Hauptpunkten erzielt werden), der Win-Win-Qualität (Konnte eine Lösung erzielt werden, die den wesentlichen Interessen der Betroffenen Rechnung trägt) und der Stabilität von Selbstverpflichtungen gemessen werden.

8. Öffentlichkeitsarbeit
Öffentlichkeitsarbeit ist ein wichtiger Baustein, um die Transparenz von Beteiligungsprozessen für die nicht direkt Beteiligten zu gewährleisten und die Legitimation der Ergebnisse zu erhöhen. Je nach Verfahren und Fragestellung kann diese völlig unterschiedlich gestaltet sein. Brisante Mediationsverfahren finden z. B. eher hinter verschlossener Tür statt und bei spannungsgeladenen Konflikten kann auch ein Moratorium gegenüber der Presse vereinbart werden, um eine ruhige Basis für inhaltliche Auseinandersetzungen zu finden. Öffentlichkeitsarbeit wird sich in solchen Phasen auf Pressemitteilungen zum Verfahren, aber nicht zu den Inhalten konzentrieren. Ganz anders kann es bei Gestaltungsprozessen aussehen, in denen eine Arbeitsgruppe bewusst die breite öffentliche Meinung erkunden will und zum Beispiel Umfrageaktionen oder Zwischenpräsentationen im öffentlichen Raum veranstaltet.

9. Nachvollziehbare Entscheidung und Umsetzung
Gegen Ende eines Verfahrens geht es darum, die Ergebnisse den politischen Gremien zu vermitteln und diese verständlich und nachvollziehbar darzustellen. Die Empfehlungen sollen schließlich als Abwägungsmaterial in den politischen Entscheidungsprozess einfließen können. Umgekehrt besteht die Anforderung an die politischen Gremien, sich ernsthaft mit den Ergebnissen auseinanderzusetzen und eine abweichende Entscheidung den Beteiligten zumindest nachvollziehbar zu begründen.

10. Nachsorge und Reflexion
Mit dem Beschluss eines politischen Gremiums ist die Arbeit eines Beteiligungsprozesses zunächst meist beendet. Im Sinne einer dauerhaften und qualitätsorientierten Beteiligungspolitik sind aber verschiedene Möglichkeiten der Projektnachsorge und Reflexion denkbar, um aus den Prozessen zu lernen und diese stetig zu verbessern. So kann zum Beispiel eine Auswertungssitzung unter den Hauptverantwortlichen die gelernten Lektionen – „lessons learned“ – zusammentragen und für nachfolgende Projekte und Mitarbeiter dokumentieren, so dass ein kontinuierlicher Verbesserungsprozess angestoßen wird. In anderen Fällen zeigen sich manchmal auch erst mit beginnender Projektumsetzung die Probleme, die während des Verfahrens nicht erkannt werden konnten, so dass ein nachsorgendes Konfliktmanagement notwendig oder sinnvoll sein kann. Mit Blick auf die langfristige Etablierung einer Dialog- und Beteiligungskultur können Evaluationen oder Demokratieberichterstattungen dazu beitragen, das Kooperationsklima einer Kommune transparent zu erfassen.

Nachsorge ist wichtig, um bei projekthaft organisierten Beteiligungsverfahren Schritt für Schritt eine dauerhaft dialogorientierte und bürgernahe Kommunalpolitik zu verwirklichen, die die Anliegen und das Engagement der BürgerInnen ernst nimmt, mögliche Konflikte frühzeitig erkennt und Projekte schließlich erfolgreich und partnerschaftlich umsetzen kann.

Reflexionen setzen Standards und bieten, z.B. als Leitlinie ausformuliert, Orientierung für alle Beteiligten. Im Interesse einer umsetzungsorientierten Beteiligungspraxis sollte deswegen ein offensives Qualitätsmanagement für AuftraggeberInnen, TeilnehmerInnen, ProzessmanagerInnen und ModeratorInnen betrieben werden, um eingesetzte Instrumente und Verfahren zu prüfen und sich gegebenenfalls auch rechtzeitig aus eingefahrenen Routinen zu lösen.

Seit den 1990er Jahren sind bei der Einbindung der BürgerInnen drei Stoßrichtungen zu unterscheiden. Erstens die Einführung und Nutzung direktdemokratischer Elemente, also von Bürger- und Volksbegehren, Bürger- und Volksentscheiden, auch auf der kommunalen und Landesebene. Zweitens die Intensivierung der repräsentativen Demokratie durch Einführung von Direktwahlen, zum Beispiel von Bürgermeistern. Drittens eine Intensivierung der deliberativen Demokratie durch vermehrten Einsatz von Runden Tischen, Mediationsverfahren, Planungszellen etc., aber auch durch die Initiierung zahlreicher kommunaler Agenda21-Prozesse.

MMag.[a] Dr.[in]
Kathrin Stainer-Hämmerle

BürgerInnenbeteiligung ist salonfähig geworden.

Ein Blick in die Beteiligungspraxis: der BürgerInnenrat.

Autorin:

DI^in^ Dr.^in^ Kerstin Arbter

Büro Arbter – Ingenieurbüro für Landschaftsplanung, Öffentlichkeitsbeteiligung und Strategische Umweltprüfung

www.arbter.at

Immer mehr Verantwortliche in Politik und Verwaltung wollen vor ihren Entscheidungen Bürgerinnen und Bürger einbinden. Zahlreiche Handbücher zur Öffentlichkeitsbeteiligung weisen den Weg, ganz druckfrisch beispielsweise das Wiener „Praxisbuch Partizipation – Gemeinsam die Stadt entwickeln". Das Handwerkszeug liegt also bereit – jetzt geht es ans konkrete Tun. Und so vertiefen sich die Diskussionen um die Frage: „Wie die Menschen beteiligen, damit Chancen genützt und Stolpersteine umschifft werden können."

„Für die Details jeder politischen Regelung braucht man Detailwissen. Aber um sich grundsätzlich zu überlegen, was hätte ich gern und wie komme ich da hin, dafür braucht man kein Detailwissen. Das kann sich jede und jeder überlegen. …"

(eine TeilnehmerIn eines BürgerInnen-Cafés)

Ich möchte Ihnen in diesem Artikel Inspirationen geben, wie Partizipation gelingen kann. Dafür habe ich aus den vielen Möglichkeiten eine Partizipationsmethode auswählt, den BürgerInnenrat. Diese Methode bietet einige besondere Vorteile und sie ist mittlerweile in Österreich oftmals erprobt. Wie bei allen Beteiligungsprozessen gilt auch beim BürgerInnenrat: Unabdingbare Voraussetzung für gelungene Partizipation ist, dass die Kooperation mit den BürgerInnen wirklich gewünscht und der Dialog auf gleicher Augenhöhe gelebt wird.

Abbildung 1: Dialog auf gleicher Augenhöhe – eine Voraussetzung für erfolgreiche BürgerInnenbeteiligung

Der BürgerInnenrat – eine vielversprechende Beteiligungsmethode

Der BürgerInnenrat ist eine Partizipationsmethode, die aus drei Schritten besteht.

Schritt 1: Der eigentliche BürgerInnenrat

Für einen BürgerInnenrat werden BürgerInnen nach dem Zufallsprinzip ausgewählt. Die Adressen werden aus dem Melderegister oder einer Adressdatenbank zufällig gezogen. Die politisch Verantwortlichen (MinisterIn, Landeshauptfrau/mann, StadträtIn oder BürgermeisterIn) laden die ausgewählten Menschen mit einem Brief persönlich ein. Etwa 12 BürgerInnen können teilnehmen. Die Plätze werden nach Quoten besetzt, damit gleich viele Frauen und Männer, sowie jüngere, ältere und Menschen mittleren Alters mitwirken können. Die Zufallsauswahl soll sicherstellen, dass „normale" BürgerInnen zu Wort kommen. Sie brauchen keinerlei Fachwissen. Beim BürgerInnenrat vertreten sie ihre persönliche Meinung.

Die BürgerInnen kommen üblicherweise 1½ Tage zusammen (Freitag Nachmittag und Samstag). Die zuständigen PolitikerInnen beziehungsweise VerwaltungsmitarbeiterInnen begrüßen die TeilnehmerInnen, erläutern das Thema und verlassen den BürgerInnenrat dann wieder, damit die BürgerInnen unbeeinflusst arbeiten können.

Die BürgerInnen sitzen im Halbkreis, um Lösungen zum Thema zu sammeln. Innerhalb der gestellten Frage wählt die Gruppe ihre Diskussionsschwerpunkte nach ihren Interessen selbst aus. Der BürgerInnenrat wird inhaltlich nicht gesteuert. Zum Abschluss fassen die BürgerInnen die Ergebnisse ihrer Diskussion in einer gemeinsamen Erklärung zusammen.

Um Missverständnissen vorzubeugen: Der BürgerInnenrat ist kein zweiter Gemeinderat, sondern er besteht nur 1 ½ Tage lang und löst sich danach wieder auf. Die Aufgabe der BürgerInnen ist, die politisch Verantwortlichen zu einer gestellten Frage oder (in seltenen Fällen) zu einem frei wählbaren Thema zu beraten. Die BürgerInnen treffen keine Entscheidungen.

Moderiert wird der BürgerInnenrat mit der Methode „dynamic facilitation". Diese Methode trägt der Tatsache Rechnung, dass wir Menschen in der Regel nicht linear, sondern sprunghaft (dynamisch) denken. Die Diskussion beginnt mit einer Herausforderungen, die als „Wie können wir …"-Frage formuliert ist, beispielsweise „Wie können wir in unserem Stadtteil gut zusammenleben?" Dann folgt die Moderation dem Diskussionsfluss und erlaubt den TeilnehmerInnen zwischen Lösungen, Bedenken, Informationen und neuen Herausforderungen zu springen. Die Hauptaussagen werden während der Diskussion auf Flipcharts sichtbar mitgeschrieben, so dass der Verlauf der Diskussion für alle nachvollziehbar dokumentiert ist.

Schritt 2: Das BürgerInnen-Café
Im zweiten Schritt, dem BürgerInnen-Café, gewinnt der Prozess an Breite. Das BürgerInnen-Café ist üblicherweise eine etwa 3-stündige Abendveranstaltung und für alle Interessierten offen. Weitere BürgerInnen, PolitikerInnen, VerwaltungsmitarbeiterInnen und die Medien sind willkommen. Die BürgerInnenräte präsentieren ihre gemeinsame Erklärung, bevor die EntscheidungsträgerInnen die Ergebnisse persönlich entgegennehmen und die BürgerInnen informieren, wie sie die Ergebnisse weiterbearbeiten werden.

Danach können die TeilnehmerInnen des BürgerInnen-Cafés in kleinen Gruppen an „Caféhaus-Tischen" (World-Café-Setting) über die Ergebnisse diskutieren. Sie tauschen sich über die Vorschläge aus und ergänzen weitere Ideen. In den Kleingruppen kommen auch stillere TeilnehmerInnen zu Wort. Laute, dominante Einzelmeinungen bekommen keine große Bühne.

Schritt 3: Die Feedback-Runde
Nach dem BürgerInnen-Café kommen die politischen EntscheidungsträgerInnen und die zuständigen VerwaltungsmitarbeiterInnen zusammen. Sie beraten über die Vorschläge der BürgerInnen und wie sie diese berücksichtigen können. Danach geben sie den BürgerInnen Rückmeldung zu den nächsten geplanten Schritten. Damit zeigen sie nachvollziehbar, dass sie sich ernsthaft mit den Beiträgen der BürgerInnen auseinander setzen.

Die besonderen Stärken des BürgerInnenrates

Der BürgerInnenrat ist eine von vielen bewährten Beteiligungsmethoden. Und er hat einige besondere Vorteile:

Die Moderationsmethode „dynamic facilitation" bringt den TeilnehmerInnen Anerkennung und fördert die Diskussionskultur
Alle Kernaussagen der BürgerInnen werden während der Diskussion auf Flipcharts sichtbar mitgeschrieben. Das verleiht den Beiträgen besonderen Wert. Die BürgerInnen fühlen sich gehört und ernst genommen. Die Moderation vermittelt, dass alle Meinungen gelten und ok sind, auch wenn sie kontrovers sind. Die BürgerInnen bekommen Anerkennung und das führt rasch zu einer respektvollen Diskussionskultur, die auch aufmerksames Zuhören fördert. Die TeilnehmerInnen, die einander in der Regel anfangs nicht kennen, wachsen zu einer Gruppe zusammen. Dieses Wir-Gefühl ermöglicht den Menschen, nach 1½ Tagen zu einer gemeinsamen Erklärung zu kommen, auch wenn Meinungsunterschiede bestehen bleiben können.

Mit der Zufallsauswahl und der persönlichen Einladung erreicht man „neue" TeilnehmerInnen
Zum BürgerInnenrat kann man sich nicht freiwillig melden. Allein der Zufall bestimmt, wer die Chance hat mitzuwirken. So können auch Bürgerinnen und Bürger der sogenannten „schweigenden Mehrheit" erreicht werden, die sich ohne namentliche Ansprache nicht zu Wort gemeldet hätten und die bei anonymen Einladungen auch nicht zu Veranstaltungen gekommen wären. Die ausgewogene Besetzung der Plätze nach Quoten (50% Frauen, 50% Männer; 1/3 unter 40-Jährige, 1/3 zwischen 40 und 60, 1/3 über 60-Jährige) erlaubt, eine möglichst bunt gemischte Gruppe mit vielfältigen Meinungen zusammenzubringen.

1 ½ Tage Diskussion in einer kleinen Gruppe bringt ausgereiftere Ergebnisse
Die 12 BürgerInnen haben im BürgerInnenrat 1 ½ Tage Zeit, sich in ihrer kleinen Gruppe intensiv austauschen und bei ihren Diskussionen in die Tiefe zu gehen. Lösungen, aber auch Bedenken, werden aus verschiedenen Blickwinkeln ausgeleuchtet. So können die TeilnehmerInnen ihr persönliches Blickfeld erweitern, Aha-Momente genießen und zu einer gemeinsamen Erklärung kommen. Diese gemeinsame Erklärung ist bereits in den Diskussionen gereift und deutlich ausgefeilter, als aneinander gereihte Einzelmeinungen aus BürgerInnen-Versammlungen oder (möglicherweise unreflektierte) ad-hoc-Statements aus (online-) Umfragen. Gemeinsame Meinungsbildung kann dann gelingen, wenn die Beteiligten die Chance haben, mit einander zu sprechen und Standpunkte und Ideen gemeinsam weiter zu entwickeln.

Ein BürgerInnenrat bringt ein authentisches Stimmungsbild und BürgerInnen-Meinungen im O-Ton
Im BürgerInnenrat bringen die BürgerInnen ihre Vorschläge, Meinungen, Sorgen, Bedenken und Wünsche im O-Ton, also nicht durch VertreterInnen gefiltert oder komprimiert, ein. Ehrliche Aussagen sind die Regel, vor allem auch, da die BürgerInnen während der Diskussion unter sich sind und die politisch Verantwortlichen erst im Anschluss das Ergebnis vorgestellt bekommen. Die entwickelte Diskussionskultur hilft, dass auch kritische Beiträge respektvoll vorgebracht werden.

Ein BürgerInnenrat ist vergleichsweise kostengünstig und rasch durchzuführen
Ein 1½-tägiger BürgerInnenrat mit anschließendem BürgerInnen-Café und mit der Feedback-Runde kostet mit Vor- und Nach-

„In zwei Tagen lässt sich die Welt nicht verändern, aber es lassen sich sehr schnell mit wenigen Personen die richtigen Fragen formulieren, die dann zum Weiterdenken anregen."

(eine TeilnehmerIn eines BürgerInnenrates)

bereitung um die 10.000 Euro, bei mehr Routine entsprechend weniger, bei Pilotanwendungen entsprechend mehr. Er kann in 3-4 Monaten vorbereitet und durchgeführt werden.

Ein BürgerInnenrat kann von der Gemeindeebene bis zur Bundesebene eingesetzt werden

Anfangs fanden BürgerInnenräte vornehmlich in Gemeinden und Stadtteilen statt. Vorreiter ist in Österreich das Bundesland Vorarlberg. Das Vorarlberger Büro für Zukunftsfragen hat bereits über 30 BürgerInnenräte durchgeführt. Mittlerweile gibt es jedoch auch schon bundeslandweite BürgerInnenräte, ebenfalls in Vorarlberg, aber auch in Niederösterreich, und sogar schon den ersten bundesweiten BürgerInnenrat, den das Lebensministerium gemeinsam mit dem Netzwerk Land zur „Zukunft der Landwirtschaft" veranstaltet hat.

Ideen zur Weiterentwicklung des BürgerInnenrates

Der BürgerInnenrat hat sich schon vielfach bewährt. Und dennoch: auch diese Methode hat Grenzen beziehungsweise Entwicklungspotential, um „noch mehr herauszuholen" und in die Breite zu gehen:

Bei Fachthemen unterstützen Fachleute

Auch andere Methoden setzen auf die Zufallsauswahl der TeilnehmerInnen, zum Beispiel die Planungszelle [1] oder die Konsensuskonferenz [2]. Bei diesen Methoden kommen die BürgerInnen mit Fachleuten in Diskussion, um mit dann erweitertem Wissen ein BürgerInnen-Gutachten zu erstellen.

Damit der BürgerInnenrat auch bei Themen eingesetzt werden kann, die ein gewisses Fachwissen erfordern, könnten die BürgerInnen im Vorfeld des BürgerInnenrates zu einem Info-Abend eingeladen werden, um sie in lockerem Rahmen mit Daten und Fakten zum Thema vertraut zu machen. Alternativ könnte der BürgerInnenrat auch mit einem Fach-Input beginnen oder es könnten Fachleute anwesend sein, um bei Bedarf Fragen der BürgerInnen zu beantworten. Wichtig ist dabei, dass die Fachleute die Diskussion so wenig wie möglich beeinflussen.

Der Bildungsgrad als drittes Kriterium zur ausgewogenen Besetzung der Plätze

Allein die Zufallsauswahl hilft, „neue" Interessierte anzusprechen, über die Gruppe der ohnehin schon Engagierten hinaus. Damit Personen aller gesellschaftlichen Schichten ausgewogen teilnehmen, könnte neben dem Geschlecht und dem Alter auch der Bildungsgrad der TeilnehmerInnen bei der Besetzung der Plätze berücksichtigt werden. Diese Daten sind zwar im Melderegister nicht enthalten, aber in kommerziellen Adressdatenbanken sind zum Teil auch Titel erfasst. Obwohl ein BürgerInnenrat mit 12 TeilnehmerInnen niemals repräsentativ für die Gesamtbevölkerung sein kann, könnte man mit diesen drei soziodemografischen Kriterien zu einer Gruppe kommen, die zumindest einen gewissen Querschnitt der Bevölkerung verkörpert.

Der 1-tägige BürgerInnenrat als „Kurzversion"

Der Vorteil einer 1 ½-tägigen Veranstaltung ist, dass die TeilnehmerInnen die Diskussionen vom ersten Tag „überschlafen" können und so quasi „über Nacht" neue Verknüpfungen oder Aspekte auftauchen, die am zweiten Tag einfließen können. Allerdings ist der Zeitaufwand für die Beteiligten doch recht groß und für manche sicherlich eine Hürde dabei sein zu können. Deshalb gibt es bereits Versuche mit einer 1-tägigen „Kurzversion" des BürgerInnenrates, die vor allem bei Räten mit Jugendlichen eingesetzt wurde. Bei kompakten Fragen könnte ein 1-tägiger BürgerInnenrat ausreichen. Die BürgerInnen sollten jedoch auch dann etwa 3 Stunden Netto-Diskussionszeit zur Verfügung haben. Das entspricht bei 12 TeilnehmerInnen durchschnittlich 15 Minuten Redezeit, die für einen tieferen Austausch schon geboten werden sollten.

1) www.buergergesellschaft.de/?id=106207

2) www.buergergesellschaft.de/?id=106168

Die BürgerInnen erfahren, was sie bewirkt haben

Damit die Kommunikation zwischen BürgerInnen und EntscheidungsträgerInnen auch nach den drei Schritten des BürgerInnenrates aufrecht bleibt, könnte ein vierter Schritt ergänzt werden: Die zuständigen PolitikerInnen oder VerwaltungsmitarbeiterInnen könnten etwa halbjährlich die TeilnehmerInnen des BürgerInnenrates informieren, wie weit die Umsetzung ihrer Vorschläge gediehen ist, wo es Erfolge gibt beziehungsweise welche Hindernisse der Realisierung entgegen stehen. Auch wenn nicht alle Vorschläge der BürgerInnen verwirklicht werden können (davon gehen die BürgerInnen in der Regel ohnehin nicht aus), bekommen die BürgerInnen die Bestätigung, etwas bewirkt zu haben und tatsächlich Einfluss genommen zu haben. Das kann das Verhältnis zwischen BürgerInnen und ihren RepräsentantInnen verbessern, etwaiger Politikverdrossenheit entgegenwirken und unsere Demokratie langfristig stärken.

Verwaltungsräte, Wissenschaftsräte oder PolitikerInnenräte als Adaptierung für weitere Zielgruppen

Überlegenswert ist auch, den BürgerInnenrat für weitere Zielgruppen auszuweiten. Auch mit zufällig ausgewählten VerwaltungsmitarbeiterInnen, WissenschafterInnen oder auch PolitikerInnen könnten Themen im „BürgerInnenrat-Setting“ in der Tiefe bearbeitet werden. Auch diese Runden könnten vom hierarchiefreien Gedankenaustausch und einer respektvollen Diskussionskultur profitieren.

Neben diesen homogenen Gruppen könnten auch gemischte Räte, zum Beispiel von BürgerInnen und PolitikerInnen, von SchülerInnen und LehrerInnen, von Unternehmen und KonsumentInnen oder von MitarbeiterInnen der Landes- und der Bundesverwaltung, gegenseitiges Verständnis entwickeln und darauf aufbauend Lösungen hervorbringen.

Hin zu einer neuen Partizipationskultur

Viele Zukunftsaufgaben lassen sich nicht mehr top-down lösen. Wenn es um Verteilungsfragen oder um notwendige Verhaltensänderungen geht, müssen BürgerInnen und EntscheidungsträgerInnen verstärkt in Dialog kommen. Ich bin überzeugt, dass wir in den nächsten Jahren neue Wege finden werden (müssen), wie BürgerInnen, PolitikerInnen und VerwaltungsmitarbeiterInnen mit einander gut kooperieren, um tragfähige Lösungen zu erreichen. Und diese neue Partizipationskultur wird durch Ausprobieren, das Wachsen an Erfolgen und das Lernen aus Misserfolgen entstehen. Und sie wird dann eine Chance haben, wenn sie vom ehrlichen Bemühen getragen ist, einander zuzuhören und zu verstehen.

Zum Weiterlesen

Webseite über BürgerInnenräte des Vorarlberger Büros für Zukunftsfragen:
www.vorarlberg.at/vorarlberg/umwelt_zukunft/zukunft/buerofuerzukunftsfragen/weitereinformationen/buergerschaftlichesengage/buergerbeteiligung/buergerinnen-raeteinvorar.htm

Amt der Vorarlberger Landesregierung – Büro für Zukunftsfragen (Hrsg.), Arbter, Kerstin (2010): Handbuch Bürgerbeteiligung. Für Land und Gemeinden, Wien – Bregenz, www.vorarlberg.at/zukunft

Arbter, Kerstin (2012): Der Mödlinger BürgerInnenrat – Der erste BürgerInnenrat in Niederösterreich, in: Raumdialog 1/2012, Seite 8-9, Herausgeber: Amt der NÖ Landesregierung, RU4, St. Pölten
www.arbter.at/pdf/BuergerInnenrat_Moedling_Raumdialog_1_2012_Arbter.pdf

Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und Bundeskanzleramt (Hrsg.), Arbter, Kerstin (2008): Praxisleitfaden zu den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung, Wien;
www.partizipation.at/standards_oeb.html

Magistrat der Stadt Wien, Magistratsabteilung 18 – Stadtentwicklung und Stadtplanung (Hrsg.), Arbter, Kerstin (Autorin) mit Beiträgen von kontext, neu&kühn et al. (2012): Praxisbuch Partizipation – Gemeinsam die Stadt entwickeln, Wien.

Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung (2008; vom Ministerrat beschlossen am 2. Juli 2008; www.partizipation.at/standards_oeb.html)

Die Europäische Bürgerinitiative.

Ein neues Werkzeug, um bei der Gestaltung der EU-Politik mitwirken zu können.

Wichtige Links

Vertretung der Europäischen Kommission in Österreich

ec.europa.eu/austria/

ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome

Seit 1. April 2012 können erstmals auf der Grundlage des Vertrags von Lissabon Bürgerinnen und Bürger Europäische Bürgerinitiativen (EBI) durchführen. Eine Europäische Bürgerinitiative ist eine Aufforderung an die Europäische Kommission, einen Rechtsakt in den Bereichen vorzuschlagen, in denen die EU zuständig ist. Eine Bürgerinitiative muss von mindestens einer Million EU-Bürgerinnen und Bürgern aus mindestens sieben der 27 Mitgliedstaaten unterstützt werden. Eine EBI ermöglicht daher eine erhebliche Einflussnahme auf die Gesetzgebung der Europäischen Union.

Dass dieses Instrument der direkten Demokratie von der Bevölkerung sehr gut angenommen wird, sieht man an den derzeit 14 laufenden Initiativen (Stand Februar 2013). Mit der Bürgerinitiative „Right2Water“ hat auch nach Angaben ihrer Organisatoren die erste Bürgerinitiative im Februar 2013 die erforderliche Anzahl der Unterschriften erreicht.

Um eine EBI zu starten ist zunächst ein Bürgerausschuss zu gründen, der aus mindestens sieben Mitgliedern aus sieben verschiedenen Ländern der Europäischen Union besteht. Dieser Bürgerausschuss ist der Organisator der EBI und für die Abwicklung des Verfahrens zuständig.

Dann muss die Bürgerinitiative bei der Kommission online in einer der 23 Amtssprachen registriert werden. Für diese Registrierung sind nur der Name der Initiative, eine Beschreibung des Gegenstands und der Ziele mit den relevanten Vertragsvorschriften, aufgrund deren die Kommission handeln darf, sowie die Kontaktdaten des Bürgerausschusses mit der Offenlegung der Finanzierung der EBI notwendig.

Die Europäische Kommission prüft innerhalb von zwei Monaten ab Registrierung, ob die grundlegenden Anforderungen einer EBI erfüllt sind. Eine Bürgerinitiativ darf nicht missbräuchlich sein und gegen die Werte der EU verstoßen und sie muss in den Kompetenzbereich der Europäischen Union fallen.

Derzeit gibt es acht Initiativen die diese Anforderungen nicht erfüllt haben. Im Sinne der Offenheit und Transparenz werden alle abgelehnten Initiativen mit der Begründung der Ablehnung auch auf der Homepage der Kommission veröffentlicht.

Sobald aber eine Initiative angenommen wurde, wird sie im dafür von der Kommission eingerichteten Online-Verzeichnis veröffentlicht.

Die Unterschriften können entweder auf Papier oder über das Internet gesammelt werden. Dafür gibt es Musterformulare, die auf der Homepage der Kommission abrufbar sind.

Soll ein Online-Sammelsystem benutzt werden, muss dieses zuerst durch die zuständige Behörde des entsprechenden Mitgliedstaats (in Österreich: Bundeswahlbehörde beim Bundesministerium für Inneres) zertifiziert werden. Dabei sind etwaige Datenschutzvorgaben einzuhalten. Die Mitgliedstaaten müssen diese Bescheinigung binnen eines Monats ausstellen. Die Kommission stellt eine kostenlose Open-Source-Software für das Online-Unterschriftensammeln zur Verfügung.

Alle EU-Bürgerinnen und EU-Bürger, die das aktive Wahlrecht bei den Europawahlen besitzen, können eine Bürgerinitiative unterstützen. In Österreich ist dies ab dem vollendeten 16. Lebensjahr möglich, in allen anderen Mitgliedstaaten ab dem vollendeten 18. Lebensjahr.

Sobald die Registrierung einer EBI bestätigt ist, haben die Organisatoren ein Jahr Zeit, um eine Million Unterschriften zu sammeln. Um zu gewährleisten, dass eine EBI tatsächlich „europäisch“ ist, muss zumindest in einem Viertel der EU-Staaten (derzeit

sieben) eine Mindestanzahl von Unterschriften erreicht werden. Diese Mindestanzahl errechnet sich durch die Zahl der Abgeordneten zum Europäischen Parlament dieses Staates multipliziert mit 750 (Österreich: 14.250 Unterschriften).

Nach Beendigung der Unterschriftensammlung müssen die Organisatoren diese beim jeweiligen Mitgliedstaat zur Prüfung einreichen. In Österreich ist dafür die Bundeswahlbehörde beim Bundesministerium für Inneres zuständig. Die Unterschriften werden dort innerhalb von drei Monaten überprüft; nach der Prüfung wird eine Bescheinigung ausgestellt, die die Zahl der gültigen Unterschriften feststellt.

Wenn die notwendigen Bescheinigungen vorhanden sind, können die Organisatoren die Initiative bei der Kommission einreichen.

Die Kommission lädt innerhalb von drei Monaten die Organisatoren ein, um die in der Initiative angesprochenen Themen im Einzelnen zu erläutern. Sie erhalten außerdem Gelegenheit, ihre Initiative in einer öffentlichen Anhörung im Europäischen Parlament vorzustellen. Kommission und Parlament übernehmen die Organisation dieser Anhörung.

Die Kommission wird schließlich innerhalb von drei Monaten ihre rechtlichen und politischen Schlussfolgerungen zur Initiative sowie ihr weiteres Vorgehen bzw. den Verzicht auf ein weiteres Vorgehen und die Gründe hierfür mitteilen. Diese Informationen werden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.

Beschließt die Kommission, einer EBI zu folgen, leitet sie ein formelles Gesetzgebungsverfahren ein.

Laufende Initiativen im amtlichen Register

http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/ongoing

Abgelehnte Registrierungsanträge

ec.europa.eu/citizens-initiative/public/initiatives/non-registered

Von der Kommission entwickelte Software für Online-Sammelsysteme

ec.europa.eu/citizens-initiative/public/software

The European Citizens' Initiative "Water is a human right!"

Potable water and a safe system of sanitation for all.

Autor:

Jerry van den Berge
Europäischer Gewerkschaftsverband
für den öffentlichen Dienst EPSU

www.epsu.org/

www.right2water.eu

Wichtiger Link:

The human right to water and sanitation
www.un.org/waterforlifedecade/human_right_to_water.shtml

"... recognizes the right to safe and clean drinking water and sanitation as a human right that is essential for the full enjoyment of life and all human rights."

United Nations, Resolution adopted by the General Assembly, 3 August 2010

The aims of this European Citizens' Initiative are
- to ensure water and sanitation for every person in the European Union
- to achieve universal (global) access to water and sanitation and
- to safeguard the limited public water resources for future generations by keeping water out of the European internal market.

The European Citizens' Initiative (ECI) allows citizens, with the support of at least one million signatures from at least seven EU Member States, to request that the European Commission proposes legislation in areas where it has the power to do so (e.g. environment, internal market, public health). This is a new tool for participatory democracy resulting from the Lisbon Treaty to bring European citizens closer to EU policies. It has been in force since April 2012.

Even if an ECI receives the required amount of signatures and complies with all the regulations, the Commission can still decide to reject the initiative. The ECI must be seen for what it is: an agenda setting tool that enables citizens to turn not only the Commission's attention, but also the media's and the general public's attention to a certain topic and to initiate a Europeanwide debate on it. [1)]

The European Federation of Public Service Unions (EPSU) decided to take up the challenge and start such an initiative to obtain one million signatures for "water as a human right". For EPSU this included: mobilizing workers and citizens in support of this right and against the negative effects of liberalization and procompetition policies which are predominant within the European Commission and amongst European governments.

The United Nations have recognised the universal human right to water and sanitation. On 28 July 2010, through Resolution 64/292, the General Assembly of the United Nations explicitly recognized the human right to water and sanitation and acknowledged that clean drinking water and sanitation are key factors to the accomplishment of all human rights. The Resolution calls upon states and international organisations to provide financial resources, help in capacity-building and technology transfer with the objective to provide safe, clean, accessible and affordable drinking water and sanitation for all. [2)] However, since that date little progress has been made in the implementation of this human right into national legislation. Therefore, the ECI calls on the European Commission to turn this human right into European legislation, this way forcing EU Member States to comply and to make the human right to water and sanitation a reality for all people in the EU-27.

The aims of this European Citizens' Initiative are to ensure water and sanitation for every person in the European Union, to achieve universal (global) access to water and sanitation and to safeguard the limited public water resources for future generations by keeping water out of the European internal market. All citizens need potable water and a safe system of sanitation. Still, many people do not enjoy this right, even within Europe. The initiators of the European Citizens' Initiative (ECI) for the right to water and sanitation depart from the point of view that implementation of the human right to water and sanitation is a prerequisite to achieve universal access to water and sanitation and to achieve all other human rights.

We believe that the fulfilment of the goal "water and sanitation for all" cannot be reached through the market. The European Commission is biased towards completion of the European single market and considers this its final goal. Nevertheless, water is not a commodity that can be allocated

1) ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=en

2) www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/64/292

through market mechanisms. It is a public (common) good and it is a natural monopoly in the sense that it has to be provided in the same region where it is produced. We are talking about drinking water in the form of tap water delivered to the people's homes, not about bottled water.

The human right implies a responsibility of local and national authorities. They have to provide their population with water and sanitation services. A market will not deliver to every single person who is without water because the market simply offers no incentive at all. Delivering water to the most remote and poorest areas is the most expensive service. A market departs from the point of view that people have to pay first before a service can be delivered and that profits must be guaranteed. These profits can be made in wealthy urban areas but not in the poor and rural parts. Therefore water operators must crosssubsidise water supply to rural areas through the gains they make in urban areas. The second important aspect of the human right to water is affordability. Water and sanitation are relatively cheap services, compared to electricity, internet, or public transport and other public services. But investments into the extension or construction of a pipe network are very high. Market led companies do not invest into service delivery to the (rural) poor, as the return on these investments is simply too low. It must be crosssubsidised, but companies that have to compete in a market environment do not use the profits they make in urban areas to crosssubside services for the poor and in rural areas. Profits are divided between shareholders.

The worldwide resistance to privatisation of public water supplies also adopted the argument that water services should not be put in the hands of private companies because the need for water and sanitation was too important and too fundamental for it to be dependent on commercial decisions based on profitability. The common element in the right to water and the right to water resources is the assertion of equality, not only of equal needs to a fundamental element of life, but also of equal political power – democracy – and of equality before the law. This implies that conflicts will be resolved by democratic politics, not by markets and the 'allocation of water to higher value uses'. 'Water is to be governed by human rights, not corporate strategies'[3].

The demands

The ECI gives three directions in which the European Commission can turn the objective of implementing the human right to water into practice.

1. Guaranteed water and sanitation services for all in the European Union.
2. Human rights before market interests: no liberalisation of water services.
3. Global/universal access to water and sanitation for all.

With regard to the first demand, the initiators believe that the European Union must implement the human right to water insofar as water and sanitation services are subject to European law (but with a special status as a service of general interest). The European Union can promote national implementation of this human right by setting binding targets for all Member States to achieve universal coverage. With regard to the second demand, the initiators want the European Union to change their mindset from its current focus on competition and a fully marketbased approach, to a public service attitude and a rightsbased approach. Water is a limited natural resource and fundamental for life and health. It is a 'natural' monopoly and must be kept out of internal market rules. Water is not a commodity; it is a fundamental human right and a public (common) good. The campaign aims to ensure that water is seen as a public good and that protecting our water environment prevails over commercial interests. The mindset of the European Commission is currently that of a marketbased approach with the focus on competition. This approach only increases inequalities and does not serve a more equitable, sustainable and just society. A rights-based approach is advocated. The third demand is based on the belief that the EU can and should make a bigger effort for water and sanitation to be enjoyed universally. The EU can set targets and make the achievement of universal (global) access to water and sanitation part of its development policy. By doing so, the EU will actively promote that the right to water and sanitation can be enjoyed globally.

To achieve a successful campaign, a broad range of supporters has been formed, mainly in NGOs, e.g. environmental, social, and development organisations, but also in women's organisations, churches, and public water companies. They have different motives, but share a common interest. The ECI receives support in all kinds of organisations that have an affinity to "water", across the political spectrum, and from individuals that are 'public figures' who have agreed to be ambassadors for this campaign. Organisations and ambassadors that support the ECI can be found on the website: www.right2water.eu.

The European Citizens' Initiative (ECI) is a tool for participatory democracy and to be tested in its usefulness to achieve implementation of this human right and to achieve a paradigm shift in European water policy. This ECI is therefore a threefold test case. In the first place, to prove itself as a democratic tool. Secondly, to see if it results in the implementation of the human right to water and sanitation, and thirdly, to see if a significant step to a paradigm shift, from growth to sustainability and from a market based approach to a rights based approach, can be made.

With over ONE MILLION signatures for the ECI "Water is a human right!" and a quorum in at least seven EU Member States before October 2013, we can make the European Commission consider our three demands and, in this way, implement the right to water and sanitation in European law.

3) http://www.rigvews-splash-n%C2%B04

SCHUTT und MÜLL
dürfen nicht
zur Anzeige gebracht !

DOSSIER: Europäisches JAHR der Bürgerinnen und Bürger 2013

Europäisches Jahr der Bürgerinnen und Bürger 2013