

**Interreg**   
Alpine Space

**GaYA**   
EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND

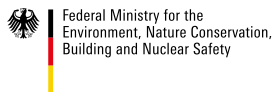
# DEMOKRATISCHE INNOVATION UND PARTIZIPATIVE DEMOKRATIE IM ALPENRAUM

## VERGLEICHENDER BERICHT





Co-financed by:



## IMPRESSUM

Eurac Research  
Drususallee 1, 39100 Bozen/Italien  
Viale Druso 1, 39100 Bolzano/Italia  
T +39 0471 055 055  
F +39 0471 055 099

### Forschungsteam:

Dr. Martina Trettel, Dr. Alice Valdesalici,  
Dott.ssa Elisabeth Alber, MA Annika Kress,  
Dott.ssa Alice Meier, Mag. Vera Ohnewein,  
Mag. Mag. Greta Klotz

### In Zusammenarbeit mit:

BA Julia Bodner, BA Janja Hiti, MSc/MA Matevž Straus, Dr. Dominik Cremer-Schulte,  
Dott.ssa Letizia Arneodo, Julie Higel, Dr. Annalisa Cevasco, Dott.ssa Giorgia Merletto, Mag. Barbara Österle, M.Sc. Michaela Hogenboom,  
Mag. Claire Simon – die das Forschungsteam bei der Datensammlung und Übersetzung der Materialien, bei der Kontaktaufnahme mit Stakeholdern, der Ausarbeitung der Fragebögen und des Interviewleitfadens sowie der Durchführung der Interviews unterstützt haben.

### Projektpartner

- GAL Genovese - Agenzia di sviluppo (Italien, *Lead Partner*)
- CIPRA International Lab GmbH (Österreich)
- aha - Jugendinformationszentrum Vorarlberg – Tipps & Infos für junge Leute (Österreich)
- Eurac Research (Italien)
- Alparc - das Netzwerk Alpiner Schutzgebiete (Frankreich)
- Géoparc des Bauges - Parc naturel régional du massif des Bauges (Frankreich)
- Gemeinde Idrija (Slowenien)
- Verein Alpenstadt des Jahres (Deutschland)

**Dieses Projekt wird vom Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung durch das Interreg Alpine Space Programm kofinanziert.**

### Finanzierung

Gesamte erstattungsfähige Kosten: 1.092.748 EUR  
ERDF Zuschuss: 928.836 EUR

### Dauer

Projektbeginn: 01/11/2016  
Projektende: 28/02/2019

# INHALTSVERZEICHNIS

<b>Inhaltsverzeichnis</b> .....	<b>3</b>
<b>Vorwort und Danksagungen</b> .....	<b>4</b>
<b>Einleitung</b> .....	<b>5</b>
<b>Teil I - Die rechtlichen Rahmenbedingungen partizipativer Demokratie in den Staaten und Regionen des Alpenraums</b> .....	<b>7</b>
Infografik 1 .....	<b>8</b>
1.1 Methodologie .....	<b>9</b>
1.2 ÖSTERREICH .....	<b>10</b>
1.3 FRANKREICH .....	<b>13</b>
1.4 DEUTSCHLAND .....	<b>15</b>
1.5 ITALIEN .....	<b>19</b>
1.6 LIECHTENSTEIN .....	<b>22</b>
1.7 SCHWEIZ .....	<b>23</b>
1.8 SLOWENIEN .....	<b>26</b>
<b>Teil II - Partizipative Demokratie in der kommunalen Praxis im Alpenraum</b> .....	<b>31</b>
Infografik 2 .....	<b>32</b>
2.1 Methodologie .....	<b>33</b>
2.2 Partizipation für, mit und durch die Gemeindebürgerinnen und -bürger .....	<b>36</b>
2.3 Die Gemeinde als Schranke zu oder Träger von partizipativen Beteiligungsmodelle .....	<b>37</b>
2.4 Analyse des Datensatzes .....	<b>40</b>
2.4.1 Allgemeine Aussagen zur Zielsetzung von Beteiligungsprozessen .....	<b>40</b>
2.4.2 Aussagen zu den Anfängen von Bürgerbeteiligung .....	<b>44</b>
2.4.3 Aussagen zur Phase vor der eigentlichen Bürgerbeteiligung .....	<b>46</b>
2.4.4 Aussagen zu Erstinformation und Kontaktaufnahme mit den Bürgerinnen und Bürgern .....	<b>51</b>
2.4.5 Aussagen zum Ablauf der Prozesse und der Umsetzung der Ergebnisse .....	<b>51</b>
2.4.6 Aussagen zur teilnehmenden Bürgerschaft .....	<b>53</b>
2.4.7 Aussagen zur Rolle von Politik und Verwaltung .....	<b>53</b>
2.5 Jugendbeteiligung .....	<b>55</b>
2.5.1 Mobilisierung und Kontaktaufnahme .....	<b>56</b>
2.5.2 Themenfindung und Prozessgestaltung .....	<b>56</b>
2.5.3 Kontinuität und Nachhaltigkeit .....	<b>58</b>
2.6 Weitere Informationen und Quellenverzeichnis .....	<b>60</b>
2.7 Factsheets zu innovativen Praktiken der partizipativen Demokratie im Alpenraum .....	<b>64</b>
<b>Schlussfolgerungen</b> .....	<b>71</b>
<b>Anhang – Auflistung der Gesetze</b> .....	<b>73</b>

## VORWORT UND DANKSAGUNGEN

Der vorliegende Bericht ist eines der Hauptergebnisse des Alpine Space Projekts *Governance and Youth in the Alps* (GaYA), das momentan von acht Projektpartnern, die den Alpenraum repräsentieren, durchgeführt wird. Er gliedert sich in eine rechtliche und eine empirische Analyse von demokratischer Innovation im Alpenraum und ist das Resultat von mehreren Monaten wissenschaftlicher Recherche unter Koordination und Leitung des Instituts für vergleichende Föderalismusforschung von Eurac Research.

Die Definition des Alpenraums in diesem Bericht basiert auf der europäischen makroregionalen Strategie für den Alpenraum (EUSALP).<sup>1</sup> Er besteht somit aus den sieben Ländern Österreich, Frankreich, Deutschland, Italien, Liechtenstein, Slowenien und der Schweiz und 48 ihrer subnationalen Einheiten.<sup>2</sup>

Das Projekt GaYA zielt darauf ab, die Qualität von Demokratie im Alpenraum zu steigern, indem die Kapazitäten von Entscheidungsträgerinnen und -trägern, die Jugend in ihrer Rolle als zukünftige Führungspersönlichkeiten in demokratische Systeme einzubinden, erhöht werden. Der zweijährige Projektverlauf von GaYA (2016-2018) ist in verschiedene Maßnahmen unterteilt. Letztendliche Zielsetzung des Projekts ist es, die Sensibilisierung und das Wissen von politischen Akteurinnen und Akteuren, Beamtinnen und Beamten und jungen Erwachsenen zu innovativen Methoden und Instrumenten demokratischer Beteiligung in Entscheidungsfindungsprozessen zu fördern.

Dieser Bericht bildet die rechtlichen Rahmenbedingungen der demokratischen Innovation in Alpenländern und -regionen ab und zeigt empirische Tendenzen durch die Sammlung von guten Beispielen innovativer Praktiken und Verfahren der partizipativen Demokratie im Alpenraum auf.

Die Leserinnen und Leser sollten sich bewusst sein, dass diese Forschungsarbeit, auch aufgrund der gewählten Methoden, keinen Anspruch auf Vollständigkeit stellt. Die methodologische Herangehensweise der rechtlichen und der empirischen Analyse wird im jeweiligen Teil des Berichts erläutert.

Den Grundgedanken dieses vergleichenden Reports bildet die Annahme, dass die Anwendung innovativer Formen der Politikgestaltung großes Potential im Hinblick auf nachhaltigere und legitimere Entscheidungsfindung hat. Der Bericht zeigt wichtige Eigenschaften der partizipativen Demokratie, wie zum Beispiel ihre Flexibilität und ihr Anpassungsvermögen an unterschiedlichste politische Gegebenheiten und Bedürfnisse auf. Die Studie strebt an, lokalen und regionalen Entscheidungsträgerinnen und -trägern des Alpenraums einen nützlichen Überblick über rechtliche Hintergründe zu liefern und Einblicke in praktische Methoden demokratischer Innovation zu bieten. Des Weiteren beabsichtigt dieser Bericht zum Austausch über und der Exportierbarkeit von Expertise zu guten Beispielen innovativer Bürgerbeteiligung zwischen Gemeinden, Regionen und Ländern des Alpenraums beizutragen.

Die Struktur und das grundlegende Konzept dieser Forschungsarbeit ist das Resultat der Zusammenarbeit aller Projektpartner. Verantwortlich für die wissenschaftliche Ausführung und die Interpretation der Ergebnisse sind jedoch die im nachfolgenden genannten Autorinnen und wissenschaftlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter.<sup>3</sup> Wir möchten uns bei unseren Kolleginnen und Kollegen von Eurac Research für ihren großen Einsatz in der Erstellung dieses Berichts, allen Projektpartnern und -beobachtern, Interviewpartnerinnen und -partnern, als auch allen, die zur Datensammlung, der Ausarbeitung der Fragebögen und des Interviewleitfadens sowie der Durchführung der Interviews beigetragen haben, herzlich bedanken.

Greta Klotz und Lucia Radici  
Projektmanager  
Institut für vergleichende Föderalismusforschung, Eurac Research  
Juni 2017

<sup>1</sup> Siehe: <http://www.alpine-space.eu/about/eu-regional-policy/macroregional-strategies/what-is-eusalp/> (aufgerufen am 29.05.2017, wie auch alle weiteren Hyperlinks, die in diesem Bericht zitiert werden).

<sup>2</sup> Dies sind alle neun österreichischen Bundesländer; die drei französischen Regionen Bourgogne-Franche-Comté, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Rhône Alpes; die zwei deutschen Bundesländer Baden-Württemberg und Bayern; die italienischen Autonomen Provinzen Bozen - Südtirol und Trient, die autonome Region Friaul-Julisch Venetien, sowie die Regionen Ligurien, Lombardei, Piemont und Venetien; und alle 26 Kantone der Schweiz.

<sup>3</sup> Der erste Teil dieses vergleichenden Berichts (Die rechtlichen Rahmenbedingungen partizipativer Demokratie in den Staaten und Regionen des Alpenraums) wurde von Martina Trettel und Alice Valdesalici verfasst, der zweite Teil (Partizipative Demokratie in der kommunalen Praxis im Alpenraum) von Elisabeth Alber und Annika Kress. Die sechs Factsheets wurden von Alice Meier ausgearbeitet. Die Einleitung als auch die Schlussfolgerungen schrieben Martina Trettel, Greta Klotz und Alice Meier.

## EINLEITUNG

Die repräsentative Demokratie befindet sich seit geraumer Zeit in einer ernsthaften Krise, die alle Regierungsebenen betrifft: lokal, regional, national und supranational. Ihre auffälligsten Merkmale sind geringe Wahlbeteiligung und weit verbreitetes Desinteresse an gesellschaftlichen Problematiken insbesondere unter jungen Bürgern, die ein anderes Verständnis von Demokratie und der politischen Klasse aufweisen. Trotzdem repräsentative Instrumente noch immer essentiell für die demokratische Regierung moderner Systeme sind, etabliert sich zunehmend ein neues Phänomen: die partizipative Demokratie. Tatsächlich haben alle Krisensituationen gemeinsam, dass sie neue Antwortmöglichkeiten auf die sich ändernden Bedürfnisse der betroffenen Gemeinschaft aufzeigen. Somit versuchen die Institutionen der repräsentativen Demokratie durch neue Formen der Bürgerbeteiligung an Entscheidungen, die die Öffentlichkeit betreffen, konkret und positiv auf die derzeitige Krise zu antworten. Partizipative Demokratie – auch in Bezug auf demokratische Erfahrungen, wie sie im Griechenland der Antike gemacht und entwickelt wurden – sollte die Entstehung von Praktiken, Instrumenten und Verfahren bezwecken, die Möglichkeiten zur effektiven Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in Entscheidungsfindungsprozesse der öffentlichen Verwaltung schaffen. Das Ziel ist die erhöhte Legitimität politischer Entscheidungen und die verbesserte Qualität öffentlicher Entscheidungen, als auch die gesteigerte Effektivität dieser.

Die vorliegende, vergleichende Studie beabsichtigt partizipative Demokratie im Alpenraum aus zweierlei Blickwinkeln, dem institutionellen und dem empirischen, darzustellen. Die Struktur des Berichts basiert auf letzterem. Sein erster Teil bietet einen Überblick über all jene nationalen, als auch regionalen Rechtsquellen, die Formen der partizipativen Demokratie regulieren oder untermauern. Im zweiten Teil der Studie sind gute Beispiele demokratischer Innovation im Alpenraum gesammelt, die zum Großteil auf lokaler Ebene getestet wurden. Durch die vergleichende Analyse konkreter Praktiken und Verfahren, als auch der ihnen zugrundeliegenden Prinzipien, bietet der zweite Teil des Berichts eine empirische Analyse partizipativer Demokratie. Die Methoden, die zur Sammlung der Rechtsquellen und der guten Beispiele verwendet wurden, werden in den jeweiligen Teilen erläutert. Darüber hinaus werden die beiden Teile jeweils durch eine Infografik (die *visual maps*) eingeleitet, welche die Forschungsergebnisse veranschaulicht. Außerdem fassen am Ende des Berichts sechs *Factsheets* gut funktionierende, innovative Beispiele von Bürgerbeteiligung im Alpenraum zusammen.

Die Studie hat dreierlei Adressaten und Zielsetzungen: Er informiert Bürgerinnen und Bürger des Alpenraums, besonders junge Erwachsene, über die Partizipationsinstrumente, die ihnen zur Verfügung stehen; er dient Verwaltungsbeamtinnen und -beamten als Wegweiser nach der Entscheidung, einen demokratischen Pfad partizipativer Natur einzuschlagen; und er ist sowohl Leitfaden als auch Denkanstoß für Politikerinnen und Politiker, mit der Absicht, ihre Aufmerksamkeit auf die Vorteile partizipativer Prozesse für gemeinsame und konsens-orientierte Entscheidungen, zu richten. Des Weiteren zielt diese vergleichende Studie darauf ab, in einem Gebiet, wie dem des Alpenraums, das durch erhebliche Unterschiede, aber auch sozio-historische Gemeinsamkeiten gekennzeichnet ist, ein Mittel zum transnationalen und grenzüberschreitenden Wissensaustausch in erster Linie auch für Politikerinnen und Politiker und Beamtinnen und Beamte zu liefern.

Diese Verschiedenheit betrifft insbesondere den institutionellen Aspekt: Tatsächlich gibt es in Hinblick auf Verfassungsrecht und Grad der Zentralisierung erhebliche Unterschiede zwischen den sieben Staaten und 48 Regionen des Alpenraums. Das Ausmaß der Aufteilung von legislativen, exekutiven und finanziellen Kompetenzen zwischen den Regierungsebenen divergiert stark, was Einfluss auf die Etablierung und Umsetzung partizipativer Demokratieinstrumente hat.

Abgesehen von diesen institutionellen Unterschieden teilen die Regionen und Gemeinden des Alpenraums ähnliche geographische, topographische, soziale, ökonomische und kulturelle Eigenschaften. Aus diesem Grund kann ein Mittel zur Stärkung des Dialogs zwischen verschiedenen Institutionen in der Entwicklung neuer demokratischer Instrumente besonders nützlich sein, die zu positiven und effektiven Lösungen führen.

Um die Rechtsquellen und konkreten Beispiele demokratischer Innovation identifizieren zu können, muss der Begriff der partizipativen Demokratie konzeptuell abgegrenzt werden. Mit anderen Worten, die Bedeutung von „partizipativer Demokratie“ muss klar definiert werden, damit dieser Bericht richtig verstanden werden kann. Als Praktiken der partizipativen Demokratie werden demnach alle jene verstanden, welche die Zivilgesellschaft in die Erarbeitung von Rechtsakten einbinden, die zur Bestimmung von allgemeinen politischen Richtungen beitragen und die gleichzeitig die „aktive“ Einbeziehung der Regierungsbehörden vorsehen. Solche Experimente müssen außerdem „Offenheit“ beweisen, so dass all diejenigen, die potentiell von einer Entscheidung betroffen sind, die Chance haben, konkret an der Entscheidungsfindung durch deliberative Methoden mitzuwirken. Sie sollen die auf Mehrheit basierende Logik, welche der repräsentativen und direkten Demokratie zu Grunde liegt aufbrechen und somit die strikte Trennung von Ja/Nein überwinden.

Durch diese Herangehensweise ersetzen partizipative Demokratieprozesse jedoch nicht die traditionellen politischen Verfahren zur Erlassung von Gesetzestexten, die in repräsentativen Institutionen stattfinden. Die partizipative Demokratie muss innerhalb dieser Institutionen ihren Platz finden, um komplementär und nicht alternativ integriert zu werden. In Hinblick auf ihre rechtlichen Auswirkungen, sind diese Praktiken generell beratender Natur und können somit nicht unmittelbar in die Entscheidungsfindung, innerhalb derer sie stattfinden, eingreifen. Die letztendliche Entscheidungsgewalt bleibt den legislativen und exekutiven Amtsinhaberinnen und Amtsinhabern vorbehalten. Zuletzt muss

noch hervorgehoben werden, dass die Definition von partizipativer Demokratie, die dieser Bericht verwendet, unterschiedlich in jedem kulturellen, geografischen und politischen Kontext betrachtet und interpretiert wird. Sie kann, zum Beispiel auch als „deliberative Demokratie“, „bürgernahe Demokratie“, „demokratische Innovation“ oder ähnlichen Formulierungen bezeichnet werden.

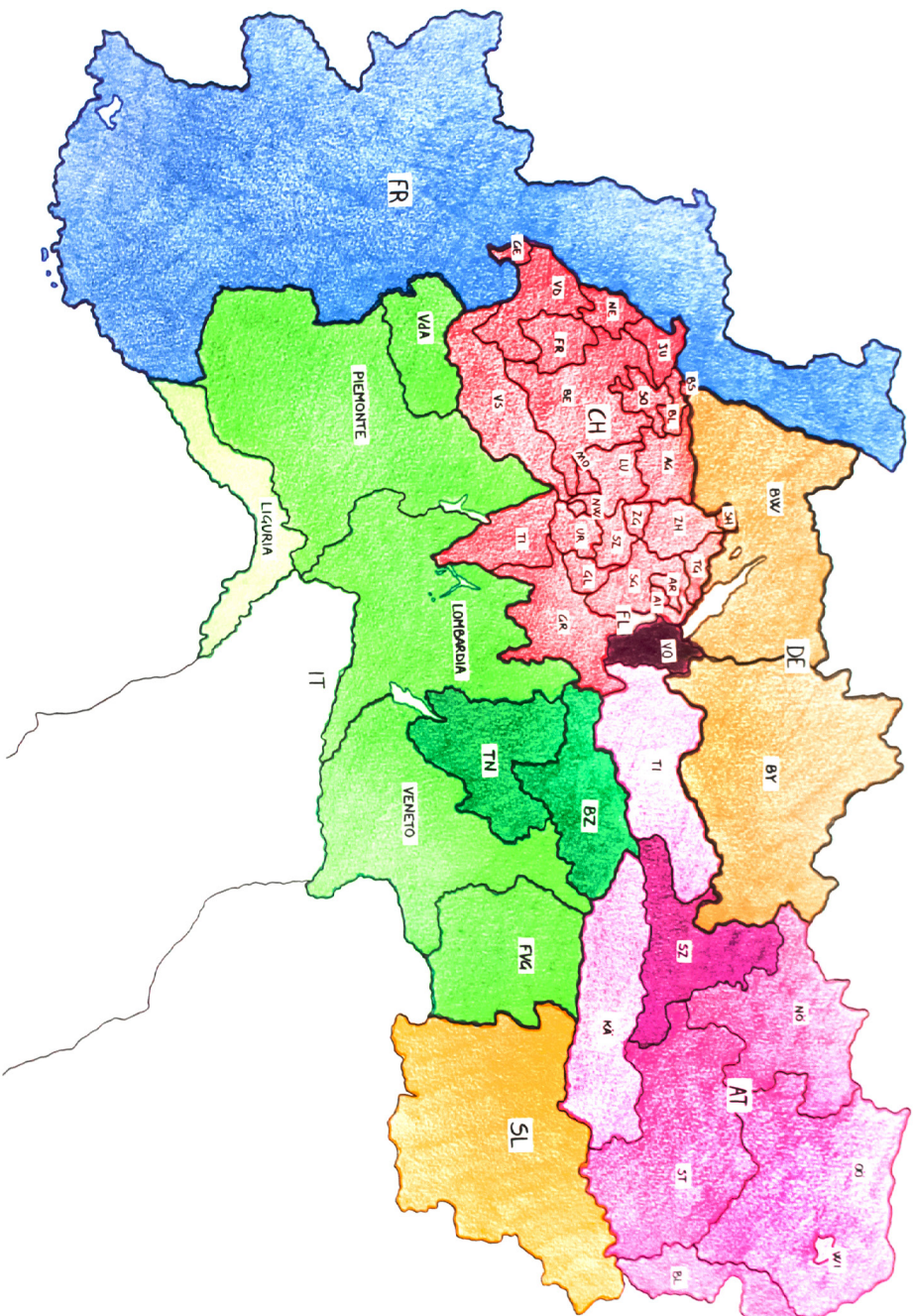
**TEIL I**

**DIE RECHTLICHEN  
RAHMENBEDINGUNGEN  
PARTIZIPATIVER  
DEMOKRATIE IN DEN  
STAATEN UND REGIONEN  
DES ALPENRAUMS**





# PARTICIPATORY DEMOCRACY IN THE ALPINE AREA



## Legend:

FR = FRANCE		
CH = SWITZERLAND		
IT = ITALY		
FL = LIECHTENSTEIN		

DE = GERMANY		
AT = AUSTRIA		
SL = SLOVENIA		
VALUE LOW → HIGH		



## 1.1 METHODOLOGIE

Auch wenn die Gemeindeebene direkter an der Einführung von Praktiken partizipativer Demokratie beteiligt sein mag, konzentriert sich dieser erste Teil des Berichts hauptsächlich auf die Darstellung des rechtlichen Rahmens partizipativer Demokratie, wobei er prüft, ob, wo und in Bezug auf welche Regierungsebene diese geregelt ist. Zu diesem Zweck wurde beschlossen, Rechtsquellen in Hinblick auf ihre Bezugnahme auf Instrumente partizipativer Demokratie zu überprüfen, sowohl als allgemeine Grundlage, als auch als detaillierte Regelung bestimmter Rechtsinstrumente. In diesem Sinne bezieht sich die rechtliche Analyse auf die zwei Regierungsebenen, die vornehmlich legislative Kompetenzen innehaben: die nationale Ebene und im Fall der dezentralisierten Rechtssysteme – Deutschland, Österreich, Schweiz und Italien – auch die intermediäre/regionale Ebene. Trotzdem sollte beachtet werden, dass partizipative Demokratie und ihre Instrumente versuchen, die Beziehungen zwischen den Regierungsebenen zu intensivieren und institutionelle Pfade zu schaffen, die gleichzeitig verschiedene Ebenen des jeweiligen Rechtssystems ansprechen, wobei jede durch die Vorgaben der eigenen institutionellen Strukturen in die Ausführung eingebunden wird.

Mit der Ortung der legislativen Funktion als grundlegendem Ansatz, hätte man auch die supranationale Ebene in die Analyse mit einbeziehen können, da einer der wesentlichen Grundsätze der europäischen „Verfassungsordnung“ die Bürgerbeteiligung ist. Jedoch verleiht die Europäische Union diesem Begriff eine andere Bedeutung. Bewegt man sich entlang der vertikalen Achse, auf der die einzelne Person die Basis bildet und die restlichen Koordinaten die verschiedenen Regierungsebenen darstellen (lokal, regional, national und supranational), stellt man fest, dass je weiter man sich von der Basis entfernt, desto mehr verliert das Konzept „partizipative Demokratie“ an Präzision und Schärfe. Während partizipative Demokratie auf lokaler, regionaler und nationaler Regierungsebene als eine Art der Bürgerbeteiligung verstanden wird, die deliberativen Logiken folgt, verschwimmen die Grenzen des Konzepts auf supranationaler Ebene, verändern die Tragweite des Konzepts und öffnen es für Praktiken und Instrumente, die – manchmal - kaum noch etwas mit der bisher dargestellten Definition zu tun haben. Es wurde daher gegen die Analyse dieser Ebene entschieden, auch da die Schweizerische Eidgenossenschaft kein Mitglied der Europäischen Union ist.

Berücksichtigt wurden hingegen die nationale und subnationale Ebene – wo diese existiert und mit politischer Autonomie (legislativer Kompetenz) ausgestattet ist – und es wurden ihre verfassungsrechtlichen Quellen und einfache Gesetzgebung analysiert. Eine bedingte Ausnahme bilden Quellen, die, obwohl nicht gesetzgebenden Status, trotzdem eine umfassende Regelung des hier behandelten Themas bieten.

Hinsichtlich ihrer rechtlichen Relevanz, zeigt partizipative Demokratie ihre Wichtigkeit aus zweierlei Gründen: Zum einen, wenn Verfahren der partizipativen Demokratie zur Komplementierung der politischen gesetzgebenden Prozesse verwendet werden, um diesen einen höheren Grad an demokratischer Legitimität einzuräumen (vor allem in Bezug auf Verfassungsrecht) und zum anderen, wenn diese Inhalt von – allgemeinen und abstrakten – Rechtsquellen wird, die die zuvor genannten Phänomene regulieren. In Anbetracht dessen kann partizipative Demokratie sowohl Objekt genereller, als auch spezifischer Regelungen sein, z.B. anhand partizipativer Elemente in der Umwelt- und Raumordnungsgesetzgebung.

In Hinblick auf die Operationalisierung der Recherche, wurde entschieden, die offiziellen Rechtsdatenbanken der jeweiligen Regierungsebenen und Staaten heranzuziehen, in welchen Rechtsquellen zusammengefasst sind. Die Auswahl von Quellen innerhalb dieser Datenbanken verlief anhand von Schlagwörtern, die mit Hilfe des einheimischen Fachvokabulars übersetzt wurden und in konzentrischen Ringen vom Generellen bis ins Spezifische reichen. In einem ersten Schritt, verlief die Suche anhand von generellen Schlagwörtern – zum Beispiel Partizip(ation), Demokrat(ie), Konsult(ation), Öffentlich(keit), Gemeingut, (aktive) Bürgerschaft – wähen in einem zweiten Schritt, eine genauere Methode gewählt wurde, die spezifische Formulierungen typischer Rechtsinstrumente der jeweiligen Systeme, die aus dem ersten Schritt hervorgingen, verwendete.

Infolge dieser Suchmethode sollte betont werden, dass die Rekonstruktion des rechtlichen Kontexts so nicht vollständig ist. Erstens decken die Suchbegriffe nicht all jene ab, die der jeweilige Gesetzgeber in der Regelung des analysierten Gegenstands übernommen haben mag, unter anderem, aufgrund der konzeptuellen Weite und der Unbestimmtheit der Semantik dieses Fachbereichs. Zweitens war es anhand der Suchmethode mit Schlagwörtern in den Datenbanken nicht immer möglich alle Rechtsquellen, die die Suchbegriffe enthielten, zu erfassen. Letztens muss man noch auf den Mangel an wissenschaftlicher Literatur hinweisen, die sich systematisch und spezifisch mit den Rechtsquellen zu partizipativer Demokratie beschäftigen. Diese Tatsache deutet auf die Originalität dieser wissenschaftlichen Arbeit hin, trug aber auch zur ihrer Komplexität bei.

## 1.2 ÖSTERREICH



### Einleitung: Territorialer Aufbau

Österreich ist laut *Bundes-Verfassungsgesetz* (B-VG) ein Bundesstaat. Es setzt sich zusammen aus den neun Ländern Oberösterreich, Steiermark, Tirol, Niederösterreich, Kärnten, Salzburg, Burgenland, Vorarlberg und Wien. Jedes dieser neun Länder hat ein gesetzgebendes Organ, den Landtag, der innerhalb seiner verfassungsrechtlichen Kompetenzen agieren kann. Darüber hinaus entsendet jedes Land eine Anzahl von Vertreterinnen und Vertretern in den Bundesrat. Nichtsdestotrotz wird Österreich als relativ zentralistischer Bundesstaat betrachtet, da die Bundesländer über eher wenige legislative und exekutive Kompetenzen verfügen.

Die Verfassung führt die Kompetenzen, die in die gesetzgeberischen Zuständigkeiten des Bundes fallen, detailliert auf (Artikel 10 Verfassung). In gewissen Fällen, ist es Aufgabe des Bundes die Gesetzgebung über Grundsätze zu entscheiden, während die Länder für die Erlassung von Ausführungsgesetzen zuständig sind (Artikel 12 Verfassung). Angelegenheiten, die nicht ausdrücklich dem Bund vorbehalten sind, fallen in den selbstständigen Wirkungsbereich der Länder (Artikel 15).

Ihre verfassungsmäßige Eigenständigkeit, innerhalb des von Artikel 99 der Verfassung gesetzten Rahmens, erlaubt es den Ländern demokratische Institutionen in das subnationale Panorama einzuführen, die von denen der Bundesverfassung abweichen. Dies bezieht sich potenziell auch auf Instrumente der partizipativen Demokratie.

Alle neun Länder der österreichischen Bundesrepublik sind Teil des Alpenraums und somit Forschungsgegenstand dieser Studie.

### Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die Artikel der österreichischen Verfassung beinhalten keine expliziten Verweise auf partizipative Demokratie. Dennoch steht in Artikel 11, Absatz 6 B-VG, dass: „soweit ein Bedürfnis nach Erlassung einheitlicher Vorschriften als vorhanden erachtet wird, werden auch das Bürgerbeteiligungsverfahren für bundesgesetzlich zu bestimmende Vorhaben, die Beteiligung an den einem Bürgerbeteiligungsverfahren nachfolgenden Verwaltungsverfahren und die Berücksichtigung der Ergebnisse des Bürgerbeteiligungsverfahrens bei der Erteilung der für die betroffenen Vorhaben erforderlichen Genehmigungen sowie die Genehmigung der in Artikel 10 Absatz 1 Z 9 genannten Vorhaben durch Bundesgesetz geregelt“. Letzteres bezieht sich lediglich auf administrative Entscheidungen und hat so keine erheblicheren Auswirkungen auf die verfassungsmäßige Möglichkeit Instrumente der partizipativen Demokratie einzurichten. Trotzdem bleibt es eine bedeutsame Vorschrift für die generelle Interpretation des Phänomens, da es die Aufmerksamkeit, die der Gesetzgeber auf Bürgerbeteiligung hat, bestätigt. Über diesen spezifischen Verweis hinaus, ist die österreichische Demokratie hauptsächlich repräsentativer Natur, mit manchen verfassungsrechtlichen Ausnahmen direktdemokratischer Natur: Diese sind insbesondere das Volksbegehren, die Volksabstimmung und die Volksbefragung.

### Verweise innerhalb der Landesverfassungen

Wie vorausgeschickt, liegen alle österreichischen Bundesländer innerhalb des Alpenraums, weswegen auch alle neun subnationalen Verfassungen in dieser Studie analysiert werden. Alle Verfassungen beinhalten Vorschriften zur direkten Demokratie, die wiederum durch die Bundesverfassung bedingt sind. Insbesondere sind die Rechtsinstitute der Volksabstimmung und der Volksbefragung anerkannt. Die Verfassungen Vorarlbergs, der Steiermark, Oberösterreichs, Salzburgs und Tirols sehen außerdem das Petitionsrecht vor.

Im Sinne der Definition dieses Berichts, verweisen nur zwei Landesverfassungen explizit auf partizipative Demokratie oder auf Rechtsinstitute, die sich auf diese beziehen. Die eine ist die *Vorarlberger Landesverfassung*, die seit der letzten Verfassungsreform im Jahre 2013 vorschreibt: „Das Land bekennt sich zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen und fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie“ (Artikel 1, Absatz 4 L-VG). Allerdings kann die offene Formulierung des letzteren Teils zunächst irreführend sein, da nicht klar wird, ob partizipative und direkte Demokratie in diesem Kontext als synonym betrachtet werden. Der Vorarlberger Landtag beantwortete diese Frage, in dem er auf die Bürgerräte als konkretes Beispiel partizipativer Demokratie hinwies. Des Weiteren nannte er praktische Beispiele, wie die Konsultation von Bürgerinnen und Bürgern zu Gesetzesvorlagen, oder die Einbindung spezifischer Bevölkerungsgruppen in die Ausarbeitung öffentlicher Entscheidungen.

Die *Salzburger Landesverfassung* ist die zweite, die partizipative Demokratie nennt, seit sie mit der letzten Über-

arbeitung im April 2016 eine Klausel beinhaltet, die der des Landes Vorarlberg entspricht. So lautet Artikel 5, Absatz 5 L-VG: „Das Land Salzburg bekennt sich auch zu Instrumenten der partizipativen Demokratie, die nicht von Abs. 1 erfasst sind, und fördert diese“. Diese Formulierung besagt deutlicher, dass die Instrumente der partizipativen Demokratie von direkt-demokratischen Instrumenten abzugrenzen sind, unter die alle in Absatz 1 genannten fallen.

Neben diesen expliziten Verweisen, nennen diverse Landesverfassungen außerdem das Instrument des *Begutachtungsverfahrens*. Generell werden in diesem, wie es das Wort schon andeutet, Gesetzesvorlagen vor ihrer endgültigen Verabschiedung noch einer Begutachtung unterzogen. Bei Gesetzesvorlagen von „grundsätzlicher Bedeutung“ können die Landtage entscheiden, diese Begutachtung von der Öffentlichkeit durchführen zu lassen. Hingegen sind die Landtage hierzu verpflichtet, wenn der Gesetzesentwurf auf einer Initiative der Landesbürgerinnen und Landesbürger beruht. Diese partizipativen Phasen sind generell jedoch nur als eine Art vorübergehende Anhörung öffentlicher Anliegen konzipiert, die den betroffenen Behörden darüber hinaus in schriftlicher Form innerhalb von sechs Wochen nach Anberaumung zukommen gelassen werden muss. Jede der Landesverfassungen sieht vor, dass solche Verfahren stets durch Beschlüsse eingesetzt werden.

Darüber hinaus sehen die Landesverfassungen Oberösterreichs (Artikel 58, Absatz 3), Niederösterreichs (Artikel 25, Absatz 3) und des Burgenlandes (Artikel 68, Absatz 4) ein *Bürgerinnen und Bürger-Begutachtungsverfahren* vor. Die Landesverfassung der Steiermark wählt eine partizipative Herangehensweise an das Begutachtungsverfahren (Artikel 68, Absatz 4 L-VG). Außerdem kennzeichnet sie ihre besondere Berücksichtigung von Bürgerbeteiligungsmethoden in der öffentlichen Entscheidungsfindung, besonders im Vergleich zu anderen Landesverfassungen. Interessant ist hier vor allem Abschnitt 6, der Beteiligungsinstrumente für Bürgerinnen und Bürger auf der lokalen Ebene festlegt. Insbesondere sieht Artikel 78, Absatz 5 L-VG alljährliche Gemeindeversammlungen vor, in denen Problematiken der Gemeindepolitik diskutiert werden können.

## Beteiligungsvorschriften in Bundesgesetzgebung

Die Analyse der Gesetzestexte zeigt auf, dass sich die Instrumente und Methoden der partizipativen Demokratie nur geringfügig in der Gesetzgebung des Bundes wiederfinden, was das offensichtlich repräsentativ geprägte österreichische System widerspiegelt. Nichtsdestotrotz können Maßnahmen und Vorschriften in bestimmten Politikfeldern mit der bisherigen Definition von Bürgerbeteiligung dieses Berichts identifiziert werden. Insbesondere regeln diese Vorschriften die Öffentlichkeitsbeteiligung an der Entwicklung genereller Verwaltungsakte, in Übereinstimmung mit Richtlinie 2003/53/EG, die öffentliche Beteiligung an der Entwicklung von Plänen und Programmen im Umweltbereich vorsieht, und mit der Aarhus-Konvention zu Bürgerbeteiligung in Umweltfragen.

In diesem Sinne sind Instrumente zur Beteiligung an Entscheidungsfindungsprozessen vorgeschrieben im: *Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz* (Artikel 1 BGBl. Nr. 697/1993); *Energie-Infrastrukturgesetz* (Artikel 3 BGBl. I Nr. 4/2016); *Pflanzenschutzmittelgesetz* (Artikel 14 BGBl. Nr. 10/2011); *Abfallwirtschaftsgesetz* (Artikel 40 BGBl. I Nr. 102/2002); und im *Immissionsschutzgesetz* (Artikel 9c BGBl. I Nr. 115/1997). Erwähnenswert ist außerdem das Beteiligungsverfahren zur Überarbeitung der Bundesverfassung, das 2003 in Gang gesetzt wurde. Dies war der sogenannte *Österreich-Konvent*, der durch das *Bundesgesetz betreffend die finanzielle und administrative Unterstützung des Österreich-Konvents* (BGBl. I Nr. 39/2003) reguliert wurde und bis 2005 tätig war. Die Verabschiedung dieses Prozess kann dem gemeinsamen Willen wichtiger politischer Akteure des Landes zugeschrieben werden, die 2003 die Möglichkeit hierzu mit der Einrichtung einer außer-parlamentarischen Versammlung ergriffen, die die Aufgabe hatte, die Diskussion einer Reihe von Problematiken grundsätzlicher, verfassungsrechtlicher Bedeutung anzustoßen. Diese Versammlung sollte dann repräsentativen Organen einen Vorschlag zur vollständigen Überarbeitung der Verfassung vorlegen. Laut seines begründenden Dokuments, sollte der Konvent offener und inklusiver Natur sein, auch in seiner Zusammensetzung. Dementsprechend beteiligten sich viele Vertreterinnen und Vertreter österreichischer Interessensgruppen (inklusive Vereine, Gewerkschaften und unabhängiger Expertinnen und Experten) am Konvent. Außerdem kann anhand des Dokuments, das die Grundsätze des Prozesses festlegt und von den Konventsmitgliedern selbst verfasst wurde, der deliberative Spielraum des Prozesses verstanden werden. Insbesondere Artikel 3, Absatz 1 untersagte die Anwendung des Mehrheitsprinzips in der Entscheidungsfindung. Trotzdem dieser Prozess, der am 28. Januar 2005 endete, maßgeblich zur Debatte über die Verfassung beitrug, führte er letztendlich nicht zur Reform dieser. Folglich, wurde keine Entscheidung getroffen.

Schließlich ist es noch interessant ein Dokument des Lebensministeriums und des Bundeskanzleramts zu erwähnen, das 2008 ausgearbeitet und verabschiedet wurde. Die *Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung – Empfehlungen für die gute Praxis* richten sich an öffentliche Akteure, die an der Einsetzung von Bürgerbeteiligungsprozessen interessiert sind. Dieses Dokument deutet auf das Interesse des österreichischen Bundes an Prozessen der partizipativen Demokratie hin.<sup>4</sup>

4 Siehe: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=33730>

## Subnationale Quellen betreffend partizipative Demokratie

Über den Verfassungsverweis auf „partizipative Demokratie“ in der Landesverfassung Vorarlbergs, der zweifellos zur Etablierung der rechtlichen Basis der Bürgerräte beigetragen hat, welche jedoch keine verbindlichen Befugnisse besitzen, hinaus, reguliert die Landesregierung diese außerdem mit der *Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten*, die 2013 verabschiedet wurde. Sie liefert die Definition eines Bürgerrats und bietet eine ausreichend detaillierte Beschreibung des Vorgangs, wie ein solcher eingesetzt wird.

Der gleiche Verweise auf „partizipative Demokratie“, der in der Landesverfassung Salzburgs gemacht wird, findet sich auch in der Landesgesetzgebung wieder, insbesondere in Art. 82 LGBl, Nr. 26/1999 (in der Fassung von 2016). Letzteres regelt die *Parlamentarische Enquete*, durch die der Landtagspräsident die Möglichkeit zur Institution von partizipativ-demokratischen Instrumenten erhält, wobei diese Instrumente allerdings nicht benannt werden. Ferner bezieht sich Absatz 6 auf die politische Beteiligung junger Menschen und die Rolle des Jugendparlaments.

In der Ausführung der verfassungsmäßigen Vorgaben sehen die Gesetzgebungen des Burgenlandes und der Steiermark außerdem organische Gesetze in Bezug auf die *Bürgerbegutachtung (und Bürgerinitiative*: LGBl Nr. 46/1981 - *Gesamte Rechtsvorschrift für Bürgerinnen- und Bürgerinitiative sowie die Bürgerinnen- und Bürgerbegutachtung, Burgenland*) und auf Volksrechte (LGBl Nr. 87/1986 - *Gesamte Rechtsvorschrift für Steiermärkisches Volksrechtgesetz*) vor. Im Sinne dieser Studie ist letzteres Gesetz in Bezug auf die detaillierte Regulierung der Methoden von lokalen Bürgerversammlungen, welche die steirische Landesverfassung selbst vorschreibt, relevant.

Zusätzlich gibt es, wie bereits für die Bundesebene hervorgehoben, Verweise auf *Öffentlichkeitsbeteiligung* in diversen Rechtsakten aller neun Länder. Dies betrifft insbesondere die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Ausarbeitung von Plänen für Umwelt-, Natur- und Raumordnungsangelegenheiten – einschließlich Energieplänen, für Abfallregulierung, für Pflanzen- und Wasserschutz, für Gewässer- und Böden – wie man den vielzähligen Vorschriften subnationaler Gesetze entnehmen kann. Zu diesen zählen zum Beispiel: das *Wiener Abfallwirtschaftsgesetz* (LGBl Nr. 53/1996); das *Wiener Pflanzenschutzmittelgesetz* (LGBl Nr. 18/1990); das *Vorarlberger Raumplanungsgesetz* (LGBl Nr. 39/1996); das *Vorarlberger Gesetz über Betreiberpflichten zum Schutz der Umwelt* (LGBl Nr. 20/2001); das *Tiroler Umweltprüfungsgesetz* (LGBl Nr. 34/2005); das *Steiermärkische Pflanzenschutzmittelgesetz 2012* (LGBl Nr. 87/2012); das *Salzburger Abfallwirtschaftsgesetz* (LGBl Nr. 35/1999); das *Salzburger Einfoforstungsrechtgesetz* (LGBl Nr. 74/1986); das *Salzburger Flurverfassungs-Landesgesetz* (LGBl Nr. 1/1973); das *Salzburger Raumordnungsgesetz* (LGBl Nr. 30/2009); das *Oberösterreichische Einfoforstungsrechtgesetz* (LGBl Nr. 51/2007); das *Oberösterreichische Flurverfassungs-Landesgesetz* (LGBl Nr. 73/1979); das *Oberösterreichische Umweltschutzgesetz* (LGBl Nr. 84/1996); das *Niederösterreichische Flurverfassungs-Landesgesetz* (LGBl 6650-0); das *Niederösterreichische Elektrizitätswesengesetz* (LGBl 7800-0); das *Niederösterreichische Straßengesetz* (LGBl 8500-0); das *Niederösterreichische Wald- und Weideservituten-Landesgesetz* (LGBl 6610-0); das *Kärntner Wald- und Weidenutzungsrechte-Landesgesetz* (LGBl No 15/2003); das *Kärntner Umweltplanungsgesetz* (LGBl Nr. 52/2004); das *Kärntner Flurverfassungs-Landesgesetz* (LGBl Nr. 64/1979); das *Burgenländische Pflanzenschutzmittelgesetz* (LGBl Nr. 46/2012); und das *Burgenländische Abfallwirtschaftsgesetz* (LGBl Nr. 10/1994). Betont werden muss, dass die angeführten Gesetze lediglich die Beteiligung der Öffentlichkeit in der Ausarbeitung von Plänen gewährleisten, nicht jedoch auf methodische Details ihrer Umsetzung eingehen.

## 1.3 FRANKREICH



### Einleitung: Territorialer Aufbau

Frankreich ist ein Einheitsstaat, in dem die Verwaltung durch die Gliederung in Gebietskörperschaften teilweise dezentralisiert wurde. Laut Art. 72 der Verfassung sind dies: „[...] die Gemeinden, die Departements, die Regionen, die Körperschaften mit Sonderstatut und die überseeischen Körperschaften“. In der französischen Rechtsordnung sind Regionen den Gemeinden und Departements gleichgestellt und genießen erst seit der Verfassungsreform von 2003 Verfassungsrang. Zuvor war ihr rechtlicher Status durch ein einfaches Gesetz von 1982 geregelt. Mit der Verabschiedung des Gesetzes Nr. 2015-29 vom 16. Januar 2015 – das unter anderem den neuen Grenzverlauf der Regionen betrifft – ist das kontinentale Frankreich nun in 12 regionale Einheiten (plus Korsika) gegliedert. Dieser Bericht beschränkt sich auf die drei französischen Alpenregionen *Provence-Alpes-Côte d’Azur*, *Auvergne-Rhône-Alpes* und *Bourgogne-Franche-Comté*.

Über den generellen verfassungsrechtlichen Rahmen (Artikel 72ff.) hinaus, wird die Organisation und Arbeitsweise der regionalen Institutionen durch einfache Gesetzgebung geregelt, insbesondere durch den *Code général des collectivités territoriales* (CGCT) von 1996 (Teil 4), während die Zuständigkeiten in Gesetzen zu spezifischen Sektoren zu finden sind (z.B. *Code de l’Urbanisme*, *Code de l’éducation*).

Trotzdem die Regionalräte allgemein und direkt gewählt werden, können die französischen Regionen kaum als eigenständige politische Instanzen betrachtet werden, da sie nur über administrative und keine legislativen Kompetenzen verfügen. Da dieser Teil des Berichts auf die Darstellung des rechtlichen Rahmens partizipativer Demokratie abzielt, wird daher nur die zentrale Gesetzgebung – sowohl einfaches als auch Verfassungsrecht – auf diese überprüft.

### Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die französische Verfassung beinhaltet keinen ausdrücklichen Verweis auf partizipative Demokratie, wie dies für direkte und repräsentative Demokratie der Fall ist. In der Tat legt Artikel 3 der Verfassung fest: „Die nationale Souveränität liegt beim Volke, das sie durch seine Vertreter und durch Volksentscheide ausübt“. Nichtsdestotrotz genießt die partizipative Demokratie den Schutz der Verfassung für öffentliche Belange, einschließlich der Bereiche Umwelt, Enteignungen aus öffentlichem Interesse, Stadtplanung und Gebietskörperschaften.

Seit der Verfassungsreform 2004 verdient Artikel 7 der *Umweltcharta*, die als integraler Teil der französischen Verfassung von 1958 betrachtet wird, besondere Beachtung. Er lautet: „Jeder Mensch hat nach den gesetzlich festgelegten Bedingungen und Grenzen das Recht auf Zugang zu den Umweltinformationen der Behörden und auf Mitwirkung an der Erarbeitung der öffentlichen Beschlüsse, die Auswirkungen auf die Umwelt haben“. Der Verabschiedung dieser Charta durch die Nationalversammlung selbst ist ein Bürgerbeteiligungsprozess vorangegangen.

Gesetz Nr. 2012-1460 vom 27. Dezember 2012 wurde verabschiedet um den Grundsatz der Öffentlichkeitsbeteiligung des Artikels 7 der Umweltcharta umzusetzen. Dieses Gesetz – wie im folgenden Absatz erläutert wird – hat unter anderem den Umweltkodex und die Flurgesetzgebung abgeändert.

### Vorschriften betreffend partizipative Demokratie in der staatlichen Gesetzgebung

In der französischen Gesetzgebung lassen sich keine generellen Verweise auf partizipative Demokratie finden, beziehungsweise solche, die sich nur mit ihrer Materie befassen. Stattdessen gibt es im Hinblick auf öffentliche Belange einige bereichsspezifische Vorschriften, die Instrumente und Prozesse der Bürgerbeteiligung an der Entscheidungsfindung vorsehen. Dies bezieht sich insbesondere auf Verwaltungsmaßnahmen.

Besonders wichtig sind hier die gesetzlichen Bestimmungen zur Bürgerbeteiligung in Umweltfragen. Gesetz Nr. 95-101 vom 2. Februar 1995 veranschaulicht dies. Das Gesetz, auch als *loi Barnier* bekannt, das primär die Aufgabe hat, den Umweltschutz zu stärken, etabliert mit seinem Artikel 2 die nationale Kommission für die öffentliche Debatte (*Commission nationale du débat public – CNDP*). Diese stellt laut *loi n. 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité* eine unabhängige Verwaltungsinstanz dar, deren Aufgabe es ist, Bürgerinnen und Bürger zu informieren und sicherzustellen, dass ihre Meinungen in Entscheidungsfindungsprozesse einfließen. Sie besteht aus 25 Mitgliedern, die heterogene öffentliche, wirtschaftliche und sozio-kulturelle Interessen repräsentieren. Der Ursprung der Kommission wird auf Proteste Anfang der 90er Jahre gegen die Planung einer Zugstrecke für den Hochgeschwindigkeitsverkehr zwischen Lyon und Marseille zurückgeführt. In diesem Zusammenhang entschied sich die französische Regierung weiteren Konflikten vorzubeugen und durch deliberative Verfahren der Entscheidungsfindung in der Planung und Gestal-



tung großer Infrastrukturprozesse alle betroffenen Interessengruppen frühzeitig einzubinden.

Die *CNDP* ist verantwortlich dafür sicherzustellen, dass Planungsprozesse für Infrastrukturprojekte von nationaler Bedeutung erst nach einer offenen und transparenten öffentlichen Debatte zwischen allen interessierten Akteuren initiiert werden. Hieraus geht hervor, dass das letztendliche Ziel der öffentlichen Debatte die Sammlung und „deliberative“ Erörterung aller Positionen zur Ausgestaltung dieser öffentlichen Arbeiten ist, um höhere Zustimmungswerte in der nachfolgenden Durchführungsphase zu erzielen. Konkret sieht das Gesetz vor, dass die *CNDP* eingreift und die öffentliche Debatte bei solchen Infrastrukturprojekten aktiviert, die über einen bestimmten finanziellen Rahmen, der jährlich vom *Conseil d'État* festgelegt wird, hinausgehen. Die Kommission hat die Aufgabe, den gesamten Verlauf der Debatte zu begleiten. Sie darf nicht mehr als vier Monate Zeit beanspruchen. Die öffentliche Debatte ist allen Bürgerinnen und Bürgern zugänglich und muss im betroffenen Gebiet stattfinden. Außerdem muss die Kommission all jene einladen, die konkrete und materielle Interessen an der Realisierung der Arbeiten haben. Zum Abschluss des Prozesses muss der Vorsitzende der *CNDP* alle Positionen, die im Rahmen der Debatte vorgebracht wurden, präsentieren und eine Einschätzung in einem abschließenden Bericht abgeben, der auch veröffentlicht werden muss. Innerhalb von drei Monaten nach der Vorbereitung dieses Berichts muss der Projektbeauftragte erklären, inwiefern die anfänglichen Pläne durchgeführt werden und diese Entscheidung im Hinblick auf die Resultate der öffentlichen Debatte begründen. In den meisten Fällen hat die Debatte bisher zu einer Änderung der anfänglichen Pläne geführt, mitunter sogar zu ihrer gänzlichen Streichung.

Wie bereits vorweggenommen, verdient das Umweltgesetzbuch besondere Aufmerksamkeit, da es einen gesamten Abschnitt seiner ersten Teils (Abschnitt II, Buch I des legislativen Teils) der Bürgerinformation und -beteiligung im Rahmen öffentlicher Entscheidungen mit besonderen Auswirkungen auf die Umwelt, widmet. Das Gesetzbuch definiert nicht nur den Zweck, die Rechte der Bürger und die Grenzen in Hinblick auf Bürgerbeteiligung, sondern regelt auch verschiedene Beteiligungsinstrumente. Zu diesen zählen unter anderem die öffentliche Debatte (*débat public*) zur Ausarbeitung von Plänen, Programmen und Projekten, die Auswirkungen für die Umwelt haben (Artikel L121-1-A ff.); die Konsultation der Öffentlichkeit (*consultation publique*) in Hinblick auf Umweltauswirkungen von Baumaßnahmen (Artikel L122-1 – L122-3-4); und verschiedene generelle Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung – zum Beispiel öffentliche Anhörungen (*enquête publique*) und digitale Beteiligungsformate – bei Entscheidung mit Auswirkungen auf die Umwelt (Artikel L123-1-A ff.).

Interessant ist in diesem Kontext auch die Charta für Öffentlichkeitsbeteiligung (*Charte de la participation du public*). Auch wenn es keine Rechtskraft besitzt, zeigt das Dokument die Werte und Grundsätze auf, auf denen angemessene Beteiligungsprozesse basieren und hat darüber hinaus noch die Funktion Prozesse anzuregen. Einfach gesagt ist es ein Leitfaden zu bewährten Praktiken der Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Endversion der Charta ist selbst das Resultat einer Öffentlichkeitsbeteiligung im Mai 2016.

Weitere Vorschriften zu partizipativer Demokratie finden sich in Artikel L914-3 des *Code rural et de la pêche maritime*, in dem es heißt: „Öffentliche Entscheidungen im Rahmen nationaler oder EU Gesetzgebung zu Seefischerei und Aquakultur mit Auswirkungen auf die Umwelt sind Gegenstand der Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne von Artikeln L. 120-1 – L. 120-2 des Umweltgesetzbuchs“. In ähnlicher Weise listet das Städtebaurecht (*Code de l'urbanisme*) in Artikel L. 103-2, die Vorgänge, die „für den gesamten Verlauf der Projektausarbeitung Gegenstand der Konsultation von Anwohnern, lokalen Verbänden und anderen Interessensgruppen sind“.

Artikel L300-2 des Städtebaurechts weitet diese Möglichkeit zur Konsultation außerdem aus auf: „Projekte zu Baumaßnahmen und Umstrukturierungen [...] in Gebieten, die durch Schemata der territorialen Kohärenz, lokale Städtebaupläne, oder ähnliche Dokumente, oder durch eine Karte der Kommune abgedeckt sind“.

Zum Ende dieses Überblicks, lohnt es sich noch die Vorschriften des allgemeinen Gesetzes über die Gebietskörperschaften zu betrachten (*Code général des collectivités territoriales*). Die meisten der hier genannten Beteiligungsformate folgen der binären Ja/Nein-Logik der direkten Demokratie (z.B. lokale Referenda oder Befragungen von Wählerinnen und Wählern). Jedoch können im Sinne dieses Berichts, im zweiten Teil des Gesetzes, in dem es um die kommunalen Ordnung geht, die nachfolgenden Artikel von Abschnitt IV zur „Einwohnerinnen- und Einwohnerinformation und -beteiligung“ gefunden werden.

Artikel L2141-1 sieht „das Informations- und Konsultationsrecht der Einwohnerinnen- und Einwohner zu Gemeindeangelegenheiten und -entscheidungen“ vor, die „untrennbar sind von der freien Verwaltung der Gebietskörperschaften und ein essentieller Grundsatz der lokalen Demokratie. Sie sollten ohne Beeinträchtigung der rechtskräftigen Vorschriften, insbesondere der Offenlegung von Rechtsakten der Gebietskörperschaft und dem freien Zugang zu Verwaltungsdokumenten, ausgeübt werden“.

Obwohl es keine generellen Vorschriften zur Beteiligung der Bürgerschaft am Gesetzgebungsprozess gibt, findet man spezifischere Initiativen, die in diesem Sinne interpretierbar sind. Zu nennen ist hier, zum Beispiel, die Onlinebefragung der Öffentlichkeit zwischen September und Oktober 2015 zum Gesetzesentwurf zur *République numérique*, auf welche die Verabschiedung von Gesetz Nr. 2016-1321 vom 7. Oktober 2016 folgte.



## 1.4 DEUTSCHLAND



### Einleitung: Territorialer Aufbau

Deutschland ist ein Bundesstaat, der sich aus 16 Bundesländern zusammensetzt. Im *Südweststaat-Urteil* (BVerfGE 1,14) führt das Bundesverfassungsgericht die Artikel 20, 28 und 30 des Grundgesetzes (GG) näher aus: „Die Länder sind als Glieder des Bundes Staaten mit eigener - wenn auch gegenständiglich beschränkter - nicht vom Bund abgeleiteter, sondern von ihm anerkannter staatlicher Hoheitsmacht. In ihren Bereich gehört die Gestaltung der verfassungsmäßigen Ordnung im Lande [...] Solange die Länder bestehen und ihre verfassungsmäßige Ordnung sich im Rahmen des Art. 28 Abs. 1 GG hält, kann der Bund ohne Verletzung des im GG garantierten bundesstaatlichen Prinzips in ihre Verfassungsordnung nicht eingreifen.“ Jedes der Länder hat eine eigene Verfassung und verfügt über exekutive, legislative und rechtsprechende Kompetenzen (jedes Land regelt sein eigenes Rechtssystem, einschließlich eines eigenen Landesverfassungsgerichts). Artikel 70 ff. GG untermauern die vertikale Verteilung legislativer Kompetenzen anhand zweierlei Kriterien, dem Aufzählungsprinzip – für Angelegenheiten der ausschließlichen Zuständigkeit des Bundes und der konkurrierenden Gesetzgebung – und dem „Restprinzip“, unter dem alle nicht aufgeführten Kompetenzen in den Zuständigkeitsbereich der Länder fallen. Nichtsdestotrotz prägt eine stark zentralisierte Gesetzgebungsgewalt das deutsche Rechtssystem, was allerdings durch umfassende Mitwirkungsrechte der Länder an der Bundesgesetzgebung durch den Bundesrat ausgeglichen wird. Gleichzeitig sind Verwaltungszuständigkeiten stark dezentralisiert, was auch als Vollzugsföderalismus bezeichnet wird.

### Verfassungsrechtliche Grundlagen im Grundgesetz

Das deutsche Grundgesetz enthält keinen expliziten Verweis auf partizipative Demokratie (Bürgerbeteiligung oder Beteiligung der Öffentlichkeit). Darüber hinaus liefert das demokratische Prinzip (Artikel 20 (1)) kein solides Fundament, das diese Form der Demokratie legitimiert, da es die Staatsgewalt im deutschen Volk verankert und somit der inklusiven Dimension der partizipativen Demokratie nicht gerecht wird.

In Ermangelung einer expliziten Erwähnung, kann die Interpretation anderer Verfassungsgrundsätze, der Meinungsfreiheit und der Pressefreiheit (Artikel 5 GG), als auch der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 GG) der partizipativen Demokratie Zugang zur Verfassung schaffen. Der Gedanke hier ist, dass diese Grundsätze verschiedene Formen der politischen Partizipation legitimieren, seien sie Wahlen, Demonstrationen oder andere Formen der Bürgerbeteiligung. Zum Beispiel sieht Artikel 5, Absatz 1 GG vor: „Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten“. Diesem Absatz nach können also alle Personen, nicht nur Staatsbürger, dieses Grundrecht in der Bundesrepublik ausüben. Die Versammlungsfreiheit kann die partizipative Demokratie durch Artikel 8, Absatz 1 legitimieren, in dem steht: „Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln“.

Trotz des unbestimmten verfassungsrechtlichen Rahmens, haben die Grundsätze und Instrumente der partizipativen Demokratie in einfacher Gesetzgebung Ausdruck gefunden. Dies bezieht sich jedoch nicht auf Garantien der Beteiligung an gesetzgebenden Prozessen, sondern auf administrative Prozesse, wodurch die Beziehung der Öffentlichkeit zur Verwaltung geprägt wurde. Dies erklärt auch die Relevanz des Themas auf subnationaler Ebene – besonders auf kommunaler – auch in Hinblick auf den vollzugsföderalistischen Charakter des deutschen föderalen Systems. In diesem Zusammenhang, finden sich sowohl Beteiligungsformen, die Experten oder betroffene Personen direkt involvieren, als auch Beteiligungsformen inklusiver Natur, die ganzheitlich die gesamte betroffene Gemeinschaft konsultiert. Letztere bezieht sich auf eine Vielzahl verschiedener Instrumente – einschließlich Bürgerversammlungen, Bürgerbefragungen, Anhörungen, Bürgerforen, Planungszellen/Bürgergutachten, Zukunftswerkstätten – die formeller Natur sein können, reguliert durch Rechtsakte, oder informeller Natur, durch Anwendung in der Praxis.

Dieser Blickpunkt lässt so manchen darauf schließen, dass partizipative Demokratie auch durch das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit (Artikel 20 GG) legitimiert wird. Die Legitimität der Beteiligung von Betroffenen einer administrativen Entscheidung an dieser Entscheidung wird hier mit der Idee von Gerechtigkeit begründet. Die Argumentation des Bundesverfassungsgerichts in BVerfGE 53, 30 (50ff) – Mühlheim-Kärlich, validiert die Bürgerbeteiligung an Verwaltungsakten genereller Natur. Demzufolge stellen die Grundrechte (einschließlich des Rechts auf körperliche Unversehrtheit) einen gewissen Grad an Sicherheit für den Bürger dar. Die Gewährleistung dieser Grundrechte setzt die Garantie der Möglichkeit zur Meinungsäußerung in Bezug auf Maßnahmen, die diese Grundrechte beeinträchtigen könnten, voraus.

## Landesverfassungsrechtliche Grundlagen

Auch in der *bayerischen Landesverfassung* gibt es keinen ausdrücklichen Verweis auf partizipative Demokratie - weder in der Version vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I) noch in der vom 11. November 2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642). Nichtsdestotrotz kann dieses Demokratiemodell durch wesentliche Übereinstimmungen der Landesverfassung mit dem Grundgesetz mit den gleichen Argumenten gerechtfertigt werden, wie auch schon auf Bundesebene. In der Tat lokalisiert die bayerische Landesverfassung den demokratischen Grundsatz näher am Volk in seiner Rolle als Souverän. Ein entscheidender Unterschied kann in Artikel 7 mit der ausdrücklichen Nennung von Instrumenten der direkten Demokratie als „übliche“ Formen der staatsbürgerlichen Rechtsausübung gefunden werden. Auf partizipativ-demokratische Instrumente wird jedoch nicht verwiesen. Ihre Legitimität erhält partizipative Demokratie also wiederum durch das Recht auf Meinungsfreiheit in Hauptteil II „Grundrechte und Grundpflichten“ (Artikel 110), das analog zum Grundgesetz besagt: „Jeder Bewohner Bayerns hat das Recht, seine Meinung durch Wort, Schrift, Druck, Bild oder in sonstiger Weise frei zu äußern“.

Zu einer ähnlichen Schlussfolgerung kommt man auf anderen Wegen in der *Landesverfassung Baden-Württembergs* vom 11. November 1953 (GBl. S. 173), in zuletzt geänderter Version vom 1. Dezember 2015 (GBl. S. 1030, 1032). Auch in diesem Fall verweist die Landesverfassung nicht ausdrücklich auf die partizipative Demokratie und die verfassungsrechtliche Verankerung bedarf wieder der Interpretation anderer Vorschriften. Den ersten Ansatz bietet Artikel 1, der die zentrale Rolle des Menschen beschreibt und ihn „[beruft] in der ihn umgebenden Gemeinschaft seine Gaben in Freiheit und in der Erfüllung des christlichen Sittengesetzes zu seinem und der anderen Wohl zu entfalten“. In diesen Wortlaut kann man die Legitimität der Instrumente der partizipativen Demokratie hineininterpretieren, da sie dem in Artikel 1 genannten Wertegefüge zuzuordnen sind: die Bestätigung des Beitrags eines jeden Einzelnen in Hinblick auf das Streben nach Gemeinwohl, das die aktive Partizipation zu einer Art der individuellen moralischen Pflicht werden lässt. Ein expliziter Verweis auf Beteiligung kann in Artikel 21 der Landesverfassung in Zusammenhang mit der Jugend gefunden werden: „Die Jugend ist in den Schulen zu freien und verantwortungsfreudigen Bürgern zu erziehen und an der Gestaltung des Schullebens zu beteiligen“.

## Vorschriften zu partizipativer Demokratie in der Bundesgesetzgebung

Seit den 1970er Jahren haben sich die Formen der partizipativen Demokratie in Deutschland vervielfacht und liefern Möglichkeiten zur Einbindung der Zivilgesellschaft in öffentliche Entscheidungsprozesse. Obwohl die verabschiedeten Instrumente sehr verschieden sind, führen sie jedoch zu zwei Überlegungen. Erstens wurde Beteiligung weniger in Gesetzgebungsverfahren und vermehrt in Verwaltungsverfahren angewandt, insbesondere in der Gestaltung von Verwaltungsakten genereller Natur; also solchen, die mögliche Auswirkungen auf die gesamte betroffene Öffentlichkeit haben, sowohl föderal, als auch lokal, je nachdem, welche Regierungsebene die administrative Zuständigkeit besitzt. Wenn diese Option zudem im Zusammenhang mit dem Vollzugsföderalismus steht, kann auf die Gründe für die Zunahme an Beteiligungsprozesse auf lokaler und regionaler Ebene, unabhängig der Rechtsquelle, die sie legitimiert, rückgeschlossen werden.

Zweitens teilt das deutsche Rechtssystem Beteiligung in „formelle“ Formen, denen Rechtsvorschriften zugrunde liegen, und „informelle“, die ohne legislativen Prozess in der Praxis entwickelt wurden (zum Beispiel, der Bürgerworkshop, das Stimmnahmeverfahren, Open-Space-Konferenzen, Planungszellen, Planungs- und Zukunftswerkstätten, Bürgerpanel, der Bürgerhaushalt, Agenda 21-Prozesse). Dieser Teil des Berichts bezieht sich lediglich auf die Formen, die der ersten Kategorie zugeordnet werden können.

Die Recherche zur Bundesgesetzgebung bestätigt das soeben argumentierte. Über die Teilnahme interessierter Parteien an Verwaltungsverfahren hinaus (Artikel 28 *Verwaltungsverfahrensgesetz* (VwVfG), nachfolgend von allen Ländern in die jeweilige Gesetzgebung aufgenommen), findet man wenige Rechtsvorschriften, die nicht die Beteiligung auf einzelne Betroffene limitieren, sondern auf alle Mitglieder der betroffenen Gemeinschaft ausweiten. Tatsächlich fallen diese Rechtsakte, obwohl sie administrativer Natur sind, in den allgemeinen Geltungsbereich. *Das Gesetz zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG)* vom 31. Mai 2013 im *Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013*, Nr. 26, S. 1388 ff. sollte in diesem Sinne betrachtet werden. Relevant sind die Vorschriften, die das VwVfG abändern, insbesondere Artikel 25 der „Verfahrensgrundsätze“. Außer frühzeitiger Information zu Projekten, Umsetzungsinstrumenten und den Auswirkungen der geplanten Großprojekte, versichern diese Vorschriften ebenfalls die Öffentlichkeitsbeteiligung bereits vor der Projektvorstellung, um interessierten Parteien Möglichkeiten zur Meinungsäußerung zu geben und die Chance das Projekt zu einem Zeitpunkt zu diskutieren, an dem noch wesentlich auf seine Inhalte eingewirkt werden kann. Die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses sollten öffentlich gemacht werden und die betroffenen Behörden zu den jeweiligen Entscheidungen informiert. Artikel 74 VwVfG sieht ein schriftliches oder digitales Anhörungsverfahren bei Planfeststellungsverfahren vor, obwohl hier die Beteiligung auf jene Personen beschränkt ist, die von der Entscheidung direkt betroffen sind und jene, die Einwände erhoben haben.

Während die genannten Vorschriften Beteiligung in Verwaltungsverfahren generell betreffen, sind ähnliche

Lösungen auch in Gesetzen zur Regelung genereller Verwaltungsakte spezifischer Politikfelder zu finden. Zu diesen zählen, zum Beispiel, die Bauleitplanung, in deren Zusammenhang Artikel 3 des *Baugesetzbuches – BauGB* sowohl die frühzeitige Information der Öffentlichkeit über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung vorsieht, als auch die Möglichkeit zur Meinungsäußerung und Diskussion ihrer Inhalte. Die angewandte Lösung basiert auf dem Fakt, dass frühzeitige Beteiligung sowohl die Qualität als auch die Akzeptanz des Projekts innerhalb der Bevölkerung verbessern kann. Zudem wird „Öffentlichkeit“ in diesem Zusammenhang sehr breit interpretiert und schließt Kinder und Jugendliche ausdrücklich mit ein. In einem solchen rechtlichen Rahmen ist es dann Aufgabe der Gemeinden zu entscheiden, wie sie vorgehen wollen. Die Bundesgesetzgebung gibt nur vor, dass die Möglichkeit zur Beteiligung auch über elektronische Mittel stattfinden kann (Art. 4a BauGB – Gemeinsame Vorschriften zur Beteiligung). Absatz 1 des gleichen Artikels beschreibt den Zweck, der mit Öffentlichkeitsbeteiligung verfolgt wird und hebt ihre Funktion der Information der Öffentlichkeit und der vollständigen Ermittlung und Bewertung der von der Planung betroffenen Belange hervor. Dementsprechend müssen laut Absatz 3 im Falle einer Änderung oder Ergänzung des Bauleitplans erneut Stellungnahmen eingeholt werden. Die nachfolgenden Absätze behandeln spezifische Arten von Bauplänen (zum Beispiel den Flächennutzungsplan, oder den Bebauungsplan) und regeln die Rückmeldung über die Abwägungen der Stellungnahmen und die Erörterung der Gründe für die letztendlich getroffene Entscheidung.

Von besonderem Interesse ist die Öffentlichkeitsbeteiligung schließlich im Bereich Umwelt in Hinblick auf Genehmigungsverfahren und die Verabschiedung bestimmter Pläne und Programme zu Umweltfragen, wie zum Beispiel das *Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz vom 8. April 2013* (BGBl I S. 753), zuletzt geändert durch Art. 3 des *Gesetzes vom 30. November 2016* (BGBl I S. 2749), zur Umsetzung der *europäischen Richtlinie 2003/35/EG* vom 26. Mai 2003. Die Beteiligungsrechte werden der breiten Bevölkerung, betroffenen Einzelpersonen, juristischen Personen und Verbänden zugesprochen.

In Bezug auf diesen Bericht ist es sinnvoll auf diejenigen generellen Verwaltungsverfahren zu verweisen, welche die aktive Einbindung der Öffentlichkeit zulassen. Zu beachten ist in diesem Sinne zum Beispiel Artikel 9 des (Bundes) *Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung* - das außerdem auf die Verfahrensformen in Art. 73 des *Verwaltungsverfahrensgesetz* hinweist, wobei es die Notwendigkeit der erneuten Wahrnehmung dieser Möglichkeit im Falle der Abänderung des Projekts im Laufe des Verfahrens betont, außer dies zieht weitere Umweltauswirkungen nach sich.

Darüber hinaus sehen Artikel 32 und 33 des *Kreislaufwirtschaftsgesetz* vor, dass bei Verabschiedung oder Änderung der Abfallwirtschaftspläne und Abfallvermeidungsprogramme - besonders in Bezug auf Giftmüll, Altbatterien, Akkumulatoren und Verpackungen – Bürgerbeteiligungsverfahren von der zuständigen Behörde garantiert werden.

Artikel 47d des *Bundes-Immissionsschutzgesetz – BimSchG* setzt wiederum voraus, dass die Bevölkerung bei Projektierung von Lärmaktionsplänen Anhörung findet, um ihre Möglichkeit zur frühzeitigen und effektiven Beteiligung sicherzustellen.

Außerdem zu Umweltfragen sieht das Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle (*Standortauswahlgesetz – StandAG*) vom 23. Juli 2013 (BGBl I S. 2553) zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes vom 27. Januar 2017 (BGBl I S. 114) – in Artikel 8 vor, dass ein pluralistisch zusammengesetztes Nationales Begleitgremium zur gemeinwohlorientierten Begleitung eingesetzt wird. Seine Mitglieder dürfen keiner gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes, noch der Bundes- oder Landesregierung angehören und auch keine wirtschaftlichen Interessen in Bezug auf die Fragestellung haben. Das Komitee setzt sich aus neun Mitgliedern zusammen, von denen sechs anerkannte Persönlichkeiten des öffentlichen Lebens sind, zwei weitere die Bürgerschaft repräsentieren und einer die jüngere Generation. Die letzteren drei werden in einem geeigneten Bürgerbeteiligungsverfahren ausgewählt. Zusätzlich verdeutlicht Artikel 9 die Grundsätze an der sich Bürgerbeteiligung orientiert, und sieht die frühzeitige, vollständige und systematische Information zum Verlauf des Verfahrens, den Zielsetzungen des Projekts und den gewählten Instrumenten. Dies kann sowohl über das Internet und andere Medien geschehen als auch über Formen der direkten Bürgerbeteiligung, wie Bürgerversammlungen und Bürgerdialoge.

## Vorschriften zu partizipativer Demokratie in der Ländergesetzgebung

Auch wenn partizipative Praktiken häufiger auf Gemeindeebene vorkommen, gibt es verschiedene Rechtsvorschriften zu Öffentlichkeitsbeteiligung in der Ländergesetzgebung. Dies ist wesentlich beeinflusst von der Länderzuständigkeit in Bezug auf Gemeinden.

Die *Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung - GemO)* vom 24. Juli 2000 bestätigt dies in Artikel 20, der Einwohnerversammlungen als Beteiligungsinstrument der Gemeinde vorsieht, in der wichtige Entscheidungen der lokalen Behörden diskutiert werden. Die Versammlung schafft die Möglichkeit zum direkten Austausch der lokalen Verwaltung mit der Bevölkerung und stellt den Ort der Information dar, wo notwendige Entscheidungen mittels Dialog und Meinungs austausch diskutiert werden. Um diese Möglichkeit sicherzustellen, muss der Gemeinderat die Einwohnerversammlung mindestens einmal im Jahr anberaumen und die Bürger selbst können eine Versammlung einfordern.

Ähnliche Vorgaben finden sich in der *Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO)* vom 22.

August 1998 (GVBl. S. 796). Artikel 18 sieht ein Mitberatungsrecht und eine Bürgerversammlung in jeder Gemeinde vor. In letzterer hat jeder Gemeindebürger – jeder Staatsbürger gemäß Artikel 116 GG, der das Erwachsenenalter erreicht hat und mindestens drei Monate im Gemeindegebiet ansässig ist – das Recht zur Beteiligung und Stellungnahme (die Staatsbürgerschaft ist essentielle Voraussetzung für das aktive und passive Wahlrecht). Des Weiteren sieht diese Bestimmung vor, dass der Gemeinderat die Empfehlungen aus der Bürgerversammlung innerhalb von drei Monaten zu diskutieren hat. Größere Gemeinden (>10.000 Einwohner) haben darüber hinaus laut Artikel 60 GO die Möglichkeit, ihr Territorium in Stadtbezirke zu gliedern und Bezirksausschüsse einzurichten. Die Themen der Bürgerversammlung betreffen im Großen und Ganzen Stadtplanung und -entwicklung, das Schulsystem, den Verkehr, Sport und Senioren.

Außerdem sieht die Ländergesetzgebung die Einbindung der Bürgerschaft weniger in legislative Prozesse als in administrative Prozesse vor. Artikel 25 des *Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg (LVwVfG)* – benennt Öffentlichkeitsbeteiligung als wichtigen Verfahrensgrundsatz, und setzt im Wesentlichen die gleichen Anforderungen wie auch das Bundesgesetz voraus (nicht zufällig auch an der gleichen Stelle). Aufgrund ihres Geltungsbereichs und ihrer Relevanz, ist auch die *Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung)* vom 17. Dezember 2013 (GABl. Nr. 2, 2014, S. 22) erwähnenswert. Auch wenn es eine Regulierung nicht-gesetzlichen Ranges ist, zielt es auf die Intensivierung von Bürgerbeteiligung in der Planung, Autorisierung und Umsetzung derjenigen Projekte ab, welche die Vorschrift selbst als beteiligungsrelevant definiert. Das wären all jene Projekte, welche für ihre Zulassung einen Planungs- oder Autorisierungsprozess gemäß Artikel 10 des Bundes-Immissionsschutzgesetz bedürfen.

Ebenso zählt auch das *Bayerische Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG)* vom 23. Dezember 1976 in Artikel 25 die Bürgerbeteiligung zu den Verfahrensgrundsätzen. Auch dieses stimmt im Wesentlichen mit den Vorgaben des Bundesgesetzes überein und erfordert unter anderem, dass die Behörden vor Genehmigung oder Planung eines Verfahrens angemessene Maßnahmen zur Bürgerbeteiligung treffen. Darüber hinaus verlangt das *Bayerische Landesplanungsgesetz (BayLplG)* vom 25. Juni 2012 unter anderem die obligatorische Bürgerbeteiligung an Raumordnungsplänen, auch wenn diese keine maßgeblichen Auswirkungen auf die Umwelt haben (Artikel 116 ff.).

Während für beide Länder festgestellt werden kann, dass der rechtliche Rahmen viel Raum für die informelle Entwicklung von Instrumenten lässt, welche auf die Verbesserung der Bürgerbeteiligung zielen, ist er gleichzeitig zum Großteil auf Bürgerbeteiligung in administrative Verfahren beschränkt. Dieser *modus operandi* stellt die Grundlage dar, auf welche sich die Garantie der Rechte der Bürgerinnen und Bürger stützt.

Symbolisch für diese Tendenzen ist, dass die Verwaltungsbehörde des Bayerischen Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr bereits seit Jahrzehnten in ihrem Zuständigkeitsbereich auf Öffentlichkeitsbeteiligung zurückgreift, zum Beispiel durch die Förderung von Bürgerdialogen und Bürgerbefragungen auf Landesebene, wie im Rahmen des Verkehrssicherheitsprogramms 2020 „Bayern mobil – sicher ans Ziel“.

## 1.5 ITALIEN



### Einleitung: Territorialer Aufbau

Italien ist ein Regionalstaat, der in 20 Regionen gegliedert ist, 15 von ihnen mit Normalstatut (*Regioni a statuto ordinario – RSO*) und fünf mit Sonderstatut (*Regioni a statuto speciale – RSS*). In Hinblick auf diese institutionelle Asymmetrie genießen die Regionen mit Sonderstatut bestimmte legislative, administrative und finanzielle Sonderautonomien, die in den jeweiligen Statuten mit Verfassungsstatus geregelt werden. Jedes einzelne Sonderstatut regelt die bestimmten Autonomiebedingungen für die jeweilige der fünf Regionen, die allen einen unterschiedlichen Status zuweisen (die so genannte *specialità nella specialità*). Die 15 Regionen mit Normalstatut unterliegen hingegen einheitlich der Kompetenzverteilung, die in Artikel 117 der Verfassung geregelt sind. Auch wenn die regionalen Obrigkeiten ihre eigenen Statute, welche die interne Organisation regeln, verabschieden können, definiert das Verfassungsrecht die Ziele der Regionen und schreibt die Grundsätze vor, die diese in der Ausführung ihrer Aktivitäten erfüllen müssen. Die Verabschiedung von Regelungen der Einrichtung und Initiierung von Beteiligungsprozessen obliegt den Regionen beider Art.

In Hinblick auf den vorliegenden Bericht werden die sieben Regionen des Alpenraums analysiert. Vier von ihnen sind ROSS: die Lombardei, Ligurien, Venetien und das Piemont; während drei RSSs sind: das Aostatal, Friaul-Julisch Venetien und Trentino-Südtirol. Die letztere Region ist durch eine zusätzliche besondere Rechtsstruktur gekennzeichnet, die im regionalen Autonomiestatut geregelt ist. Sie ist in zwei Autonome Provinzen (die einzigen Italiens) gegliedert, wobei beide über legislative, administrative und finanzielle Kompetenzen verfügen.

### Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die italienische Verfassung enthält keinen ausdrücklichen Verweis auf partizipative Demokratie. Ihre demokratische Natur basiert laut Artikel 1 (insbesondere Absatz 2) auf dem Prinzip der Volkssouveränität. Das demokratische Prinzip wird konkret durch Instrumente der repräsentativen und direkten Demokratie umgesetzt, wie explizit im Verfassungstext vorgesehen. Trotzdem kann die verfassungsrechtliche Verbindung zu partizipativer Demokratie in Artikel 3 Absatz 2 hergestellt werden, in dem die Ermöglichung „der wirksamen Teilnahme aller Arbeiter an der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gestaltung des Landes“ zur Aufgabe der Republik gemacht wird. Zusätzlich legt Artikel 118 Absatz 4 fest: „Staat, Regionen, Großstädte mit besonderem Status, Provinzen und Gemeinden fördern aufgrund des Subsidiaritätsprinzips die autonome Initiative sowohl einzelner Bürger als auch von Vereinigungen bei der Wahrnehmung von Tätigkeiten im allgemeinen Interesse“. Dieses Prinzip der horizontalen Subsidiarität ebnet den Weg für Formen der Zusammenarbeit von Bürgern und Verwaltung in Hinblick auf das Management materieller und konkreter Aktivitäten, und weniger in der Entwicklung genereller Gesetzgebung.

### Verweise in Regionalstatuten

Alle vier Regionen mit Normalstatut des Alpenraums – Piemont, Ligurien, Lombardei und Venetien – haben in den letzten Jahren ihre Statute überarbeitet, jeweils im Jahr 2005, 2007, 2008 und 2012.

Das Statut der Region Piemont schenkt der Bürgerbeteiligung hohe Aufmerksamkeit. Bereits in der Präambel bestätigt es, dass „sich durch lokale Gebietskörperschaften, funktionsgemäße Autonomien, soziale, kulturelle, politische und wirtschaftliche Bildung die Beteiligung der Bürger an legislativen und administrativen Aufgaben gemäß des Subsidiaritätsprinzips verwirklicht“. Grundsätzlich schreibt es in Artikel 2 Absatz 2 vor, dass „die Region die Bürgerbeteiligung an politischen Entscheidungen, legislativen und administrativen Aufgaben und der Kontrolle öffentlicher Gewalt als essentiell für die Entwicklung demokratischen Lebens und die Sicherstellung des Rechts auf Gleichheit und Freiheit aller Bürger anerkennt“. Außerdem ist ein gesamter Abschnitt, der sechste, den Beteiligungsinstrumenten gewidmet. Zusätzlich zu den traditionellen Instrumenten der direkten Demokratie, sieht es auch ein Instrument vor, das im Sinne der Definition von partizipativer Demokratie dieses Berichts relevanter ist: die Volksbefragung (Artikel 86).

Das Statut der Region Ligurien wiederholt das horizontale Subsidiaritätsprinzip der Verfassung (Artikel 118) in der Liste der Grundsätze an denen sich regionale Maßnahmen orientieren (Artikel 2 Absatz 2(c)): „sie erkennt die Eigeninitiativen der Bürger an und unterstützt sowohl diese, als auch soziale Formationen, die die Ausübung von Handlungen von generellem Interessen bezwecken und wendet das Subsidiaritätsprinzip als institutionelle Methode der legislativen und administrativen Handlung, und in der Beziehung mit lokalen Gebietskörperschaften, Gemeinschaften und funktionsgemäßen Autonomien an“. Zusätzlich enthält es ein *ad hoc* Kapitel zu Volksbeteiligung. Dieses Kapitel regelt



jedoch die traditionellen Instrumente der direkten Demokratie. Nur im Prinzip regelt es in Artikel 6, dass die Region die Beteiligung von Bürgern, Einwohnern und organisierten sozialen Akteuren anerkennt und unterstützt (Absatz 1).

Das Statut der Lombardei erkennt Beteiligung als einer der bezeichnenden Elemente der Region an (Artikel 2 Absatz 3). Zudem widmet es im Teil zu allgemeinen Grundsätzen der Beteiligung einen ganzen Artikel (Artikel 8). Dieser Artikel beschränkt sich nicht nur auf die Bestimmung der Beteiligungsgrundsätze, die den Maßnahmen der Region zugrunde liegen, sondern liefert in den Absätzen 2 und 3 auch nähere Details, die lauten: „Der Regionalrat und die Regierung konsultieren in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen die Interessensvertreter zu Rechtsvorschriften und Planungsakten, insbesondere in Hinblick auf Belange, die wirtschaftliche Auswirkungen haben“ und „Die Region fördert Beteiligungsprozesse und regt eigenständige Initiativen, sowohl von organisierten sozialen Akteuren als auch solche der regionalen Gemeinschaft, an“. Weiter ausgeführt wird das Konzept in Artikel 36, welcher der „Partizipation in Hinblick auf die Gesetzgebung“ gewidmet ist. Außerdem ist Abschnitt V in Gänze der Beteiligung und Subsidiarität gewidmet.

Das Statut der Region Venetien zählt Bürgerbeteiligung ebenfalls zu den allgemeinen Grundsätzen (Artikel 5). Artikel 9 ist in Gänze dieser gewidmet. Sein Absatz 1 lautet: „Die Region fördert die Beteiligung von Bürgern, sozialen Formationen, der Betroffenen und der Verbände, die den Schutz allgemeiner Interessen verfolgen“. Artikel 22 regelt die Beteiligung von Wirtschafts- und Arbeiterverbänden an regionalen Rechtsverfahren.

Keines der drei Sonderstatute der Regionen Friaul-Julisch Venetien, Aostatal und Trentino-Südtirol verweist ausdrücklich auf Beteiligungsgrundsätze oder Bürgerbeteiligung in der Entwicklung von Rechtsakten, außer sporadischen Verweisen auf die direkte Demokratie, insbesondere das Instrument des Referendums.

## Vorschriften zu partizipativer Demokratie in zentraler Gesetzgebung

Artikel 8 des italienischen Gesetzes zu lokalen Gebietskörperschaften (*Testo Unico degli Enti Locali - TUEL, NR. 276/2000*) stellt die legislative Version des Artikels 3 Absatz 2 der Verfassung dar. Er schreibt vor, dass Gemeinden Partizipation in der lokalen Verwaltung unterstützen müssen indem sie in ihren Statuten „Formen von Volksbefragungen und Verfahren für die Zulassung von Anfragen, Petitionen und Anträgen von Einzelpersonen oder im Verbund, die Interventionen zum besten Schutz des kollektiven Interesses fördern“ vorsehen.

Ein weiterer Rechtsakt, der in das Konzept der partizipativen Demokratie fällt, findet sich in der Umsetzung der *Analisi di Impatto della Regolazione* (Analyse der Auswirkung der Regulierung - AIR) durch Gesetz 50/1999 eingesetzt und später durch Gesetze 229/2003 und 246/2005 abgeändert. Im Sinne dieser Studie, ist Artikel 5 Absatz 1 *d.p.c.m.* 170/2008 von besonderem Interesse, der die einführenden Gesetze des AIR umsetzt und vorschreibt, dass „Befragungen, auch telematische, der öffentlichen und privaten Hauptakteure als direkte oder indirekte Adressaten des Reglementierungsvorschlags“, bereits in der Vorbereitungsphase eines normativen Verfahrens der Exekutive stattfinden müssen. Absatz 2 fügt dem hinzu, dass diese Sachverhaltsermittlung „die größtmögliche Beteiligung von im Prozess involvierten öffentlichen und privaten Akteuren bezweckt“.

Darüber hinaus führt eine Vorschrift des Artikel 22 des *Codice degli Appalti* (Auftragsvergabegesetz d.lgs 50/2016) die öffentliche Debatte ins italienische Rechtssystem ein. Schließlich muss auf *Gesetzesdekret 152/2006* verwiesen werden, der die „Umweltstandards“ der *EU Richtlinie 2003/53/EG* umsetzt, und in Artikel 4 das Prinzip der Öffentlichkeitsbeteiligung an Umweltverträglichkeitsprüfungen etabliert.

## Subnationale Gesetzgebung zu partizipativer Demokratie

Auch wenn partizipative Demokratie oder, allgemeiner, Bürgerbeteiligung nicht direkt in den Statuten der Sonderregionen genannt werden – mutmaßlich aufgrund des Zeitpunkts ihrer Verabschiedung – wurden in allen drei Regionen partizipative Prozesse zur Überarbeitung der jeweiligen Statute initiiert. Diese sind jeweils in Regional- bzw. Landesgesetzen *ad hoc* geregelt und begründet. Dies bezieht sich auch auf die Erfahrungen der Region Friaul-Julisch Venetien, die als erste den *Konvent über die Ausarbeitung eines neuen Statuts* verabschiedete (l.r. 2. April 2001, Nr. 12). Die Übereinkunft war als ein Versammlungsorgan vorgesehen, nicht nur für politische Akteure, sondern auch für territoriale, soziale, wirtschaftliche und kulturelle. Hauptziel war es, die Inhalte des neuen Regionalstatuts zu überprüfen, zu diskutieren und zu begutachten, um die größtmögliche Zustimmung der „regionalen Gesellschaft“ zu ihm zu erhalten.

Gleichermaßen etablierte das Aostatal mit *Regionalgesetz Nr. 35 vom 29. Dezember 2006, den Konvent für die Autonomie des Sonderstatuts der Autonomen Region Aostatal*. Keine der beiden Erfahrungen lief jedoch auf die letztendliche Reform der Autonomiestatute hinaus.

Seit kurzem haben auch die beiden Autonomen Provinzen Bozen und Trient partizipative Prozesse zur Überarbeitung ihrer Statute eingesetzt. Dies bezieht sich auf den Südtirol-Konvent, eingeführt mit *Landesgesetz Nr. 3 vom 23. April 2015*, dass die breite Einbindung der Südtiroler Zivilgesellschaft in die Überarbeitung des Autonomiestatuts garantiert. Die Provinz Trient, mit *Landesgesetz 1/2016* führte wiederum die *Consulta für das Sonderstatut* ein, die ein Organ darstellt, das die Aufgabe hat die Beteiligung der Gemeinschaft, der Bürger und der gesellschaftlichen Parteien



an der Definition der Reforminhalte des Sonderstatuts zu fördern. Beide Prozesse sind noch nicht abgeschlossen, was die Evaluierung ihrer Ergebnisse verhindert.

Der erste „explizite“ Verweis auf partizipative Demokratie im gesetzlichen Rahmen der Autonomen Provinz Trient verdient besondere Beachtung. Dieser Verweis betrifft das *Landesgesetz 12/2014*, welches das *Landesgesetz 3/2006* in Hinblick auf bestimmte Aspekte der institutionellen Ordnung der lokalen Gebietskörperschaften im Trentino abgeändert hat. Durch ein neues Kapitel (V ter) sieht es eine Reihe von Regeln vor, die die Bürgerbeteiligung an den Entscheidungsprozessen der Talgemeinschaften (*Comunità di Valle*), der intermediären Ebene zwischen Gemeinden und Provinz, betreffen. In Hinblick auf die Genehmigung so genannter Entwicklungspläne (Maßnahmen genereller administrativer Natur), sieht das Gesetz vor, dass die Talgemeinschaften Prozesse der partizipativen Demokratie mit Hilfe der lokalen Beteiligungsautorität (*Autorità per la Partecipazione Locale*) einsetzen müssen.

Das Beispiel der Autonomen Provinz Trient ist unter subnationalen Organgesetzen zu Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung, die von denen der direkten Demokratie abweichen, nicht einzigartig. So behandelt das *Regionalgesetz 25/1974* der Region Venetien die Regeln der Beteiligung am Prozess der regionalen Willensbildung. Insbesondere geben die Vorschriften den rechtlichen Rahmen vor, in welchem die Konsultationen stattfinden müssen („vorbeugende Beteiligung“, wie es das Gesetz formuliert), die von regionalen Institutionen aktiviert werden, um die Beteiligung aller Bürger and der Bildung von Rechtsakten zu garantieren.

Kürzlich hat auch die Region Piemont ein Gesetz zur tatsächlichen Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern und Akteuren der Zivilgesellschaft an öffentlichen politischen Entscheidungsprozessen verabschiedet, auch um eine produktivere Zusammenarbeit von Bürgerinnen und Bürgern und öffentlicher Verwaltung zu fördern. Es handelt sich um das *Regionalgesetz 10/2016*, das die „Umsetzung von Artikel 118, 4. Absatz der Verfassung“ enthält: „die Regeln für die Förderung aktiver, humanitärer Bürgerschaft“. In der Tat beschäftigt sich das Gesetz neben den Methoden für Öffentlichkeitsbeteiligung an Verfahren zur Formulierung regionaler und lokaler Rechtsakte primär mit der Umsetzung des horizontalen Subsidiaritätsprinzips, das gemäß Artikel 118, Absatz 4 der Verfassung vorgesehen ist und besonders die eigenständige Initiative der Bürgerinnen und Bürger in der Durchführung von Aktivitäten generellen Interesses unterstützt.

In Hinblick auf die Entwicklung von bereichsspezifischen Politiken, ist es ein allgemeiner Trend die Bürgerbeteiligung durch Befragungsinstrumente und -mechanismen zu Umwelt-, aber auch Gesundheits- und Raumplanungsfragen zu regeln. So definiert die Region Friaul-Julisch Venetien in Artikel 4 des *Regionalgesetzes 43/1990* (Anordnung der Region zur Umweltverträglichkeitsprüfung), dass Bürgerbeteiligung auch einen essentiellen Bestandteil der Umweltverträglichkeitsprüfung darstellt. Eine ähnliche Herangehensweise wählten die Gesetzgeber des Piemonts, Liguriens und Venetiens. Im Piemont ist sie durch Artikel 10 des *Regionalgesetzes 40/1998 Vorschriften betreffend der Umweltverträglichkeit und Bewertungsverfahren* vorgesehen, in Ligurien durch Artikel 1 und 11 des *Regionalgesetzes 38/1998 Regulierung der Umweltverträglichkeitsprüfung* und in Venetien durch Artikel 2, 3, 10, 14 und 15 des *Regionalgesetzes Nr. 4 vom 18. Februar 2016 - Vorschriften zur Umweltverträglichkeitsprüfung und Kompetenzen der integrierten Umweltbefugnisse*. In Hinblick auf Beteiligung an Raumplanungsprozessen, kann auf das *Regionalgesetz 61/1985 - Regelung der territorialen Struktur und Nutzung der Region Venetien* hingewiesen werden, mit besonderem Verweis auf Artikel 1, der die zivile Beteiligung an Planungsprozessen als Zielsetzung aufnimmt, wie auch das *Regionalgesetz zur Regierung des Gebietes 12/2005* der Region Lombardei in Artikel 2. Artikel 4 des letzteren Gesetzes regelt detailliert die Methoden für die Initiierung und Durchführung von Bürgerbefragungen. Die Autonome Provinz Bozen übertrug mit *Artikel 14 bis Landesgesetz 13/1997 (Landesraumordnungsgesetz)* den Gemeinden die Möglichkeit, Prozesse partizipativer Natur in Hinblick auf die strategische Planung für die lokale bzw. übergemeindliche Entwicklung zu initiieren. Zusätzlich, in Bezug auf den Schutz der Gesundheit, sieht das *Landesgesetz 16/2010* der Autonomen Provinz Trient in Artikel 5 vor, dass „Bürger allein oder kollektiv, zur Definition und Implementierung von Beschlüssen zum Gesundheitswesen und der Überprüfung der Aktivitäten und Ergebnisse des Sanitätsdienstes der Provinz beitragen“.

## 1.6 LIECHTENSTEIN



### Einleitung: Territorialer Aufbau

Das Fürstentum Liechtenstein ist eine konstitutionelle Erbmonarchie, in der die territoriale Herrschaftsordnung der eines Einheitsstaates entspricht. Dennoch stimmt die territoriale Dimension des Staates mit der in Europa identifizierbaren Dimension der lokalen Gebietskörperschaften überein. Daher gibt es keine Zwischenregierungsebene, obwohl das Staatsgebiet in elf (sehr kleine) Gemeinden aufgeteilt ist, denen solide verfassungsrechtliche Garantien zugesprochen wurden. Die Existenz zweier historischer Landschaften, des Oberlands (bestehend aus sechs Gemeinden) und des Unterlands (fünf Gemeinden) ist rein wahlrechtlicher Bestimmung, da sich die beiden Gebiete mit den zwei Wahlbezirken decken.

### Verfassungsrechtliche Grundlagen

In der Verfassung Liechtenstein gibt es keinen ausdrücklichen Verweis auf Formen der partizipativen Demokratie im Sinne dieser Studie.

Die Verfassung von 1921 legt fest, dass sich Fürst und Volk die Staatsgewalt teilen (Artikel 2). Öffentlichkeitsbeteiligung kann anhand der - zahlreichen - Formen der direkten Demokratie festgemacht werden. Die partizipative und deliberative Dimension des Demokratieprinzips wird daher von der binären Ja/Nein Logik absorbiert, die typischerweise das Referendum prägt. Indes wird Liechtenstein, gemeinsam mit der Schweiz, jedoch aufgrund der folgenden Faktoren als ein Vorreiter der direkten Demokratie betrachtet: die solide verfassungsrechtliche Grundlage und umfassende Verbreitung von Instrumenten und Praktiken der direkten Demokratie im ganzen Staatsgebiet und die Gewährleistung, dass die Bürger auf diese Instrumente zurückgreifen können. Letzteres wird zum Beispiel in Artikel 64 der Verfassung mit dem Initiativrecht in der Gesetzgebung, auch in Verfassungsbelangen, reguliert - als auch in Artikel 66, der Volksabstimmungen in Bezug auf Gesetzgebung regelt. Einen eingeschränkten Verweis auf Partizipation findet man in Artikel 15 der Verfassung, in Bezug auf das Erziehungs- und Bildungswesen, der das Zusammenwirken von Familie, Schule und Kirche in der Ausgestaltung des Systems betont.

### Vorschriften zu partizipativer Demokratie in der zentralen Gesetzgebung

Bestätigt wird die Vorherrschaft der direkten Demokratie auch in der einfachen Gesetzgebung. So widmet, das *Gesetz über die Ausübung der politischen Volksrechte in Landesangelegenheiten (Volksrechtengesetz, VRG) vom 17. Juli 1973* – seinen gesamten IV. Titel der Regelung des Referendums, der Initiative und der Landtagseinberufung.

Diese Instrumente sind noch stärker auf Gemeindeebene verbreitet, wo zum Beispiel Gemeindeversammlungen abgehalten werden. Dies sind die Hauptorgane der Gemeinden, die laut Artikel 24 ff. des *Gemeindeggesetzes (GemG) vom 20. März 1996* aus allen Bürgerinnen und Bürgern der Gemeinde bestehen. Sie sind zuständig für die Funktionen, die normalerweise ein Gemeinderat innehat (Benennung anderer Gremien, Verabschiedung von Gemeindeverordnungen, etc.).

Vor dem Hintergrund einer breit angelegten, direkt-demokratischen Beteiligung, wird ein Mangel an Gesetzgebung zu Grundlagen und Formaten partizipativer Demokratie deutlich, wobei dieses Argument nicht auf die Jugendbeteiligung übertragbar ist. Tatsächlich garantieren verschiedene Rechtsakte die Jugendbeteiligung, wahrscheinlich aufgrund ihres Ausschlusses von den Instrumenten der direkten Demokratie. Artikel 9b des *Schulgesetzes (SchulG) vom 15. Dezember 1971*, zum Beispiel, sieht die Ko-Verantwortung und Beteiligung der Jugendlichen an Entscheidungen, die sie als Schülerinnen und Schüler betreffen, vor. Hier definiert das Schulgesetz das Alter und die Entwicklungsstufe, die für Ko-Verantwortung und Beteiligung als angemessen betrachtet werden.

Darüber hinaus, regeln Artikel 87 und 88 des *Kinder- und Jugendgesetz (KJG) vom 10. Dezember 2008*, die Partizipationsrechte und die entsprechenden verfahrenstechnischen Gewährleistungen. Artikel 87 sieht vor, dass sowohl die zentrale, als auch die lokale Ebene die Beteiligung der Jugendlichen und Kinder in öffentlichen Entscheidungsfindungsprozessen dadurch sicherstellen, dass sie ihnen die Chance zur Meinungsäußerung, insbesondere in Belangen, die sie direkt oder ihre Zukunft betreffen, bieten. Artikel 88 schreibt vor, dass der Staat und die Gemeinden Verfahren entwickeln müssen, die die Beteiligung junger Bürgerinnen und Bürger gewährleisten. Gleichzeitig sieht Artikel 88 in Absatz 2 vor, dass alle Gesetzesvorlagen, die die Jugend betreffen an die Schulen gesandt werden, so dass die Jugendlichen die Möglichkeit haben ihre Meinung hierzu zu äußern. Schließlich legt Absatz 3 fest, dass in der Planung und Programmierung von Rechtsakten, die Jugendliche betreffen, Nachweis erbracht werden muss, dass ihre Interessen in Betracht gezogen wurden.

## 1.7 SCHWEIZ



### Einleitung: Territorialer Aufbau

Die Schweizer Eidgenossenschaft ist seit 1848 ein Bundesstaat. Die Staatsgewalt teilen sich die Konföderation, die 26 Kantone und die 2.324 Gemeinden (Stand 1. Januar 2015). Jede dieser Ebenen verfügt über legislative und exekutive Kompetenzen. Die Konföderation ist ausschließlich für die Bereiche zuständig, die ihr in der Bundesverfassung zugestanden werden. Alle anderen Zuständigkeiten (z.B. in den Bereichen Bildung, Gesundheitswesen oder Polizei) fallen in die Kompetenzbereiche der Kantone, die dadurch über einen sehr hohen Grad an Autonomie verfügen. Dementsprechend ist auch der Grad an Asymmetrie in der Schweiz sehr hoch, da jeder Kanton seine eigenen Entscheidungen in einer großen Anzahl an Bereichen treffen kann, inklusive dem der Besteuerung. Alle 26 Kantone sind Teil des Alpenraums und somit Gegenstand der Analyse dieses Berichts.

### Verfassungsrechtliche Grundlagen

Schweizer Bürgerinnen und Bürger können sich nicht nur durch das Wählen politischer Vertreterinnen und Vertreter am politischen System beteiligen, sondern auch direkt Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen. Auch wenn die Schweiz bei weitem nicht das einzige Land ist, in dem die Bürger über solche direkt demokratischen Rechte verfügen, sind die Möglichkeiten hierzu sehr viel ausgeprägter. Tatsächlich sollte das institutionelle, politische System der Schweiz als „semi-direkte Demokratie“ bezeichnet werden, da die Anwendung von Instrumenten der direkten Demokratie auf Bundesebene, in den Kantonen und auf Gemeindeebene mit hoher Frequenz stattfindet.

Die Bundesverfassung widmet Titel IV in seiner Gänze (Artikel 136-142 „Volk und Stände“) den politischen Rechten und Instrumenten der direkten Demokratie inklusive der Volksinitiative und des Referendums in allen seinen Formen. Im Hinblick auf partizipative Demokratie ist Artikel 147 der Verfassung interessant, der die Vernehmlassungsverfahren regelt und lautet: „Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise werden bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von großer Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen.“ Diese, im Kapitel zur Bundesversammlung integrierte, Regelung legt fest, dass alle von einem Rechtsakt betroffenen Subjekte in die Erarbeitung desselben eingebunden werden sollen und eröffnet damit die Möglichkeit einen deliberativen Prozess einzuleiten, wenn für notwendig befunden.

### Verweise in den Kantonsverfassungen

Wie vorweggenommen, sind alle 26 Kantone Teil des Alpenraums, weswegen ihre jeweiligen Verfassungen Gegenstand der Analyse sind, insbesondere in Hinblick auf die typischsten und innovativsten Elemente in einem Kontext, der von der direkten Demokratie samt ihrer Instrumente und Methoden dominiert wird.

Es sollte betont werden, dass einige der Kantonsverfassungen die Institutionen der sogenannten *Landesgemeinden* oder *Gemeindeversammlungen* einrichten; also Versammlungen, welche die Gemeinde- oder Kantonsbürgerschaft in ihrer Gesamtheit involvieren und welche zur Verabschiedung politischer Beschlüsse befähigt sind. Diese Versammlungen können als rein direkt-demokratische Instrumente verstanden werden, da den Bürgerinnen und Bürgern direkte Machtausübung zusteht, wie in der Demokratie des antiken Griechenlands, oder den *Town Meetings* in New England. Dadurch entsprechen sie nicht vollkommen dem Konzept der partizipativen Demokratie dieses Berichts. Die Landsgemeinde ist auf kantonaler Ebene in den Verfassungen Appenzell Innerrhodens (Artikel 1) und Glarus' (Artikel 1 und Artikel 61 ff.) verankert. In Glarus charakterisiert die Verfassung die Beteiligung in der *Landsgemeinde* sogar nicht nur als politisches Recht, sondern auch als zivile Pflicht (Artikel 21). *Gemeindeversammlungen* sind in den Verfassungen der folgenden Kantone verankert: Wallis (Artikel 72); Tessin (Artikel 17); Appenzell Innerrhodens (Artikel 1); Aargau (§ 59); Basel-Landschaft (§ 151); Basel-Stadt (§ 66); Freiburg (Artikel 50); Glarus (Artikel 1); Graubünden (Artikel 66); Jura (Artikel 117); Nidwalden (Artikel 73 ff.); Obwalden (Artikel 47); Uri (Artikel 110); Zug (§ 17); Zürich (Artikel 86).

Außer diesem spezifischen Instrument der Gemeindeversammlung enthalten viele der Verfassungen Kapitel, Titel oder Absätze, die den Mitwirkungsrechten der Bürgerinnen und Bürger gewidmet sind. Ihr Großteil besteht aus den traditionellen Instrumenten direkter Demokratie, die wie bereits erläutert, im Schweizer System überwiegen. Dennoch enthalten manche auch prinzipielle Aussagen, die „deliberative“ Möglichkeiten der Bürgerbeteiligung an Entscheidungsprozessen liefern. Dies betrifft vor allem die folgenden Kantonsverfassungen: Waadt (Artikel 85 ff.); Appenzell Ausserrhodens (Artikel 56-57); Basel-Landschaft (§ 34 ff.); Luzern (§§ 26-27); Zürich (Artikel 39).

In einem beachtlichen Teil der kantonalen Verfassungen deckt sich das Beteiligungsrecht allerdings mit einem

bestimmten Beteiligungsinstrument, dem Vernehmlassungsverfahren, entsprechend dem der Bundesverfassung. Es kann als einleitende Phase des Gesetzgebungsverfahrens verstanden werden, in dem alle Projekte mit erheblichen politischen, finanziellen, wirtschaftlichen, ökologischen, sozialen oder kulturellen Folgen von allen potentiell Betroffenen überprüft werden auf materielle Genauigkeit, Eignung für Umsetzung und Einverständnis. Dies sind die folgenden Kantonsverfassungen: Wallis (Artikel 30 Abs. 2); Appenzell Ausserrhoden (Artikel 7); Basel-Landschaft (§ 34); Basel-Stadt (§ 53); Bern (Artikel 64); Luzern (§ 27); Nidwalden (Artikel 52 Absatz 5; Schaffhausen (Artikel 36); Solothurn (Artikel 39); St. Gallen (Artikel 53). Auch die Verfassung des Kantons Genf nennt das Vernehmlassungsverfahren (Artikel 110), limitiert es jedoch auf repräsentative Kreise, politische Parteien und Gemeinden.

Schließlich ist es interessant zu betrachten, dass einige Kantonsverfassungen die Möglichkeit für Bürgerbeteiligung in der Entwicklung und Ausarbeitung bestimmter Politikfelder oder kantonalen Planung bieten. Die Verfassung vom Kanton Basel-Landschaft, zum Beispiel bezieht die Bürgerinnen und Bürger in Entscheidungen in Bezug auf die kantonale und kommunale Entwicklung mit ein (§ 117 - Mitwirkung bei der Planung); ebenso die Verfassung Genfs (Artikel 134). Darüber hinaus lautet § 55 der Verfassung Basel-Stadts wie folgt: „Der Staat bezieht die Quartierbevölkerung in seine Meinungs- und Willensbildung ein, sofern ihre Belange besonders betroffen sind“, was ebenfalls in Artikel 46 Absatz 5 der Verfassung des Kantons Jura gegeben ist, der vorgibt, dass der Staat und die Gemeinden in der Raumplanung „Rücksicht nehmen auf die Meinung der betroffenen Bevölkerung“.

## Partizipative Vorschriften in Bundesgesetzgebung

In Hinblick auf partizipative Demokratie in der Bundesgesetzgebung könne vielfache Vorschriften genannt werden, obwohl die föderale Ebene der Schweiz nur über bedingte Kompetenzen verfügt, die ausdrücklich in der Verfassung aufgelistet sind. Trotzdem die Kantone also mit umfassenderen Kompetenzen ausgestattet sind, ist es möglich, Verweise auf Instrumente zu finden, die auf die Einbindung der Bevölkerung in die Ausarbeitung von generellen Rechtsakten ausgerichtet sind.

Erstens ist das *Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (SR 172.061)* zu nennen und die entsprechende *Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. August 2005 (SR 172.061.1)*, die dazu bestimmt sind, Artikel 147 der Verfassung umzusetzen. Das Gesetz schreibt vor, dass das Verfahren Informationen zur Kongruenz eines Bundesprojekts, seiner Umsetzung und zur Zustimmung, die es erfährt, liefert und außerdem, dass jede Person oder Organisation daran teilnehmen und die Meinung äußern kann (Artikel 2 und 4).

Einen wichtigen Verweis in Hinblick auf die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern liefert Artikel 4 des *Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz – RPG, SR 700)*, das vorgibt: „Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden unterrichten die Bevölkerung über Ziele und Ablauf der Planungen nach diesem Gesetz“ und „sorgen dafür, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann“. Grundsätzlich liefert dieses Gesetz Regeln für Kantone und Gemeinden, die diese in Raumplanungsfragen einhalten müssen. Diese Regeln sind außerdem in einer weiteren Rechtsquelle des Bundes verankert, der *Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV – SR 700.1)*, dessen Artikel 19 besonders wichtig in Hinblick auf die partizipative Demokratie ist.

Darüber hinaus, sind in der Entwicklung von Politikfeldern, besonders dem Umweltbereich, zwei weitere Rechtsquellen interessant. Die erste ist das *Bundesgesetz vom 1. Juli 1966 (SR 451)* über den *Natur- und Heimatschutz (NHG)*, das mit Artikel 23i, die Vorkehrungen für die Einbeziehung der Öffentlichkeit liefert. Die zweite ist gesetzliche Umsetzung des *Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (Aahrs Konvention, SR 0.814.07)*. Artikel 6, 7 und 8 behandeln Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen über bestimmte Tätigkeiten, bei umweltbezogenen Plänen, Programmen und Politiken und während der Vorbereitung sowie Umsetzung von Vorschriften und/oder allgemein anwendbarer rechtsverbindlicher normativer Instrumente.

## Kantonale Gesetzgebung betreffend partizipative Demokratie

Wie bereits betont, ruhen die demokratischen Strukturen der Schweiz auf dem Fundament der direkten Demokratie, die wenig Spielraum für die Entwicklung von Methoden demokratischer Innovation lässt. Dies trifft auch auf die kantonale Ebene zu, obwohl – wie durch die Analyse der kantonalen Verfassungen aufgedeckt – es in jedem Fall möglich ist, Instrumente zu identifizieren, die wenigstens teilweise der partizipativen Demokratie entsprechen.

In Anbetracht der großen Anzahl von Kantonen (26) ist es nicht möglich eine vollständige Übersicht über die Gesetzgebung zu partizipativer Einbindung der Bürgerschaft zu liefern. Deswegen wurden einige Beispiele von Rechtsakten ausgewählt, die eine Vorstellung davon geben, wie die oben erwähnten Elemente der Kantonsverfassungen umgesetzt werden. Insbesondere zwei Kategorien von Rechtsakten deuten die kantonale Absicht, die Bürgerschaft in demokratischen Prozessen partizipativ einzubinden, an. Die erste Kategorie betrifft die Gesetze, die Gemeindeversammlungen regeln, die jedoch eher ein reiner Ausdruck der direkten Demokratie sind, in dem Bürgerinnen und Bürger Entscheidungen ohne zwischengeschaltete politische Vermittlung treffen, als eine Form der partizipativen De-

mokratie. Die zweite Kategorie betrifft all jene institutionalisierte Verfahren der Beteiligung, die in Gesetzen festgelegt werden, insbesondere in Bezug auf Raum- und Umweltplanung; also Politikfelder, in denen Öffentlichkeitsbeteiligung immer stärker zunimmt.

In Hinblick auf die erste Kategorie haben die Kantone die Gemeindeversammlung teilweise durch die *Gemeindegeseetze* eingerichtet. Beispiele hierfür sind: § 47 ff. des *Gemeindegeseetz* des Kantons Basel-Landschaft; § 19 ff. des *Gemeindegeseetz* des Kantons Aargau; Artikel 14 des *Gemeindegeseetz* des Kantons Appenzell Ausserrhoden; Artikel 6 ff. des *Gemeindegeseetz* des Kantons Basel-Stadt; Artikel 28 des *Gemeindegeseetz* des Kantons Glarus; Artikel 19 des *Gemeindegeseetz* des Kantons Schaffhausen; Artikel 11 ff. des *Gemeindegeseetz* des Kantons Tessin; § 5 des *Gemeindegeseetz* des Kantons Thurgau; und § 69 ff. des *Gemeindegeseetz* des Kantons Zug.

Außerdem muss auf die Rechtsvorschriften des Kantons Appenzell Innerrhoden verwiesen werden (*Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen vom 1. Dezember 2014, Der Grosse Rat des Kantons Appenzell Innerrhoden SR 160.410*) und auf die des Kantons Glarus (*Vorschriften über die Durchführung der Landsgemeinde vom 6. Mai 1973 I D/21/2*) betreffend die Inkraftsetzung und Arbeitsweise der Landsgemeinde.

Die zweite Kategorie wiederum betrifft Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Vorgaben der Kantonsverfassungen in einzelnen Politikfeldern, die Information und Mitwirkung der Bevölkerung in der Ausarbeitung von Raum-, Umwelt-, Energie-, Gewässer- und Forstplänen voraussetzen. Diese sind, zum Beispiel: Im Kanton Bern das *Baugesetz* (Artikel 58) und das *Wasserbaugesetz* (Artikel 23); im Kanton Aargau das *Waldgesetz* (§ 15); im Kanton Appenzell Innerrhoden das *Baugesetz* (Artikel 9); im Kanton Basel-Landschaft die *Wasserbauverordnung* (§ 4), das *Raumplanungs- und Baugesetz* (§ 7) und die *Kantonale Waldverordnung* (§ 27); im Kanton Basel-Stadt die *Bau- und Planungsverordnung* (§ 74) und das *Waldgesetz* (§ 22); im Kanton Graubünden das *Raumplanungsgesetz* (Artikel 4); im Kanton Tessin das *Raumplanungsgesetz (Legge sullo sviluppo territoriale – Artikel 5)*; im Kanton Thurgau das *Planungs- und Baugesetz* (§ 9); im Kanton das *Planungs- und Baugesetz* (Artikel 44). Beachtet werden sollte, dass die angeführten Verweise lediglich die Bürgerbeteiligung in der Ausarbeitung dieser Pläne vorgeben, nicht jedoch auf die methodischen Details der Umsetzung dieser Beteiligung eingehen und dies somit Aufgabe der betroffenen Verwaltungsbehörde bleibt.

Schließlich finden sich in einer großen Anzahl der Kantone Verwaltungsverordnungen zu den Vernehmlassungsverfahren, die auf den Kantonsverfassungen basieren.

## 1.8 SLOWENIEN



### Einleitung: Territorialer Aufbau

Seit 1991 ist Slowenien ein unabhängiger Einheitsstaat. In Übereinstimmung mit der Logik der administrativen Dezentralisierung existiert die Gemeindeebene neben der zentralen Regierungsebene. Die Verfassung von 1991 garantiert die kommunale Selbstverwaltung (Artikel 9 und 138–144) und das *Kommunalgesetz von 1993* gibt die Organisationsgrundsätze des Rechtssystems der Gemeinden (zurzeit existieren 212) vor. Seit 2012 ist Slowenien für statistische Zwecke darüber hinaus in 12 Regionen eingeteilt, deren Schaffung seit der Verfassungsreform 2006 vorgesehen war. Sie verfügen jedoch über keine eigenen Organe oder Kompetenzen. Schließlich ist Slowenien noch in 58 Verwaltungseinheiten aufgeteilt, die allerdings keine eigenständigen Organe bilden und schlicht die Aufgaben und Pflichten des Staates dezentral ausüben. Die Kompetenzverteilung spiegelt diese Struktur wider und die Gesetzgebungshoheit ist ausschließlich der zentralen Ebene vorbehalten, wobei dem Staat auch die Aufsicht über die Rechtmäßigkeit der Gemeindetätigkeiten zufällt. Regionen verfügen somit über keinerlei Gesetzgebungskompetenzen. Ihre Grundlage haben sie in einfacher Gesetzgebung, die auch die zugehörigen Gebiete und Bezeichnungen definiert. Auch die oben erwähnten Aufgaben und Pflichten werden durch einfache Gesetzgebung übertragen, inklusive der notwendigen Ressourcen. Im Sinne dieses Berichts wird nur der rechtliche Rahmen partizipativer Demokratie analysiert, einschließlich Rechtsquellen verfassungsrechtlicher und einfacher Natur.

### Verfassungsrechtliche Grundlagen

Die slowenische Verfassung enthält keinen ausdrücklichen Verweis auf partizipative Demokratie. Jedoch besagt Artikel 44 der Verfassung, dass „Jeder Staatsbürger das Recht [hat] in Einklang mit dem Gesetz unmittelbar oder durch gewählte Vertreter an der Besorgung öffentlicher Angelegenheiten mitzuwirken“, was typischerweise direkter und repräsentativer Demokratie zuzuweisen ist. Artikel 145 der Verfassung kann außerdem Gegenstand einer ähnlichen Interpretation werden. Er sieht vor: „Durch Gesetz können den Staatsbürgern einzelne Angelegenheiten aus dem Zuständigkeitsbereich des Staates zur Durchführung auf dem Wege der Selbstverwaltung übertragen werden“. Schließlich wird Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungen auch durch internationale Verträge, z.B. der Aarhus Konvention, zu einem Grundsatz des slowenischen Rechtssystems.

### Vorschriften zu partizipativer Demokratie in zentraler Gesetzgebung

Partizipative Demokratie ist in Slowenien sowohl durch Gesetze genereller Geltungsbereiche als auch durch Gesetze zu spezifischen Politikfeldern vorgesehen. Letztere nennen auch Instrumente und Prozesse der Bürgerbeteiligung in Entscheidungsprozessen insbesondere in Bezug auf die Annahme von Rechtsakten genereller Natur. Unter den Gesetzen genereller Geltungsbereiche findet sich die *Verfahrensordnung* der Regierung der slowenischen Republik, welche die Organisation und Entscheidungsprozesse regelt (*Rules of Procedure of the Government of the Republic of Slovenia*). Auch wenn diese nicht als Gesetz im engsten Sinne verstanden werden sollte, sieht Artikel 9 „Öffentlichkeitsbeteiligung“ vor, dass Expertinnen und Experten und die Öffentlichkeit der Regierung, den betroffenen Ministerinnen und Ministern und den Regierungsbehörden Vorschläge und Meinungen in Bezug auf Gesetzesentwürfe zukommen lassen können. Diese Einsendungen müssen geprüft und, wo möglich, bei der Verabschiedung des Beschlusses in Betracht gezogen werden. Hierfür muss die betroffene Institution den Gesetzesentwurf veröffentlichen, zur Beteiligung an der weiteren Ausarbeitung von diesem auf der Internetseite der Institution einladen und den zeitlichen Rahmen hierfür bekannt geben (zwischen 30 und 60 Tage nach Veröffentlichung). Zusätzlich muss die Institution bekannt geben, inwiefern die Vorschläge und Meinungen nicht in die weitere Ausarbeitung eingeflossen sind und die Gründe hierfür innerhalb von 15 Tagen nach der Verabschiedung des Gesetzes erläutern. Die Vorschrift listet auch genau die Ausnahmen zu diesen Regeln, welche unter anderem Notfallmaßnahmen, Entscheidungen in Bezug auf den Staatshaushalt (Verabschiedung, Implementierung...) oder die mit diesen in Verbindung stehen (Finanzgesetze), Verfahrensordnungen der Regierung sowie die Ratifizierung internationaler Verträge einschließen. Der Beschluss der Nationalversammlung zu den Gesetzgebungsmaßnahmen von 2009 (*Resolution on Legislative Regulation of 2009*) beinhaltet ein politisches Bekenntnis zur Bürgerbeteiligung in Entscheidungsprozessen. Öffentlichkeitsbeteiligung als Regel in der Ausarbeitung von Rechtsakten wird auch in der *Verfahrensordnung der Nationalversammlung (Rules of Procedure of the National Assembly, PoDZ-1)* bestätigt. Artikel 46 ordnet die Veröffentlichung von Beteiligungsprozessen durch die Medien an, während Artikel 115 Bürgerbeteiligung zur Voraussetzung in der Ausarbeitungsphase von Gesetzesentwürfen macht.



In Hinblick auf einzelne Politikfelder, ist besonders die Umweltgesetzgebung von Interesse. Das *Gewässergesetz (Waters Act ZV-1)* vom 22. Juli 2002 (mit Änderungen) betrachtet Öffentlichkeitsbeteiligung als Bestandteil der öffentlichen Maßnahmen dieses Bereichs (Art. 3) und erlaubt Bürgerbeteiligung an den Entscheidungen zu Gewässerleitplänen. Darüber hinaus müssen diese Pläne, laut Artikel 55, Absatz 3.2 die Tätigkeiten und Ergebnisse der Beteiligung in der Ausarbeitungsphase zur Kenntnis nehmen. Artikel 58 spezifiziert dann die Verfahren, die Öffentlichkeitsbeteiligung garantieren. Diese sind Anträge und Meinungsäußerungen in schriftlicher Form innerhalb eines Jahres nach der Bekanntgabe der Projektausarbeitung. Öffentlichkeitsbeteiligung ist auch nachfolgend in der Bearbeitung des Planentwurfs garantiert, der mindestens ein Jahr vor Beginn der Gültigkeitsdauer vorbereitet wird (innerhalb von sechs Monaten der Veröffentlichung).

In eine ähnliche Richtung geht das *Raumplanungsgesetz (Spatial Planning Act, ZPNact)* von 2007. In der Definition des Informationsprinzips, sieht es in Artikel 5 Absatz 1 die Pflicht der betroffenen nationalen und lokalen Institutionen zur Zulassung der Interessensverkündung von Einzelpersonen und zur Ermöglichung der Beteiligung aller betroffenen Personen an Entscheidungen zu den Raumplänen. Artikel 32 legt insbesondere die Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung in der nationalen Raumplanung aus, indem es eine öffentliche Anhörung zu dem Projekt und einen präzisen zeitlichen Rahmen vorgibt. Beabsichtigt werden hier die Sicherung effektiver Partizipation und die Garantie des Rechts zur Öffentlichkeitsbeteiligung durch Kommentare und Vorschläge in den verschiedenen Projektphasen. Darüber hinaus, schreibt das Gesetz den betroffenen Institutionen vor, dass sie die verschiedenen Anträge und Meinungen in Betracht ziehen und dazu öffentlich Stellung nehmen müssen. Zusätzlich muss die Öffentlichkeit informiert werden, wenn in Bezug auf das Gesetz eine Umweltverträglichkeitsprüfung notwendig wird. Ähnlich wie Artikel 32 legt auch Artikel 50 die Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der kommunalen Raumplanung fest (Artikel 60 beschäftigt sich detailliert mit der kommunalen Raumplanung und bezieht sich hierbei auf Artikel 50).

Das *Umweltschutzgesetz (Environment Protection Act, ZVO-1) SOP-2005-01-1694*, zuletzt geändert durch das *Gesetz zur Änderung des Umweltschutzgesetzes (ZVO-1B)* – OJ RS, Nr. 70/08 enthält vielfältige Vorschriften zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Erstens ist Artikel 13 zu erwähnen, der das Informationsprinzip als einen Grundsatz dieses Politikfelds identifiziert, und in Absatz 3 lautet: „Die Öffentlichkeit hat das Recht zur Teilnahme an Verfahren für die Ausarbeitung von und Entscheidung zu Plänen, Programmen und Tätigkeiten, die den Umweltschutz betreffen“. Zusätzlich spezifiziert Absatz 5 die Partizipation in Verfahren zu Beschlüssen, Strategien, Programmen und Plänen, die den Umweltschutz betreffen, einschließlich der Verabschiedung von Rechtsakten (wo dies vom Gesetz vorgesehen ist). Nachfolgend behandelt Artikel 26 „Öffentlichkeitsbeteiligung“ speziell die verfahrenstechnischen und zeitlichen Vorgaben für die Beteiligung an Maßnahmen zur Verbesserung der Umwelt.

Artikel 34a wiederum (seit der Gesetzesänderung von 2008) fügt eine weitere Form der Öffentlichkeitsbeteiligung hinzu, die sich speziell auf Vorschriften bezieht, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben können (einschließlich derer, die sich auf Umweltschutz und Ressourcenmanagement beziehen). Auch in diesem Fall sieht die Vorschrift vor, dass die Öffentlichkeit Zugang zu den Entwürfen hat und Vorschläge und Meinungen in Bezug auf diese äußern kann. Artikel 37 garantiert die Beteiligung sowohl an der Ausarbeitung nationaler Umweltaktionsprogramme, die Langzeitziele, Richtlinien, Pflichten und Aktionen des Umweltschutzes definieren, als auch in den operationellen Umweltprogrammen, welche die Regierung zur Umsetzung der oben genannten Programme verabschiedet.

Diese Garantien der Öffentlichkeitsbeteiligung sind besonders stark in Bezug auf die Umweltverträglichkeitsprüfungen, die viele Maßnahmen voraussetzen. Dies schließt die Ausarbeitung und Änderung von Plänen, Programmen und anderen Dokumenten ein, die Auswirkungen auf die Umwelt haben können. Laut Artikel 58, müssen die betroffenen Ministerien alle relevanten Dokumente (inklusive des Umweltverträglichkeitsberichts, des Antrags auf Umwelt-schutzbewilligung, den schriftlichen Eingaben bezüglich der Änderungen des Entwurfs der Entscheidung zur Übereinstimmung mit dem Umweltschutz, etc.) freigeben, damit die Öffentlichkeit diese kommentieren und ihre Meinungen dazu äußern kann. Ein ähnliches Verfahren betrifft solche Pläne, Programme und andere Dokumente, die voraussichtlich Auswirkungen auf die Umwelt haben und für die eine Umweltverträglichkeitsprüfung (*Integrated environmental impact assessment*) vorgesehen ist. Laut Artikel 43 muss die einbringende Institution den Plan, den Umweltbericht und alle Änderungen veröffentlichen, damit diese für mindestens 30 Tage Gegenstand einer öffentlichen Diskussion werden können. Innerhalb dieses Zeitraums kann die Öffentlichkeit wieder ihre Meinungen und Kommentare zu diesen abgeben. Hierbei ist die einbringende Institution verpflichtet, angemessen über Ort und Zeitraum der Veröffentlichung zu informieren und auch auf die methodischen Details der Diskussionsmöglichkeiten hinzuweisen. Das Recht auf Beteiligung steht jeder natürlichen und juristischen Person zu, die den ständigen Wohnsitz, ein eingetragenes Büro, oder Eigentum in dem vom Plan betroffenen Gebiet hat.

Das *Gesetz zum Schutz des kulturellen Erbes (Cultural Heritage Protection Act, ZVKD-1)* bieten prinzipiell ebenfalls Möglichkeiten zur Einbindung der Öffentlichkeit. Artikel 2 sagt aus, dass es im öffentlichen Interesse ist, zum Schutz des kulturellen Erbes die Öffentlichkeit an Maßnahmen hierzu zu beteiligen.

Umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit ist in Hinblick auf Verwaltungsakte genereller Geltungsbereiche möglich, während sich bereichsspezifische Vorschriften zum Großteil auf verfahrenstechnische und zeitliche Aspekte beschränken, die dazu bestimmt sind effektive Partizipation zu gewährleisten. Dadurch können die betroffenen Institu-

tionen frei über die Methoden und Instrumente für die effektive Ausübung des Beteiligungsrechts entscheiden. Gleichzeitig mangelt es an Vorschriften über die Auswirkungen der geäußerten Meinungen und getroffenen Kommentare auf die Entscheidungsfindung. Darüber hinaus beziehen sich diese Beteiligungsformen zum Großteil auf Verwaltungsmaßnahmen, die im Großen und Ganzen den Grundsätzen und Logiken der deliberativen Demokratie nicht besonders nahe sind.

Schließlich ist die Mitwirkung der Bevölkerung in öffentlichen Entscheidungen auf Gemeindeebene maßgeblich. Dies ist auch wichtig, weil es zu den Aufgaben dieser Ebene gehört Maßnahmen zum Umweltschutz umzusetzen. Geregelt wird dies im Gesetz über die *kommunale Selbstverwaltung (Local Self-Government Act, LSA)*, als auch in den bereichsspezifischen Rechtsakten, die von der zentralen Regierung beschlossen werden (oben genannt). Zusätzlich zu den Instrumenten der direkten Demokratie (kommunale Versammlung, Volksinitiative und Referendum), sieht das Gesetz auch andere Formen der Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in die Entscheidungsfindungsprozesse auf Gemeindeebene vor.

Zum einen regelt Artikel 64 LSA, dass Gemeindegremien die Beteiligungsmethoden für Gemeindegliederinnen und -bürger an Entscheidungsprozessen vorgeben müssen. Zum anderen regelt Artikel 45 LSA, dass die Bürgerinnen und Bürger, unter Einhaltung des Gesetzes und der Satzung, in Gemeindeversammlungen (*citizens' meetings*) diskutieren, ihre Meinung äußern, Vorschläge anbringen und Entscheidungen treffen, dürfen. Diese Versammlungen können das gesamte Gemeindegebiet oder Teile davon betreffen, und können vom Bürgermeister/von der Bürgermeisterin oder auf Anfrage von 5% der betroffenen aktiven Wählerschaft einberufen werden. Darüber hinaus muss die Satzung die Bereiche bestimmen, die Gegenstand dieser Diskussionen werden können, die verfahrenstechnischen Fragen zur Einberufung und zum Ablauf der Versammlung, die benötigten Beteiligungszahlen für die Gültigkeit der Deliberation und der Beschlüsse und die Auswirkungen, die die geäußerten Positionen (oder getroffenen Entscheidungen) für die Gemeindeinstitutionen haben, welche die entsprechenden Entscheidungen treffen müssen.





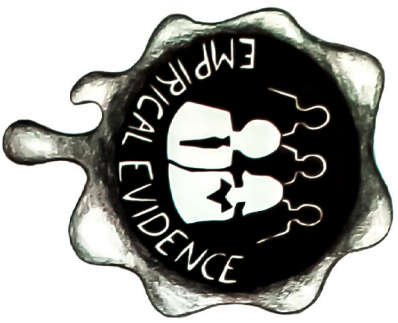
# TEIL II

## PARTIZIPATIVE DEMOKRATIE IN DER KOMMUNALEN PRAXIS IM ALPENRAUM

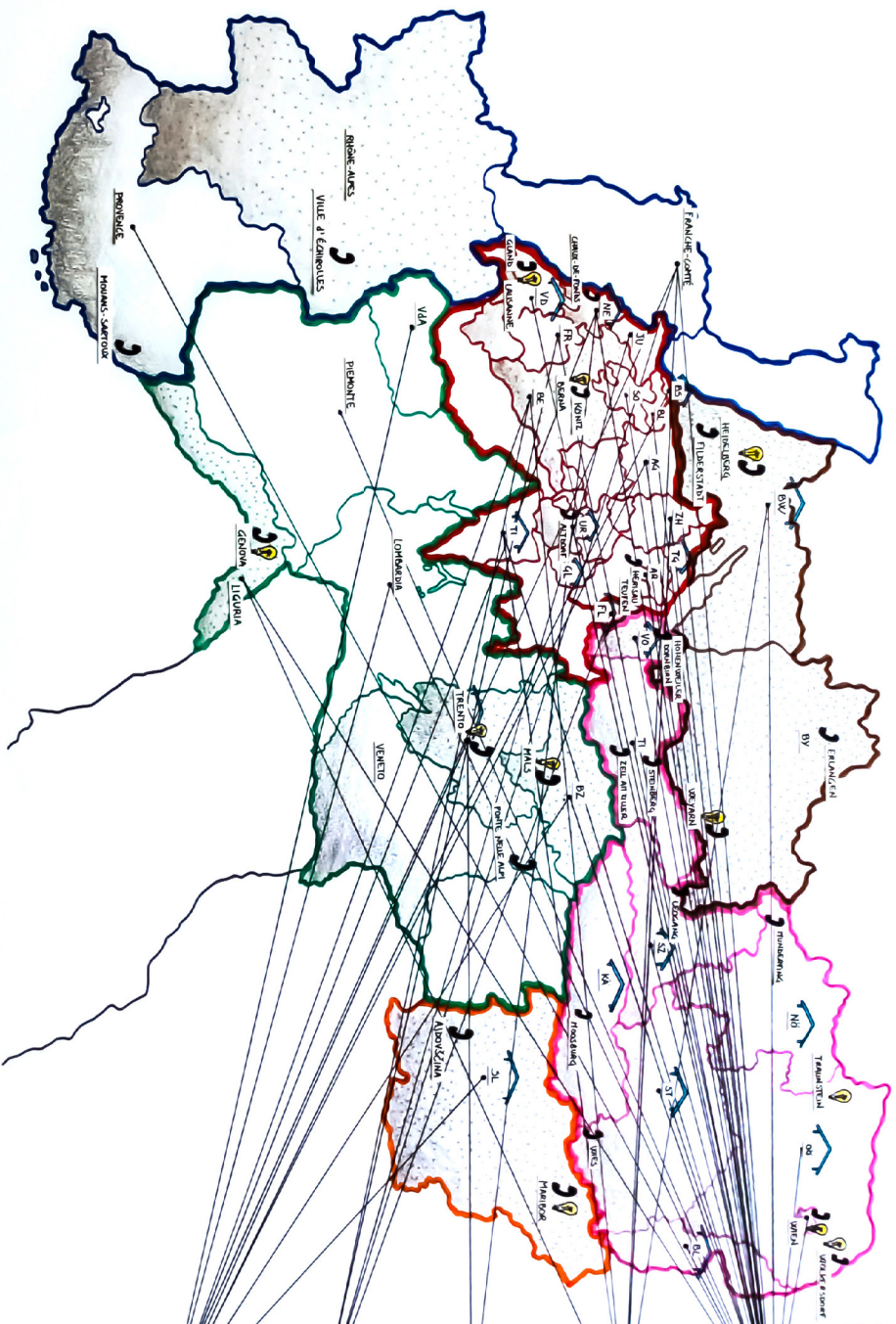




# PARTICIPATORY DEMOCRACY IN THE ALPINE AREA



- INTERVIEWS** (represented by a speech bubble icon)
- CONDUCTED INTERVIEWS** (represented by a speech bubble with a question mark icon)
- PARTICIPATION BY-LAWS, CHARTERS** (represented by a dotted circle icon)



MAIN GOALS OF THE PARTICIPATORY PROCESSES

- POLITICAL INVOLVEMENT** (represented by a person icon)
- EFFICIENCY, INNOVATION, SUSTAINABILITY** (represented by a laptop icon)
- EDUCATION** (represented by a brain icon)
- LEGITIMATION** (represented by a classical building icon)
- CULTURE OF TOGETHERNESS** (represented by a group of people icon)

## Legend:



REGIONAL OFFICES



EXAMPLE OF GOOD PRACTICE

RESULTS FROM QUESTIONNAIRES

## 2.1 METHODOLOGIE

Betrachtet man die staatsrechtlichen Strukturen, in welche die Gebietskörperschaften der dieser Studie zugrundeliegenden sieben Alpenstaaten eingebettet sind, so ergibt sich ein recht heterogenes Bild, in dem völkerrechtliche Bestimmungen und das EU-Recht nur bedingt als harmonisierender Rahmen fungieren (Bußjäger 2010). Die Analyse des Datensatzes dieser Studie bestätigt dies, wenngleich eine Gemeinsamkeit der Bewohnerinnen und Bewohnern des Alpenraums vorweggenommen werden muss: die geschichtsräumliche Verbundenheit (Pernthaler 2009). Diese brachte im Vergleich zu anderen geographischen Makroregionen eine merklich andere Form der Politikgestaltung, Identitätsbildung und Systemperformanz mit sich und gilt somit als bindendes Element im Alpenraum (Große-Hüttmann 2009). Sie schafft Spielräume nicht nur für die Initiierung, Umsetzung und Weiterentwicklung partizipativer Beteiligungsmodelle, sondern auch für recht kurze Wege des dialogischen Erfahrungsaustauschs und Wissenstransfers hinsichtlich der Theorie und Praxis partizipativer Demokratie im Alpenraum.

Hauptaugenmerk dieses Teils der Studie sind die unterste Ebene des europäischen Mehrebenensystems, die kommunale Ebene, und die Auswertung des empirischen Datensatzes (Interviews in ausgewählten Gemeinden und Fragebögen auf Landesebene zu Rahmenbedingungen und allgemein zur *Partizipationsfreundlichkeit* subnationaler Gebietskörperschaften). Konkret verfolgt dieser Teil das Ziel, die Institutionalisierung und Abläufe von erfolgreichen Beteiligungsprozessen deliberativer Natur aus Sicht institutioneller Akteure subnationaler Gebietskörperschaften (Mandatsträgerinnen und Mandatsträger sowie Verwaltung) darzustellen. In Anbetracht dieser Zielsetzung werden Differenzierungen staatsrechtlicher Natur und politikwissenschaftliche Fachliteratur zu partizipativer Demokratie nur überblicksmäßig angeführt.

In Übereinstimmung mit den Zielen, die sich das Partnerkonsortium im erfolgreichen Projektantrag setzt, steuert dieser Teil des vergleichenden Berichts die Sammlung und Untersuchung guter Beispiele von innovativen Erfahrungen der partizipativen Demokratie im Alpenraum bei, wobei besonderer Fokus auf die Gemeinden und auf Jugendbeteiligung gelegt wird. Zur Erstellung der folgenden Kapitel wurden Primärdaten ausgewertet, Rechtsquellen und Beteiligungsleitlinien gesichtet und Sekundärliteratur aufgearbeitet. Das Material wurde zum einen vom Projektteam des Instituts für Vergleichende Föderalismusforschung an der Eurac Research zusammengetragen, zum anderen von den Projektpartnern und den Befragten zur Verfügung gestellt.

Beim Lesen des Berichts ist zu berücksichtigen, dass die vergleichende Analyse von Institutionen die methodologische Schwierigkeit mit sich bringt, die richtige Balance zu finden zwischen der Darstellung von generellen Trends und der Darstellung von Fallstudien. Während es natürlich wichtig ist, die theoretischen und formellen Rahmenbedingungen von partizipativer Demokratie abzugrenzen, beschäftigt sich dieser Teil vornehmlich mit der funktionalen Dimension und verfolgt die institutionellen, politischen und administrativen Praktiken nach, die als relevante Faktoren für die erfolgreiche Anwendung von Bürgerbeteiligungsmethoden hervorgetreten sind. Mit einigen Ausnahmen, in denen beispielhafte Praktiken näher erläutert werden, konzentriert sich die Analyse dieses Teils nicht zu sehr auf Fallstudien, sondern vergleicht die institutionellen Gegebenheiten, die zu guten Beispielen partizipativer Demokratie beigetragen zu haben scheinen. Im Hinblick auf den generellen Projektschwerpunkt, wurde ein besonderes Augenmerk auf das Gelingen von Jugendbeteiligung gelegt. Bei weiterführendem Interesse, wird außerdem durch die Auflistung von Links und Quellen die Möglichkeit geboten, sich zu (guten Beispielen) partizipativer Demokratie über den Bericht hinaus zu informieren (siehe Tabelle 1 und Infoboxen 12, 15, 16 und Kapitel 2.6).

In einem ersten Schritt der Sammlung guter Beispiele partizipativer Demokratie im Alpenraum, wurde ein Fragebogen an Verwaltungsbehörden aller 48 subnationalen Einheiten des Alpenraums und Slowenien und Liechtenstein geschickt. Entwickelt wurde dieser Fragebogen von Wissenschaftlerinnen und Statistikerinnen von Eurac Research in Zusammenarbeit mit den Projektpartnern. Ziel war es, einen Überblick über existierende partizipativ-demokratische Praktiken in den Staaten und Regionen zu bekommen und die Meinungen der Verwaltungsbeamtinnen und -beamten zu dem Erfolg dieser Praktiken zu erfassen. Basierend auf diesen grundlegenden Informationen, wurde die zweite Stufe der Datensammlung in Form von Leitfadeninterviews durchgeführt. Die Entscheidung, wen zu kontaktieren, wurde mit Unterstützung der Expertise der Projektpartner und -beobachter in den jeweiligen Staaten und Regionen getroffen. Kontaktiert werden sollten jene Verwaltungsbeamtinnen und -beamten, die auf das umfassendste Wissen zu den Projektthemen in ihrem Staat oder ihrer Region zurückgreifen konnten. Insgesamt konnten 42 der 50 angestrebten Fragebögen gesammelt werden.<sup>5</sup>

In einem zweiten Schritt wurden Gemeindepolitikerinnen und -politiker und -verwalterinnen und -verwalter in den besagten Leitfadeninterviews befragt. Diese Interviews fanden mit Gemeinden statt, die mit guten Beispielen gezeitigt haben, wie innovative Erfahrungen mit partizipativer Demokratie aussehen können, um anhand dieser zu

<sup>5</sup> Die folgenden Regionen, Länder und Kantone haben keinen Fragebogen zurückgesendet: Appenzell Innerrhoden, Luzern, Obwalden, Schaffhausen, St. Gallen (Schweiz); Rhone-Alpes (Frankreich), Friaul-Julisch Venetien (Italien), Bayern (Deutschland).

ermitteln, welche institutionellen, administrativen und politischen Praktiken partizipative Demokratie fördern. Die Auswahl wurde in erster Linie unter den 41 Gemeinden, die in den Fragebögen aufgelistet wurden, getroffen und durch weiterführende Auskünfte von Verwalterinnen und Verwaltern ergänzt, um regionale Lücken zu füllen. Um die Sollvorgabe des Projektantrags von 25 Interviews zu erzielen, wurden letztendlich über 30 Gemeinden aller Alpenstaaten von den Leitern des ersten Projektarbeitspakets von Eurac Research kontaktiert, mit Unterstützung der Projektpartner, wo sprachliche Kenntnisse nicht ausreichten. Insgesamt antworteten 31 Gemeinden positiv und im erforderlichen Zeitfenster (siehe Tabelle 1). Bedauerlicherweise mussten einige Gemeinden aus Zeitgründen absagen, warum es zum Beispiel nicht möglich war eine liechtensteinische Gemeinde für ein Interview zu gewinnen. Insgesamt konnten 16 Politikerinnen und Politiker (Bürgermeister/innen; Vize-Bürgermeister/innen; andere kommunale Regierungschefs; und Gemeinderatsmitglieder) und 18 Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter (z.B. allgemein zuständige Beamtinnen und Beamte und solche aus Beteiligungs- und Kommunikationsbüros, Jugendämtern oder Stadtplanungsbehörden) interviewt werden. Manche Interviews involvierten mehrere Gesprächspartnerinnen und -partner. Um die Anonymität der Befragten zu wahren, werden in Tabelle 1 nur ihre generellen Funktionen genannt.

In Hinblick auf die sprachliche Vielfalt und regionalen Besonderheiten der Alpenstaaten, wurden die Interviews auf vier der Projektpartner aufgeteilt. So übernahm die Stadt Idrija die slowenischen Interviews. Die Interviews, für die französische Sprachkenntnisse benötigt wurden, wurden von Alparc und Parc de Bauges übernommen. Um trotzdem die Vergleichbarkeit der Ergebnisse zu wahren, arbeiteten die Leiter des Arbeitspakets von Eurac Research ausführliche Anweisungen für die telefonischen Leitfadenterviews aus. In einem nächsten Schritt wurden die Ergebnisse in einer standardisierten Tabelle geclustert, um die vergleichende Datenanalyse zu ermöglichen und Muster, Trends und Gemeinsamkeiten aufzudecken.

Zu Beginn dieses Teils der Recherche, zeigt eine Infografik den Alpenbogen und illustriert die Forschungsergebnisse. Eines der Hauptergebnisse besagt, dass es keine Standardformel für gute Beispiele von Bürgerbeteiligung gibt. Die gesammelten Erfahrungen sind facettenreich und nehmen vielfältige Formen im Alpenbogen an, was die Infografik widerspiegelt. Um diese Diversität zu erfassen, hebt die Karte spezifische Resultate in ihrem ungefähren geografischen Gebiet hervor. Die Infografik hat dabei nicht die Absicht all-umfassend zu sein, sondern lediglich die Forschungsergebnisse dieses Berichts, basierend auf dieser Methodologie darzustellen. Aus diesem Grund kann es sein, dass einige Regionen weniger hervortreten scheinen, als andere. Davon sollten sich allerdings keine normativen Schlussfolgerungen ableiten und die Infografik soll lediglich als visuelle Hilfe zum Bericht dienen.

Die Beobachtungen, die dieser Bericht anstellt, sollten nicht als konkrete Anleitung verstanden werden, die unmittelbar zu erfolgreichen Praktiken partizipativer Demokratie führt. Vielmehr sollten sie als kontext-gebundene Beispiele dafür gesehen werden, wie deliberative Bürgerbeteiligung funktionieren kann und funktioniert hat.

**Tabelle 1: Interviews (Gemeindeebene)**

Land	Gemeinde	Staat/Kanton/ Region	Einwohnerzahl	Interview mit
Österreich	Moosburg <a href="http://www.moosburg.gv.at">http://www.moosburg.gv.at</a>	Kärnten	4567	Politik
	Wolkersdorf <a href="http://www.wolkersdorf.at">http://www.wolkersdorf.at</a>	Niederösterreich	7192	Politik
	Munderfing <a href="http://www.munderfing.at">http://www.munderfing.at</a>	Oberösterreich	3031	Politik & Verwaltung
	Leogang <a href="http://www.leogang.at/">http://www.leogang.at/</a>	Salzburg	3252	Politik
	Wies <a href="https://www.wies.at/">https://www.wies.at/</a>	Steiermark	4511	Politik
	Steinberg am Rofan <a href="http://www.steinberg.tirol.gv.at/">http://www.steinberg.tirol.gv.at/</a>	Tirol	ca. 300	Politik & Verwaltung
	Zell am Ziller <a href="http://www.gemeinde-zell.at/">http://www.gemeinde-zell.at/</a>	Tirol	1884	Politik
	Dornbirn <a href="https://www.dornbirn.at/home/">https://www.dornbirn.at/home/</a>	Vorarlberg	48 152	Verwaltung

	Hohenweiler <a href="http://www.hohenweiler.at/">http://www.hohenweiler.at/</a>	Vorarlberg	ca. 1250	Politik
	Wien <a href="https://www.wien.gv.at/politik-verwaltung/">https://www.wien.gv.at/politik-verwaltung/</a>	Wien	ca. 1 840 000	Verwaltung
<b>Schweiz</b>	Teufen <a href="https://www.teufen.ch/xml_1/internet/de/intro.cfm">https://www.teufen.ch/xml_1/internet/de/intro.cfm</a>	Appenzell Ausserrhoden	6205	Politik
	Herisau <a href="http://www.herisau.ch/de/">http://www.herisau.ch/de/</a>	Appenzell Ausserrhoden	15 777	Politik & Verwaltung
	Bern <a href="http://www.bern.ch/">http://www.bern.ch/</a>	Bern	140 567	Verwaltung
	Köniz <a href="https://www.koeniz.ch/politik/politik.page/785">https://www.koeniz.ch/politik/politik.page/785</a>	Bern	41 706	Verwaltung
	Ville de la Chaux-de-Fonds <a href="http://www.chaux-de-fonds.ch/">http://www.chaux-de-fonds.ch/</a>	Neuenburg	38 955	Verwaltung
	Altdorf <a href="http://www.altdorf.ch/de/">http://www.altdorf.ch/de/</a>	Uri	ca. 9000	Politik
	Lausanne <a href="http://www.lausanne.ch/de/">http://www.lausanne.ch/de/</a>	Waadt	ca. 135 000	Verwaltung
	Gland <a href="http://www.gland.ch/accueil.html">http://www.gland.ch/accueil.html</a>	Waadt	12 788	Verwaltung
<b>Frankreich</b>	Ville d'Échirolles <a href="http://www.echirolles.fr/participation-citoyenne">http://www.echirolles.fr/participation-citoyenne</a>	Rhône-Alpes	35 875	Verwaltung
	Ville de Mouans-Sartoux <a href="http://www.mouans-sartoux.net/">http://www.mouans-sartoux.net/</a>	Provence-Alpes-Côte d'Azur	ca 10 300	Politik
<b>Deutschland</b>	Heidelberg <a href="http://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/Buergerbeteiligung.html">http://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/Buergerbeteiligung.html</a>	Baden-Württemberg	ca. 150 000	Verwaltung
	Filderstadt <a href="http://www.filderstadt.de/,Lde/start/alltag/Netzwerk_Portal.html">http://www.filderstadt.de/,Lde/start/alltag/Netzwerk_Portal.html</a>	Baden-Württemberg	45 777	Verwaltung
	Erlangen <a href="https://www.erlangen.de/desktopdefault.aspx">https://www.erlangen.de/desktopdefault.aspx</a>	Bayern	ca 112 000	Verwaltung
	Weyarn <a href="http://www.weyarn.de/aktiv.htm">http://www.weyarn.de/aktiv.htm</a>	Bayern	3703	Politik
<b>Italien</b>	Celle Ligure <a href="http://www.comune.celle.sv.it/">http://www.comune.celle.sv.it/</a>	Ligurien	5237	Politik
	Municipio 1, Centro Est del Comuni di Genova <a href="http://www.comune.genova.it/amministrazione-condivisa">http://www.comune.genova.it/amministrazione-condivisa</a>	Ligurien	89 370	Politik



	Trient <a href="http://www.comune.trento.it/Aree-tematiche/Beni-comuni">http://www.comune.trento.it/Aree-tematiche/Beni-comuni</a>	Autonome Provinz Trient	ca. 117 000	Verwaltung
	Mals/Malles <a href="http://www.gemeinde.mals.bz.it/system/web/default.aspx?sprache=2">http://www.gemeinde.mals.bz.it/system/web/default.aspx?sprache=2</a>	Autonome Provinz Bozen/ Südtirol	5088	Verwaltung
	Ponte nelle Alpi <a href="http://www.comune.pontenelle-alpi.bl.it/xhtml/">http://www.comune.pontenelle-alpi.bl.it/xhtml/</a>	Venetien	8363	Politik
<b>Slowenien</b>	Maribor <a href="http://www.maribor.si/">http://www.maribor.si/</a>		ca. 95 500	Verwaltung
	Ajdovščina <a href="https://www.ajdovscina.si/">https://www.ajdovscina.si/</a>		ca. 18 900	Verwaltung

## 2.2 PARTIZIPATION FÜR, MIT UND DURCH DIE GEMEINDEBÜRGERINNEN UND -BÜRGER

In Anlehnung an die Formulierung von Abraham Lincoln *government for the people, of the people and by the people* ist die Gemeinde als die der Bürgerin und dem Bürger am nächsten stehende Gebietskörperschaft erstens die Wiege der repräsentativen Demokratie (Kommunalpolitik für die Bürgerin und den Bürger), zweitens eine Schule für Partizipation (Kommunalpolitik mit der Bürgerin und dem Bürger) und drittens ein Labor für innovative Beteiligungsmodelle deliberativer Natur (Kommunalpolitik durch die Bürgerin und den Bürger). Die Gemeinde gilt als die älteste Form der nachgeordneten Gebietskörperschaften und stellt aus sozio-politischer Perspektive die Grundform menschlichen Zusammenwirkens dar. Als kundennahe Dienstleistungseinrichtung ist sie primärer Identifikationsraum für die Bürgerin und den Bürger (Steger 2014).

Partizipative Demokratiemodelle, die auf Deliberation (aus dem Lateinischen „die Beratschlagung, Betrachtung, das Bedenken“) basieren, also auf einer diskursiven und auf Konsens ausgerichteten Struktur der Meinungs- und Willensbildung innerhalb der durch eine kritische Zivilgesellschaft gekennzeichneten autonomen Öffentlichkeit (Landwehr 2012), erwachsen aus der kommunalen Ebene und kommen insbesondere in jener zum Einsatz. Die Gemeinde ist nämlich aufgrund ihrer Überschaubarkeit und Bürgernähe jene Gebietskörperschaft, die im Vergleich zu übergeordneten Regierungsebenen größeres Innovationspotential aufweist. Die Anwendung partizipativer Beteiligungsmodelle deliberativer Natur lässt sich somit leicht(er) auf der kommunalen Ebene erproben.

Hinter dem Konzept partizipativer Beteiligungsmodelle deliberativer Natur steht die Erkenntnis, dass politische Systeme und Gesellschaften ohne umfassende Beteiligung aller ihrer Bürgerinnen und Bürger (ohne Altersschwelle) durch rein repräsentative Instrumente (mit festgelegten Altersschwellen) nicht mehr innovationsfähig sind; einerseits wegen der allseits präsenten Politikverdrossenheit, die sich zahlenmäßig in stetig sinkender Wahlbeteiligung ausdrückt, andererseits wegen der großen Herausforderungen (Stahl/Degen 2013) denen sich die Gemeinde stellen muss (wie etwa die Landflucht und die daraus folgende Urbanisierung, aber auch die Erhöhung der eigenen Leistungsfähigkeit vor dem Hintergrund der Globalisierung und immer knapper werdender Ressourcen).

Ausgestaltungen partizipativer Beteiligungsmodelle, die sich vom direkt-demokratischen Modell („Ja/Nein“ Abstimmungen) und jenem repräsentativer Art (das „Regieren nach dem Mehrheitsprinzip“) abgrenzen, finden insbesondere auf kommunaler Ebene zunehmend Anwendung. Somit ist jede Bürgerin und jeder Bürger nicht mehr nur Dienstleistungsempfängerin/-empfänger, sondern – im Idealfall – auch Dienstleistungs-Mitentscheiderin/-entscheider oder zumindest Dienstleistungs-Mitträgerin/-träger. Mittels Beteiligungsprozessen, die auf „der argumentativen Suche nach und die Gewichtung von Gründen für und gegen Handlungsoptionen durch eine Gruppe“ (Landwehr 2012, 360) basieren, sollen einerseits Lösungsansätze zur Verwaltung der Gemeingüter gefunden, andererseits dem Willen der Bürgerinnen und Bürger hinsichtlich der zukünftigen Gestaltung ihrer alltäglichen Lebensräume besser Rechnung getragen werden.



## 2.3 DIE GEMEINDE ALS SCHRANKE ODER TRÄGER PARTIZIPATIVER BETEILIGUNGSMODELLE

Vor dem Hintergrund des demographischen Wandels, der knappen finanziellen und personellen Ressourcen sowie der Europäisierung der lokalen Ebene ist die Gemeinde nicht mehr nur als Dienstleistungseinrichtung zu verstehen, sondern als Ideengeberin für die Dynamisierung institutioneller Vorhaben der Mehrebenenpolitik (Alber/Zwilling 2014). Die Neuinterpretation des Begriffs der politischen Partizipation (Alber 2015) verändert sowohl die Prioritätensetzung der lokalen Selbstverwaltung als auch die Bedarfseinschätzung in Bezug auf lokale Demokratieprozesse. Dabei kommt es in der Praxis darauf an, welche Rolle für die Bürgerinnen und die Bürger als Konsumenten kommunaler Dienstleistungen aber auch – wo willens – als Mitgestalter kommunaler Dienstleistungen vorgesehen wird. Dies kommt aus rechtswissenschaftlicher Sicht jedoch keinem Rückzug des Staates in der Aufgabenbewältigung gleich, sondern bedeutet vielmehr eine Neuausrichtung der Gemeinde in ihrer Aufbau- und Ablauforganisation, der Art und des Umfangs ihrer Funktionen (i.e. ihre Leistungsfähigkeit) und den eventuell damit verbundenen Reformen territorialen Zuschnittes.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht können kommunale Akteure entweder als Türöffner und somit Träger innovativer Bürgerbeteiligungsmodelle fungieren oder Schranke sein für prozess- und dialogorientierte Entscheidungsfindungsmodelle, denn Gemeinden sind sowohl Empfängerin als auch Trägerin von Veränderungsprozessen (Bußjäger 2013). Die Umsetzung von Reformen auf der Kommunalebene unter Einbeziehung ihrer Bürgerschaft wird als ein vielversprechender Lösungsansatz angesehen (siehe z.B. Fallstudien in den Landesteilen der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Alber/Trettel 2015, Alber/Kress 2016 und kürzlich erschienene Handbücher und Broschüren zur Nutzung von Instrumenten: Nanz 2012; Stadt Wien MA 19 2012; Trettel/Klotz 2015).

In der Regel sind die Aufgaben und Problemstellungen, die eine Gemeinde zu bewältigen hat, universeller Natur. Insbesondere ist es Aufgabe der Gemeinde, Bürgerinnen und Bürger jene Dienstleistungen anzubieten, die zu einer besseren Bewältigung des Alltags beitragen. Die Gemeinde muss als kundennahe Dienstleistungseinrichtung über die nötigen Voraussetzungen verfügen, um bei der Bewältigung ihres Aufgabenportfolios Effizienz auch mit lokaler Identitätsausgestaltung optimal zu verbinden. Inwiefern die Gemeinden mit ihrer Verantwortung dritter Partner in bundes- und regionalstaatlichen Systemen sind und inwiefern sie die Bürgerinnen und Bürger mit in Entscheidungsfindungsprozesse einbindet, ist aufgrund der Kontextgebundenheit von lokalen Handlungsspielräumen unterschiedlich bzw. wird dies je nach Gesprächspartner unterschiedlich gewertet.

Tatsächliche politische Verhältnisse und Verflechtungen zwischen der lokalen, subnationalen und nationalen Ebene scheinen die kommunale Ebene zwar als Partner anzusehen, jedoch als einen eher unbedeutenden, oft nur für die Ausführung und weniger für Mitentscheidung. Dies gilt insbesondere mit Blick auf jüngste Reformen zur Rolle und zu den Befugnissen der Gemeinde in Regional- aber auch Bundesstaaten, die zumeist einfach von oben herab auferlegt werden. Beispiele hierfür sind die institutionalisierten Formen interkommunaler Zusammenarbeit oder Gemeindefusionen ohne jegliche Miteinbeziehung der Betroffenen sowie schlecht durchdachte Sparpakete bzw. Nichtberücksichtigung der Interessen der kommunalen Ebene im Rahmen finanzföderalistischer Reformen. Dies unterminiert die Legitimation der Kommunalpolitik und die Effizienz der Kommunalverwaltung, da so den kommunalen Akteuren ein adäquates Zeitfenster entzogen wird, welches zumindest die Möglichkeit einräumen würde, Bürgerinnen und Bürger zeitgerecht über Reformen zu informieren bzw. Bürgerinnen und Bürger i.w.S. als Mitgestalter für Lösungsansätze in Entscheidungsfindungsprozessen mit einzubinden.

Im allgemeinen haben Gemeinden in föderalen Systemen, in denen die Ausgestaltung der kommunalen Ebene durch das Recht der subnationalen Ebene festgelegt wird (also durch Landesverfassungsrecht im Falle Deutschlands oder durch Kantonalrecht im Falle der Schweiz), größere Handlungsspielräume. In Regionalstaaten, in denen die kommunale Ordnung meist vereinheitlicht und zentralisiert ist, fallen diese schwächer aus. Hiermit verbunden sind u.a. auch die Unterschiede in den Modellen intergouvernementaler Beziehungen. So spricht man in Föderalstaaten in der Regel abstrakt von einem dualen Modell, während Regionalstaaten von multidirektionalen Modellen geprägt sind (Koordinierungsmechanismen, die dem Konferenz-Modell folgen, z.B. die italienische Staat-Städte-lokale Autonomien-Konferenz).

Der Gemeinderat, als politische Vertretung der Bürgerinnen und Bürger, entscheidet im Regelfall über die Verwaltung der Gemeinde entweder im eigenen oder übertragenen Wirkungsbereich, im Sinne der kommunalen Selbstverwaltung oder Auftragsverwaltung. Die Gemeinde, abgesehen von Sonderfällen mit höherer Organisationsautonomie und breiterem Handlungsspielraum, wie etwa Metropolräume oder Statutarstädte, bleibt jedoch die mit der geringsten Autonomie ausgestattete politische Ebene. Der Gemeinderat kann im Regelfall nur Rechtsnormen erlassen, die in der Normenhierarchie unterhalb von Gesetzen einzuordnen sind, wie etwa Beschlüsse, Verordnungen oder Satzungen. Da der Gemeinderat also keine ordentlichen Gesetze verabschieden kann, gilt er aus staatsrechtlicher Sicht als exekutives und nicht gesetzgeberisches Organ.

In Bezug auf die Entwicklung europäischer Modelle kommunaler Selbstverwaltung kann man eine grobe Unterscheidung vornehmen zwischen den Modellen, die auf der französisch-napoleonischen (Frankreich, Italien, Spanien), anglo-sächsischen (Großbritannien) und nord- (Skandinavien) bzw. mitteleuropäischen Tradition (Deutschland, Österreich, Schweiz) basieren. So spiegelt sich die lange Tradition städtischer Selbstverwaltung in Deutschland (z.B. die preußische Gesetzgebung nach der französischen Revolution) in der heutigen differenzierten Ausgestaltung des deutschen Kommunalrechts wider. Die Selbstverwaltungsgarantie deutscher Gemeinden ist im Grundgesetz festgelegt (Artikel 28 Absatz 2). Ebenfalls unterstreichen die Verfassungen der deutschen Länder das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden. Dem föderalen Prinzip Rechnung tragend werden die deutschen Kommunen, welche Allzuständigkeit besitzen, durch Landesverfassungsrecht geregelt. Gerade demzufolge weist das deutsche Kommunalrecht sehr unterschiedliche Ausgestaltungen auf, auch im Hinblick auf Instrumente, die der Kategorie der „Partizipationsfreundlichkeit“ zuzuweisen sind (Haug 2012).

Die föderale Staatsnatur und dementsprechend weitreichende Autonomie im Bereich der Organisationsfreiheit kommunaler Selbstverwaltung im Rahmen des kantonalen Rechts charakterisiert auch die Schweiz. Artikel 50, Absatz 1 der Bundesverfassung der Schweizer Eidgenossenschaft stellt die Gemeindeautonomie im Rahmen des Kantonalrechts (Kantonsverfassungen, kantonale Gemeindegesetze und kommunale Gemeindeordnungen) erstmals auf eidgenössischer Verfassungsebene; besondere Rücksicht gebührt den Städten, Agglomerationen und Berggebieten (Artikel 50 Absatz 3 der Bundesverfassung der Schweizer Eidgenossenschaft). Eingriffe in die Gemeindeautonomie sind in der Schweiz im Regelfall sehr gering und allenfalls auf Sicherheits- und Notmaßnahmen limitiert.

In Österreich sind die Gemeinden in Artikel 116, Absatz 1 des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) verankert, wobei die Struktur und Aufgaben der österreichischen Gemeinden aus rechtsvergleichender Sicht ungewöhnlich detailliert ausgeführt sind (Artikel 115-120 B-VG). Weitere Referenzbestimmungen bilden die Gemeindeordnungen auf der mittleren Entscheidungsebene, die die Rechte und Pflichten der Gemeindeorgane festlegen und von Land zu Land unterschiedlich sind. Der eigene Aufgabenbereich ist somit je nach Sachgebiet durch Bundes- oder Landesrecht geregelt. Unter Berücksichtigung des zentralistischen Wesensmerkmals des Bundes handeln die Gemeinden oft auf Basis von Richtlinien unter direkter Kontrolle des Bundes und umgehen so den verfassungsrechtlichen Grundsatz, der eigentlich den Ländern die Zuständigkeit für Organisation, Aufgaben und Tätigkeiten von Gemeinden überträgt (Palermo 2000). Die Gemeinde ist somit sowohl Gebietskörperschaft mit dem Recht auf Selbstverwaltung als auch Verwaltungssprengel (Artikel 116 Absatz 1 B-VG) und ist verpflichtet, sich an den Verwaltungsfunktionen sowohl der Länder als auch des Bundes zu beteiligen. Das Konzept der Einheitsgemeinde, wonach alle Gemeinden die gleichen Aufgaben und Organisationsstrukturen haben, gilt für die 15 Statutarstädte nicht. Sie sind gekennzeichnet durch ein eigenes landesgesetzlich erlassenes Stadtrecht. Die Hauptstadt Wien genießt einen besonderen Status (Berka 2008, 216); sie ist sowohl Statutarstadt als auch Land (Artikel 108 ff. B-VG.).

Sowohl die Entwicklungen im österreichischen Gemeindegesetz als auch jene in den Kantonen Graubünden und St. Gallen waren immer wieder Anregung für die Entwicklung des liechtensteinischen Gemeinderechts. Dennoch ist jenes eigenständig ab dem Jahr 1842 mit dem ersten Gemeindegesetz entstanden und entwickelte sich auch eigenständig (Rütimann 2015). Das kleine Fürstentum Liechtenstein zählt heute 11 Gemeinden die trotz ihrer geringen Größe komplexe Formen in ihrer territorialen Ausdehnung aufweisen.

In der italienischen Verfassung (itVerf) sind Gemeinden laut Artikel 114 Absatz 1 „autonome Körperschaften mit eigenen Statuten, Befugnissen und Aufgaben gemäß den in der Verfassung verankerten Grundsätzen“ (Woelk 2014). Mit der Verfassungsreform 2001 wurde die formell-verfassungsrechtliche Hierarchie zwischen Staat, Regionen (Provinzen) und Gemeinden überwunden; letztere sind zu Bestandteilen der Italienischen Republik erklärt worden. Obwohl dieser Bestimmung keine praktische Bedeutung zukommt, folgt aus ihr verfassungstheoretisch die formelle Gleichstellung von Staat, Regionen und Gemeinden. Der Staat verfügt über die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für „Wahlgesetzgebung, Regierungsorgane und grundlegende Aufgaben der Gemeinden“ (Artikel 117.2. lit p itVerf.). Anders als die Regionen mit Normalstatut, haben jedoch die autonomen Regionen – darunter auch Trentino-Südtirol – die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz im Bereich „Ordnung der örtlichen Körperschaften und der entsprechenden Gebietsabgrenzung“ (Artikel 4, Nr. 3 Autonomiestatut Trentino-Südtirol). Gemäß Artikel 118 itVerf haben Gemeinden die allgemeine Verwaltungskompetenz inne und verfügen infolge der letzten größeren Reform (Legislativdekret Nr. 267/2000) über Kompetenzen in sechs sogenannten „grundsätzlichen Wirkungsbereichen“. Dabei handelt es sich um allgemeine Verwaltung (insbesondere Meldeamt und Steuerbüro), örtliche Polizei, Schulwesen, Straßen bzw. örtlicher Verkehr, Raumordnung und soziale Dienste. Im Regelfall kann die kommunale Ebene neben Pflichtaufgaben (wie soeben angeführte) auch freiwillige Aufgaben z.B. im Bereich des Kulturbereichs wahrnehmen. Das Ausmaß letzterer hängt stark von der finanziellen Leistungsfähigkeit und der politisch-strategischen Ausrichtung der einzelnen Gemeinde ab (siehe diverse Artikel in Engl et al. 2016 zu den autonomen Provinzen Bozen und Trient und zum Land Tirol).

Die geringe Finanzkraft ist mit ein Grund dafür, dass in Frankreich die Kommunen oftmals Schwierigkeiten bei der Verwirklichung ihres Portfolios haben. In Frankreich befinden sich mit über 36.700 Gemeinden fast über 40 Prozent der Kommunen der EU. Die kommunale Ebene stellt in Frankreich eines der wichtigsten Gegengewichte zur nationalen Verwaltungs- und Regierungsebene dar und sieht sich seit geraumer Zeit Reformversuchen ausgesetzt.

Kürzlich wurden unter anderem Kommunalverbände eingeführt, welche die aus der Praxis erwachsenen interkommunalen Kooperationsstrukturen standardisieren sollen (Seidendorf 2016).

Slowenien ist in 212 Gemeinden, darunter elf Stadtgemeinden, gegliedert und blickt wie Frankreich auf eine lange Tradition der kommunalen Selbstverwaltung zurück. Wie bereits im ersten Teil dieses Berichts erwähnt, ist der Gemeindeebene und dem Gesamtstaat keine weitere administrative Ebene zwischengeschaltet.

Rein technische Argumentationslinien sind aber nicht ausreichend wenn es gilt die Fragen zu beantworten inwiefern Gemeinden Schranke oder Träger partizipativer Beteiligungsmodelle deliberativer Natur sind und inwiefern Gemeinden mit größeren Handlungsspielräumen de facto Akteure guter Praktiken partizipativer Prozesse darstellen. Die nachfolgende Auswertung des Datensatzes (Rechtsquellen, Sekundärliteratur und Primärdaten) dieser Studie bestätigt folgende Annahmen:

- Die erfolgreiche Umsetzung partizipativer Beteiligungsmodelle deliberativer Art hängt von der vorherrschenden politischen Kultur der jeweiligen Gemeinde ab, nicht ausschließlich von formellen Kriterien.
- Formelle Beteiligungsmodelle oder wenigstens klar definierte methodische Beteiligungsrahmen tragen jedoch wesentlich dazu bei, dass es einerseits zur vermehrten und regelmäßigeren Anwendung von Beteiligungsprozessen kommt und, andererseits, solche Prozesse hinsichtlich ihrer Wirkung von den Bürgerinnen und Bürgern besser verstanden und (mit)erlebt werden.
- Es kann keine Korrelation nachgewiesen werden hinsichtlich der Größe einer Gemeinde und der Umsetzung guter Praktiken partizipativer Beteiligungsmodelle deliberativer Natur.
- Beteiligungsmodelle können nur dann ergebnisoffen aber lösungsorientiertes, bedeutsames Wissen schaffen wenn es zu einer Verzahnung von Planungs-, Beteiligungs- und Entscheidungsprozessen kommt, in der Rechte und Pflichten der Verwaltung, Politik und Bürgerschaft für alle klar ersichtlich sind.

## 2.4 ANALYSE DES DATENSATZES

### 2.4.1 Allgemeine Aussagen zur Zielsetzung von Beteiligungsprozessen

Wie bereits oben erwähnt, schlägt die Literatur die Instrumente und Methoden partizipativer Demokratie als Mittel zur Stärkung demokratischer Resilienz vor, da sie das Potenzial hat, auf Defizite in politischer Legitimation, politischer Bildung, politischer Teilhabe, politischer Effizienz und Nachhaltigkeit und politischer Kultur des Miteinanders anderer Demokratieformen einzuwirken. In der nachfolgenden Tabelle 2 haben die Autorinnen genannte Ziele aus Literatur und der Befragung von Landes- und Gemeindebeamten im Rahmen dieses Projekts gesammelt und gruppiert. Die Abgrenzung der Oberbegriffe und die Zuordnung der konkreten Ziele darf allerdings nicht so statisch betrachtet werden, wie es die Abbildung darstellt. Die Wechselwirkung der Ziele und gegenseitige Bedingung ist selbstverständlich.

**Tabelle 2: Ziele partizipativer Prozesse zur Stärkung demokratischer Resilienz aus institutioneller Sicht und Literatur**



#### politische Teilhabe

- Einfluss nehmen
- Bevölkerungswissen einbinden
- Ideensammlung
- Anliegen artikulieren
- Einblicke in Bedürfnisse und Meinungen
- Umsetzung von Maßnahmen
- Aufzeigen neuer Problemlösungsansätze
- Konkretisierung des Gemeinwohls



#### politische Bildung

- Interesse wecken
- bürgerschaftliche Kompetenzen fördern
- demokratische Prinzipien Nahebringen
- Stärkung demokratischer Prinzipien
- schärft Demokratiebewusstsein
- Verständnis für politische Prozesse
- eigenverantwortliches Handeln stärken
- Stärkung der Zivilgesellschaft
- Förderung kritischen Denkens



#### politische Legitimation

- Transparenz
- Informationsfluss
- vermehrte demokratische Rückkopplung
- Vertrauen in Politik zurückgewinnen & fördern
- höhere Akzeptanz in der Bürgerschaft
- Politikverdrossenheit entgegenwirken
- Antworten aufs politisches Unbehagen
- Lösung demokratischer Herausforderungen



#### politische Kultur des Miteinanders

- Gründe für und gegen
  - Handlungsoptionen/Diskussion
- konsensuale Entscheidungsfindung
- gesellschaftlicher Konsens
- gemeinsame Willensbildung
- Gegenpol zu dominierenden
  - organisierten Interessen
- Abwägung von Interessen/Konsensfindung
- Gemeinsame Lösung von Problemen
- Stärkung der Anerkennungskultur
- Machtabgabe und Kompromissbereitschaft
- Einbindung von Interessensgruppen
- Entscheidungssträger & -betroffene
  - zusammenbringen



#### politische Effizienz/Innovation/ Nachhaltigkeit

- Innovationsfähigkeit
- Verbesserung öffentlicher Leistungen/effizientere Abläufe
- Verbesserung der Grundlage administrativer Entscheidungen
- gemeinsames Tragen von Entscheidungen
- Modernisierung administrativer Strukturen
- bedeutsame Politiken
- Hindernisse frühzeitig erkennen
- Kommunikationsverbesserung
- Wiederbelebung lokaler/regionaler Gemeinschaften
- Erhaltung & Rückgewinnung politischer
  - Handlungsspielräume
- gemeinsame, generationsübergreifende Zukunftsgestaltung
- Verbesserung der Lebensqualität
- Verwaltung von Gemeingütern

Sowohl die Aussagen der Staats- und Landesbeamtinnen und -beamten, als auch die der Gemeindevertreterinnen und -vertreter spiegeln diese Hauptziele umfassend wider. Die auf der nationalen/regionalen Ebene genannten Ziele fallen unter alle Oberbegriffe. Verstärkt werden jedoch die Sammlung von Bedürfnissen und Anliegen der Bürgerinnen und Bürger und Einblicke in die daraus entstehenden Meinungsbilder (politische Teilhabe) als erstes Ziel partizipativer Prozesse erwähnt, gefolgt von der Schaffung einer politischen Kultur des Miteinanders und der Verbesserung politischer Effizienz/Innovation/Nachhaltigkeit. Ziele, die mehr den Meta-Ebenen der politischen Legitimation und der politischen Bildung zugeordnet wurden, werden seltener benannt.

Die Ergebnisse der Gemeindeinterviews sind in diesen Punkten noch differenzierter. Während auch hier die politische Teilhabe durch das Zusammenbringen von Entscheidungsträgerinnen und -trägern mit Betroffenen, Ideensammlung und Artikulierung von Anliegen ein grundlegendes Ziel ist (zum Beispiel in Celle Ligure, Wien, oder in den vielfältigen Projekten zur Gemeindeleitbilderstellung, wie der mehrjährige Prozess zur Ausarbeitung „Vision La Chaux-de-Fonds 2030“, der in verschiedenen Stufen unter Einbeziehung mehrerer hundert Menschen stattfand), werden auch die Ziele der anderen Oberbegriffe verstärkt genannt. Einige Gemeinden legen hier besonderen Fokus auf politische Effizienz, Innovation und Nachhaltigkeit, insbesondere durch die Verbesserung öffentlicher Leistungen, effizienterer Abläufe und die Verbesserung der Grundlage administrativer Entscheidungen (z.B. Ajdovščina, Genua, Erlangen), oder durch die gemeinsame Zukunftsgestaltung (z.B. La Chaux-de-Fonds, Herisau, Munderfing). Ebenfalls eine zentrale Rolle können die Ziele der Stärkung des Gemeinwohls und der Kultur des Miteinanders spielen (z.B. Pontenelle Alpi). Andere nennen zuerst politische Bildung durch die Stärkung demokratischer Prinzipien und Verständnis für politische Prozesse (z.B. Échirolles, Dornbirn), oder auch politische Legitimation durch Transparenz und die Förderung des Vertrauens in die Politik (z.B. Maribor, Heidelberg, Mals/Malles). Besonders häufig wird auch die durch partizipative Prozesse erhöhte Akzeptanz von Entscheidungen in der Bürgerschaft erwähnt (z.B. Mals/Malles, Trient, Weyarn), und dass deliberative Methoden Räume für die Einbindung kontroverser Meinungen und konstruktiver Kritik bietet (z.B. Zell am Ziller).

Gesondert zu erwähnen sind einige Tendenzen in den Antworten der Schweizer Befragten. Im direkt-demokratischen System betonen die befragten Kantonsbeamtinnen und -beamten hinsichtlich der Zielsetzung von Beteiligungsprozessen verstärkt die bürgerliche Einflussnahme auf Entscheidungsprozesse (Einfluss nehmen). Darüber hinaus wird hier, als einziger Alpenstaat, auch die Einhaltung gesetzlicher Vorgaben als primäres Ziel der partizipativen Prozesse genannt. Bei den Schweizer Gemeinden wird der Punkt erhöhte Akzeptanz von Entscheidungen in der Bürgerschaft häufig erwähnt, hier aber auch speziell im Zusammenhang mit der Vermittlung von konträren Meinungen, Konsensbildung und Konfliktvermeidung (z.B. Teufen, Altdorf, Bern, Köniz), in denen diese Prozesse direkte Demokratieprozesse ergänzen.

Aus demokratietheoretischer Sicht kommt dies dem Ansatz einer verstärkten Kopplung deliberativer und direkt-demokratischer Verfahren gleich. So könne man vermehrt andiskutieren, wie direkt-demokratischen Verfahren ein akteurs- und interessensübergreifender, institutionalisierter, verpflichtender deliberativer Prozess vorgeschaltet werden kann. Das Instrument der Volksdiskussion kann exemplarisch hierfür angeführt werden. Appenzell Ausserrhoden ist der einzige Schweizer Kanton, der das Instrument der Volksdiskussion in seiner Verfassung aufführt (*Artikel 56 Verfassung des Kantons Appenzell Ausserrhoden, 30. April 1995*). Die Volksdiskussion ist im Gegenteil zu anderen politischen Mitwirkungsrechten, die ausschließlich den Stimmberechtigten vorbehalten ist, ein Mitspracheinstrument, das alle ergreifen können, die im Kanton ihren Wohnsitz haben. Laut Artikel 16 der Gemeindeordnung Herisau „kann der Einwohnerrat wichtige Sachvorlagen, die dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum zu unterbreiten sind, der Volksdiskussion unterstellen. Wer in Herisau wohnt, kann im Rahmen der Volksdiskussion schriftliche Anträge einreichen. Beschließt der Einwohnerrat eine Volksdiskussion, führt er nach deren Abschluss eine zweite Lesung der Vorlage durch“. Derzeit ist keine Volksdiskussion im Gange. Andenken könnte man auch, dass direkt-demokratische Instrumente möglicherweise außen vor bleiben, sofern im deliberativen Prozess hinsichtlich der zur Abstimmung stehenden Sachlage Konsens gefunden wird. Auch könnte eine Kopplung direkt-demokratischer Instrumente als Garantie für die Berücksichtigung der Ergebnisse deliberativer Verfahren angedacht werden.

Die Aussagen zur Zielsetzung von Bürgerbeteiligungsprozessen lassen bereits auf die Schwierigkeit der Abgrenzung des Begriffs der Bürgerbeteiligung im Alpenraum schließen. Die Aussagen verdeutlichen einmal mehr, dass der Sammelbegriff partizipative Demokratie unterschiedlich definiert und angewandt wird in den Alpenraumstaaten, einerseits bedingt durch die unterschiedlichen Ausgestaltungen der Rechtsstrukturen und politischen Systeme, andererseits durch die Tatsache, dass es auch im Alpenraum, einem Gebiet, das durchweg geschichtsräumliche und sozio-politische Gemeinsamkeiten aufweist, keine allgemein akzeptierte Lehrmeinung zu Praktiken partizipativer Beteiligungsmodelle deliberativer Natur gibt.

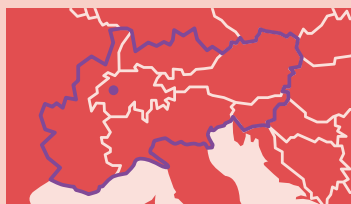
Die von den Projektpartnern vorgeschlagene Definition, dass partizipative Demokratie auf konsensorientierter Ideen- und Entscheidungsfindung basiert und die inhaltliche Mitgestaltung von Bürgerinnen und Bürgern in den Mittelpunkt stellt, aber die Verantwortung für die Umsetzung dieser Ideen den politischen Mandatsträgerinnen und -trägern obliegt, stimmt im Großen und Ganzen mit den Definitionen, die aus den Gemeindeinterviews hervorgehen überein. Einige Gemeinden in repräsentativ-demokratischen Systemen betonen hier speziell noch einmal die Wichtig-

keit der Beibehaltung von Letztentscheidungsträgerinnen und -trägern (z.B. Wolkersdorf, Moosburg), auch um sich von Methoden der direkten Demokratie abzugrenzen. In der direktdemokratischen Schweiz wiederum werden deliberative Prozesse zusätzlich als informelle, über die gesetzlich vorgeschriebene Bürgerbeteiligung hinausgehende Involvement der Bürgerinnen und Bürger beschrieben (z.B. Bern, Herisau, La Chaux-de-Fonds). Des Weiteren haben mehrere Schweizer Kantonsbeamtinnen und -beamten betont, dass die Fragestellung nach partizipativen Methoden, aufgrund des lang etablierten Systems der direkten Demokratie und der Tatsache, dass vielen der Begriffe eine andere Bedeutung zukommt, nur bedingt im Schweizer Kontext anwendbar ist. Einige dieser Beamtinnen und Beamten (insgesamt vier: Bern, Tessin, Wallis, Waadt) erwähnen, dass die vielfach umgesetzten und konstitutionell verankerten Instrumente der direkten Demokratie sowieso bereits partizipative Elemente enthalten. Im Schweizer Kontext wird daher oft „neue Formen der Bürgerbeteiligung“ als Beschreibung für Prozesse der partizipativen Demokratie genutzt.

Die Zusammenschau relevanter Rechtsquellen, Bürgerbeteiligungssatzungen und Leitlinien für Bürgerbeteiligung bestätigen die getätigten Aussagen. Die folgende Infoboxen, in zufälliger Anordnung, sind Beispiele für Bürgerbeteiligungsmodelle, die als gute Praktiken im Alpenraum eingestuft werden können. Sie veranschaulichen Kernaussagen und -elemente hinsichtlich der Zielsetzung von Bürgerbeteiligungsprozessen. Wie schon eingangs betont, kann man die Partizipationsfreundlichkeit von Gemeinden jedoch nicht ausschließlich am Vorhandensein von Beteiligungssatzungen und Leitlinien messen. In vielen Fällen können sie den Anstoß zu Prozessen geben, aber sie sind keine Grundvoraussetzung für gute Beispiele.

#### INFOBOX 1

##### DAS PARTIZIPATIONSMODELL DER STADT BERN (SIEHE FACTSHEET VERKEHR)

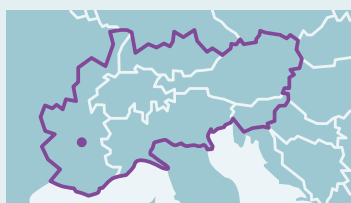


Die Arbeitshilfe Mitreden & Mitgestalten der Stadt Bern (Mai 2016) zu partizipativen Prozessen für die Mitarbeitenden der Stadtverwaltung betont, dass der „Einbezug der Betroffenen bei städtischen Projekten ein wichtiger Erfolgsfaktor für die nachhaltige Entwicklung der Stadt“ ist. So sollen die „Bedürfnisse der betroffenen Einwohnerinnen und Einwohner sowie Unternehmen, Institutionen und Organisationen möglichst früh abgeholt werden“, um Herausforderungen besser entgegen treten zu können.

Um die Partizipationskultur der Stadt Bern gut fortzusetzen, hat der Gemeinderat drei Leitsätze formuliert: (1) „Über städtische Projekte und Vorhaben wird aktiv, einheitlich und transparent informiert“; (2) „Wenn immer möglich und sinnvoll werden [...] die Betroffenen von Anfang an aktiv einbezogen“; (3) „Die Stadtverwaltung lebt die partizipative Grundhaltung auch in der internen Zusammenarbeit vor und strebt direktionsübergreifend gemeinsame Lösungen an“; ein Aspekt, den es hervorzuheben gilt. Die Aussagen in der Arbeitshilfe zeugen davon, dass der Stadt Bern sehr bewusst ist, was partizipative Beteiligungsprozesse deliberativer Natur sind. So wird präzisiert, dass von Partizipation erst dann gesprochen werden kann, „wenn die Stufe der Information“ überschritten ist. Demnach fängt Beteiligung erst dort an, wo Konsultation (Vernehmlassung, Befragung) ins Spiel kommt und wo – im Idealfall – die Betroffenen bei der Entwicklung von Projekten durch Kooperation (Workshop, Runder Tisch) mitwirken können (wobei die Entscheidungshoheit beim zuständigen Amt bleibt). Ein interessanter Teilaspekt bei der Analyse des „Berner Partizipationsmodell“ ist auch die Tatsache, dass Bern sich an den Erfahrungen Wiens orientiert.

#### INFOBOX 2

##### DIE CHARTA DER BÜRGERBETEILIGUNG VON ÉCHIROLLES



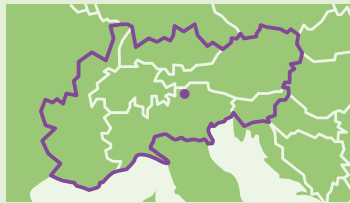
Die Präambel der Charta geht detailliert auf die unterschiedlichsten Zielsetzungen von Bürgerbeteiligung ein und betont welche Rechte, Pflichten und Verantwortungen Politik, Verwaltung und Bürgerinnen und Bürger haben. Sie nennt die in Tabelle 2 abgebildeten Kernbegriffe und setzt sie konkret in Verbindung mit der Gemeinde als kundennahe Dienstleistungsstelle, deren Organisation und Leistungsfähigkeit in Zeiten finanzieller Ressourcenknappheit und ein-greifender Territorialreformen einem kontinuierlichen Stresstest ausgesetzt ist (Metropolstädte, Kommunalverbände).

Die Charta betont, dass Beteiligung auf allen kommunalen Handlungsfeldern zu tätigen ist und u.a. dem Kampf gegen Diskriminierung und dem eigenständigen emanzipierten Handeln diene. Als oberste Zielsetzung für Bürgerbeteiligung nennt die Charta die Entwicklung solidarischen Denkens und Handelns sowie die Stärkung sozialer Kohäsion unter Einbindung schwacher Bevölkerungsgruppen (Art. 4). Sie betont in Artikel 8 auch explizit, dass Beteiligungsprozesse graduell bzw. ortsteilbezogen umgesetzt werden müssen, um Beteiligung bedarfsorientiert umsetzen zu können.



### INFOBOX 3

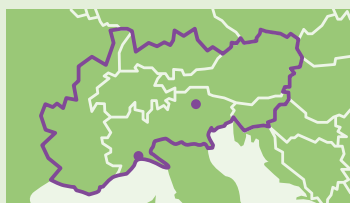
#### INNOVATIVE BÜRGERBETEILIGUNG IN DER GEMEINDE MALS/MALLES (SIEHE FACTSHEET ÖFFENTLICHE AUSGABEN)



Die Gemeindegliederung der Marktgemeinde Mals/Malles, genehmigt mit Gemeinderatsbeschluss Nr. 11 vom 29.03.2016, sieht den Mehrwert von Bürgerbeteiligung in Artikel 31 sowohl „zum Schutze der Rechte des Bürgers“ als auch „zum Zwecke der guten Verwaltung im Sinne einer andauernden Beziehung mit der Bürgerschaft als Organisationsgrundlage der lokalen Verwaltung“. Auch betont sie, dass „unbeschadet der besonderen Bestimmungen über die Ausübung der bürgerlichen und politischen Rechte [...] die Rechte der Bürgerbeteiligung [...] außer den ansässigen Bürgern, auch jenen Menschen zu[stehen], die sich ständig auf dem Gemeindegebiet zu Arbeits-, Studien- und Dienstleistungszwecken aufhalten.“ Neben Instrumenten direkter Demokratie und den Grundsätzen der Informationspflicht und des Aktenzugangsrechts (Grundsätze, die in differenzierter Ausgestaltung in jeder Gemeindeordnung aufgeführt sind) geht die Satzung näher ein auf zwei Instrumente deliberativer Natur: (1) die Bürgerversammlung (Artikel 38), welche nicht nur von der Gemeinde einberufen werden kann, sondern auch mittels eines Antrages von Seiten der Bürgerinnen und Bürger und (2) innovative Formen der Bürgerbeteiligung (Artikel 39). Unter anderem richtet die Gemeinde ein; Bürgerforum ein, wo interessierte Bürgerinnen und Bürger formlos Vorschläge und Anregungen einbringen können und sie verpflichtet den Gemeinderat zur Abhaltung eines Bürgerhaushaltes sowohl bei der Gestaltung des Haushaltsvorschlages als auch bei der Prioritätensetzung. In Bezug auf das Instrument des „Bürgerhaushaltes“ lautet die Zielsetzung wie folgt: „Durch dieses Mitspracheverfahren fördert die Gemeindeverwaltung die Transparenz und den Sinn für Mitverantwortung sowohl im Bereich der Ausgaben als auch im Bereich der Sparmöglichkeiten. Die Umsetzung wird mit eigener Gemeindeverordnung geregelt.“

### INFOBOX 4

#### DIE PAKTE DER ZUSAMMENARBEIT DER GEMEINDE TRIENT UND DER GEMEINDE GENUA

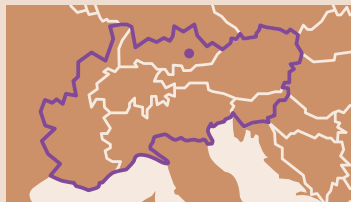


Die Satzung der Gemeinde Trient geht nicht näher auf die Zielsetzung innovativer Bürgerbeteiligungsprozesse ein, aber betont in Artikel 15, dass es Zielsetzung der Gemeindeverwaltung sein muss, geeignete Bürgerbeteiligungsprozesse in die Wege zu leiten. Die Ausgestaltung solcher Prozesse ist in einem eigenen Beschluss geregelt und wird von eigens geschaffenen Arbeitskreisen bzw. Beauftragten innerhalb der Landesverwaltung betreut. Allgemeine Prinzipien nach denen sich Bürgerbeteiligungsprozesse laut des Beschlusses (*Regolamento sulla collaborazione tra cittadini ed amministrazione per la cura e la rigenerazione die beni comuni urbani*, 18.03.2015 Nr. 54) zu richten haben, sind u.a.: gegenseitiger Respekt, Transparenz, Eigenverantwortung, Offenheit und Inklusivität, sowie Nachhaltigkeit (Artikel 3). Von besonderer Wichtigkeit ist das Konzept der Pakte der Zusammenarbeit zwischen Bürgerinnen und Bürgern und der Verwaltung, insbesondere hinsichtlich der Verwaltung von Gemeingütern. Allgemein gilt es anzumerken, dass sowohl in der Gemeinde Trient als auch im Gesamtgebiet der Autonomen Provinz Trient eine Vielzahl innovativer Prozesse seit mehreren Jahren erprobt und durchgeführt werden (seit Anfang Dezember 2016 gibt es auch eine Agentur für Partizipation auf Landesebene, die Beteiligungsprozesse örtlicher und überörtlicher Natur vor dem Hintergrund einer umfassenden Reform der kommunalen Ebene begleitet, *autorità per la partecipazione locale*) sowohl in der Verwaltung als auch im Bereich der Mitentscheidung bei der Ausarbeitung von Landesgesetzentwürfen. Dasselbe trifft auch auf die Autonome Provinz Bozen/Südtirol zu.

Der Beschluss zu den Pakten der Zusammenarbeit zwischen Bürgerinnen und Bürger der Stadt Genua (*Regolamento sulla collaborazione tra cittadini e amministrazione per la cura, la rigenerazione e la gestione in forma condivisa die beni comuni urbani*, 25.10.2016, Nr. 51) ist, wie jener der Stadt Trient, Ausdruck des Subsidiaritätsprinzips. Konkret ist die horizontale Subsidiarität auf das Staat-Bürger-Verhältnis, auf das Verhältnis der Bürgergesellschaft zum Staat bezogen und besagt: Alles was die Bürgerinnen und Bürger in Eigeninitiative ausrichten können, sollte nicht als öffentliche Aufgabe wahrgenommen werden. Der Beschluss führt ähnliche Zielsetzungen auf wie jene des Beschlusses in Trient und ist ebenfalls darauf ausgerichtet, eine Kultur des Miteinanders zu schaffen - in der Verwaltung der Gemeingüter und im Sinne des Gemeinwohls.

#### INFOBOX 5

#### DAS ZWEI-SÄULEN ENTSCHEIDUNGSPRINZIP DER GEMEINDE WEYARN (SIEHE FACTSHEET UMWELT)



Der Weyarner Weg zur heutigen Beteiligungskultur des „Zwei-Säulen-Entscheidungsprinzips“ (herkömmliche repräsentative und ergänzende partizipative Entscheidungsfindung) begann Anfang der 1990er Jahre und basiert auf sechs Bausteinen: (1) Wollen; (2) Geduld; (3) Mitsprache ernst nehmen; (4) ständige Information (zu diesem Punkt ist hervorzuheben, dass Weyarn explizit darauf hinweist, dass dies nicht nur eine Bringschuld, sondern auch eine Holschuld bedeutet. Denn auch in Anbetracht der Tatsache, dass Bürgerinnen und Bürger nicht immer Angebotenes annehmen, entbindet dies die Politik nicht von der umfassenden Informationspflicht); (5) Rechte und Pflichten der Gemeinde und aller Akteure; (6) Koordinationsstelle (hauptamtliche Unterstützung). Siehe Näheres zum Bürgerbeteiligungsmodell in Weyarn auch in Abbildung 7 dieser Studie.

### 2.4.2 Aussagen zu den Anfängen von Bürgerbeteiligung

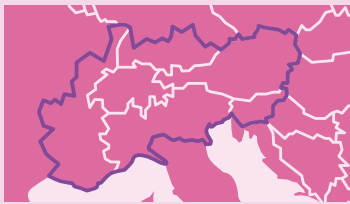
Die Aussagen der Befragten ergeben, dass die letztendlichen Gründe, aus denen es in erfolgreich-beteiligenden Gemeinden anfänglich zu Beteiligungsprozessen gekommen ist, sehr vielfältig sind.

In fast allen Gemeinden ist der Wille der politischen Mandatsträgerinnen und -träger, die Bürgerschaft in Entscheidungsprozesse verstärkt mit einzubeziehen und dadurch, den Aussagen nach, qualitativ höherwertige Ergebnisse zu erzielen, die insgesamt breiter von der Gemeinschaft getragen werden, ein wichtiger Grund für die Initiierung von Beteiligungsprozessen. In einigen dieser Fälle waren die verstärkte Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger sowie der vermehrte Dialog mit der Politik auch kommunales Wahlkampfthema, woraus sich dann die ersten Beteiligungsprozesse ergaben (z.B. Erlangen und Filderstadt). In anderen Gemeinden sind es politische Uneinigkeit, Missstimmung in der Bevölkerung, oder, lokale, regionale und überregionale Krisen, die Politiker dazu veranlassen, die Bürgerschaft vermehrt einzubinden. In der Gemeinde Wies war Bürgerbeteiligung eine Möglichkeit zur Bewältigung von fehlenden Mehrheitsverhältnissen im Gemeinderat. Die Stadt Heidelberg sah die Notwendigkeit zum verstärkten Dialog mit der Bürgerschaft nach zwei Bürgerentscheiden, die konträr zum Willen des Stadtrats und der Verwaltung ausgingen, während in Hohenweiler die durch die Finanzkrise verringerten Zuschüsse aus dem Finanzausgleich, maßgeblich zur Einführung von partizipativen Prozessen beitrugen. In Maribor, Ponte nelle Alpi und Lausanne waren es die Bürger selbst, die partizipative Prozesse einforderten, wobei dies in Maribor und Lausanne auch aus Protesten und Unruhen in der Bürgerschaft resultierte. Beteiligungsprojekte können auch präventiv, aus dem Bedürfnis heraus, Problemen, wie z.B. Abwanderung der Bevölkerung vorzubeugen (z.B. Leogang), angestoßen werden oder auch um dem modernen progressiven Selbstbild der Stadt gerecht zu werden (z.B. Wolkersdorf).

In anderen Fällen ist es der Austausch mit Verwalterinnen und Verwaltern der Landes- und Gemeindeebene oder Stadtentwicklungsfachleuten, der die politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger dazu veranlasst, partizipativ-demokratische Prozesse in ihrer Gemeinde in Gang zu setzen. In der Gemeinde Zell am Ziller war es der Austausch mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Dorferneuerungs- und Lokalen Agenda 21-Leitstelle, der zum ersten Beteiligungsprozess führte. Die Lokale Agenda 21 scheint generell eine wichtige Rolle für partizipative Prozesse in Österreich zu spielen. So nannten sieben der zehn befragten österreichischen Gemeinden Projekte, die in diesem Rahmen stattgefunden haben. Darüber hinaus gibt es auch in den französischen Gemeinden Ville Mouans Sartoux und Ville d'Échirolles, als auch der italienischen Gemeinde Celle Ligure Agenda 21 Prozesse. Auch durch private Initiativen können Bürgerbeteiligung auf lokaler Ebene angeregt werden, wie z.B. durch die Stiftung Dorfbild Herisau, die Projekte auch finanziell unterstützt, oder durch Empfehlungen partizipative Prozesse durchzuführen von Einzelpersonen an Politiker, wie im Fall von La Chaux-de-Fonds und Mouans-Sartoux.

## INFOBOX 6

### LOKALE AGENDA 21



Lokale Agenda 21 sind Maßnahmen, welche die Gemeinde zur nachhaltigen Governance anregen sollen. Vorbild für dieses kommunale Format ist das Handlungsprogramm Agenda 21 der Vereinten Nationen, welches 1992 von damals 178 Mitgliedsstaaten verabschiedet wurde. Im Kapitel 28 der Agenda 21 werden Kommunen der Unterzeichnerstaaten aufgefordert, Maßnahmen zum nachhaltigen Handeln durch die Lokale Agenda 21 umzusetzen. „Da viele der in der Agenda 21 angesprochenen Probleme und Lösungen auf Aktivitäten auf der örtlichen Ebene zurückzuführen sind, ist die Beteiligung und Mitwirkung der Kommunen ein entscheidender Faktor bei der Verwirklichung der in der Agenda enthaltenen Ziele. [...] Als Politik- und Verwaltungsebene, die den Bürgern am nächsten ist, spielen sie eine entscheidende Rolle bei der Informierung und Mobilisierung der Öffentlichkeit und ihrer Sensibilisierung für eine nachhaltige umweltverträgliche Entwicklung. [...] Bis 1996 soll sich die Mehrzahl der Kommunalverwaltungen der einzelnen Länder gemeinsam mit ihren Bürgern einem Konsultationsprozess unterzogen und einen Konsens hinsichtlich einer ‚lokalen Agenda 21‘ für die Gemeinschaft erzielt haben.“ (Auszug aus dem Kapitel 28 der Agenda 21)

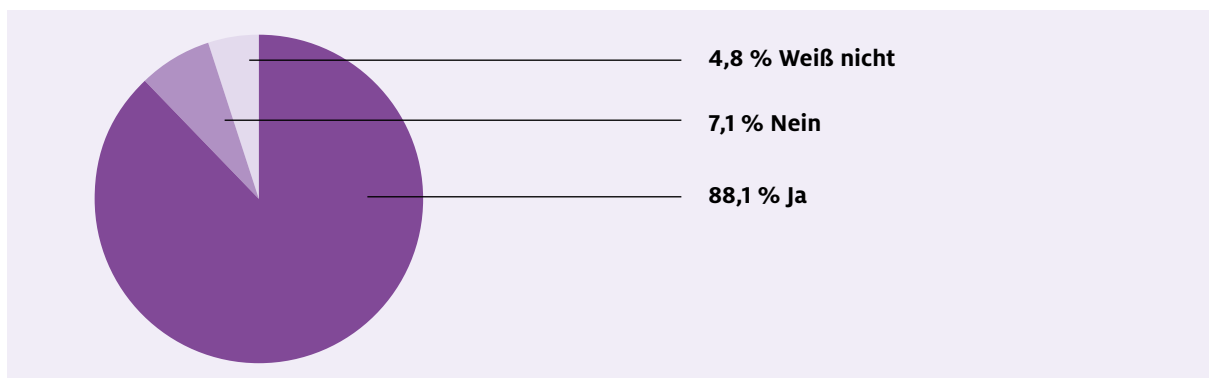
In den Anfängen bieten lokale, regionale und überregionale ausgeschriebene Gemeindeentwicklungsprojekte oder Wettbewerbe, die im Zusammenhang mit Fördergeldern stehen, oft eine gute Möglichkeit die finanziellen Hürden der ersten Prozesse zu stemmen. Beispielhaft können hier der Wettbewerb „Zukunftsstadt“ in Deutschland, oder noch einmal die Lokale Agenda 21 in Österreich genannt werden.

Die Meinungen der Gemeinden, die sich zur stärkeren gesetzlichen Verankerung von Beteiligungsprozessen geäußert haben, divergieren stark. Während manche Gemeinden die Wichtigkeit der institutionellen Freiwilligkeit von deliberativen Beteiligungsprozessen betonen (z.B. Moosburg, Leogang), nennen andere das Gegenteil (z.B. Genua, Celle Ligure). Wiederum andere sehen in ihr zwar kein unmittelbares Erfolgsrezept, aber immerhin das Potential, Beteiligungs-skeptische Gemeinden zu ersten Erfahrungen mit partizipativer Demokratie zu bringen (z.B. Erlangen, Dornbirn), während nochmals andere eine abgeschwächte Version in der Form von standardisierten Empfehlungen für mögliche Beteiligungsprozesse vorschlagen (z.B. Filderstadt).

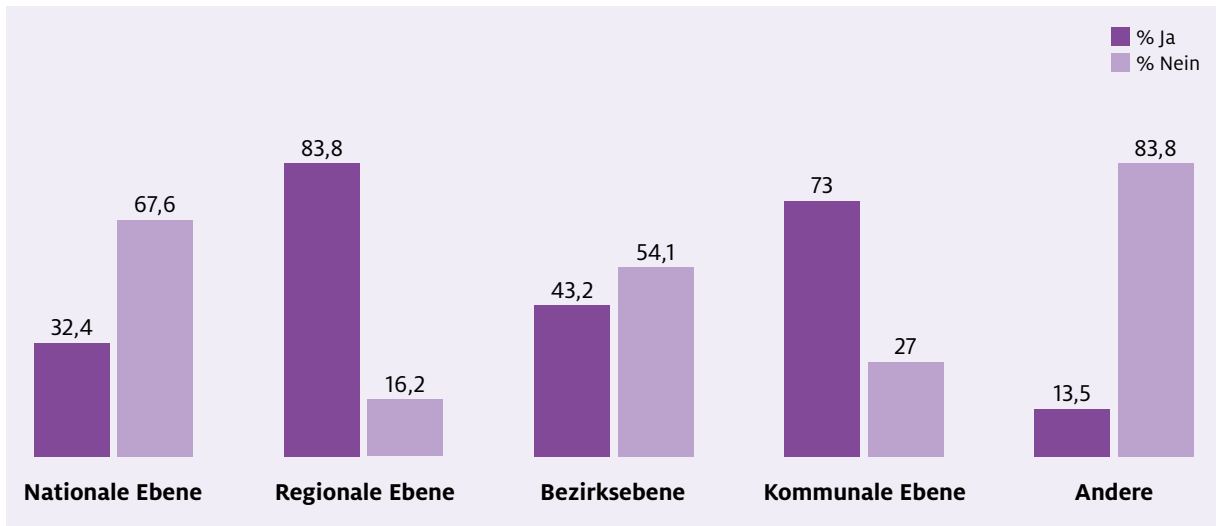
Während die Anfänge der Bürgerbeteiligung in vielen Gemeinden also oft sehr pragmatische, funktionelle Gründe haben, sind es nach Einschätzung der Befragten häufig die positiven Erfahrungen aus diesen Prozessen und daraus entstehende Nachfolgeprojekte, die ausschlaggebend zur Entwicklung der Beteiligungskultur in diesen Orten beigetragen haben. In vielen Fällen liegen diese Anfänge bereits mehrere Jahrzehnte (z.B. Weyarn) zurück und partizipative Prozesse deliberativer Natur haben sich zur Selbstverständlichkeit sowohl für Politik und Verwaltung, als auch für Bürgerinnen und Bürger entwickelt (z.B. Wies).

Insgesamt gaben 88,1% der befragten Staats- und Landesbeamtinnen und -beamten an, dass in den letzten fünf Jahren Bürgerbeteiligungsprozesse in ihren Ländern stattgefunden haben (Abbildung 1). Immerhin 73% gaben an, dass auch Prozesse auf kommunaler Ebene stattfanden (Abbildung 2).

**Abbildung 1: Gab es in den letzten fünf Jahren partizipative Prozesse in ihrem Land/Kanton/ihrer Region?**

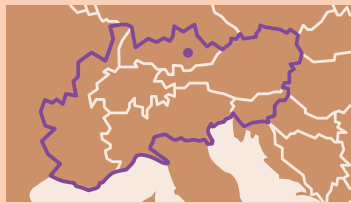


**Abbildung 2: Auf welcher Regierungsebene fanden die partizipativen Erfahrungen statt?**



**INFOBOX 7**

**ANFÄNGE DER BÜRGERBETEILIGUNG, FALLBEISPIEL WEYARN**



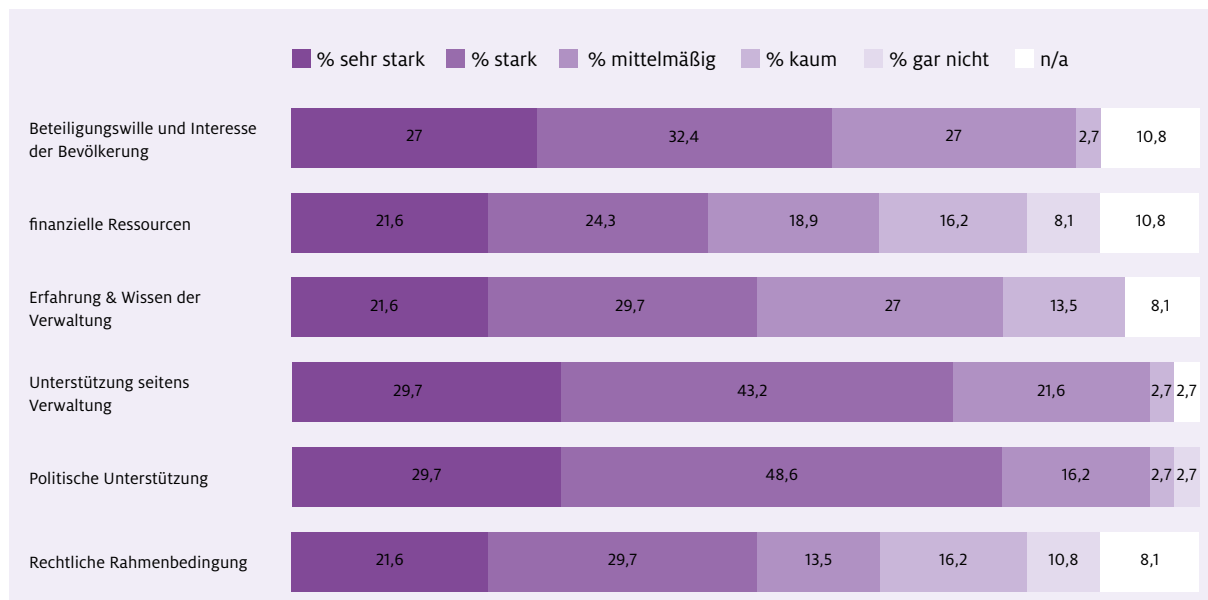
Das Fallbeispiel Weyarn ist hervorzuheben, da es aufzeigt, dass nachhaltig erfolgreiche Bürgerbeteiligung nur dann funktionieren kann, wenn sie als langfristiges Ziel über Legislaturperioden hinweg in die politische Gemeindenkultur eingebettet wird. In Weyarn kam es 2008 zur Verabschiedung der deutschlandweit ersten Bürgerbeteiligungssatzung. Der Gemeinderat sprach sich einstimmig für die Satzung aus und festigte dessen Wichtigkeit für Politik und Verwaltung in Weyarn, indem er beschloss, dass sie nur mittels einer Zwei-Drittel-Mehrheit abänderbar ist.

Unter den zahlreichen Kernelementen der Bürgerbeteiligungssatzung vom 4. Juli 2013 (beschlossen aufgrund des Artikel 23 der Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern, der den Gemeinden das Recht einräumt, Satzungen zu erlassen) gilt es besonders hervorzuheben, dass die Satzung detailliert auf die Pflichten der Gemeinde zur Abwicklung von Teilnehmungsformaten eingeht (siehe Näheres in Abb. 1 in dieser Studie). Auch ist hervorzuheben, dass den Akteurinnen und Akteuren von Teilnehmungsprozessen in Weyarn (den sogenannten Arbeitskreisen) Budgetrecht zugesprochen wird. Fehlende finanzielle Ressourcen sind oftmals der Grund dafür, dass Teilnehmungsprozesse nicht durchgeführt werden oder Teilnehmungsatzungen bzw. Leitfäden von den Bürgerinnen und Bürgern als „Farce“ angesehen werden.

**2.4.3 Aussagen zur Phase vor der eigentlichen Bürgerbeteiligung**

Laut der Interviews ist der wichtigste Faktor, der Teilnehmungsprozessen zu Grunde liegt, der ernsthafte politische Wille zur Teilnehmung der Bürgerschaft und zur Berücksichtigung der hieraus erbrachten Ergebnisse. Wie bereits oben erwähnt, wurde in vielen der Interviews die Wichtigkeit der Entscheidungsfunktion politischer Mandatsträgerinnen und -träger besonders betont. Ohne diesen Willen scheint den Befragten Bürgerbeteiligung deliberativer Natur unmöglich, da er Grundvoraussetzung für den erfolgreichen Ablauf der gesamten Prozesse darstellt.

**Abbildung 3: Inwiefern fördern die folgenden Rahmenbedingungen die Umsetzung partizipativer Prozesse?**

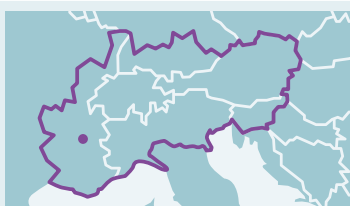


Wie Abbildung 3 veranschaulicht, stimmt dies auch mit der Einschätzung der nationalen und regionalen Beamtinnen und Beamten überein, von denen 78,3% den Einfluss der politischen Unterstützung auf die Umsetzung von partizipativen Prozessen als stark oder sehr stark einschätzten und diese somit als entscheidendste Rahmenbedingung werteten. Sogar im direkt-demokratischen System der Schweiz scheint dies zu gelten und 70,6% der Befragten schätzen politische Unterstützung als starken bis sehr starken Faktoren ein. Der Faktor „ernsthafte politische Wille/politische Unterstützung“ ist in den nächsten Ausführungen also als grundlegende Bedingung mitzulesen.

Vermeehrt geben sich die Gemeinden allerdings auch eigene Beteiligungsleitlinien, in denen der Ablauf von Bürgerbeteiligungsprozessen detailliert dargelegt wird und die in manchen Fällen auch Politik und Verwaltung binden. Wie unter anderem die Beispiele Heidelberg und Erlangen zeigen, kann die Bürgerschaft bereits in der Entwicklungsphase solcher Leitlinien involviert werden.

**INFOBOX 8**

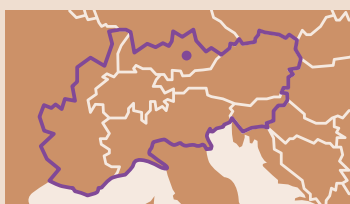
**CHARTRE DE LA PARTICIPATION CITOYENNE À ÉCHIROLLES**



Die Leitlinien partizipativer Demokratie wurden erstmals 2004-2005 vom Gemeinderat zusammen mit Bürgerinnen und Bürgern erarbeitet. Hervorzuheben ist, dass auch hinsichtlich der Überarbeitung der Charta der Partizipation Bürgerinnen und Bürger involviert wurden (im Jahr 2011) und dass man derzeit auf eine erneute Überarbeitung der Charta mittels Bürgerbeteiligungsprozessen hinsteuert.

**INFOBOX 9**

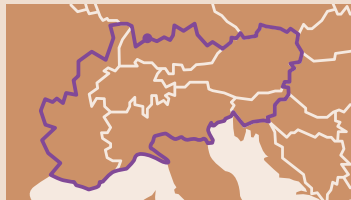
**GUTE BETEILIGUNG IN ERLANGEN**



Im Rahmen des Wettbewerbs „Zukunftsstadt“ haben Vertreterinnen und Vertreter aus der Bürgerschaft, der Politik, der organisierten Zivilgesellschaft und der Verwaltung in einem ganztägigen Workshop das Leitbild „Gute Bürgerbeteiligung in Erlangen“ entwickelt. Das Leitbild geht auf verschiedene Voraussetzungen erfolgreicher Beteiligungsformate ein und gibt in verschiedensten Sachgebieten ausführlich Auskunft über Instrumente, Methoden und Grenzen von Beteiligungsformaten auf kommunaler Ebene.

#### INFOBOX 10

##### DER FILDERSTÄDTER WEG

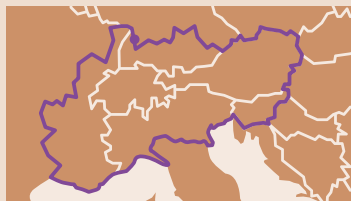


Die Spielregeln für die Bürgerinnen- und Bürgerbeteiligung in Filderstadt zeigen Rechte und Pflichten aller in Bürgerbeteiligungsprozesse und in den verschiedenen Phasen des Prozesses (Dialogphase, Dokumentation, Rückkopplungsphase) involvierten Akteurinnen und Akteure auf. Sie präzisieren, dass die Initiative zu Beteiligungsprozessen sowohl von der Bürgerschaft als auch von der Kommune ausgehen kann, jedoch vom Gemeinderat beschlossen werden muss.

Aufgrund der Tatsache, dass Beteiligungsverfahren verschiedene Verwaltungsbereiche involvieren, tagt seit 2004 zweimal jährlich die verwaltungsinterne und ämterübergreifende Arbeitsgruppe „Interessensgruppe Bürgerschaftliches Engagement“ (IGBE), die Beteiligungsverfahren in der Planungs- und Umsetzungsphase anregt und bei der Erarbeitung des Beschlusses (Details bzgl. Zeitplan, Personal-, Sach- und Finanzressourcen usw.) für einzelne Beteiligungsverfahren unterstützt.

#### INFOBOX 11

##### LEITLINIEN BÜRGERBETEILIGUNG, STADT HEIDELBERG



Die Leitlinien wurden vom „Arbeitskreis Leitlinien Bürgerbeteiligung“ bestehend aus Vertreterinnen und Vertretern der Bürgerschaft, des Gemeinderats und der Verwaltung erarbeitet, an den Oberbürgermeister überreicht und am 25. Juli 2012 einstimmig vom Gemeinderat beschlossen. Auch wurden am selben Datum die Satzung über die Verfahrensregeln bei Vorhaben im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats sowie die Verwaltungsvorschrift über Verfahrensregeln für Bürgerbeteiligung bei Vorhaben im Zuständigkeitsbereich des Oberbürgermeisters vom Heidelberger Gemeinderat beschlossen.

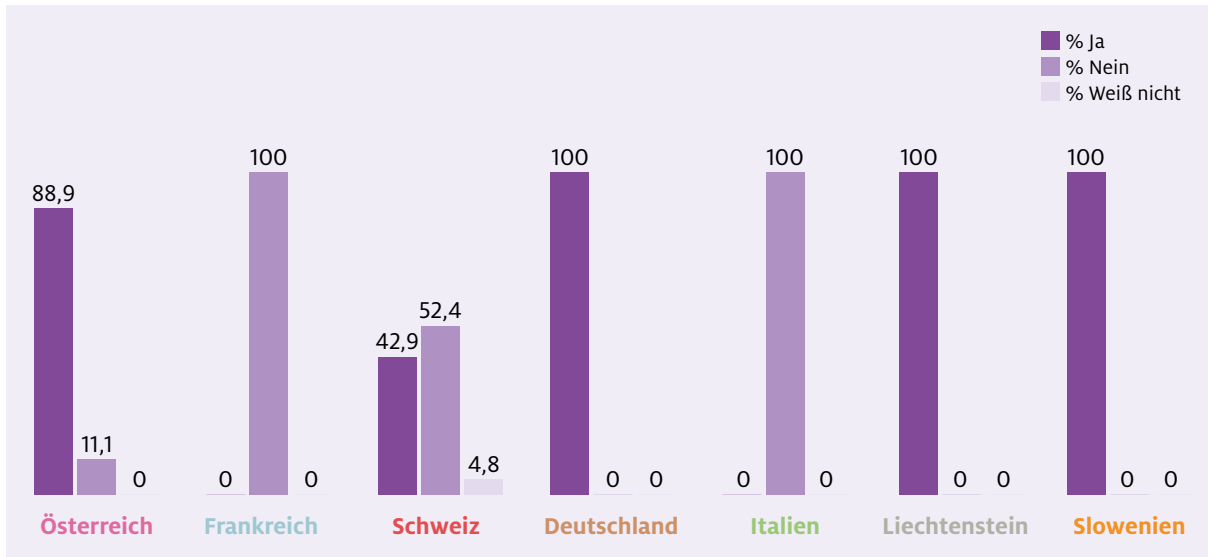
Leitlinien sowie Satzungen gehen ausführlich auf Zielsetzungen und Abläufe von Bürgerbeteiligungsverfahren ein, dessen Einrichtung auch von Bürgerinnen und Bürgern angeregt werden kann [§ 4(2)c der Satzung über die Verfahrensregeln bei Vorhaben im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats]. Die Leitlinien betonen, dass jeder Prozess aus einem Trialog besteht (verlässlich geregelte Zusammenarbeit von Einwohnerinnen und Einwohnern, Gemeinderatsmitgliedern und der Verwaltung). Die Leitlinien informieren detailliert über Planung, methodisches Vorgehen und Durchführung von Beteiligungsprozessen, sprechen die Kosten, die Verbindlichkeit ihrer Ergebnisse und die Wichtigkeit der permanent eingerichteten Koordinierungsstelle an. Des Weiteren veranschaulichen sie in ihren Anlagen beispielhaft das facettenreiche Aufgabenportfolio der Hauptakteure (Verwaltung, Öffentlichkeit, Politik) in allen Phasen von Beteiligungsprozessen (Planung, Umsetzung und Nachbereitung) (siehe Standardschema zur Verzahnung von Planungs-, Beteiligungs- und Entscheidungsprozessen). Des Weiteren erläutern sie im „Instrumentenkoffer“ diverse Methoden für Bürgerbeteiligung (Anlage 3).

Bevor es zur konkreten Einbindung der Bürgerschaft kommt, ist es für die Befragten essentiell, die einzelnen Projekte mit der Verwaltung abzustimmen und den Beteiligungsrahmen klar zu definieren (Stichwort Beteiligungsleitlinien/Spielregeln, siehe Infoboxen). Hierzu gehören unter anderem die Fragen der Beteiligungsart, der zu Beteiligenden und der genauen Absteckung des Mitbestimmungsausmaßes. Universallösungen gibt es laut der Interviewpartnerinnen und -partner keine. Jede Gemeinde muss letzten Endes für sich herausfinden, welche Art von Beteiligung in ihrem lokalen Kontext gut funktionieren kann (z.B. Moosburg, Weyarn, Lausanne). Für viele Gemeinden ist erfolgreiche Bürgerbeteiligung auch ein *learning-by-doing* Prozess (z.B. Heidelberg, Mals/Malles, Altdorf, Trient). Dies bedeutet natürlich nicht, dass man sich nicht an der Expertise anderer Gemeinden, oder überregionalen Netzwerken orientieren kann.

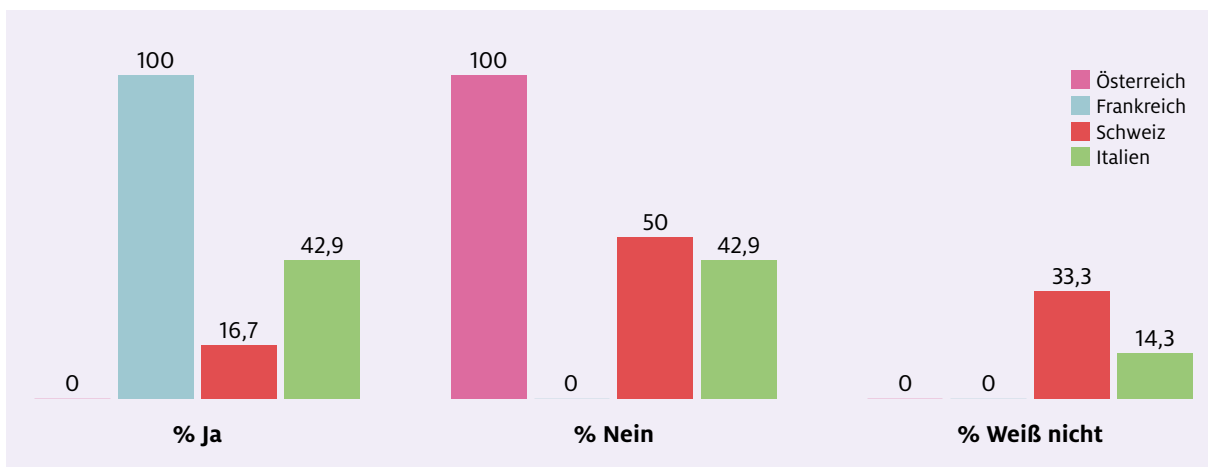
Die Trends, welche die Existenz von Ämtern, Büros oder Abteilungen auf regionaler Ebene in den Abbildungen 4 und 5 aufzeigen, bestätigen sich zum Großteil durch die Interviews der Gemeinden. So gibt der Großteil der österreichischen Gemeinden an, dass sie sich sehr gut von den Länderbüros unterstützt fühlen, sich für Expertise an diese richten können und die Zusammenarbeit hier sehr gut funktioniert. Im Gegensatz dazu bestätigen die italienischen Interviewpartnerinnen und -partner, dass sie in puncto Initiative und Expertise auf keine regionalen, fachspezifischen Strukturen zurückgreifen können (die einzige Ausnahme bildet Trient).



**Abbildung 4: Gibt es auf nationaler/regionaler Verwaltungsebene Büros oder Abteilungen, die sich mit partizipativer Demokratie beschäftigen?**



**Abbildung 5: Wenn nein, wäre es sinnvoll ein solches einzurichten?**



#### INFOBOX 12: PARTIZIPATIONSNETZWERKE UND DATENBANKEN

Participedia	<a href="http://www.participedia.net/">http://www.participedia.net/</a>
Liste von Handbüchern und Richtlinien zur partizipativen Demokratie	<a href="http://www.partizipation.at/handbuecher_leitfaeden.html">http://www.partizipation.at/handbuecher_leitfaeden.html</a>
ALDA - European Association for Local Democracy	<a href="http://www.alda-europe.eu/newSite/">http://www.alda-europe.eu/newSite/</a>
Partizipation & nachhaltige Entwicklung in Europa	<a href="http://www.partizipation.at/home.html">http://www.partizipation.at/home.html</a>
<b>Österreich</b>	
Ministerium für ein lebenswertes Österreich - Lokale Agenda 21	<a href="http://www.bmlfuw.gv.at/umwelt/nachhaltigkeit/lokale_agenda_21.html">http://www.bmlfuw.gv.at/umwelt/nachhaltigkeit/lokale_agenda_21.html</a>
nachhaltigkeit.at	<a href="http://www.nachhaltigkeit.at/">http://www.nachhaltigkeit.at/</a>

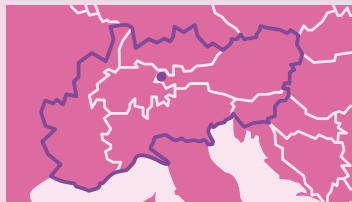
mitbestimmung.cc	<a href="http://mitbestimmungtirol.blogspot.it/">http://mitbestimmungtirol.blogspot.it/</a>
Zukunftsorte	<a href="http://www.zukunftsorte.at/">http://www.zukunftsorte.at/</a>
Raumordnung und Regionalpolitik in Niederösterreich - Bürgerbeteiligungs-Assistent	<a href="http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=352&amp;no_cache=1">http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=352&amp;no_cache=1</a>
<b>Frankreich</b>	
démocratie & participation	<a href="http://www.participation-et-democratie.fr/fr/content/accueil">http://www.participation-et-democratie.fr/fr/content/accueil</a>
cités territoires gouvernance	<a href="http://www.citego.org/index_en.html">http://www.citego.org/index_en.html</a>
<b>Deutschland</b>	
Netzwerk Bürgerbeteiligung	<a href="http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/">http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/</a>
Netzwerk kommunale Partizipationsbeauftragte	<a href="http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/beteiligungsorientierte-verwaltung/netzwerk-kommunale-partizipationsbeauftragte/">http://www.netzwerk-buergerbeteiligung.de/kommunale-beteiligungspolitik-gestalten/beteiligungsorientierte-verwaltung/netzwerk-kommunale-partizipationsbeauftragte/</a>
Stiftung Mitarbeit	<a href="http://www.mitarbeit.de/">http://www.mitarbeit.de/</a>
Wegweiser Bürgergesellschaft	<a href="http://www.buergergesellschaft.de/">http://www.buergergesellschaft.de/</a>
BertelsmannStiftung - Bürgerbeteiligung	<a href="http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/demokratie-gestalten/buergerbeteiligung/">http://www.bertelsmann-stiftung.de/de/themen/demokratie-gestalten/buergerbeteiligung/</a>
Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V.	<a href="https://www.vhw.de/">https://www.vhw.de/</a>
Politik.de Das Beteiligungsportal	<a href="https://www.politik.de/politikde/de/home">https://www.politik.de/politikde/de/home</a>
Nachhaltige Bürgerkommune	<a href="http://nachhaltige-buergerkommune.de/hp1/Startseite.htm">http://nachhaltige-buergerkommune.de/hp1/Startseite.htm</a>
Bundeszentrale für politische Bildung	<a href="http://www.bpb.de/">http://www.bpb.de/</a>
Allianz für Beteiligung	<a href="http://allianz-fuer-beteiligung.de/aktuelles/">http://allianz-fuer-beteiligung.de/aktuelles/</a>
<b>Italien</b>	
Laboratorio della Sussidiarietà	<a href="http://www.labsus.org/">http://www.labsus.org/</a>
Astrid	<a href="http://www.astrid-online.it/democrazia-istituzioni/forme-e-st/index.html#">http://www.astrid-online.it/democrazia-istituzioni/forme-e-st/index.html#</a>
Cittadini Attivi	<a href="http://www.cittadiniattivi.it/finalita.asp">http://www.cittadiniattivi.it/finalita.asp</a>
Partecipazione	<a href="http://partecipazione.formez.it/">http://partecipazione.formez.it/</a>
Südtiroler Bildungszentrum - Netzwerk Partizipation	<a href="http://www.sbz.it/netzwerk-partizipation/">http://www.sbz.it/netzwerk-partizipation/</a>
Biblioteca della Assemblée legislativa della Regione Emilia-Romagna - Democrazia partecipativa	<a href="http://www.assemblea.emr.it/biblioteca/servizi-documentazione/bibliografie-tematiche/societa/teoria-politica/democrazia-partecipativa">http://www.assemblea.emr.it/biblioteca/servizi-documentazione/bibliografie-tematiche/societa/teoria-politica/democrazia-partecipativa</a>
<b>Liechtenstein</b>	
Symbiose Gemeinschaft	<a href="http://www.symbiose.li/wpsymbiose/">http://www.symbiose.li/wpsymbiose/</a>
<b>Slowenien</b>	
Inštitut za elektronsko participacijo	<a href="http://www.inepa.si/index.php">http://www.inepa.si/index.php</a>
Umanotera	<a href="https://www.umanotera.org/">https://www.umanotera.org/</a>
<b>Schweiz</b>	
Schweizerischer Gemeindeverband	<a href="http://www.chgemeinden.ch/de/index.php">http://www.chgemeinden.ch/de/index.php</a>
in comune	<a href="http://www.in-comune.ch/in-comune/">http://www.in-comune.ch/in-comune/</a>
Netzwerk Altstadt	<a href="http://netzwerk-altstadt.ch/Netzwerk_Altstadt/Netzwerk_Altstadt.html">http://netzwerk-altstadt.ch/Netzwerk_Altstadt/Netzwerk_Altstadt.html</a>

#### 2.4.4 Aussagen zu Erstinformation und Kontaktaufnahme mit den Bürgerinnen und Bürgern

Sehr unterschiedliche Herangehensweisen wählen die Gemeinden in der Information und Einladung zu Beteiligungsprozessen, was auch nicht unwesentlich vom gewählten Beteiligungsverfahren abhängt. Ein in mehreren Interviews gelobter Informationsweg ist die Vorhabenliste basierend auf dem Heidelberger-Modell.<sup>6</sup> In einer solchen Liste sammeln Gemeinden sämtliche Projekte ihrer Einflussbereiche und informieren darüber hinaus, ob diese mit Bürgerbeteiligung oder ohne stattfinden werden. Darüber hinaus wurden sowohl die traditionelleren Informationswege des Postwurfs und des Anschlags am Gemeindebrett genannt, als auch die Information über Gemeindewebsites oder soziale Medien und sogar das persönliche Gespräch. Nach Aussage mancher Gemeinden reichen diese Informationswege aus, entweder weil sie nach eigener Einschätzung auch so ein ausgewogenes Gesellschaftsbild für die Beteiligungsprozesse gewinnen, oder weil sie der Meinung sind, Beteiligung sollte auf freiwilliger Information beruhen und die „die kommen, sind dann auch die Richtigen“ (nach dem *Open Space* Format; Owen 2008). Die Erfahrungswerte anderer Gemeinden haben ergeben, dass sie über diese Informationswege nicht alle Gesellschaftsgruppen erreichen und die geplanten Beteiligungsverfahren so kein repräsentatives Gesellschaftsbild widerspiegeln würden. Eine Beteiligungsmethode, die dies versucht zu umgehen ist der Bürgerrat, der zum Beispiel in Steinberg am Rofan stattfand, und dessen Ablauf das Land Vorarlberg mit einer Richtlinie näher definiert. Für diese Methode werden Bürgerinnen und Bürger zufällig ausgewählt und eingeladen an einem zeitlich absteckten Diskussionsformat teilzunehmen.

##### INFOBOX 13

##### VORARLBERGER BÜRGERRAT



Die Vorarlberger Landesverfassung verweist in Artikel 1, Absatz 4 neben den Formen der direkten Demokratie (Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen) auch auf andere Formen der partizipativen Demokratie. Mit jenen Formen ist der Bürgerrat gemeint. Bürgerräte fußen auf dem Prinzip des offenen Dialogs, der zwar nicht unmittelbar auf die Setzung von Normen ausgerichtet ist, aber eine reichhaltige Palette von Argumenten und Ideen für die Setzung von Normen mit sich bringen soll, die ohne das Abhalten eines Bürgerrates (im Regelfall 12-16 nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Personen, die sich 1,5 Tage mit einer Fragestellung bzw. Sachlage auseinandersetzen) nicht zutage gekommen wären.

Die Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten definiert Näheres zu Zielen, Ablauf und Wirkung eines Bürgerrates. Hervorzuheben ist, dass die Einrichtung eines Bürgerrates auch mittels einer Unterschriftensammlung von 1.000 Bürgerinnen und Bürgern erwirkt werden kann. Das Vorarlberger Büro für Zukunftsfragen spielt eine tragende Rolle bei der Abwicklung von Bürgerräten und fungiert als Dreh- und Angelpunkt.

Filderstadt, mit Unterstützung des vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V., nutzt ein sozialmilieu-spezifisches Auswahlverfahren,<sup>7</sup> das ebenfalls die gesellschaftliche Repräsentativität der Prozessergebnisse sicherstellen soll. Andere Gemeinden, schlagen die Einbindung von Multiplikatoren und Interessensgruppen vor, um an andere sonst schwer erreichbare Interessensgruppen heranzutreten (z.B. Heidelberg, La Chaux-de-Fonds, Bern).

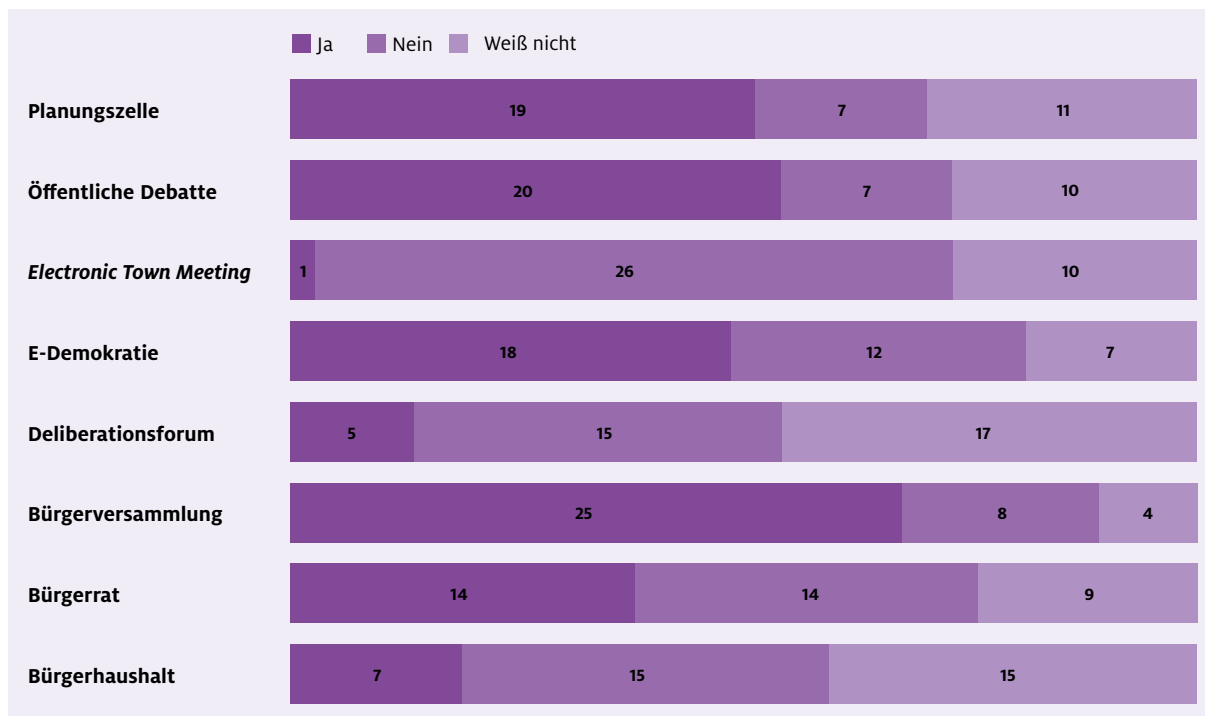
#### 2.4.5 Aussagen zum Ablauf der Prozesse und der Umsetzung der Ergebnisse

Wie bereits erwähnt, geht aus den Gemeindeinterviews hervor, dass erfolgreiche Bürgerbeteiligung auch kontextgebunden ist und vielfältig ausgestaltet werden kann. Vom Großteil der Gemeinden wird allerdings auch angegeben, dass es ausschlaggebend für den nachhaltigen Erfolg von Bürgerbeteiligung ist, die Bürgerinnen und Bürger mit dem Ausmaß ihrer Einflussmöglichkeiten bekannt zu machen, dass die Prozesse realistische Umsetzungsmöglichkeiten bieten und dass während des gesamten Prozesses transparent von Politik und Verwaltung kommuniziert wird.

<sup>6</sup> Siehe: <http://ww2.heidelberg.de/vorhabenliste/#>

<sup>7</sup> Siehe: Sinus Mileus, <https://www.vhw.de/forschung-und-politik/gesellschaftliche-vielfalt-und-kohaesion/milieus-in-der-stadtentwicklung/>

**Abbildung 6: Anwendung partizipativ-demokratischer Instrumente in den (sub-)nationalen Einheiten<sup>8</sup>**

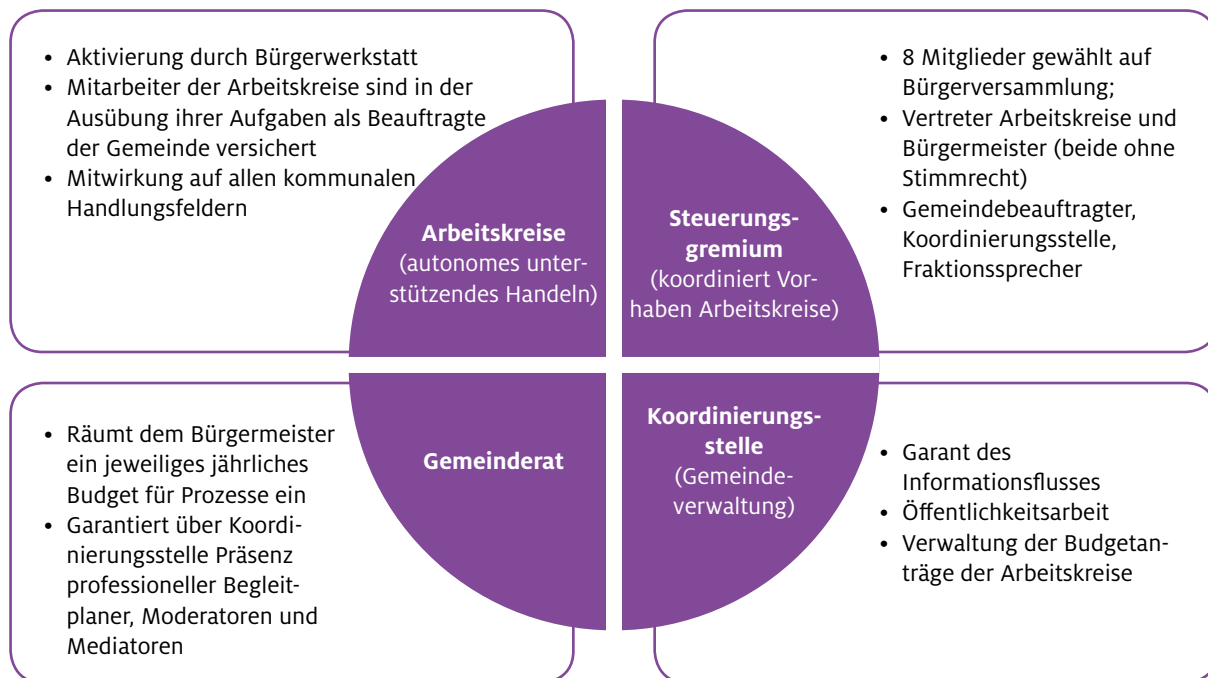


Sowohl die Antworten der Staats- und Landesbeamtinnen und -beamten, als auch die der Gemeinden lassen keinen klaren Rückschluss auf die besondere Eignung einzelner, genereller Politikfelder für Beteiligungsprozesse zu. Angemerkt wurde hier, dass viele Prozesse entweder Politikfelder übergreifend ausgerichtet sind, oder nur einen kleinen Teilbereich abdecken. Der Rahmen der einzelnen Projekte scheint für viele eine größere Rolle zu spielen, als der Fachbereich in dem diese stattfinden. Einzelne Projekte, die in vielen der interviewten Gemeinden und besonders in Österreich erfolgreich abgeschlossen wurden, sind Beteiligungsverfahren in der Erstellung von Leitbildern oder Zukunftsprofilen (z.B. Leogang, Munderfing, Moosburg) und konkrete Dorf- und Stadtbildgestaltungsprojekte, wie zum Beispiel die Einbeziehung von Familien und Kindern in die Gestaltung von Spielplätzen (z.B. Moosburg, Erlangen, Filderstadt).

Während speziell entwickelte Verfahren der partizipativen Demokratie den erfolgreichen Ablauf von Beteiligungsverfahren fördern können und nach Einschätzung der Landesbeamtenschaft zum Teil auch genutzt werden (siehe Abbildung 6), beschränkt sich erfolgreiche Bürgerbeteiligung nicht ausschließlich auf sie. Ein gutes Beispiel liefern hier wieder die Arbeitskreise der Gemeinde Weyarn, die verschiedene Beteiligungsaspekte in sich vereinen und in Teilen über die reine Deliberation hinausgehen. So wird diesen Arbeitskreisen zum Beispiel ein jährliches Budget zugeteilt, über welches sie für kleinere Projekte verfügen können. Sie sind Dreh- und Angelpunkt des Weyarner Zwei-Säulen-Entscheidungsprinzips (herkömmliche repräsentative und ergänzende partizipative Entscheidungsfindung).

<sup>8</sup> Die Werte zeigen an, wie oft die jeweilige Option in den Fragebögen gewählt wurde.

**Abbildung 7: Graphische Darstellung des Weyarner Bürgerbeteiligungsmodells (eigene Ausarbeitung)**



#### 2.4.6 Aussagen zur teilnehmenden Bürgerschaft

Wie bereits oben erwähnt, gewichten die Gemeinden die gesellschaftliche Repräsentativität der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an partizipativen Prozessen unterschiedlich. In den Gemeinden, in denen die Befragten die verstärkte Teilnahme bestimmter Bevölkerungsgruppen wahrnehmen, zeichnen sich deutliche Trends ab. Handelt es sich um einen offenen Prozess zu dem die gesamte Gemeindebevölkerung eingeladen wird, so sind die Teilnehmenden hauptsächlich diejenigen, die sich ansonsten auch schon verstärkt aktiv ins Gemeindeleben einbringen („die, die sich immer beteiligen“), zum Beispiel aktive Vereinsmitglieder, aber verstärkt auch die Altersgruppe der 40-60 Jährigen, der Seniorinnen und Senioren und Zugehörige des sozialökologischen und des Performer Milieus (z.B. Wolkersdorf, Ajdovščina, Teufen, Filderstadt, Wies). Einige Gemeinden beobachten außerdem, dass in deliberativen Beteiligungsverfahren der Frauenanteil unter den Beteiligten überwiegt (z.B. Wien, Hohenweiler, Wolkersdorf).

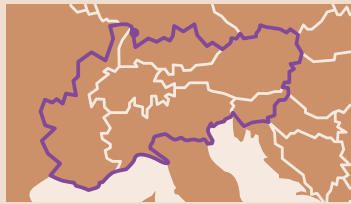
Des Weiteren ist Beteiligung stark themenabhängig (z.B. Köniz, Bern, Weyarn) und zu denen, die sich auch sonst beteiligen, kommen in vielen Prozessen Personen, die von dem konkreten Projekt direkt betroffen sind (z.B. Moosburg). Dies trifft allerdings nicht auf alle Bevölkerungsgruppen zu und Migranten sind selbst bei Themen, die von direktem Belang für sie sind, kaum zur Beteiligung zu bewegen (z.B. Erlangen, Filderstadt, Heidelberg). Eine weitere unterrepräsentierte Bevölkerungsgruppe ist die der Jugendlichen und jungen Erwachsenen, worauf wir unten näher eingehen werden. Wie bereits oben erwähnt, betonen die Gemeinden, dass man sich diese Schwierigkeiten bereits in der Vorbereitung auf die Prozesse bewusst machen sollte, damit man ihnen, sollte dies gewünscht sein, zum Beispiel durch verstärkte Mobilisierung von Interessensvertreterinnen und -vertretern oder gesonderten Einladungen zuvorkommt.

#### 2.4.7 Aussagen zur Rolle von Politik und Verwaltung

Besonders betont haben einige Interviewte, dass politische Entscheidungsträgerinnen und -träger sich als nicht-neutrale Personen der Diskussion enthalten und auch wichtige Aufgaben, wie die Moderation von Prozessen neutralen, geschulten Personen überlassen sollten (z.B. La Chaux-de-Fonds, Celle Ligure, Trento, Wien). Für kleinere Gemeinden kann eine externe Prozessbegleitung allerdings auch eine große finanzielle Hürde darstellen. Die Gemeinde Hohenweiler (Vorarlberg) schlägt hier die weitere Institutionalisierung von deliberativen Beteiligungsprozessen vor, in dem Gemeindeverwalterinnen und -verwalter in Kursen an der Verwaltungsakademie auf die Begleitung von Beteiligungsprozessen vorbereitet werden.

#### INFOBOX 14

#### DIE "LERNENDE VERWALTUNG" HEIDELBERG (SIEHE FACTSHEET STADTERNEUERUNG)



In der Stadtverwaltung Heidelbergs befasste sich eine Arbeitsgruppe mit der Frage, wie ein idealtypischer Verlauf eines Beteiligungsprojektes aus der Sicht der Verwaltung aussehen könne. Das daraus entstandene Prozessablaufschema gilt als Arbeitshilfe für die Durchführung einzelner Beteiligungsprozesse und wird punktuell adaptiert. In den Leitlinien für mitgestaltende Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg heißt es in Anlage 2, dass man als „Lernende Verwaltung“ in jedem Bürgerbeteiligungsprozess Erfahrungen sammelt, um die Projektarbeit kontinuierlich zu optimieren. Darunter fällt auch die Fortschreibung des Ablaufschemas.

Neben der Koordinierungsstelle für Bürgerbeteiligung, die vom Oberbürgermeister innerhalb der Verwaltung eingerichtet wird, sieht die Satzung über die Verfahrensregeln bei Vorhaben im Zuständigkeitsbereich des Gemeinderats auch die Einrichtung projektbezogener Koordinationsbeiräte vor [§ 6 (3)], indem sowohl die Bürgerschaft als auch die Verwaltung vertreten sein soll; eine Mustergeschäftsordnung für projektbezogene Koordinationsbeiräte ist der Satzung in Anlage beigefügt.

Darüber hinaus hoben die Interviewpartnerinnen und -partner vermehrt hervor, dass politische Profilierung und daraus entstehende Scheinprozesse unbedingt zu vermeiden seien, da diese einem der Ziele der Bürgerbeteiligung, die Politik(er)verdrossenheit zu bekämpfen, direkt entgegenwirken (z.B. Wies, Dornbirn, Leogang). Die aktive Rolle der Politik lokalisieren die Befragten daher zum Großteil im Anstoßen von Prozessen, also vor der eigentlichen Beteiligung und in den späteren Entscheidungen für oder gegen die Umsetzung von Beteiligungsergebnissen (z.B. Trient, Celler Ligure, La Chaux-de-Fonds), aber auch als wichtige Zuhörer während der Prozesse (z.B. Wien, Wies).

Wie sowohl die Ergebnisse der Befragung der regionalen Beamten, als auch die Auswertung der Gemeindeinterviews ergeben, wird der Rolle der Verwaltung in Beteiligungsprozessen große Bedeutung zugesprochen. So schätzen 72,9% der befragten regionalen Beamtinnen und Beamten die Rahmenbedingung Unterstützung seitens der Verwaltung als starken Faktoren für die Umsetzung von Beteiligungsprozessen ein und eine knappe Mehrheit darüber hinaus auch die Erfahrung und das Wissen innerhalb der Verwaltung (Abbildung 3). Die Gemeinden betonen allerdings auch die Schwierigkeiten in diesem Bereich. Tendenziell scheinen Gemeindeverwaltungen deliberativen Beteiligungsverfahren eher kritisch gegenüber zu stehen, was die Befragten in Zusammenhang mit stark erhöhtem Arbeitsaufwand, als auch Skepsis gegenüber der fachlichen Expertise der Bürgerschaft und Umsetzbarkeit der erzielten Ergebnisse bringen (z.B. Erlangen, Hohenweiler). Es wird deswegen, wie bereits erwähnt, als besonders wichtig eingeschätzt, die Projektvorhaben mit Bürgerbeteiligung stets in enger Zusammenarbeit mit der Verwaltung auszuarbeiten und abzustimmen, aber auch zu versuchen einen Beteiligungskulturwandel nicht nur in der Bürgerschaft, sondern auch in der Verwaltung zu erreichen (z.B. Erlangen).

Politik und Verwaltung wird somit eine essentielle Rolle im nachhaltigen Erfolg von Beteiligungsprozessen zugesprochen. Ein wichtiges Augenmerk legen die Befragten, wie bereits erwähnt, vor allem auf die Umsetzbarkeit von Ergebnissen, als auch auf die Transparenz im Umgang mit diesen. Als erster wichtiger Punkt wird hier das Erwartungsmanagement genannt. Die Bürgerinnen und Bürger müssen sich von vorneherein im Klaren darüber sein, was ihre Mitarbeit und Mitgestaltung bedeutet/bedeuten kann. Vermehrt betont wird auch, dass es ebenfalls wichtig ist von Beginn an zu kommunizieren, dass die Entscheidungsgewalt der politischen Vertreterinnen und Vertreter durch deliberative Prozesse in den meisten Fällen nur ergänzt und nicht ersetzt wird. Die Nichtumsetzbarkeit der von Bürgerinnen und Bürgern mühsam erarbeiteten Ergebnisse führt laut der Befragten zu Frustration und dazu, dass Bürgerinnen und Bürger nicht wieder an Beteiligungsprozessen teilnehmen (z.B. Herisau, Erlangen).

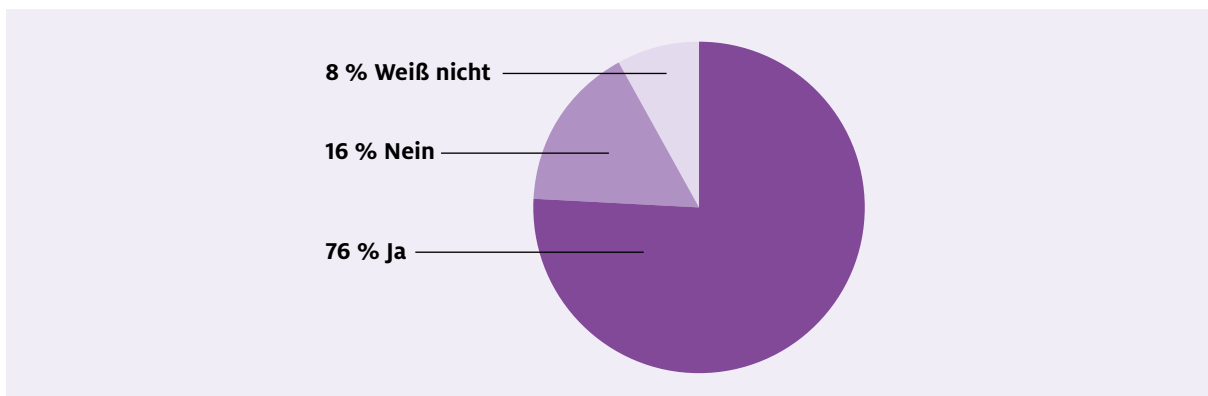
Als Lösungsmöglichkeiten dieser Problematiken nannten die Gemeinden, wie bereits oben erwähnt, klar definierte Beteiligungsrahmen (z.B. Ajdovščina, Maribor, Munderfing, Bern), kleinere Teilprojekte, deren Umsetzung wahrscheinlich und zeitnah möglich ist (Stichwort Vermeidung von Wunschkatalogen/-konzerten, Mals/Malles, Wolkersdorf, Köniz, Wies), die Einbindung von Fachexpertinnen und -experten, welche die Umsetzbarkeit der Ergebnisse direkt einschätzen können (z.B. Heidelberg, Erlangen), als auch den Austausch zu Zwischenergebnissen mit politischen Vertreterinnen und Vertretern, die daraufhin weitere Bedingungen an die Projektergebnisse stellen können (z.B. Weyarn, Wien). Sollte es dann dennoch zu nicht umsetzbaren Prozessergebnissen kommen, ist vor allem Transparenz der Entscheidung gegen die Empfehlungen der Bürgerschaft und generell auch die ausführliche Kommunikation dieser wichtig (z.B. Wien, Leogang). Darüber hinaus wurde mehrfach erwähnt, dass der persönliche Kontakt sowohl zwischen Politik und Bürgerinnen, als auch Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern immer noch einen hohen Stellenwert genießt und digitale Kommunikation die Qualität des persönlichen Austauschs nicht erreicht (z.B. Dornbirn, Maribor).



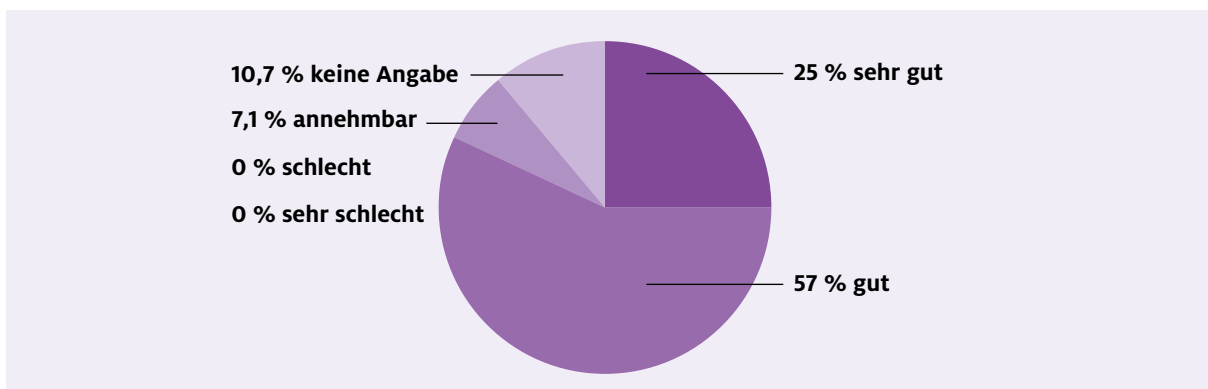
## 2.5 JUGENDBETEILIGUNG

In diesem Kapitel des Berichts werden die Aussagen der Befragten aller Ebenen zu Jugendprozessen näher beleuchtet und die am häufigsten von ihnen identifizierten Herausforderungen und Lösungsansätze vorgestellt. Als Jugendliche oder junge Erwachsene definieren die Projektpartner Menschen im Alter von 14-25 Jahren. Einige besonders gut funktionierende und innovative Beispiele von Jugendbeteiligungsmethoden werden in den nachfolgenden Factsheets präsentiert. In vielen Fällen wird Jugendbeteiligung durch speziell auf Jugendliche zugeschnittene Beteiligungsverfahren durchgeführt. Auch wenn viele der gesammelten Daten dies bestätigen, bedeutet es allerdings nicht, dass Jugendbeteiligung nur in diesen stattfindet. Partizipative Prozesse sind meist der gesamten Öffentlichkeit zugänglich, also auch der Jugend, und kann diese auch erfolgreich einbinden. Wie es auch bei den generellen Beteiligungsprozessen der Fall war, ist auch Jugendbeteiligung ein Sammelbegriff, der verschiedene Bedeutungen in den verschiedenen Kontexten haben kann. Dieser Teil legt das Augenmerk auf innovative institutionelle Herangehensweisen von Gemeinden an Jugendbeteiligung.

**Abbildung 8<sup>9</sup>: Gab es in ihrem Staat/Land/Kanton/Region in den letzten fünf Jahren partizipative Prozesse, die insbesondere die Beteiligung von jungen Erwachsenen (14-25 Jahre) zum Ziel hatten?**



**Abbildung 9: Wie würden Sie die Erfahrungen mit partizipativen Prozessen für junge Erwachsene bewerten?**



Die Antworten der Fragebögen zeigen, dass Elemente der Jugendpartizipation schon in weiten Teilen des Alpenraums Einkehr gefunden haben (siehe Abbildung 8). Die Beamtinnen und Beamten der regionalen Ebenen schätzen die Erfahrungen mit Prozessen für junge Erwachsene generell sehr positiv ein (Abbildung 9).

Auch die Gemeinden, die als gute Beispiele innovativer Bürgerbeteiligungsmethoden untersucht wurden, haben vielfältige Erfahrungen im Bereich der Jugendbeteiligung gemacht. Anders als in generellen Beteiligungsprojekten, formulieren die Befragten der Interviews die Ziele von Jugendbeteiligung weniger als die der politischen Teilhabe, Legitimation oder Konsensfindung, sondern verstärkt als die der Mitgestaltung ihres Lebensraums, der Identifikation mit diesem und die der politischen Bildung (z.B. Gland, Altdorf).

<sup>9</sup> Abbildung 8 und 9 zeigen die Fragebogenantworten der regionalen Beamtinnen und Beamten sowie Sloweniens und Liechtensteins.

## 2.5.1 Mobilisierung und Kontaktaufnahme

Wie bereits in 2.4.6 erwähnt, werden Jugendliche und junge Erwachsene in vielen Interviews als für generelle Bürgerbeteiligungsprozesse besonders schwer erreichbare Bevölkerungsgruppe identifiziert, die sich, trotz der Wichtigkeit ihrer breiten Beteiligung, nur mühsam motivieren und mobilisieren lassen (z.B. Erlangen, Hohenweiler, Ajdovščina). Besonders Jugendliche, die sich nicht bereits anderweitig, zum Beispiel im Vereinsleben, engagieren sind für Gemeinden sehr schlecht greifbar (z.B. Zell am Ziller). Ähnlich wie bei anderen schwer erreichbaren Bevölkerungsgruppen betonen die Gemeinden auch bei jungen Erwachsenen die Wichtigkeit innovativer Wege der Kontaktaufnahme, welche die Realität dieser Bevölkerungsgruppe berücksichtigen (z.B. Maribor, Heidelberg, Bern, Herisau). Der Einsatz von Multiplikatoren, Vertrauten und Interessensvertreterinnen und -vertretern scheint auch hier essentiell. Am häufigsten nennen die Gemeinden in diesem Kontext die Schule, die einen beträchtlichen Teil des Lebensinhalts von jungen Erwachsenen darstellt (z.B. Dornbirn, Wien, Filderstadt). Auch finden sich Multiplikatoren in organisierten Freizeitgestaltungsmöglichkeiten über Vereine und ehrenamtliches Engagement, obwohl hier die bereits oben erwähnte Schwierigkeit besteht, dass hierdurch nur Jugendliche und junge Erwachsene mobilisiert werden können, die in diesen Bereichen ohnehin bereits aktiv sind (z.B. Leogang, Wolkersdorf). Als weitere Multiplikatoren werden Jugend- und Sozialarbeiterinnen und -arbeiter und auch andere, bereits engagierte Jugendliche genannt. Die Erfahrungswerte der Gemeinden zeigen dann, dass die Kontaktaufnahme zu Jugendlichen über traditionelle Kommunikationswege der Gemeinden, wie Postwurf oder Gemeindeblatt/-brett nicht funktionieren. Um junge Erwachsene zu erreichen braucht es kreative, aufmerksamkeitsregende Einladungen, die über die Kommunikationswege dieser Altersgruppe laufen (z.B. Hohenweiler, Dornbirn, Filderstadt). Da diese sich im digitalen Zeitalter rasch ändern und sogar in der Altersgruppe von 14-25 Jahren sehr unterschiedliche Kommunikationswege genutzt werden, ist auch im Jugendbereich die Zielgruppen-gerichtete Beteiligungsvorbereitung essentiell (z.B. Dornbirn und Heidelberg). Diese sollte wenn möglich die Expertise bereits mobilisierter junger Erwachsener nutzen (z.B. Heidelberg, Mouans-Sartoux).

## 2.5.2 Themenfindung und Prozessgestaltung

Wie bereits erwähnt, haben einige Gemeinden die Erfahrung gemacht, dass die Involvierung von Jugendlichen in generellen deliberativen Beteiligungsprozessen nur schlecht funktioniert und einen erheblichen Aufwand für die Gemeinden darstellt (z.B. Herisau). Andere Gemeinden hingegen, stellten fest, dass junge Erwachsene sich sehr aktiv in den allgemeinen Beteiligungsmöglichkeiten einbrachten (z.B. Mals/Malles und Genua). Nichtsdestotrotz nehmen viele Gemeinden den Lösungsweg gesonderte Beteiligungsprozesse speziell für Jugendliche zu etablieren. Oft greifen sie auch auf Jugendgremien, die an repräsentativ-demokratische Beteiligungsformate angelehnt sind, wie Jugendparlamente oder Gemeindejugendräte zurück, um von diesen die Stimme der Jugend vertreten zu lassen (z.B. Schweizer Jugendparlamente, Filderstadt), die aber von anderen Gemeinden als nicht sehr erfolgreiche Beteiligungsmodelle eingeschätzt werden (z.B. Mals/Malles, Moosburg). Ein weiterer Punkt, der auch für generelle, deliberative Beteiligung gilt, von den Befragten aber auch im Jugendbereich wiederholt und nachdrücklich betont wird, ist die politische Ernsthaftigkeit der Prozesse. Da insbesondere auch Jugendpartizipation die Zielsetzung der politischen Bildung verfolgt, sind politisch-motivierte Scheinprozesse unbedingt zu vermeiden, um der Entstehung von Politikverdrossenheit bereits im Jugendalter vorzubeugen (z.B. Mals/Malles, Heidelberg, Dornbirn).

Ein starker Trend zeichnet sich in den Themen ab, die mit Jugendpartizipation behandelt werden. Aus der Erfahrung heraus, dass Jugendliche sich am besten für Themen ihrer augenblicklichen Interessenslagen begeistern lassen (z.B. Wien, Herisau), was in vielen Fällen Gestaltung der Freizeitmöglichkeiten bedeutet (z.B. Trient, Zell am Ziller), scheinen viele Gemeinden ihre Ressourcen für Projekte mit jungen Erwachsenen auf diese Themenbereiche zu reduzieren. Auch in den Gemeinden, in denen die Beteiligungsformate die Selbstorganisation der jungen Erwachsenen erlauben, werden vermehrt Projekte dieser Themengebiete angestoßen (z.B. Weyarn). Die jugendliche Selbstorganisation in Beteiligungsformaten stellen diese Gemeinden auch in Zusammenhang mit der Förderung von Verantwortungsbewusstsein. Einige Gemeinden geben den jungen Erwachsenen auch die Verantwortung über kleinere Projektbudgets (z.B. Weyarn, Köniz), was sich auch positiv auf die Motivation der jungen Erwachsenen für Beteiligungsprozesse auswirken (z.B. Lausanne).

Als besonders wichtig stufen die Gemeinden die zeitliche Begrenzung einzelner Projekte und die schnelle Umsetzbarkeit dieser im Jugendbereich ein. Zum einen, da dieses dem Interessensverlust seitens der Jugend am Prozessverlauf selber vorbeugen kann und zum anderen, da sich die Lebenswelt der jungen Erwachsenen so rasch ändert, dass man Gefahr läuft, dass die Umsetzung der Ergebnisse sonst für die Prozessbeteiligten selbst eventuell nicht mehr relevant sind (z.B. Dornbirn, Wien, Échirolles). Andersherum stellt der Erfolg und die Umsetzung ihrer erarbeiteten Ergebnissen eine große Motivation für die Jugendlichen zur weiteren Beteiligung dar (z.B. Wolkersdorf).

## INFOBOX 15: JUGENDBETEILIGUNG – NETZWERKE UND ORGANISATIONEN

### Europa

Europäische Kommission - Jugend [https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/civil-society\\_en](https://ec.europa.eu/youth/policy/youth-strategy/civil-society_en)

### Alpenraum

CIPRA - Leben in den Alpen <http://www.cipra.org/en/youth>  
Bericht zur Jugendbeteiligung in den Alpen [www.cipra.org/en/youth/youthbrochure.pdf/inline-download](http://www.cipra.org/en/youth/youthbrochure.pdf/inline-download)

### Österreich

Raumordnung und Regionalpolitik in Niederösterreich - Fokus Jugend <http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=375>

ARGE Partizipation <http://www.jugendbeteiligung.at/>

Landesjugendreferat Burgenland <http://www.ljr.at/workshops-projekte/deine-gemeinde-jungaktivinnovativ/>

JAM - Jugend Arbeit Mobil <http://jugendarbeit-mobil.at/wp/>

Jugendportal Land Tirol <https://www.mei-infoeck.at/>

aktivwerden.at <http://aktivwerden.at/>

Die Zukunft in Deiner Gemeinde <https://jugendvorort.org/>

Jugendwegweiser <http://www.jugendwegweiser.at/>

### Schweiz

Kinder- und Jugendpolitik Schweiz <https://www.kinderjugendpolitik.ch/>

DOJ - Dachverband offene Kinder- und Jugendarbeit Schweiz <http://www.doj.ch/>

infoclick.ch - Kinder- und Jugendförderung Schweiz <https://www.infoclick.ch/schweiz/>

easyvote <https://www.easyvote.ch/de/home/>

### Italien

Südtiroler Jugendring <http://www.jugendring.it/>

trentogiovani.it <http://www.trentogiovani.it/>

### Frankreich

anacej - association nationale des conseils d'enfants et de jeunes <http://anacej.asso.fr/>

ProVox <http://provox-jeunesse.fr/>

### Liechtenstein

aha Liechtenstein <http://www.aha.li/>

### Slowenien

Mladinski Svet Slovenije <http://mss.si/>

### Deutschland

Servicestelle Jugendbeteiligung <https://www.servicestelle-jugendbeteiligung.de/>

Bayerischer Jugendring <https://www.bjr.de/themen/partizipation-und-demokratie/gelingende-jugendbeteiligung.html>

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg [https://www.lpb-bw.de/jugendbeteiligung\\_jugendpolitik.html](https://www.lpb-bw.de/jugendbeteiligung_jugendpolitik.html)

Bundesnetzwerk Kinder- und Jugendbeteiligung <https://www.dkhw.de/ueber-uns/buendnisse/bundesnetzwerk-kinder-und-jugendbeteiligung/>

### 2.5.3 Kontinuität und Nachhaltigkeit

Für die Jugendpartizipation, wie auch für die Jugendarbeit in den Gemeinden generell, stellt die sich schnell verändernde Lebenswelt der jungen Erwachsenen eine besondere Herausforderung dar, da die Interessensgebiete der Jugendlichen sich kontinuierlich ändern und der Generationenwechsel innerhalb der Zielgruppe schleunig stattfindet (z.B. Teufen, Hohenweiler). Ein weiteres Problem, das die Gemeinden in diesem Bereich festgestellt haben, ist, dass junge Erwachsene sich vermehrt in Freundeskreisen, oder Cliquen engagieren und Beteiligungsverfahren dadurch zwar im positiven Sinne als Möglichkeiten der sozialen Zusammenkunft nutzen (z.B. Lausanne), dies aber auch dazu führen kann, dass der Jugendpartizipation ein Großteil ihrer engagierten Jugendlichen zur gleichen Zeit wegbricht (z.B. Zell am Ziller). Für den Erfolg von Jugendbeteiligung schlagen die Gemeinden vor, dass die Schnelllebigkeit der Jugend durch institutionelle Kontinuität im Jugendbereich ausgeglichen werden kann (z.B. Ajdovščina). Diese Kontinuität kann auch sehr positive Auswirkungen auf die Motivation und Mobilisierung von jungen Erwachsenen haben (z.B. Dornbirn). Auch hier ist wieder der politische Wille essentiell, zum Beispiel für die Bereitstellung der nötigen finanziellen Ressourcen, oder und auch für die Schaffung von Arbeitsplätzen in der Jugendarbeit/Jugendbeteiligung (z.B. Genua).

Des Weiteren geben die Gemeinden an, dass erfolgreiche Jugendbeteiligung auch zu aktiver Identifizierung mit der Gemeinde führen kann, was im besten Fall auch positive Auswirkungen auf Probleme wie Abwanderung oder Überalterung gerade kleinerer Gemeinden nach sich zieht (z.B. Moosburg, Hohenweiler).

Abschließend ist zu sagen, dass die Gemeinden viele verschiedene Arten und Weisen der Jugendbeteiligung in politischen Entscheidungsprozessen in Erwägung gezogen haben. Trotzdem gibt es noch viel Raum für Verbesserung, insbesondere in Bereichen, die über ausdrückliche Jugendthemen hinausgehen.

## INFOBOX 16

### JUGENDBETEILIGUNGSRICHTLINIEN, STRUKTUREN UND LEITSÄTZE

Für generelle Bürgerbeteiligung haben manche Gemeinden Beteiligungsrichtlinien als unterstützendes Element für die Kontinuität von Prozessen geschaffen. Ähnliche Richtlinien und Leitsätze existieren auf den verschiedenen Regierungsebenen auch für Jugendbeteiligung. Diese Box gibt einige Einblicke in diese und können als Hilfe für Jugendbeteiligungsprozesse genutzt werden.

- Das Land **Niederösterreich** hat (neben seinem Handbuch zur BürgerInnenbeteiligung) auch Richtlinien ausgearbeitet, die Gemeinden die Jugendbeteiligung in Raumplanungsprozessen erleichtern sollen. Diese basieren zum Teil auf den positiven Erfahrungen, die einige Gemeinden, darunter Wolkersdorf, gemacht haben (<http://www.raumordnung-noe.at/index.php?id=382>). Siehe auch Factsheet Raumplanung.
- Die **Autonome Provinz Trient** regelt Jugendpolitik anhand der folgenden Leitsätze: das gesamte Gebiet der Provinz zu fördern und zu entwickeln; Jugendpolitik gemeinsam mit Jugendlichen zu gestalten; und den Dialog zwischen Jugend und Institutionen zu verbessern. Ein spezifischeres Beispiel liefern strukturierte Initiativen, wie die *piani di zona* (Stadtzonenpläne), die auf dem Austausch und der Diskussion zwischen Gemeindevertreterinnen und -vertretern und der breiten Öffentlichkeit beruhen ([http://www.politichegiovani.provincia.tn.it/vetrina/piani\\_zona/](http://www.politichegiovani.provincia.tn.it/vetrina/piani_zona/)).
- In **Bayern** haben Jugendarbeiterinnen und -arbeiter Qualitätsstandards für Jugendbeteiligung entwickelt, um Frustration der Jugendlichen mit den Prozessen zu vermeiden. (<https://www.bjr.de/themen/partizipation-und-demokratie/gelingende-jugendbeteiligung.html>).
- Die **Schweizer** Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände/*Conseil des Activités de Jeunesse* verfügt über eine Sammlung fertiger Prozesse, um Anstoß und Anleitung zur Jugendbeteiligung zu liefern ([http://www.doj.ch/fileadmin/downloads/themen/jugendpolitik/\\_heft\\_jugendbeteiligung\\_dt.pdf](http://www.doj.ch/fileadmin/downloads/themen/jugendpolitik/_heft_jugendbeteiligung_dt.pdf)).
- Die Gemeindefassung von **Mals/Malles** sieht offene oder parlamentarische Formen der Jugendbeteiligung vor, um die Anliegen dieser Altersgruppe zu unterstützen (Artikel 33).
- In **Genua**, bietet die Dienststelle "Informagiovani" Rahmenrichtlinien für verschiedenste Jugendbeteiligungsprojekte, die darauf abzielen ein Netzwerk für junge Erwachsene zu schaffen und sie mit Institutionen und Akteuren der Bereiche Arbeitsmarkt und Jobtraining in Verbindung zu setzen (<http://www.genovagiovani6tu.comune.genova.it>).
- **Maribor** hat einen mehrjährigen Beschluss verabschiedet, der sich dem öffentlichen Interesse in Jugendbelangen widmet, um die Details von lokaler Kooperation zwischen Entscheidungsträgerinnen und -trägern und Jugend in Themen, die diese betreffen, zu spezifizieren (Lokales Jugendprogramm der Gemeinde Maribor für den Zeitraum von 2016-2021, <http://www.maribor.si/dokument.aspx?id=28095>).

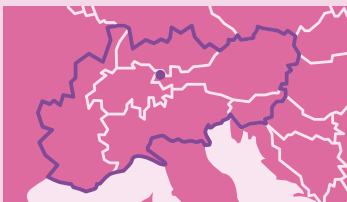


## INFOBOX 17

### FALLBEISPIEL DORNBIRN

Dornbirn geht beispielhaft voran, was Kontinuität und daraus entstehender Erfolg von Jugendbeteiligung betrifft. Der Demokratiepreis 2014 des österreichischen Parlaments ist nur eines der Zeugnisse dafür. Dornbirn setzt seit Jahren verschiedenste Jugendbeteiligungsprozesse um, wie z.B. die „Klassensprecher-treffen“, oder das „Generationencafé“ und wirkt aktiv bei der „Langen Nacht der Partizipation“ mit.

Dornbirn steht auch für gute Praxis was die Ausarbeitung und den Internetauftritt von Abläufen und Dokumentationen von Jugendbeteiligungsprozessen betrifft. Als Leitziele ihres Jugendbeteiligungsmodells, das auf einem Beschluss der Stadtvertretung schon von 1998 basiert, nennt Dornbirn u.a. folgende Leitsätze: (a) offener Zugang für Jugendliche unabhängig von Bildungsgrad und sozialer Zugehörigkeit; (b) aktives Ansprechen von verschiedenen Zielgruppen; (c) Dialog mit Stadtverwaltung und Politik; (d) Einrichtung einer angemessenen eigenständigen Infrastruktur; (e) kontinuierliche Öffentlichkeitsarbeit und Meinungsbildung in der Gesellschaft; (f) projektorientiertes Arbeiten, das sich vor allem an den einzelnen Vorschlägen und Anliegen der Jugendlichen ausrichtet.



## 2.6 WEITERE INFORMATIONEN UND QUELLENVERZEICHNIS

Der folgende Abschnitt soll Interessierten die Möglichkeit zu weiterführender Information bieten. Er listet die Links zu den regionalen Beteiligungsbüros und Beteiligungsleitlinien, die in den Fragebögen und Interviews genannt wurden und nennt die Literaturquellen, auf die der Text verweist.

Die Tabelle 1 und die Infoboxen 12, 15 und 16 führen bereits die Internetseiten der interviewten Gemeinden und eine Auswahl von Beteiligungsnetzwerken, Richtlinien und Datenbanken auf. Im Anschluss an diesen Teil geben sechs Factsheets weitere Einblicke in gute Beispiele von Bürgerbeteiligung im Alpenraum.

Regionale Beteiligungsbüros	
<b>AT - Burgenland</b>	Landesamtsdirektion Generalsekretariat - Recht/Hauptreferat Verfassungsdienst
<b>AT - Kärnten</b>	Orts- und Regionalentwicklung und kommunales Bauen in der Abteilung 3, AKL <a href="https://www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung">https://www.ktn.gv.at/Verwaltung/Amt-der-Kaerntner-Landesregierung</a>
<b>AT - Niederösterreich</b>	Dorf- und Stadterneuerung in der Abteilung Raumordnung und Regionalpolitik <a href="http://www.noe.gv.at/noe/Raumordnung/Raumordnung.html">http://www.noe.gv.at/noe/Raumordnung/Raumordnung.html</a> und <a href="http://www.noe.gv.at/noe/Kontakt-Landesverwaltung/Kontakt_zur_Landesverwaltung.html">http://www.noe.gv.at/noe/Kontakt-Landesverwaltung/Kontakt_zur_Landesverwaltung.html</a>
<b>AT - Oberösterreich</b>	Oberösterreichische Zukunftsakademie <a href="http://www.ooe-zukunftsakademie.at/">http://www.ooe-zukunftsakademie.at/</a>
<b>AT - Salzburg</b>	(1) Landesmedienzentrum bzgl. landesweiter Bürgerräte <a href="https://www.salzburg.gv.at/presse/landes-medienzentrum">https://www.salzburg.gv.at/presse/landes-medienzentrum</a> (2) Abt. Natur- und Umweltschutz, Gewerbe bzgl. lokaler und regionaler Bürgerbeteiligung im Sinne der Agenda 21 <a href="https://www.salzburg.gv.at/verwaltung_/Seiten/205.aspx">https://www.salzburg.gv.at/verwaltung_/Seiten/205.aspx</a>
<b>AT - Steiermark</b>	Land Steiermark, Abteilung 17 Landes- und Gemeindeentwicklung, Referat für Landesplanung und Regionalentwicklung <a href="http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/beitrag/11704789/75775473">http://www.verwaltung.steiermark.at/cms/beitrag/11704789/75775473</a>
<b>AT - Tirol</b>	Geschäftsstelle für Dorferneuerung, LA 21 Leitstelle <a href="https://www.tirol.gv.at/landwirtschaft-forstwirtschaft/agrar/dorferneuerung-tirol/">https://www.tirol.gv.at/landwirtschaft-forstwirtschaft/agrar/dorferneuerung-tirol/</a>
<b>AT - Vorarlberg</b>	Büro für Zukunftsfragen <a href="http://www.vorarlberg.at/zukunft/">http://www.vorarlberg.at/zukunft/</a>
<b>CH - Basel Landschaft</b>	Abteilung "Politische Rechte" <a href="https://www.baselland.ch/themen/p/politische-rechte">https://www.baselland.ch/themen/p/politische-rechte</a>
<b>CH - Uri</b>	Amt für Kultur und Sport, Abteilung Kulturförderung und Jugendarbeit <a href="http://www.ur.ch/de/verwaltung/verwaltungorg/?amt_id=866">http://www.ur.ch/de/verwaltung/verwaltungorg/?amt_id=866</a>
<b>CH - Thurgau</b>	Staatskanzlei, Departement für Inneres und Volkswirtschaft <a href="https://div.tg.ch/">https://div.tg.ch/</a>
<b>CH - Glarus</b>	Staatskanzlei des Kantons Glarus <a href="http://www.gl.ch/xml_1/internet/de/application/d1256/d41/f42.cfm">http://www.gl.ch/xml_1/internet/de/application/d1256/d41/f42.cfm</a>
<b>CH - Tessin</b>	Ente regionale di sviluppo <a href="http://www.ers-bv.ch/">http://www.ers-bv.ch/</a>
<b>CH - Neuenburg</b>	Département de l'éducation e de la famille Service de protection de l'adulte et de la jeunesse Bureau du Délégué à la jeunesse <a href="http://www.ne.ch/autorites/DEF/SPAJ/Pages/accueil.aspx">http://www.ne.ch/autorites/DEF/SPAJ/Pages/accueil.aspx</a>



<b>CH - Genf</b>	Chancellerie d'État <a href="http://www.ge.ch/chancellerie/">http://www.ge.ch/chancellerie/</a>
<b>CH - Waadt</b>	Promotion et soutien aux activités de jeunesse <a href="http://www.vd.ch/themes/vie-privee/enfance-et-jeunesse/promotion-et-soutien-aux-activites-de-jeunesse/">http://www.vd.ch/themes/vie-privee/enfance-et-jeunesse/promotion-et-soutien-aux-activites-de-jeunesse/</a>
<b>DE - Baden-Württemberg</b>	Stabsstelle der Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung, Staatsministerium <a href="https://stm.baden-wuerttemberg.de/de/ministerium/staatsraetin-fuer-zivilgesellschaft-und-buergerbeteiligung/">https://stm.baden-wuerttemberg.de/de/ministerium/staatsraetin-fuer-zivilgesellschaft-und-buergerbeteiligung/</a> und <a href="https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/startseite/">https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/startseite/</a>
<b>IT – Autonome Provinz Trient</b>	Autorità per la partecipazione locale <a href="https://apl.provincia.tn.it/">https://apl.provincia.tn.it/</a>
<b>Liechtenstein</b>	Liechtenstein Institut <a href="http://www.liechtenstein-institut.li/">http://www.liechtenstein-institut.li/</a>
<b>Slowenien</b>	Služba za transparentnost, integriteto in politični sistem, Ministrstvo Za Javno Upravo <a href="http://www.mju.gov.si/en/about_the_ministry/organization/">http://www.mju.gov.si/en/about_the_ministry/organization/</a>

## Beteiligungssatzungen, Beteiligungschartas

Diese Liste führt Beispiele von Beteiligungssatzungen, Richtlinien und Beteiligungschartas an, die Bürgerbeteiligung auf Gemeindeebene institutionalisieren.

<b>AT - Dornbirn</b>	<a href="https://www.dornbirn.at/leben-in-dornbirn/buergerbeteiligung/neues-leitbild-zusammenleben/">https://www.dornbirn.at/leben-in-dornbirn/buergerbeteiligung/neues-leitbild-zusammenleben/</a>
<b>AT - Munderfing</b>	<a href="http://www.munderfing.at/zukunftprofil-munderfing">http://www.munderfing.at/zukunftprofil-munderfing</a>
<b>AT - Wien</b>	<a href="https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/partizipation/praxisbuch.html">https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/partizipation/praxisbuch.html</a> <a href="https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/grundlagen/leitbilder/">https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/grundlagen/leitbilder/</a>
<b>CH - Bern</b>	<a href="http://www.bern.ch/themen/stadt-recht-und-politik/mitreden-und-mitgestalten">http://www.bern.ch/themen/stadt-recht-und-politik/mitreden-und-mitgestalten</a>
<b>CH - Ville de La Chaux-de-Fonds</b>	<a href="http://www.urbaine.ch/projets/detail/project/vision-la-chaux-de-fonds-2030/">http://www.urbaine.ch/projets/detail/project/vision-la-chaux-de-fonds-2030/</a>
<b>DE - Weyarn</b>	<a href="http://www.weyarn.de/arbeitskreise.htm">http://www.weyarn.de/arbeitskreise.htm</a>
<b>DE - Erlangen</b>	<a href="https://www.erlangen.de/desktopdefault.aspx/tabid-1813/4041_read-32671/">https://www.erlangen.de/desktopdefault.aspx/tabid-1813/4041_read-32671/</a>
<b>DE - Filderstadt</b>	<a href="http://www.filderstadt.de/,Lde/start/alltag/Spielregeln.html">http://www.filderstadt.de/,Lde/start/alltag/Spielregeln.html</a> <a href="http://www.filderstadt.de/,Lde/start/alltag/Handbuch+Buergerbeteiligung.html">http://www.filderstadt.de/,Lde/start/alltag/Handbuch+Buergerbeteiligung.html</a>
<b>DE - Heidelberg</b>	<a href="http://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/Leitlinien+Buergerbeteiligung.html">http://www.heidelberg.de/hd,Lde/HD/Rathaus/Leitlinien+Buergerbeteiligung.html</a>
<b>FR - Mouans Sartoux</b>	<a href="http://mouans-sartoux.net/association2/charte-vie-associative">http://mouans-sartoux.net/association2/charte-vie-associative</a>
<b>FR - Ville d'Échirolles</b>	<a href="http://www.echirolles.fr/la-ville/participation-citoyenne/charte-de-la-participation">http://www.echirolles.fr/la-ville/participation-citoyenne/charte-de-la-participation</a>
<b>IT - Genua</b>	<a href="http://www.comune.genova.it/patti_di_collaborazione">http://www.comune.genova.it/patti_di_collaborazione</a>
<b>IT - Trient</b>	<a href="http://www.comune.trento.it/Aree-tematiche/Beni-comuni/Patti-di-collaborazione-e-adesioni">http://www.comune.trento.it/Aree-tematiche/Beni-comuni/Patti-di-collaborazione-e-adesioni</a>

## Literaturverzeichnis

Alber Elisabeth, „Partizipation und partizipative Demokratie im Diskurs“, in: Alber Elisabeth/Trettel Martina (Hrsg.), Partizipation und partizipative Demokratie in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Denkanstöße und Beispiele, Bozen, Eurac Research book, 2015, 15-30.

Alber Elisabeth/Trettel Martina (Hrsg.), Partizipation und partizipative Demokratie in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Denkanstöße und Beispiele, Eurac Research Book, Bozen, 2015. (online abrufbar unter <http://www.eurac.edu/de/research/autonomies/sfereg/publications/pages/publicationdetails.aspx?pubId=0103533&pubType=Q>) [in italiano: Alber Elisabeth/Trettel Martina (a cura di), Partecipazione e democrazia partecipativa nell'Euregio Tirolo-Alto Adige-Trentino: riflessioni ed esempi, Bolzano, Eurac Research Book, 2015].

Alber Elisabeth/Zwilling Carolin (Hrsg.), Gemeinden im Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert, Baden-Baden, Nomos, 2014.

Alber Elisabeth/Kreß Annika, „Theorie und Praxis partizipativer Demokratie in den Gemeinden der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“, in: Engl Alice et al., Politika – Südtiroler Jahrbuch für Politik, Bozen, Raetia Edition, 2016, 245-259.

Berka Walter, Lehrbuch Verfassungsrecht, Wien, Springer, 2008.

Bußjäger Peter, „Selbständigkeit und Integration im Alpenraum. Ein Blick auf Essentialen und Realien der Jurisdiktionen im Alpenraum“, in EZFF (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2010, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Baden-Baden, Nomos, 2010, 379-388.

Bußjäger Peter, „Jüngste Reformen kommunaler Trägerstrukturen im europäischen Vergleich“, in EZFF (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2013, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Baden-Baden, Nomos, 2013, 478-484.

Engl Alice et al. (Hrsg.), Politika 2016 – Südtiroler Jahrbuch für Politik, Bozen, Raetia Edition, 2016.

Große-Hüttmann Martin, „Sozialkapital, regionale Identität und Demokratie im Alpenraum – Perspektiven der Forschung“, in Bußjäger Peter/Woelk Jens (Hrsg.), Selbständigkeit und Integration im Alpenraum. Streiflichter zu einem komplexen Projekt, Innsbruck, Institut für Föderalismus, 2009, 77-89.

Harrison Owen, Open Space Technology. A User's Guide, San Francisco, Berrett-Koehler Publishers, 2008.

Haug Volker M., „Kommunales Partizipationsrecht im föderalen Vergleich“, in EZFF (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2012, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Baden-Baden, Nomos, 2012, 153-168.

Landwehr Claudia, „Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation“, in Lembcke W. Oliver et al. (Hrsg.), Zeitgenössische Demokratietheorie, Wiesbaden, Springer Verlag für Sozialwissenschaften, 2012, 355-385.

Nanz Patrizia/Fritsche Miriam, Handbuch Bürgerbeteiligung, Bundeszentrale für politische Bildung Bonn, 2012.

Palermo Francesco, „I poteri ordinali dei Länder nei confronti die Comuni in Austria“, Le Regioni Nr. 5/2000, Padua, Il Mulino, 2000, 917-946.

Pernthaler Peter, „Föderalismus im Alpenraum. Konzeption 1980 – Herausforderungen 2008/2009“, in Bußjäger Peter/Woelk Jens (Hrsg.), Selbständigkeit und Integration im Alpenraum. Streiflichter zu einem komplexen Projekt, Innsbruck, Institut für Föderalismus, 2009, 33-38.

Rütimann Patricia M. Schiess, Die historische Entwicklung des liechtensteinischen Gemeinderechts, Arbeitspapiere Liechtenstein Institut Nr. 50, 2015 ([http://www.liechtenstein-institut.li/contortionist/0/contortionistUniverses/397/rsc/Publikation\\_downloadLink/LIAP\\_050.pdf](http://www.liechtenstein-institut.li/contortionist/0/contortionistUniverses/397/rsc/Publikation_downloadLink/LIAP_050.pdf))

Seidendorf Stefan, „Die Territorialreform in Frankreich: Republik 2.0“, in EZFF (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2016, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Baden-Baden, Nomos, 2016, 301-321.

Stadt Wien MA 19 (Hrsg.), Praxisbuch Partizipation - Gemeinsam die Stadt entwickeln, Wien, 2012 (<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/studien/pdf/b008273.pdf>)

Stahl Gerhard/Degen Manfred, „Kommunen in der europäischen Wirtschaftsregierung – Objekte oder Akteure?“, in EZFF (Hrsg.), Jahrbuch des Föderalismus 2013, Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung, Baden-Baden, Nomos, 2013, 485-494.

Steger Christian O., „Vergleich der Ebenen: Vertrauen in die Gemeinden“, in Alber Elisabeth/Zwilling Carolin (Hrsg.), Gemeinden im Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert, Baden-Baden, Nomos, 2014, 161-174.

Trettel Martina/Klotz Greta, Bürger/innenbeteiligung – Ein praktischer Leitfaden für die Gemeinden in Südtirol, POP! Paths of Participation Projekt, Bozen, Eurac Research, 2015.

Woelk Jens, „Italien: auf der ständigen Suche nach Gleichgewicht“, in Alber Elisabeth/Zwilling Carolin (Hrsg.), Gemeinden im Mehrebenensystem: Herausforderungen im 21. Jahrhundert, Baden-Baden, Nomos, 2014, 105-128.

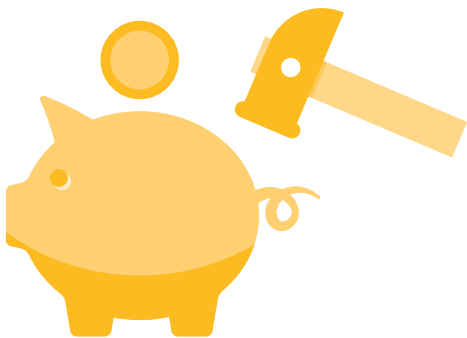
## 2.7 FACTSHEETS ZU INNOVATIVEN PRAKTIKEN DER PARTIZIPATIVEN DEMOKRATIE IM ALPENRAUM

Als abschließendes Resultat der vergleichenden Recherchearbeiten, hat das Projektteam ausgehend vom zweiten Teil des Berichts sechs Factsheets ausgearbeitet, die ausgewählte Beispiele von innovativen Beteiligungspraktiken erläutern.

Jedes der *Factsheets* zeigt zwei gute und innovative Beispiele der partizipativen Demokratie, die aus den Erfahrungen, die in den Fragebögen und Interviews genannt worden sind, ausgewählt wurden.

Die *Factsheets* richten sich in erster Linie an Politikgestalterinnen und -gestalter und Entscheidungsträgerinnen und -träger, die partizipative Methoden in ihrer Region oder Gemeinde einführen wollen. Die Struktur der *Factsheets* unterstützt dies, indem sich der Leserin und dem Leser verschiedene Ansatzpunkte zu Beteiligungsmöglichkeiten bieten. Er oder sie kann sich sowohl auf Beteiligungsmethoden im relevanten Politikfeld konzentrieren, oder die *Factsheets* für Informationen zu funktionierende Praktiken in ähnlich großen Städten oder Regionen heranziehen.

Jedes der *Factsheets* entwickelt sich aus den Antworten auf die vier Fragen: **wo? welche Methode? warum? und wie?**



# STADTERNEUERUNG

Stadtentwicklungsprojekte sind aufwendig und fachspezifisch. Trotzdem ist es möglich, das Stadtbild zu erneuern und gleichzeitig ein Gemeinschaftsbewusstsein zu fördern.



## “PARTECIP@”



### WO?

Gemeinde Zentrum-Ost der Stadt Genua, Ligurien (Italien)  
ca. 89.300 Einwohner (2015)

### WELCHE METHODE?

E-Democracy und Stadterneuerungsmethode

### WARUM?

Ziel war es, die Einwohner in die Gestaltung ihrer Stadtbezirke mit einzubeziehen.

### WIE?

Phasen der Beteiligung:

1. Alle Bürger konnten ihre Projekte zur Stadterneuerung online vorstellen. 2. Ein Fachausschuss, von der Gemeinde ins Leben gerufen, bewertete die Umsetzbarkeit des Projekts. 3. Die tauglichen Projekte wurden online und offline zur Abstimmung gestellt. 4. Die Projekte mit den meisten Stimmen wurden umgesetzt.

Mehr Infos unter:

<http://www.urbancenter.comune.genova.it/group/1576>

**TIPP:** Die Gemeinde arbeitete mit Expertinnen und Experten der E-Democracy zu Rate (Verein Open Genova).

## “HDJ”

JUGEND



### WO?

Stadt Heidelberg, Baden-Württemberg (Deutschland)  
ca. 156.000 Einwohner (2015)

### WELCHE METHODE?

E-Democracy und Stadterneuerungsmethode

### WARUM?

Ziel war es, junge Erwachsene in die Renovierungsplanung des Haus der Jugend mit einzubeziehen.

### WIE?

In einem Kick-off Meeting konnten Kinder und junge Erwachsene der lokalen Verwaltung und der Jugendvertretung ihre Ideen vorstellen. Dieser Ideenaustausch wurde digital über den WhatsApp-Messenger weitergeführt. Die Online-Beteiligungsergebnisse flossen in den anschließenden öffentlichen Architektenwettbewerb ein.

Mehr Infos unter:

<https://hausderjugend-hd.de/beteiligungsverfahren/#abschluss>

**TIPP:** Junge Erwachsene kann man am besten über ihre eigenen Kommunikationswege erreichen.

Interreg  
Alpine Space



GaYA   
EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND

# RAUMLANUNG

Partizipative Raum-/Stadtplanung lässt Bürgerinnen und Bürger aktiv ihren Lebensraum mitgestalten und diesen an ihre individuellen und kollektiven Bedürfnisse anpassen.



## “MY WO DO + 24”

JUGEND



WO?

Gemeinde Wolkersdorf, Niederösterreich (Österreich)  
ca. 7.000 Einwohner (2016)

WELCHE  
METHODE?

Jugendbeteiligung und  
Stadtplanung

WARUM?

Ziel war es, Jugendliche in die  
Planung der Raumnutzung in  
ihrer Gemeinde mit einzube-  
ziehen.

WIE?

Phasen der Beteiligung:

1. Mit einem Starterkit für Stadtbegehungen ausgerüstet, erläuterten die Teilnehmerinnen und Teilnehmer ihre Einschätzungen des Gemeinderaums anhand von Bildern und Symbolen. 2. In kleineren Gruppen entwickelten die Jugendlichen die Ergebnisse der ersten Phase weiter. 3. Die Diskussion der Ergebnisse der Jugendbeteiligung und des weiteren gemeinsamen Vorgehens bildete den Abschluss des Prozesses.

**TIPP:** Eine abschließende, generationenübergreifende Diskussion ist eine nützliche Nachbereitungsmaßnahme.

Mehr Infos unter:

<http://www.stadt-umland.at/themen/beteiligung/mywodo-24.html>

## “MÉTAMORPHOSE”



WO?

5 Stadtbezirke der Gemeinde Lausanne, Waadt (Schweiz)  
ca. 135.600 Einwohner (2015)

WELCHE  
METHODE?

Bürgerbeteiligung in der Stadt-  
planung (2008–2016)

WARUM?

Ziel war es, dass alle Arbeits-  
schritte des Stadtplanungs-  
prozesses mit partizipativen  
Prozessen einhergehen.

WIE?

Die Beteiligung startete im Jahr 2008 und sah verschiedene Phasen und Grade partizipativer Demokratie, von Information, über Befragung, Verhandlung, Abstimmung und Ko-Konstruktion in jedem Arbeitsschritt des Projekts, vor. Hierfür fanden im partizipativen Prozess viele Methoden Anwendung: Ideensammlung, Stadtgestaltungswettbewerbe, Runde Tische, Bürgerbefragungen und Workshops. Die Beteiligung betraf verschiedenste Bereiche des öffentlichen Lebens (Verkehr, Nutzung öffentlicher Räume, Umwelt, Neugestaltung von Grünflächen, Bau von Sportanlagen).

**TIPP:** Die Gemeinde arbeitete mit Stadtplanungsexpertinnen- und -experten und der unabhängigen Gruppe *Oui, Lausanne avance!* (OLA) zusammen.

Mehr Infos unter:

<http://www.lausanne.ch/lausanne-en-bref/lausanne-demain/projet-metamorphose/demarche-participative.html>

Interreg  
Alpine Space



GaYA   
EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND



# ÖFFENTLICHE AUSGABEN



Bürgerinnen und Bürger können aktiv in kommunale oder regionale Haushaltsentscheidungen, die sie direkt betreffen, eingebunden werden, wobei gleichzeitig Transparenz und Effizienz von öffentlichen Ausgaben gefördert werden.

## “BÜRGERHAUSHALT MALS”



### WO?

Gemeinde Mals/Malles, Autonome Provinz Bozen/Südtirol (Italien)  
ca. 5.100 Einwohner (2016)

### WELCHE METHODE?

Bürgerhaushalt, E-Democracy und Bürgerrat

### WARUM?

Ziel war es, den Bürgerinnen und Bürgern die Entscheidung über die Zuweisung eines Teils des Gemeindehaushalts zu überlassen.

### WIE?

Phasen der Beteiligung:

1. Alle Teilnehmer dürfen maximal drei Investitions- oder Einsparungsvorschläge vorbringen. 2. Gemeinsam mit einem 15-köpfigen per Zufallsprinzip ausgewähltem Bürgerrat prüft die Gemeinde das Projekt auf rechtliche, technische und finanzielle Umsetzbarkeit. 3. Die zulässigen Projekte werden veröffentlicht und online zur Abstimmung gestellt. 4. Die Vorschläge mit den meisten Stimmen werden von der Gemeinde umgesetzt.

Mehr Infos unter:  
<http://www.gemeinde.mals.bz.it>

**TIPP:** Die zusätzliche Bürgerbeteiligung auch in der Bewertung der Umsetzbarkeit erhöht die allgemeine Zustimmung zum Endergebnis.

## PARTICIPATORY BUDGETING IN MARIBOR



### WO?

Stadtbezirk Radvanje, Stadtgemeinde Maribor (Slowenien)  
ca. 95.500 Einwohner (2016)

### WELCHE METHODE?

Pilotprojekt  
Bürgerhaushalt

### WARUM?

Ziel war es, die öffentlichen Ausgaben der Stadt durch direkte Bürgerbeteiligung transparenter zu gestalten.

### WIE?

Aufgeteilt auf verschiedene Stadtteile, konnten Bürgerinnen und Bürger über 20% des Gemeindehaushalts mitentscheiden. Alle Bürger konnten ein Projekt vorschlagen sowie eine Stimme für maximal fünf Projekte abgeben. Die Projekte mit den meisten Stimmen wurden von der Gemeinde auf Umsetzbarkeit geprüft und werden nun verwirklicht.

Mehr Infos unter:  
<http://mariborpp.si/>

**TIPP:** Die Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in Haushaltsentscheidungen kann das Vertrauen in politische Institutionen fördern und erhöht gleichzeitig die Transparenz.

# UMWELT

Bürgerbeteiligung ist ein entscheidender Faktor in der Ausarbeitung nachhaltiger Umweltrichtlinien, da ihre Umsetzung in erster Linie die Bürgerinnen und Bürger betrifft.



## “ENERGIEWENDE”



WO?

Gemeinde Weyarn, Freistaat Bayern (Deutschland)  
ca. 3.700 Einwohner (2016)

WELCHE  
METHODE?

Arbeitskreis

WARUM?

Ziel war es, die Bürgerinnen und Bürger an der Energieentwicklung in der Gemeinde zu beteiligen.

WIE?

Die Gemeinde leitete diesen Prozess, der aus mehreren Phasen bestand, mit einer Energiewerkstatt zu Umweltthemen ein. Dieser Workshop führte zur Gründung eines Arbeitskreises, mit dem Ziel die Energiewende bis 2025 zu erreichen. Der Arbeitskreis organisierte auf eigene Initiative weitere Workshops und sammelte anhand von Fragebögen Informationen über den Energieverbrauch in der Gemeinde.

Mehr Infos unter:  
<https://www.energiewende-weyarn.de/>

**TIPP:** Die Einbindung der Bürgerschaft in verschiedene Beteiligungsphasen fördert das gemeinsame Verantwortungsgefühl und profitiert gleichzeitig von den unterschiedlichen Sachkenntnissen und Erfahrungen der Gemeindebürgerinnen und -bürger.

## “BEKO”



WO?

Land Baden-Württemberg (Deutschland)  
ca. 10,8 Millionen Einwohner (2015)

WELCHE  
METHODE?

E-Democracy, Bürgertische und Bürgerrat

WARUM?

Ziel war die gemeinsame Entwicklung eines regionalen Energiekonzepts.

WIE?

100 Bürgerinnen und Bürger werden per Zufallsauswahl für vier Bürgertische (einer pro Regierungsbezirk) zu Stromversorgung, privaten Haushalten und Verkehr ermittelt. Gleichzeitig beteiligen sich auch regionale Verbände und Interessensgruppen an der Diskussion. In einem zweiten Schritt trafen sich Bürger- sowie Interessensvertreterinnen und -vertreter – von den Bürgertischen gewählt – in Reflektionssitzungen, um gemeinsame Empfehlungen an die Landesregierung zu erarbeiten. Darüber hinaus konnten die Bürgerinnen und Bürger ihre Meinungen zu dem Energiekonzept auch auf einer Online Plattform teilen.

Mehr Infos unter:  
<https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de>

**TIPP:** Das Land profitierte von der wissenschaftlichen Unterstützung der Universität Stuttgart, die Fragebögen und Interviews auswertete.

Interreg  
Alpine Space



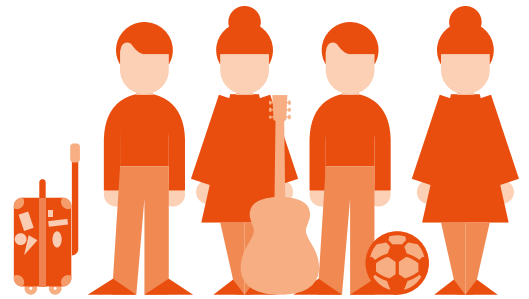
GaYA



EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND

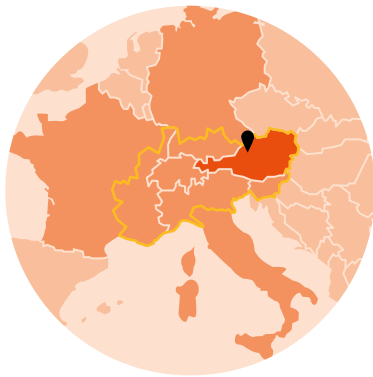
# JUGENDPOLITIK

Die Jugend weiß am besten, wie Politik, die sie betrifft, gestalten werden muss.



## “YOUTH REGION – JUGEND IN DER TRAUNSTEINREGION”

JUGEND



WO?

Traunsteinregion, Oberösterreich (Österreich)  
ca. 46.000 Einwohner

WELCHE METHODE?

Gemeindejugendräte und Jugendcafés

WARUM?

Ziel war es, den Jugendlichen die Möglichkeit zu geben, aktiv Einfluss auf die Entwicklung von Projekten und auf regionale Politik, sowie Gemeindepolitik zu nehmen.

WIE?

Die Gemeinden der Traunsteinregion gründeten Jugendräte zu spezifischen Themen, die von den Jugendlichen selbst entschieden wurden. Die Mitglieder wurden zufällig aus dem Einwohnerregister ausgewählt. Die Jugendräte basieren auf der konsensbildenden Methode *dynamic facilitation*. Im Anschluss wurden die Ergebnisse öffentlich präsentiert und in Jugendcafés diskutiert. Eine sogenannte Resonanzgruppe begleitete den gesamten Prozess und bot den teilnehmenden Gemeinden professionelle und finanzielle Unterstützung.

Mehr Infos unter:  
<http://www.youthregion.at/timetable.html>

**TIPP:** Durch Jugendbeteiligung bekommen Entscheidungsträgerinnen und -träger Einblicke in die Themen, die Jugendlichen wirklich wichtig sind.

## “RENDERING TRENTO GIOVANI”

JUGEND



WO?

Gemeinde Trient, Autonome Provinz Trient (Italien)  
ca. 117.300 Einwohner (2016)

WELCHE METHODE?

Mehrstufiger Jugendbeteiligungsprozess

WARUM?

Ziel des Beteiligungsprozesses war, die Jugend in die Entwicklung des Jugendpolitikplans 2017-2020 mit einzubeziehen, um sicherzustellen, dass dieser auf wirkliche Bedürfnisse eingeht.

WIE?

Phasen der Beteiligung:

1. Im Meinungsaustausch konnten die Jugendlichen ihre Bedürfnisse und Vorstellung von der Zukunft äußern.
2. Die gesammelten Punkte wurden analysiert und in vier Makro-Kategorien eingeteilt (Arbeit, Kultur, Beteiligung und Inklusion).
3. Durch Diskussionsgruppen, die sich aus Jugendlichen, Verwaltung und Verbänden zusammensetzten, wurden die Ergebnisse nach Priorität geordnet.
4. Die Gemeinde trifft die Entscheidung über die daraus resultierenden Richtlinien.

Mehr Infos unter:  
<http://www.trentogiovani.it>

**TIPP:** Der Mehrwert von partizipativen Prozessen in der Politikgestaltung ist die Inklusion derer, die direkt von ihr betroffen sind.

# VERKEHR

Durch Bürgerbeteiligung kann Verkehrspolitik gestaltet werden, die auf Konsens stößt und praktikable Antworten auf Mobilitätsfragen liefern.



## “STEP 2025” FACHKONZEPT MOBILITÄT



Mehr Infos unter:  
<https://www.wien.gv.at/stadtentwicklung/strategien/step/step2025/fachkonzepte/index.html>

WO?

Stadt Wien, Wien (Österreich)  
ca. 1,8 Millionen Einwohner (2016)

WELCHE METHODE?

Bürgerrat, Stadtteilforen, Bürgercafés

WARUM?

Ziel war es, Interessensgruppen und Bürgerinnen und Bürgern in die Entwicklung einer nachhaltigen Mobilitätsplanung mit einzubeziehen.

WIE?

Der Prozess brachte verschiedene Akteure an einen Tisch: Eine Mobilitätsgruppe bestehend aus Verwalterinnen und Verwaltern kollaborierte mit verschiedenen Arbeitsgruppen zu diversen Mobilitätsthemen. Wiens 23 Stadtteile wurden zu Stadtteilforen eingeladen. Schließlich wurde ein Bürgerrat zum Mobilitätskonzept gegründet, dessen 14 Mitglieder zufällig aus dem Einwohnerregister ausgewählt wurden. Der Bürgerrat entwickelte sechs Botschaften zu Mobilitätsthemen, die daraufhin in Bürgercafés diskutiert wurden.

**TIPP:** Die enge Zusammenarbeit von Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft fördert gegenseitiges Verständnis.

## DAS BERNER MODELL



Mehr Infos unter:  
<http://www.bve.be.ch>

WO?

Kanton Bern (Schweiz)  
ca. 1 Million Einwohner (2015)

WELCHE METHODE?

Ein Modell zur partizipativen Planung von Verkehrsprojekten

WARUM?

Ziel ist es, die Bürgerschaft frühzeitig in Planungsprozesse einzubeziehen, um potentielle Konflikte bereits vor der Projektgenehmigung lösen zu können.

WIE?

Unter dem Motto „Koexistenz statt Dominanz im Straßenverkehr“, wird die Bevölkerung frühzeitig in die Planung involviert. Nachbarschaftsvertreterinnen und -vertreter werden angehört, und Workshops und Diskussionsrunden mit betroffenen Gruppen abgehalten, damit alle möglichen Bedürfnisse berücksichtigt werden. Eine Schlüsselrolle in diesem Prozess spielen die Stadtplanerinnen und -planer, die als Fachexpertinnen und -experten zwischen den verschiedenen Interessensgruppen moderieren.

**TIPP:** Das Berner Modell ist eine rechtlich verankerte Form der Bürgerbeteiligung, mit der die günstige Aufnahme von politischen Entscheidungen seitens der Bürgerschaft erhöht wird.

## SCHLUSSFOLGERUNGEN

Der Fokus des Berichts war die Analyse und Bewertung zweier zentraler Aspekte der partizipativen Demokratie. Zum einen wurde das rechtliche bzw. institutionelle Format, in das diese sich einbettet, näher betrachtet und zum anderen die praktischen bzw. empirischen Erscheinungsbilder, die hervorheben, wie partizipative Prozesse sich entwickeln und in konkreten Entscheidungsfindungsprozessen von Gebietskörperschaften im Alpenraum funktionieren. Während der erste Teil der Studie sich auf Rechtsquellen der nationalen und regionalen Regierungsebenen konzentrierte, lieferte der empirische Teil Informationen zu innovativen Methoden der partizipativen Demokratie auf Gemeindeebene, zu Beteiligungschartas und zu Leitfäden der Bürgerbeteiligung. Unter anderem betrachtete er die letztendlichen Ziele von Beteiligungsprozessen und analysierte die Rolle von Politik und Verwaltung in ihrer Durchführung. Die Analyse beider Teile unterlag einer spezifischen Methodologie. In diesen vergleichenden Schlussfolgerungen werden die beiden Teile nun gegenübergestellt, um die Dynamiken der Initiierung und Umsetzung partizipativ-demokratischer Praktiken und demokratischer Innovation in den Staaten, Regionen und Gemeinden des Alpenraums zu veranschaulichen.

Das letztendliche Ziel des Berichts war die **generelle Darstellung** der Institutionalisierung von Bürgerbeteiligung im Alpenraum. Interessanterweise weisen beide Teile hier eine ähnliche Tendenz auf: Aus der rechtlichen Perspektive ist das Konzept der partizipativen Demokratie direkt proportional zur Nähe der Behörden zur Bürgerschaft. In der empirischen Analyse stellen die Gemeinden, als der Bürgerschaft nächste Regierungsebene, die beste Plattform für reaktionsfähige und effektive demokratische Innovation dar.

In Hinblick auf die **Absichten**, welche man mit der Einführung von partizipativ-demokratischen Instrumenten verfolgt, scheint das Hauptziel die Steigerung der politischen Beteiligung an Entscheidungsfindungsprozessen zu sein. Dieses Ziel geht über die politischen und geografischen Grenzen der Alpenstaaten hinaus und spiegelt daher eine bereichsübergreifende, transnationale Notwendigkeit wider. Die voneinander abhängigen Ziele partizipativer Prozesse sind sowohl politische Legitimation und die Entwicklung einer Partizipationskultur anhand von politischer Bildung, als auch die Stärkung effizienterer, innovativerer und nachhaltigerer politischer Entscheidungsfindung. Tatsächlich bedürfen alle Gebietskörperschaften des Alpenraums der Minderung der Distanz zwischen Bürgerinnen und Bürger, besonders Jugendlichen, und Entscheidungsträgerinnen und -träger; auch um die Qualität und Legitimität von Entscheidungen zu verbessern. Die Einführung von partizipativen Demokratieprozessen samt ihrer deliberativen Diskussionsmethoden findet daher auf ähnliche Art und Weise in vielen der analysierten Gebiete des Alpenraums statt. Nichtsdestotrotz ist zu beachten, dass jeder partizipative Prozess und jeder Rechtsakt, der sich auf solche bezieht, in seiner Konzeption besonders ist und spezifische Resultate und Absichten bezweckt. Bis zu einem gewissen Grad sind die generellen Erkenntnisse dieser Forschungsarbeit auch auf die Beteiligung junger Erwachsener im Alpenraum anwendbar. Im Vergleich zu generellen Beteiligungsprozessen, die sich natürlich auch an Jugendliche und junge Erwachsene richten, verfolgen Jugendprozesse jedoch andere Meta-Ziele. Tatsächlich konzentrieren sich diese Prozesse zum Großteil auf gemeinsame Gestaltung des Lebensraums. Wichtige weitere Aspekte für erfolgreiche Jugendprozesse sind sowohl die Inhalte, die behandelt werden, als auch die Gesamtdauer des Prozesses.

Die transnationale und grenzüberschreitende Dimension partizipativer Demokratie, zu der auch der Wissens- und Erfahrungsaustausch zwischen den Alpenstaaten beiträgt, wird durch die genaue Betrachtung der einzelnen Beteiligungsstrukturen noch deutlicher. So hat die empirische Analyse gezeigt, dass in vielen Fällen ähnliche **Methoden** und zeitliche Rahmen für die Einbindung der Bürgerschaft in die Entscheidungsfindung genutzt werden. Genannt werden können hier, z.B. die *E-Democracy*, die Planungszelle, der Bürgerhaushalt, die öffentliche Debatte, der Bürgerrat (der in verschiedenen Staaten unterschiedlich bezeichnet wird) und die öffentliche Konsultation im Rahmen von Verfassungsprozessen. Darüber hinaus bieten die Flexibilität und Wandelbarkeit dieser Beteiligungsmethoden die Möglichkeit zur Schaffung neuer Instrumente, die noch besser auf die Bedürfnisse, die letztendlich zum Beteiligungsprozess geführt haben, eingehen können. Des Weiteren zeigt die Analyse, dass jeder Prozess auch immer *learning-by-doing* bedeutet, auch wenn man auf die Unterstützung von Nichtregierungsorganisationen oder die Expertise anderer öffentlicher Institutionen zurückgreifen kann.

Nicht möglich war der Nachweis eines starken Zusammenhangs zwischen der Regierungsebene, der Größe der Gebietskörperschaft und dem Erfolg der Beteiligungsprozesse. Trotzdem die rechtlichen Rahmenbedingungen der nationalen Ebene unzulänglicher sind als die der subnationalen Ebene, zeigt die empirische Analyse überraschenderweise, dass Beteiligungsprozesse auf allen Regierungsebenen, also auch auf nationaler Ebene, stattfinden, wenn auch häufiger auf regionaler und lokaler Ebene. Außerdem scheint es, dass die Elemente, die am meisten zum Erfolg demokratischer Innovation beitragen die **Partizipationskultur** eines Gebietes und der politische Wille zu dessen Umsetzung sind. Zweifelsohne trägt Dezentralisierung zu Pluralismus und Vielfältigkeit bei, wodurch die Gebiete in der Schaffung innovativer und inklusiver Entscheidungsfindungsprozesse gefördert werden und die Umsetzung von partizipativer Demokratie erleichtert wird. Dennoch kann die Einbindung der Bürgerschaft in die Ausarbeitung öffentlicher Entschei-

dungen nur funktionieren, wenn die Partizipation bereits eine Dimension der Politikgestaltungskultur darstellt.

In der Analyse der Fragebögen mit Beamten der regionalen und nationalen Verwaltung und den Interviews mit Gemeindevertreterinnen und -vertreter zeichnete sich ab, dass **verschiedene Auffassungen** von partizipativer Demokratie im Alpenraum existieren. So greift die weit entwickelte Schweizer Beteiligungskultur zum Beispiel nur sporadisch auf Instrumente der partizipativen Demokratie im Sinne dieses Berichts zu. Erklärt werden kann dies wahrscheinlich durch den starken Einfluss der direkten Demokratie auf Institutionen und Bürgerinnen und Bürger, als auch durch die generelle Auffassung von Demokratie und demokratischer Innovation. Tatsächlich deckt sich in der Schweiz die Auffassung des Konzepts der Partizipation häufig mit den Praktiken der direkten Demokratie. Dies zu ändern und Beteiligungsprozesse jenseits von Referenda und Volksbegehren zu bestimmen ist eine komplexe Problemstellung in diesem Kontext. Das Gleiche gilt für Liechtenstein.

Des Weiteren zeigt die Studie, dass in den meisten Fällen die **Bereitwilligkeit** zur Einleitung von Beteiligungsprozessen von Seiten der Politik kommt; jedoch in einigen Fällen auch auf die Bürgerschaft zurückzuführen ist, die das Bedürfnis für eine Debatte auf Augenhöhe mit öffentlichen Entscheidungsträgerinnen und -träger verspüren. Auch hier ist wieder zu betonen, dass der gemeinsame Wille der Politik, der Verwaltung und der Bürgerschaft zur Teilnahme an Beteiligungsprozessen durch kontinuierlichen Dialog für ihre erfolgreiche Umsetzung entscheidend ist. Die Heidelberger Bürgerbeteiligungsleitlinien bezeichnen diesen Austausch zu Recht als „Triolog“.

Ein weiterer wichtiger Aspekt für den Erfolg partizipativer Prozesse steht im Zusammenhang mit den **Auswirkungen**, die eine Partizipationsphase auf die endgültige Entscheidungsfindung hat - inwiefern also der Wille der Bürgerschaft, der im deliberativen Prozess präzisiert wurde, letztendlich in die Entscheidung einfließt. Um die Möglichkeiten der partizipativen Demokratie nicht zu vereiteln und die Bürgerschaft in ihren Erwartungen nicht irreführen, braucht es die verbindliche Zustimmung der politischen Akteure, die Resultate der Beteiligungsphase bei der endgültigen Entscheidungsfindung wenigstens in Betracht zu ziehen. Partizipative Prozesse müssen daher ergebnisorientiert sein und die Rechte und Pflichten aller Beteiligten (Verwaltung, Politik und Bürger) von Anfang an klar kommunizieren.

Dort, wo auch der politische Wille zu partizipativer Demokratie besteht, kann darüber hinaus ein **rechtlicher Rahmen** den Erfolg von Beileidigungsprozessen fördern bzw. stark beeinflussen. Dieser Rahmen schreibt die verfahrenstechnischen Aspekte vor und trägt dadurch zur Transparenz der Methoden, mit denen Bürger in die Ausarbeitung von Gesetzgebung eingebunden werden, bei. Hier kann man besonders auf die Erfahrungen des Landes Vorarlberg (Österreich) verweisen, das als **gutes Beispiel** von partizipativer Demokratie vorangeht. Das partizipative Instrument des Bürgerrats, das großen Anklang sowohl in Politik, als auch in der Öffentlichkeit findet, wurde erst über mehrere Jahre getestet, bevor es rechtlichen Status erhielt. Daraufhin wurde der Bürgerrat einerseits in unverbindliche Rechtsquellen (*soft law*) aufgenommen und andererseits aber auch Teil des demokratischen Fundaments des Landes durch die Erwähnung in der Landesverfassung. Obwohl ein rechtlicher Rahmen also für die erfolgreiche Umsetzung von partizipativ-demokratischen Praktiken nicht zwingend notwendig ist, ist er zweifelsohne ein Garant für Transparenz, Klarheit und vor allem Kontinuität, da die Verwirklichung von Beteiligung ansonsten einzig vom Willen politischer Entscheidungsträgerinnen und -träger abhängt. In dieser Hinsicht ist es auch interessant, sich erneut vor Augen zu führen, dass keine der Verfassungen der Alpenstaaten partizipative Demokratie explizit regelt. Der Zweck der gesetzlichen Grundlage oder formeller Regelungen von partizipativer Demokratie ist es, sie vom Risiko der zeitlichen Begrenzung von Legislaturperioden und dem politischen Willen zu ihrer Umsetzung zu entkoppeln. Aus diesem Grund sollte erwähnt werden, dass insgesamt sehr wenig innovative Gesetzgebung zu partizipativer Demokratie im Alpenraum existiert. Mit Ausnahme einiger Sonderregionen Italiens, mancher österreichischen Länder und der französischen *débat public* ist das rechtliche Panorama in diesem Hinblick eher einförmig.

Des Weiteren zeigt der Vergleich der rechtlichen und der empirischen Recherche ein weiteres wichtiges Element in Hinblick auf die Dynamiken der partizipativen Demokratie und ihrer Instrumente auf. Es kann festgestellt werden, dass Praktiken der partizipativen Demokratie vor allem für **spezifische Politikfelder**, zum Beispiel in der Stadtplanung, in Umwelt- und Sozialpolitik und im Haushaltswesen, angewandt wurden. Dies bezeugen sowohl die große Anzahl an Vorschriften zu partizipativen Elementen in bereichsspezifischer Gesetzgebung, als auch die Antworten der Interviewpartner.

Letztendlich sind alle grundlegenden Elemente partizipativer Prozesse miteinander gekoppelt und stehen in Wechselbeziehung. Alle betroffenen Einheiten, Verfahren, rechtlichen Regelungen und vor allem die politische Kultur und der institutionelle Wille beeinflussen gemeinsam die erfolgreiche Umsetzung von partizipativer Demokratie. Die Umsetzung von Beteiligungsprozessen im Kontext der öffentlichen Entscheidungsfindung in den Gebietskörperschaften des Alpenraums – seien es *ad hoc* Maßnahmen oder strukturelle Interventionen – hat starke Auswirkungen auf die politischen Dynamiken eines Rechtssystems und der Gemeinschaft und bedürfen daher einer sorgfältigen und eingehenden Überprüfung. In Hinblick auf die spezifische **Einbindung junger Erwachsener** ist abschließend zu sagen, dass die Ergebnisse dieser Untersuchung noch viel Raum für die Entwicklung innovativer Jugendbeteiligung aufzeigen und dass viele der betroffenen Institutionen ähnliche Herausforderungen und Schwierigkeiten bei der Umsetzung dieser nannte. Auch wenn viele politische Prozesse zur Einbindung von jungen Erwachsenen stattfinden, gehen nur wenige über die klassischen Formen der repräsentativen Demokratie (Jugendbeiräte oder Jugendparlamente) hinaus. Aus diesem Grund, ist es das Ziel der nachfolgenden Phasen des Projekts GaYA praktikable Lösungen zur Stärkung innovativer Formen der Jugendbeteiligung zu bieten.



## ANHANG – AUFLISTUNG DER GESETZE

STAAT	VERFASSUNG	GESETZE UND VORSCHRIFTEN	SUBNATIONALE EINHEITEN	SUBNATIONALE VERFASSUNGEN	SUBNATIONALE GESETZE UND VORSCHRIFTEN
DEUTSCHLAND	Artt. 5, 8, 20 c. 1 e 3, Grundgesetz	Gesetzes zur Verbesserung der Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinheitlichung von Planfeststellungsverfahren (PIVereinHG), vom 31. Mai 2013, in Bundesgesetzblatt Jahrgang 2013, n. 26, p. 1388 ss.			
		§ 25, § 28, § 74, Verwaltungsverfahrensgesetz			
		§ 3, § 4a, Baugesetzbuch (BauGB)			
		Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz in der Fassung von 8. April 2013 (BGBl. I S. 753), zuletzt geändert von Art. 3 Gesetz vom 30. November 2016 (BGBl. I S. 2749)			
		§ 9, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung			
		§ 32, § 33, Kreislaufwirtschaftsgesetz			
		§ 47d, Bundes-Immissionsschutzgesetz (BimSchG)			
		§ 8, § 9, Gesetz zur Suche und Auswahl eines Standortes für ein Endlager für Wärme entwickelnde radioaktive Abfälle (Standortauswahlgesetz - StandAG), von 23. Juli 2013 (BGBl. I S. 2553), zuletzt geändert von Art. 4, Gesetz vom 27. Januar 2017 (BGBl. I S. 114)			
			Bayern	Art. 110, Verfassung des Freistaates Bayern, in der Fassung vom 15. Dezember 1998 (GVBl. S. 991, 992, BayRS 100-1-I), zuletzt geändert von Gesetz vom 11. November 2013 (GVBl. S. 638, 639, 640, 641, 642)	
					Art. 18, art. 60, Gemeindeordnung für den Freistaat Bayern (Gemeindeordnung – GO), in der Fassung vom 22. August 1998 (GVBl. S. 796)
					§ 25, Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG), vom 23. Dezember 1976 ss.mm.
					Artt. 16 ss., Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLplG) vom 25. Juni 2012

		Baden-Württemberg	Art. 1, Art. 21, Verfassung des Landes Baden-Württemberg vom 11. November 1953 (GBl. S. 173), zuletzt geändert von Gesetz vom 1. Dezember 2015 (GBl. S. 1030, 1032).	
				§ 20, Gemeindeordnung für Baden-Württemberg (Gemeindeordnung - GemO) in der Fassung vom 24. Juli 2000
				§ 25, LVwVfG - Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg
				Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung) vom 17. Dezember 2013 (GABl. Nr. 2, 2014, S. 22).
<b>FRANCE</b>	<b>Art. 7, Charte de l'environnement</b>			
			Art. 2, loi no. 95-101 del 2 febbraio 1995	
			Code de l'environnement, Partie législative, Livre I, Titre II - Article L121-1-A ss.; Articles L122-1 - L122-3-4; Article L123-1-A ss.	
			Art. L914-3, Code rural et de la pêche maritime	
			Art. L. 103-2, Art. L300-2, Code de l'urbanisme	
			Art. R11-4 ss., Code de l'expropriation pour cause d'utilité publique	
			Art. L2141-1, Code général des collectivités territoriale	
<b>ITALIA</b>	<b>art. 3 co. 2 Cost.; art. 118 co. 4 Cost</b>			
			art. 8 d.lgs. 276/2000 Testo Unico degli Enti Locali (TUEL)	
			art. 22 d.lgs. 50/2016 (Codice degli appalti; dibattito pubblico)	
			art. 4 d.lgs 152/2006 (Valutazione impatto ambientale)	
			art. 5, co. 1 d.P.C.m 170/2008 (attuazione di l. 50/1999 Analisi Impatto Legislazione)	
		Liguria	art. 2, co. 2 p.to c; art. 6	artt. 1 e 11 l. r. 38/1998 (Disciplina della valutazione di impatto ambientale)
		Veneto	art. 5; art. 9; art. 22	l. r. 25/1974

			artt. 2,3,10,14 e 15 l. r. 18 febbraio 2016, n. 4 (Disposizioni in materia di valutazione di impatto ambientale)
			art. 1 l. r. 61/1985 (Norme per l'assetto e l'uso del territorio)
	Friuli Venezia Giulia	/	l. r. 2 aprile 2004, n. 12
			art. 4 l. r. n. 43/1990 (Ordinamento nella Regione Friuli - Venezia Giulia della valutazione di impatto ambientale)
	Provincia Autonoma di Trento	/	l. p. 1/2016
			capo V ter l. p. 12/2014 di modifica alla l. p. 3/2006
			art. 5 l. p. 16/2010
	Provincia Autonoma di Bolzano	/	l. p. 23 aprile 2015 n. 3
			art. 14 bis l. p. 13/ 1997 (Legge urbanistica provinciale)
	Lombardia	art. 2 co. 3; art. 8; art. 36	art. 4 l. r. 12/2005 (Legge per il governo del territorio)
	Piemonte	preambolo; art. 2 co. 2; art. 86	l. r. 10/2016
			art. 10 l. r. 40/1998 (Disposizioni concernenti la compatibilità ambientale e le procedure di valutazione)
	Valle d'Aosta	/	L. r. 29 dicembre 2006, n. 35
<b>LIECHTENSTEIN</b>	<b>Art. 2; Art. 15 Verfassung des Fürstentums Liechtenstein</b>		
	Art. 9b, Schulgesetz (SchulG) vom 15. Dezember 1971		
	Artt. 87-88, Kinder- und Jugendgesetz (KJG) vom 10. Dezember 2008		
<b>ÖSTERREICH</b>	<b>Art. 11, co. 6 B-VG</b>		
	Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (§1 BGBl. Nr. 697/1993)		
	Pflanzenschutzmittelgesetz (§14 BGBl. I Nr. 10/2011)		
	Energie-Infrastrukturgesetz (§3 BGBl. I Nr. 4/2016)		
	Immissionsschutzgesetz (§9c BGBl. I Nr. 115/1997)		
	Abfallwirtschaftsgesetz (§40 BGBl. I Nr. 102/2002)		
	Bundesgesetz betreffend die finanzielle und administrative Unterstützung des Österreich-Konvents (BGBl. I Nr. 39/2003)		

	Niederösterreich	Art. 25 co. 3 L-VG	Niederösterreich Flurverfassungs-Landesgesetz (LGBl. 6650-0)
			NÖ Elektrizitätswesengesetz (LGBl. 7800-0)
			NÖ Straßengesetz (LGBl. 8500-0)
			NÖ Wald- und Weideservitutengesetz (LGBl. 6610-0)
	Wien	/	Wiener Abfallwirtschaftsgesetz (LGBl. Nr. 53/1996)
			Wiener Pflanzenschutzmittelgesetz (LGBl. Nr. 18/1990)
	Vorarlberg	Art. 1, co. 4 L-VG	Richtlinie der Vorarlberger Landesregierung zur Einberufung und Durchführung von Bürgerräten
			LGBl.Nr. 39/1996 Raumordnungsgesetz
			Gesetz über Betreiberpflichten zum Schutz der Umwelt des Land Vorarlberg (LGBl.Nr. 20/2001)
	Burgenland	Art. 68 co. 4 L-VG	LGBl. Nr. 46/1981 - Gesamte Rechtsvorschrift für Bürgerinnen- und Bürgerinitiative sowie die Bürgerinnen- und Bürgerbegutachtung
			Burgenländisches Pflanzenschutzmittelgesetz (LGBl. Nr. 46/2012)
			Bgld. Abfallwirtschaftsgesetz (LGBl. Nr. 10/1994)
	Salzburg	Art. 5 co. 5 L-VG	§82 LGBl. Nr. 26/1999
			Salzburger Abfallwirtschaftsgesetz (LGBl Nr 35/1999)
			Salzburger Einförstungsrechtgesetz (LGBl Nr 74/1986)
			Salzburger Flurverfassungs-Landesgesetz (LGBl. Nr. 1/1973);
			Salzburger Raumordnungsgesetz (LGBl Nr 30/2009)
	Kärnten	/	Kärntner Wald- und Weidenutzungsrechte - Landesgesetz (LGBl. Nr 15/2003)
			Kärntner Umweltplanungsgesetz (LGBl. Nr 52/2004)
			Kärntner Flurverfassungs-Landesgesetz (LGBl Nr 64/1979)
	Oberösterreich	Art. 58 co. 3 und 4 L-VG	Oberösterreichischer Einförstungsrechtgesetz (LGBl.Nr. 51/2007);
			Oö. Flurverfassungs-Landesgesetz (LGBl.Nr. 73/1979)
			Oö. Umweltschutzgesetz (LGBl.Nr. 84/1996)

	Tirol	/	Tiroler Umweltschutzgesetz (LGBL Nr. 34/2005)
	Steiermark	Art. 68 co. 4 L-VG; Art. 78 co. 5 L-VG	LGBL Nr. 87/1986 - Gesamte Rechtsvorschrift für Steiermärkisches Volksrechtsgesetz
			Steiermärkisches Pflanzenschutzmittelgesetz 2012 (LGBL Nr. 87/2012)

SCHWEIZ/ SUISSE/ SVIZZERA	Art. 147 Verf./Cost.		
	Bundesgesetz über das Vernehmlassungsverfahren vom 18. März 2005 (SR 172.061)		
	Verordnung über das Vernehmlassungsverfahren vom 17. August 2005 (SR 172.061.1)		
	Art. 4 des Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700)		
	Art. 19 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)		
	Art. 23i Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (SR 451)		
	Artt. 6,7,8 Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung and Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten (SR 0.814.07)		
	Kanton Appenzell Ausserrhoden Canton Appenzello Esterno Canton Appenzell Rhodes-Extérieures	Artt. 56-57	Art. 14 Gemeindegesetz
	Kanton Appenzell Innerrhoden Canton Appenzello Interno Canton Appenzell Rhodes-Intérieures	Art. 1	Verordnung über die Landsgemeinde und die Gemeindeversammlungen vom 1. Dezember 2014 Der Grosse Rat des Kantons Appenzell I. Rh, SR 160.410; Art. 9 del Baugesetz
	Kanton Aargau Canton Argovia Canton Argovie	§ 59	§§ 19ff. Gemeindegesetz; Waldgesetz § 15
	Kanton Basel-Landschaft Canton Basilea Campagna Canton Bâle-Campagne	§ 151; § 34 ff.; §117	§§ 47 ff. Gemeindegesetz; §4 della Wasserbauverordnung; § 7 Raumplanungs- und Baugesetz; § 27 der Kantonalen Waldverordnung
	Kanton Basel-Stadt Canton Basilea Città Canton de Bâle-Ville	§ 66; § 53; § 55	§§ 6 ff. Gemeindegesetz; § 74 della Bau- und Planungsverordnung; § 22 Waldgesetz
	Kanton Bern Cantone Berna Canton de Berne	Art. 64	Baugesetz ex Art. 58

			Wasserbaugesetz ex Art. 23
	Kanton Freiburg Canton Friburgo Canton Fribourg	Art. 50	
	Kanton Genf Canton Ginevra Canton Genève	Art. 110; Art. 134	
	Kanton Jura Canton Giura Canton Jura	Art. 117; Art. 46 co. 5	
	Kanton Glarus Canton Glarona Canton Glaris	Artt. 1, 61	Art. 28 Gemeindegesetz; Vorschriften über die Durchführung der Lands- gemeinde vom 6. Mai 1973 I D/21/2
	Kanton Graubünden Canton Grigioni Chantun Grischun Canton Grisons	Art. 66	Art. 4 del Raumplanungs- gesetz
	Kanton Luzern Canton Lucerna Canton Lucerne	§§ 26 e 27	
	Kanton Neuenburg Canton Neuchâtel Canton Neuchâtel	/	
	Kanton Nidwalden Canton Nidvaldo Canton Nidwald	Art. 73, 52 co. 5	
	Kanton Obwalden Canton Obvaldo Canton Obwald	Art. 47	
	Kanton Sankt Gallen Canton San Gallo Canton Saint-Gall	Art. 53	
	Kanton Schaffhausen Canton Sciaffusa Canton Schaffhouse	Art. 36	Art. 19 Gemeindegesetz
	Kanton Solothurn Canton Soletta Canton Soleure	Art. 39	
	Kanton Schwyz Canton Svitto Canton Schwyz	/	
	Kanton Tessin Canton Ticino Canton Tessin	Art. 17	Artt. 11 ss. della Legge organica comunale; l'art. 5 della Legge sullo sviluppo territoriale
	Kanton Thurgau Canton Turgovia Canton Thurgovie	/	§5 Gemeindegesetz; § 9 Planungs- und Baugesetz
	Kanton Uri Canton Uri Canton Uri	Art. 110	Art. 44 Planungs- und Baugesetz
	Kanton Wallis Canton Vallese Canton Valais	Art. 72; Art. 30 co. 2	
	Kanton Waadt Canton Vaud Canton Vaud	Art. 85	
	Kanton Zug Canton Zugo Canton Zoug	§ 17	§§ 69 ff. Gemeindegesetz
	Kanton Zürich Canton Zurigo Canton Zurich	Art. 86; Art. 39	



SLOVENIJA	Art. 44 Const.
	Art. 9, Rules of Procedure of the Government of the Republic of Slovenia
	Resolution on Legislative Regulation del 2009
	Art. 46, Rules of Procedure of the National Assembly (PoDZ-1)
	Artt. 3, 55 c. 3, art. 58, Waters Act (ZV-1), of 22 July 2002, as later modified
	Artt. 5, 32, 50, 60, Spatial Planning Act (ZPNacrt) del 2007
	Artt. 13, 26, 34a, 37, 43, 58, Environment Protection Act (ZVO-1) SOP-2004-01-1694, as later modified by Act amending the Environment Protection Act (ZVO-1B) - OJ RS, No. 70/08
	Art. 2, Cultural Heritage Protection Act (ZVKD-1)
	Artt. 45, 64, Local Self-Government Act (LSA)

**ISBN 978-88-98857-38-8**