



POP!

Paths of Participation!

Partizipation und partizipative Demokratie in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino: Denkanstöße und Beispiele

hrsg. von **Elisabeth Alber** und **Martina Trettel**

PARTIZIPATION UND PARTIZIPATIVE DEMOKRATIE IN DER EUROPAREGION TIROL-SÜDTIROL-TRENTINO

- eine Projektdokumentation -

hrsg. von Elisabeth Alber und Martina Trettel



ISBN: 978-88-98857-07-4

Die Veröffentlichung dieser Projektdokumentation ist mittels der Unterstützung von Seiten der Nationalen Agentur für Jugend innerhalb des Programmes Jugend in Aktion der Europäischen Kommission ermöglicht worden. Die Inhalte spiegeln die Meinungen der AutorInnen wider. Die Europäische Kommission kann bezüglich der Inhalte nicht verantwortlich gemacht werden.

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	4
------------------	---

Teil I - Vorbemerkungen und Grundsätzliches

Partizipation in der Europaregion in 100 Wörtern <i>Francesco Palermo</i>	9
Das Projekt „POP! – Pfade der Partizipation“ und der Inhalt des Buches <i>Elisabeth Alber / Martina Trettel</i>	10
Partizipation und partizipative Demokratie im Diskurs <i>Elisabeth Alber</i>	15

Teil II - Partizipative Demokratie in Österreich und Italien

Partizipative Demokratie in Österreich: Charakteristika und gesetzliche Rahmenbedingungen <i>Peter Bußjäger / Niklas Sonntag</i>	33
Partizipation und partizipative Demokratie in Italien <i>Martina Trettel</i>	49
Partizipative und deliberative Demokratie: Überlegungen zum Fallbeispiel Toskana <i>Antonio Floridia</i>	67

Teil III - Partizipation und junge Erwachsene in Südtirol, dem Trentino und in Tirol

Pfade der Partizipation und Jugendpolitik in Europa und in der Autonomen Provinz Bozen <i>Luca Bizzarri</i>	85
„Wie Beteiligung junger Erwachsener gelingen kann“ - Ein Streifzug durch Südtirol von der Theorie zur Praxis: Erfahrungen des Südtiroler Jugendrings <i>Michael Peer</i>	105

Vom „Circolo“ zum „Jugend-, Kunst- und Kulturzentrum Gröden“: Ein Beispiel für teilnehmende Demokratie in den Ladinischen Tälern Südtirols <i>Wilma Runggaldier</i>	127
Ein Beitrag zur Entwicklung der partizipativen Demokratie im Trentino: Partizipative Aktionsforschung <i>Enrico Bramerini</i>	133
Pfade der Partizipation von und für junge Erwachsene in Tirol: Beispiele von AkteurInnen <i>Peter Egg</i>	145
Teil IV - Stellungnahmen aus der Wissenschaft zu direkter Demokratie und BürgerInnenbeteiligung in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino	
Direkte Demokratie und BürgerInnenbeteiligung in der Europaregion <i>Fulvio Cortese</i>	165
Direkte Demokratie und BürgerInnenbeteiligung in der Europaregion <i>Sabina Frei</i>	173
Direkte Demokratie und BürgerInnenbeteiligung in der Europaregion <i>Günther Pallaver</i>	179
Teil V - Ergebnisse der Workshops mit jungen Erwachsenen	
BürgerInnenbeteiligung: Ein praktischer Leitfaden für die Gemeinden in Südtirol <i>POP! Gruppe in Bozen</i>	187
Die Stadt beleben oder in der Stadt leben: die Orte sozialen Austausches in Trient <i>POP! Gruppe in Trient</i>	205
Art(s) of Participation: Partizipation in Bild und Wort <i>POP! Gruppe in Innsbruck</i>	223

Danksagung

„Partizipative Demokratie ist zwar zeitaufwendig, aber mitmachen lohnt sich“ waren wohl mit die treffendsten Worte, die ich im Laufe des Projektes „POP! Pfade der Partizipation in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino“ gehört habe. Treffende Worte, da sie Ausdruck von Freude und Stolz sind. Freude in Bezug auf die Tatsache, dass es sich besonders in Zeiten des Vertrauensverlustes in Politik und Verwaltung bezahlt macht über die Zukunft demokratischer Strukturen und Entscheidungsfindungsprozesse nachzudenken. Stolz in Bezug auf die Tatsache, dass die TeilnehmerInnen während der unterschiedlichen Arbeitsphasen große Zufriedenheit ausstrahlten, sei es sich selbst gegenüber, sei es im Team oder sei es in Zusammenhang mit der ergebnisoffenen Zielsetzung des Projektes. In den Arbeitsgruppen in Innsbruck, Bozen und Trient wurden die Begriffe BürgerInnenbeteiligung und partizipative Demokratie zunächst theoretisch und empirisch mittels partizipativer Methoden erforscht. Danach wurden die Erkenntnisse auf kreative Art und Weise in Wort und Bild verarbeitet und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht. Diese Veröffentlichung und insbesondere die Projektdokumentation im Teil V zeugen davon. Ohne die TeilnehmerInnen hätte es weder einen solch regen Austausch zwischen jungen Erwachsenen zu Theorie und Praxis partizipativer Demokratie noch die praktische Umsetzung des Erlernten und Erlebten gegeben. Deshalb gebührt der Dank in erster Linie ihnen; den TeilnehmerInnen in den drei Landesteilen der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino.

Maßgeblich hing der Erfolg des Projektes auch von einer Reihe von ProfessorInnen, DozentInnen, ExpertInnen, ProjektassistentInnen und studentischen Hilfskräften ab, die immer ein offenes Ohr für die Anliegen der Projektleitung und der Arbeitsgruppen hatten. So gilt der Dank allen MitarbeiterInnen der Einrichtungen des PartnerInnenkonsortiums des Projektes: dem Institut für Föderalismus in Innsbruck,¹ der NGO mitbestimmung.cc in Innsbruck,² der *Scuola di Preparazione Sociale* in Trient,³ dem Gemeinsamen Büro der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino,⁴ der Europäischen Akademie

1 Peter Bußjäger und Niklas Sonntag (www.foederalismus.at, 18.03.2015) sowie die Projektassistentin Karoline Niederseer.

2 Peter Egg (www.mitbestimmung.cc, 18.03.2015).

3 Lucia Fronza Crepaz, Alberto Zanutto und Enrico Bramerini (www.sps.tn.it, 18.03.2015) sowie die Projektassistentin Barbara Fruet.

4 Brigit Oberkofler, Matthias Fink, Elena Rado, Armin Gluderer und Hannelore Leiter (www.europaregion.info; 18.03.2015).

Bozen.⁵ Gedankt sei aber auch vielen Personen, die unserer Einladung zur Mitarbeit in diesem Projekt zu einem späteren Zeitpunkt gefolgt sind und als AutorInnen in diesem Buch, ExpertInnen in Arbeitsseminaren, WorkshopleiterInnen und WissenschaftsjournalistInnen dem Projekt ihre Zeit widmeten.

Besonderer Dank gilt der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino für deren finanzielle Unterstützung, ohne jene dieses grenzüberschreitende partizipative Aktionsforschungs-Projekt nicht hätte stattfinden können.

März 2015

Elisabeth Alber, die Koordinatorin des Projektes

EURAC-Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung

5 Greta Klotz, Martina Trettel, Lucia Radici, Annelie Bortolotti, Fabio Dalvit, Elena Munari, Stefanie Gius, Stephanie Innerbichler, Annika Kress, Paulina Borowska (www.eurac.edu; 18.03.2015) sowie der Projektassistent Daniele Marchi. Ein kurzer Videobeitrag seitens der TeilnehmerInnen des POP! Projektes ist einsehbar unter <https://www.youtube.com/watch?v=XxWVM4tyJ-E> (18.03.2015).

Partizipation in der Europaregion in 100 Wörtern

*Francesco Palermo**

Die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino entstand als intergouvermentales Projekt, weil auch ihre Vorgeschichte eine solche war, weil ihre Rechtsgrundlage, der EVTZ, sich für Zusammenarbeit auf Regierungs- und Verwaltungsebene besser eignet und weil die Übereinkunft und das Statut diese Form begünstigten.

Mittlerweile ist die Europaregion sechs Jahre alt und immer mehr auch in den Köpfen der BürgerInnen und nicht nur auf institutioneller Ebene präsent. Sie darf daher nicht mehr von Formen der Partizipation und aktiver BürgerInnenbeteiligung absehen, die es den BürgerInnen ermöglichen, Vorschläge zu unterbreiten und mitzuentcheiden, und die gleichzeitig eine Chance für die Institutionen darstellen, sich verschiedene Wissensquellen zunutze zu machen und das Beste der Gesellschaft, die sie repräsentieren, herauszunehmen. Ein Spiel, bei dem alle als Gewinner hervorgehen, und eine Wissenswerkstätte für die mehrsprachige und grenzübergreifende Autonomie der Zukunft.

* Francesco Palermo ist Professor für vergleichendes Verfassungsrecht an der Universität Verona und Leiter des EURAC-Instituts für Föderalismus- und Regionalismusforschung in Bozen.

Das Projekt „POP! – Pfade der Partizipation“ und der Inhalt des Buches

1. Hintergrund

Die repräsentative Demokratie steckt in der Krise. Parlamente verschiedenster Regierungsebenen sehen sich momentan in akuten Krisensituationen vor immense Herausforderungen gestellt; angesichts der Supranationalisierung und Europäisierung der Politik, angesichts komplexer politischer Sachverhalte, die oftmals in nicht-hierarchischen Netzwerken zusammen mit nichtstaatlichen AkteurInnen und über mehrere politische Ebenen hinweg verhandelt werden, und angesichts des steigenden Vertrauensverlustes der BürgerInnen in Politik und Verwaltung. Nichtsdestotrotz wird die repräsentative Demokratie sicherlich auch in Zukunft weiterhin eine essentielle Einrichtung aller institutionellen Systeme bleiben. Unter Berücksichtigung dieser Tatsache bedarf es neuer komplementärer Wege der demokratischen Willensbildung. Einer ist die Weiterentwicklung von Teilnehmungsmodellen: Partizipative Prozesse, Methoden und Verfahren könnten die repräsentative und direkte Demokratie nämlich qualitativ ergänzen.

Aus dieser Überzeugung heraus erforschte das Projekt assoziative und deliberative Methoden und Verfahren zur Entscheidungsfindung. Zur Diskussion stand: wie können deliberative Instrumente und Methoden die repräsentative Demokratie flankieren und inwiefern werden sie sie verändern? Welche Bedeutung messen die verschiedenen partizipativen Instrumente und Methoden der aktiven Bürgerschaft bei? Inwiefern sind neue Teilnehmungsformen erwünscht, institutionalisiert und bindend?

Dem Thema des Projektes POP! wird überall zunehmend Beachtung geschenkt, auch in den Landesteilen der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. Jedoch wurde das Thema, soweit ersichtlich, noch nie umfassend und unter Einbeziehung junger Erwachsener im transdisziplinären Kontext von Verfassungsrecht, Politikwissenschaft und empirischer Sozialforschung innerhalb des geographischen Raumes der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino mittels des Ansatzes der partizipativen Forschung aufgearbeitet. Mit diesem Projekt wollten wir hierzu einen kleinen Beitrag leisten. Einerseits, weil, wie schon anfangs erwähnt, die repräsentative Demokratie in Krise ist in Italien, in Österreich und eben auch in den Autonomen Provinzen Bozen und Trient und dem Bundesland Tirol. Andererseits, weil die Institutionalisierung der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino in Form eines „Europäischen Verbundes territorialer Zusammenarbeit“ (EVTZ) im Jahr 2011 nicht nur neue Möglichkeiten für grenzüberschreitende Maßnah-

men und Initiativen zulässt, sondern explizit den BürgerInnen eine aktive Rolle in der Entwicklung einer euroregionalen Öffentlichkeit und Identität zuschreibt.

2. TeilnehmerInnen und Ziel des Projektes

HauptakteurInnen des Projektes waren junge Erwachsene im Alter von 18-30 Jahren, welche die oben genannten Fragen in Arbeitsgruppen erforschten und in Wort und Bild umsetzten. Das auf 14 Monate festgelegte Projekt in den Jahren 2014 und 2015 zielte darauf ab, junge Erwachsene unterschiedlicher Herkunft und unterschiedlichen Bildungsstands für politische Beteiligung zu begeistern. Nach dem Motto „Beteilige Dich! Demokratie mitgestalten!“ waren die TeilnehmerInnen sowohl Lernende als auch Agierende und wurden somit zu Multiplikatoren eines neuen Demokratieverständnisses in und für die Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino. WissenschaftlerInnen, PraktikerInnen sowie NGOs der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino begleiteten die Arbeitsgruppen. Hauptziel des Projektes war es, eine Ideenwerkstatt für nachhaltige politische Partizipation zu sein und die von jungen Erwachsenen erarbeiteten Ideen für konkrete Vorschläge in Wort und Bild zu fassen. Aus diesem Grund wurden die TeilnehmerInnen dieses Projektes befähigt, sich aktiv an der Ausgestaltung partizipativer Demokratie zu beteiligen. Sie wurden zum Beispiel ermächtigt, politikfeldübergreifend und lösungsorientiert Ansätze für ein Mehr an institutionalisierter partizipativer Demokratie auszuarbeiten. Das Projekt wollte junge Erwachsene aufmerksam machen auf bestehende Beteiligungsmechanismen und BürgerInnenbeteiligung in den unterschiedlichen Landesteilen der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino, derzeitige Mitbestimmungsmöglichkeiten kritisch hinterfragen, junge Erwachsene und EntscheidungsträgerInnen sowie die Öffentlichkeit miteinander verknüpfen und allen TeilnehmerInnen die Möglichkeit geben, deren Meinungen zu BürgerInnenbeteiligung und partizipativer Demokratie wiederzugeben.

3. Anmerkungen zur Methodik

Das Projekt verstand sich als eine Mischung aus Theorie-Inputs, Praxis, Selbsterfahrung und Interaktivität. Es zielte darauf ab, Praktiken der politischen Partizipation in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino zu erfassen, zu hinterfragen und (neu) mit zu gestalten. Da ein Mehr an Partizipation nicht notgedrungen ein Mehr an Demokratie bedeutet, sollte dieses Projekt auch ein Standbild der sozio-rechtlichen Rahmenbedingungen und des bürgerschaftlichen Engagements in den Landesteilen der Europaregi-

on aufzeichnen. Wesentlich dabei war es, die Diskussion über demokratische Beteiligungsmechanismen ergänzend anzugehen, um das Thema der politischen Partizipation breit, umfassend, aber trotzdem vergleichend zu beleuchten.

Im Rahmen der Durchführung des Projektes verfolgte man einen vergleichenden, transdisziplinären und fallstudien-basierten Forschungsansatz, wobei eine unabdingbare Voraussetzung für die Integration dieser Ansätze die Zusammensetzung und Zusammenarbeit des PartnerInnenkonsortiums war. Konkret wurde das Projekt nämlich ergebnisoffen und gemäß der partizipativen Aktionsforschung durchgeführt. Sowohl die TeilnehmerInnen als auch die PartnerInnen wurden an der Planung, Problemidentifizierung und Umsetzung der erarbeiteten Lösungsansätze involviert. Das Partnerkonsortium bestand sowohl aus italienischen als auch aus österreichischen ExpertInnen und arbeitete flexible Rahmenrichtlinien und Arbeitsmaterialien aus, die sowohl den Wissenstransfer als auch den dialogischen Austausch zwischen deutsch- und italienischsprachigen TeilnehmerInnen ermöglichten. Die in diesem Buch zusammengefassten Ergebnisse sollen Ansporn sein für die Weiterentwicklung und Umsetzung partizipativer Methoden in der Politikgestaltung im euroregionalen Raum.

4. Inhalt des Buches

Die Einrichtungen des PartnerInnenkonsortiums und alle am Projekt Beteiligten stellen ihre Expertise und Erfahrungen in Form von Denkanstößen und praktischen Beispielen in diesem Buch der Öffentlichkeit, den politischen EntscheidungsträgerInnen und der Verwaltung zur Verfügung. Aus der Überzeugung heraus, dass man einen Menschen nichts lehren kann, sondern ihm nur helfen kann es in sich selbst zu entdecken, wurden die Ergebnisse dieses partizipativen Forschungsprojekts in diesem Band zusammengefasst. Demnach ist dieses Buch, wie das gesamte Projekt POP! - Pfade der Partizipation, das Ergebnis einer intensiven Zusammenarbeit zwischen den TeilnehmerInnen und dem Projektteam.

Die Projektdokumentation ist eine Retrospektive der Arbeit und Forschung der letzten 14 Monate und fasst die wichtigsten Etappen und Ergebnisse der Arbeitsgruppen und Seminare aus theoretischer und praktischer Sicht zusammen. Teil I gibt Grundsätzliches zum Projekt und zum Thema der Partizipation, Demokratie und partizipativer Demokratie wieder. Teil II beleuchtet die rechtlichen Rahmenbedingungen für partizipative Demokratie in Österreich und Italien, mit Berücksichtigung ausgewählter Fallbeispiele. In Teil III präsentieren WissenschaftlerInnen, VerwaltungsbeamtenInnen und ExpertInnen ihre praktischen Erfahrungen zu partizipativer Demokratie. Teil IV gibt

die Meinungen verschiedener ExpertInnen aus der Wissenschaft hinsichtlich direkter Demokratie und BürgerInnenbeteiligung in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino in Form von Stellungnahmen wieder. Hervorzuheben sind die Überlegungen im Teil V des Buches, welche die TeilnehmerInnen der verschiedenen Arbeitsgruppen in Innsbruck, Bozen und Trient verfassten. In Wort und Bild zeichnen sie Ergebnisse, Meinungen und Vorschläge für die Ausweitung partizipativer Demokratie im euroregionalen Raum auf, aus multidisziplinärer Sicht und mit einem Blick in die Zukunft. So regt der auf der Webseite des EURAC-Instituts für Föderalismus- und Regionalismusforschung in voller Länge erhältliche „Praktische Leitfaden zur BürgerInnenbeteiligung in Südtirol“ an, partizipative Instrumente auf Gemeindeebene zu nutzen. Denkanstöße bzgl. innovativer Strategien zur Aufwertung von Stadtvierteln in Trient sowie die von der Gruppe in Innsbruck ausgearbeiteten Definitionen und Bilderstreifen zu partizipativer Demokratie runden Teil V des Buches ab, welches auch auf der Webseite des EURAC-Instituts für Föderalismus- und Regionalismusforschung (www.eurac.edu/sfere) und der Webseite der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino (www.euoparegion.info) einsehbar ist.

Die Inhalte des Buches spiegeln die Meinungen der AutorInnen wider. Alle MitarbeiterInnen des Projektes sind mit ihrem Beitrag am Erfolg dieser Projektdokumentation beteiligt, jedoch nicht verantwortlich für allfällige Fehler. Möge dieses Buch mehr sein als nur eine Sammlung von Denkanstößen und Fallbeispielen. Möge es der Beginn bzw. die Fortsetzung sein für weitere Projekte zu partizipativer Demokratie in der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino.

Die Herausgeberinnen des Buches

Elisabeth Alber und Martina Trettel

EURAC-Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung

Partizipation und partizipative Demokratie im Diskurs

Elisabeth Alber*

* Elisabeth Alber ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Projektleiterin am EURAC-Institut für Föderalismus- und Regionalismusforschung. Sie beschäftigt sich seit Jahren mit Fragen der Dezentralisierung, Minderheiten und Autonomien sowie partizipativer Demokratie in Mehrebenensystemen.

1. Partizipation und Demokratie: zwei Seiten einer Medaille

Partizipation und Demokratie scheinen uns oft selbstverständlich zu sein in Anbetracht unserer Kenntnisse über die Entstehung des modernen Verfassungsstaates und des ihm immanenten Demokratieverständnisses. Fangen wir jedoch an, über ihre konkreten Ausformungen nachzudenken und zu diskutieren, d.h. über die Art und Weise, wie wir an einem demokratischen System teilnehmen und teilhaben, stoßen wir bald an unsere Grenzen. Wir haben unterschiedlichste Meinungen dazu, was Partizipation in einer Demokratie ist und wie Demokratie partizipativ gestaltet werden soll. Unbestritten ist: Partizipation und Demokratie sind zwei Seiten einer Medaille. Beteiligung oder Teilhabe ist ein Hauptmerkmal der Demokratie; der Herrschaft des Volkes, die in mehreren Schritten aus dem Kampf gegen autokratische Machthaber hervorging.¹ Warum aber spricht man überhaupt von *partizipativer* Demokratie, wenn schon *per definitionem* die Macht vom Volk ausgeht? Partizipative Demokratie heißt im Endeffekt ja nichts anderes als die Beteiligung des Volkes an ihrer Selbstherrschaft. Warum also verweist man vermehrt auf Instrumente, Verfahren und Methoden partizipativer Demokratie als eine neue Form von BürgerInnenbeteiligung für ein besseres Regieren und Verwalten? Warum kann Partizipation nicht einfach als inhärenter Teil der Demokratie, der Volkssouveränität, gefasst werden? Warum braucht es noch das Adjektiv partizipativ?

Die Gründe liegen in den Problemen der modernen Demokratie, da „kein demokratisches System dem eigenen legitimatorischen Anspruch der Identität zwischen Herrschenden und Beherrschten gerecht werden kann“, weil der „Entscheidungsprozess, an dem neben den gewählten Repräsentanten die Bürokratie, Expertengremien und Interessenvertreter (mit ungleichen Einflussmöglichkeiten) mitwirken“, undurchsichtig ist und „weit entfernt von der legitimierenden Wählerbasis“.² So nimmt die Distanz der

1 Die unabhängige Organisation Freedom House hat die demokratische Staatsform zu unterschiedlichen Zeiten nach einem Kriterienkatalog erfasst (politische Rechte, Bürgerfreiheiten, allgemeine freie gleiche und regelmäßige Wahlen und das Vorhandensein eines souveränen Volkes). Nach diesen Kriterien gab es 1900 bereits 55 souveräne Staaten aber keine einzige Demokratie, 1950 waren es 80 souveräne Staaten wovon 22 eine demokratische Regierungsform aufwiesen und Ende des 20. Jahrhunderts gab es 192 souveräne Staaten und fast die Hälfte davon erfüllten die Maßstäbe eines demokratischen Staates. In seinem Bericht „2014 Freedom in the World“ bezeichnete Freedom House von insgesamt 195 Staaten 88 als „frei“, wobei jene zusammengezählt 40% der Weltbevölkerung ausmachen. Siehe <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2014#.VRBWqyQwdZc> (18.03.2015).

2 Siehe Kurt L. Shell, Demokratie, in Everhard Holtmann (Hrsg.), *Politiklexikon*, dritte Auflage, R. Oldenburg Verlag: München, Wien, 2000, 113.

BürgerInnen zur Politik und Verwaltung, die unter dem Begriff Politikentfremdung in aller Munde ist, zu. Die häufigste Ausgestaltung eines Konfliktregelungsmechanismus repräsentativer Demokratien, die Mehrheitsregel, scheint sich in Krise zu befinden. Anders ausgedrückt, Regieren nach dem Mehrheitsprinzip ist in Bezug auf die Komplexität und Ausdifferenzierung heutiger Mehrebenensysteme und Gesellschaften an seine Grenzen gestoßen.

Diese Abhandlung leistet einen Beitrag zum weiten Begriff der politischen Partizipation, indem Kontroversen zu Partizipation und Demokratie aufgezeigt und Fragen hierzu aufgeworfen werden. Sie thematisiert Partizipation, Demokratie und partizipative Demokratie mit dem Anspruch einleitende Denkanstöße zu liefern. Dies geschieht in Abgrenzung bzw. Ergänzung zu repräsentativer Demokratie und bezugnehmend sowohl auf die folgenden Teile des Buches, als auch auf allgemeine demokratietheoretische Überlegungen zu partizipativer und deliberativer Demokratie. Vorausgeschickt sei, dass es keine alleinig akzeptierte Lehrmeinung hinsichtlich der Definition von partizipativer und deliberativer Demokratie und deren Abgrenzung zueinander gibt. Aus praktischen Gründen verweise ich auf die Unterscheidung partizipativer Demokratie als einen weiten Begriff, der alle Arten von Anteilnahme an politischen Prozessen beinhaltet. Deliberative Demokratie wird als ein Konzept, das sich auf ein bestimmtes normatives Modell und Verfahren beschränkt, aufgefasst.³ Dabei fußt deliberative Demokratie vom philosophischen Ansatz her auf einer diskursiven Struktur der Meinungs- und Willensbildung innerhalb der autonomen Öffentlichkeit, wobei letztere gekennzeichnet ist durch eine kritische Zivilgesellschaft.⁴

Partizipative Demokratie ist stark Input-orientiert und rückt BürgerInnen und deren Sozialkapital ins Zentrum.⁵ Die Ideensammlung bzw. Einflussnahme geht dabei über den Bereich der traditionellen politischen Institutionen, wie Regierung und Parteien, hinaus und beinhaltet auch Bereiche wie Wirtschaft, Arbeitswelt, Bildungssystem und die Privatsphäre. Die Frage nach der Leistungsfähigkeit politischer Systeme ist

3 In diesem Sinne und für weiterführende Literatur siehe Antonio Florida in diesem Band.

4 Verwiesen sei auf das Modell der deliberativen Demokratie von Jürgen Habermas. Siehe Grundsätzliches hierzu in Claudia Landwehr, Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation, in Oliver W. Lembcke/Claudia Ritz/Gary S. Schaal (Hrsg.), *Zeitgenössische Demokratietheorie*, Band 1: Normative Demokratietheorien, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften Springer, 2012, 355-385, 364-366.

5 Manfred Schmidt, Partizipatorische Demokratie, in *Wörterbuch zur Politik*. Zweite, vollständig überarbeitete und erweiterte Auflage, Alfred Kröner Verlag, Stuttgart, 2004, 524.

bei partizipativen Instrumenten weitgehend ausklammert.⁶ Demokratietheoretisch geht partizipative Demokratie davon aus, dass derzeitigen liberal-repräsentativen Demokratien ein Mangel an Beteiligungschancen beiwohnt. Deshalb nehmen partizipative Demokratietheorien Abstand von einem System der mittelbaren Volksherrschaft, welche, im Gegensatz zur partizipativen Demokratie, nur einen schwachen Zusammenhang zwischen politischer Beteiligung und institutionellen Rahmenbedingungen herstellt. In Abgrenzung zu direkt-demokratischen Instrumenten, d.h. der unmittelbaren Teilhabe von Wahlberechtigten an Abstimmungen, versteht die partizipative und deliberative Demokratie Mitwirkung nicht nur als Abstimmung, sondern als politische Teilhabe *aller* am Prozess der inhaltlichen Gestaltung. Eine Teilhabe in diesem Sinne ist gekennzeichnet durch Ergebnisoffenheit und ein klares Regelwerk bzgl. der Nachbearbeitung oder Verbindlichkeit ihrer Ergebnisse. Deliberation wird dabei in der Lehre als „die argumentative Suche nach und die Gewichtung von Gründen für und gegen Handlungsoptionen durch eine Gruppe“ bezeichnet.⁷

In Bezug auf die Abgrenzung zu direkt-demokratischen Instrumenten liefert die Interpretation verschiedener kontextgebundener Fallbeispiele den interessanten Ansatz der „losen Koppelung deliberativer und direktdemokratischer Verfahren“.⁸ So kann z.B. die Möglichkeit in Erwägung gezogen werden, den direkt-demokratischen Verfahren verpflichtend einen deliberativen Prozess vorzuschalten. Dabei könnte die Anwendung direkt-demokratischer Instrumente außen vor bleiben, wenn man einen Konsens findet im deliberativen Prozess. Auch könnten direkt-demokratische Instrumente als Garantie für die Berücksichtigung der Ergebnisse von deliberativen Verfahren angedacht werden. Je nach Wunsch müsste die Ausgestaltung direkt-demokratischer Instrumente modifi-

6 Florian Weber, Selbstbestimmung durch Teilhabe, in Oliver W. Lembcke/Claudia Ritzi/Gary S. Schaal (Hrsg.), *Zeitgenössische Demokratietheorie*, Band 1: Normative Demokratietheorien, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften Springer, 2012, 223-254, 223. In der Lehre spricht man in Bezug auf die Theorie der partizipativen Demokratie von einer instrumentellen, transformativen und instrinsischen Dimension. Demnach wird der Partizipation über ihre Funktion der Auswahl, Programmierung und Kontrolle der politischen Elite auch eine erzieherische Funktion beigemessen. In ihrer Form der Ausübung politischer Freiheit bildet sie auch einen Selbstzweck. Siehe 223-224.

7 Claudia Landwehr, Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation, in Oliver W. Lembcke/Claudia Ritzi/Gary S. Schaal (Hrsg.), *Zeitgenössische Demokratietheorie*, Band 1: Normative Demokratietheorien, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften Springer, 2012, 355-385, 360.

8 Norbert Kersting, *Hybride Partizipation – Verknüpfung von direkter und deliberativer Demokratie anhand zweier internationaler Beispiele*, in: Netzwerk Bürgerbeteiligung (Hrsg.), *eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2013* vom 09.07.2013 (abrufbar unter www.netzwerk-buergerbeteiligung.de, 18.03.2015). Der Autor verweist auf die internationalen Beispiele der Citizens' Assembly (Bürgerrat) und dem Referendum in British Columbia zur Wahlrechtsreform sowie auf den Constitutional Council (Verfassungsrat) und dem Verfassungsreferendum in Island.

ziert werden. Deliberative Prozesse könnten auch im Vorfeld von direkter Demokratie in Bezug auf Einzelaspekte vorgesehen werden (z.B. in Bezug auf die Erstellung und den Inhalt des Abstimmungsheftes). Obwohl BürgerInnenbeteiligung und direkte Demokratie von ihren Eigenschaften her unterschiedlichen partizipativen Ansätzen Rechnung tragen, so sollten sie unter der Annahme eines klaren Regelwerkes nicht völlig losgelöst voneinander betrachtet werden.⁹ Folgt man einer solchen Herangehensweise, wird schnell klar, dass die Zusammenarbeit von repräsentativer, partizipativer und direkter Demokratie noch defizitär ist, aber viel Potential für ein zeitgerechtes und innovatives Demokratieverständnis in ihr steckt.

2. Politische Partizipation

Der Diskurs über Partizipation blickt auf eine lange Tradition und Entwicklungsgeschichte zurück, wobei zwischen Partizipation als Struktur- und Handlungsprinzip post-industrieller Gesellschaft im engeren Sinn (politische Partizipation) und im weiteren Sinn (Partizipation in allen Lebensbereichen) unterschieden wird. Vor dem kulturellen Hintergrund westeuropäischer und nordamerikanischer Länder liegt beiden Partizipationsbegriffen aus philosophisch-soziologischer Sicht ein Hauptmerkmal zugrunde: die Freiwilligkeit partizipativer Tätigkeiten, mit denen die BürgerInnen versuchen Einfluss auf bestimmte Optionen bzw. Sachfragen zu nehmen. Dieser Begriffsbestimmung zufolge wird politische Partizipation als „instrumentelles, zielgerichtetes Handeln aufgefasst [...], [primär] aus der Sicht des einzelnen Bürgers“.¹⁰ Demokratiegeschichtlich ist die Entwicklung politischer Teilhabe untrennbar verschränkt mit der Entstehung des Verfassungsstaates im 19. Jahrhundert. Indem der Verfassungsstaat seine Legitimität an die Zustimmung der Bürgerschaft bindet und der Partizipation primär mittels des Wahlaktes Ausdruck verliehen wird, wurde Partizipationsforschung sehr lange auf die Thematik der Wahlforschung reduziert. Politische Partizipation verstand man demnach im demokratischen Verfassungsstaat repräsentativer Natur größtenteils als „indirekte“ und „verfaßte“ Beteiligungsform in Bezug auf die verschiedenen Ebenen eines politischen Systems. Sie war die Erteilung einer Handlungsvollmacht

9 In diesem Sinne Fabian Reidinger, *Direkte Demokratie und Bürgerbeteiligung: Zwei Seiten einer Medaille*, in: Netzwerk Bürgerbeteiligung (Hrsg.), *eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2013* vom 09.07.2013 (abrufbar unter www.netzwerk-buergerbeteiligung.de, 18.03.2015).

10 Die Unterteilung kommt insbesondere in der empirischen Sozialforschung zum Tragen. Max Kaase, *Partizipation*, in Dieter Nohlen (Hrsg.), *Wörterbuch Staat und Politik*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1993, 466.

mittels Wahlen, verknüpft mit einem institutionell verbindlichem und verankerten verfassungsrechtlichen Regelwerk bzgl. der Ausübung des Wahlrechts in seinen unterschiedlichen Ausgestaltungen in Form von Instrumenten repräsentativer und direkt-demokratischer Natur.¹¹ Unter „direkter“ und „nicht verfaßter“ Partizipation versteht man im Gegenzug jene Beteiligungsformen, die auf eine spezifische Sachfrage einwirken und unabhängig von ihrem Legalitäts- und Legitimitätsstatus als Formen „unkonventioneller Beteiligung“ bezeichnet werden (z.B. Demonstrationen oder Tätigkeiten zivilen Ungehorsam wie Hausbesetzungen). Sie läuft daher nicht auf ein numerisches, sondern auf ein sachliches Demokratieverständnis hinaus. Insbesondere in den 1970er Jahren wurde klar, dass politische Partizipation sich nicht auf die Dimension des Wahlaktes und somit auf „verfaßte Teilhaberechte an Politik für *alle* Bürger ab einer bestimmten Altersschwelle“ beschränken ließ, sondern auch Ausformungen problemspezifischer Partizipation von Seiten einer Einzelperson oder einer Gruppe umfasst. Neben dem Wahlakt sind dies u.a. das politische Engagement in Parteien, die kontextgebundene bzw. problemspezifische Partizipation in Interessengruppierungen (z.B. Bürgerinitiativen) und der zivile Ungehorsam. Ein rein auf die Einzelperson bezogenes Partizipationsmodell ist demnach unzureichend. Partizipationsmodelle bzw. bürgerschaftliches partizipatives Engagement werden auch von Gruppenzugehörigkeitsdynamiken beeinflusst (z.B. durch die Mobilisierung zu politischem Handeln oder die Ausgestaltung von Formen politischer Bildung). Dies wird u.a. durch die parteiorientierte Beteiligung ersichtlich, deren Wichtigkeit in jüngster Zeit merklich in Frage gestellt wird, einerseits durch zurückgehende Parteienmitgliedschaften und andererseits durch sinkende Wahlbeteiligung. Obwohl sehr länderspezifisch und kaum verallgemeinerbar, drängt sich immer mehr die Frage auf, in welchem Verhältnis die unterschiedlichen Partizipationsformen zueinander stehen und wie derzeitige (Neu)Gestaltungen von Partizipation politische Systeme und deren Demokratieverständnis verändern. Unbestritten scheint, dass die repräsentative Demokratie die einzig gangbare Variante der Volksherrschaft darstellt, wobei nicht außer Acht gelassen werden darf, dass die unkonventionelle und problemspezifische Partizipation von Einzelpersonen oder Gruppen zunehmend eine Überarbeitung der Gewichtung der unterschiedlichen Partizipationsmöglichkeiten in einem demokratischen System erfordert. So wird sowohl in Österreich als auch in Italien auf nationaler und subnationaler Ebene vermehrt über die Ausgestaltung und Wechselwirkung repräsentativer und direkt-demokratischer Elemente diskutiert, wo-

11 Max Kaase, Partizipation, in Dieter Nohlen (Hrsg.), *Wörterbuch Staat und Politik*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 1993, 466.

bei die Ideen und Ansätze nicht neu sind und die repräsentative Demokratie als Grundform unangetastet bleibt.¹² Auch steigen die Bedürfnisse in Bezug auf die Institutionalisierung komplementärer dialog- und prozessorientierter Beteiligungsmodelle (deliberative Demokratie) für eine nachhaltigere Politikgestaltung. Dies geschieht in der Annahme, dass Entscheidungen in Bezug auf eine Sachfrage in komplexen Gesellschaften aufgrund verschiedener Entwicklungen nicht mehr nur von der Verwaltung oder den VolksvertreterInnen abhängen dürfen.

3. Der kausale Kontext: die Krise der repräsentativen Demokratie

Hinter dem Konzept der deliberativen Demokratie steht die Erkenntnis, dass politische Systeme und Gesellschaften ohne umfassende Beteiligung *aller* ihrer BürgerInnen (ohne Altersschwelle und im Sinne einer verstärkten regionalen Bürgerschaft mit Betonung der Inklusivität *aller*) durch rein repräsentative Instrumente nicht mehr konsens- und innovationsfähig sind. Die Diskussionen in Österreich und Italien hierzu sind beispielhaft für die Änderungen und Dynamiken von Demokratien in europäischen Staaten der letzten 30-40 Jahre. Einerseits genießen direkt-demokratische Verfahren in europäischen Rechtsordnungen einen immer höheren Stellenwert, andererseits werden zunehmend deliberative Verfahren der BürgerInnenbeteiligung wie BürgerInnenhaushalte,¹³ BürgerInnenräte¹⁴ und Planungszellen¹⁵ insbesondere auf lokaler Ebene experi-

12 Siehe die Beiträge zu Österreich und Italien in diesem Band. Siehe auch verschiedene Beiträge in Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs*, Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich, Institut für Föderalismus, 118. Schriftenreihe, New Academic Press: Wien, 2014. Siehe auch Alexander Balthasar/Peter Bußjäger/Klaus Poier (Hrsg.), *Herausforderung Demokratie*, Jan Sramek Verlag: Wien, 2014. Zu Italien siehe u.a.: Matteo Nicolini, Theoretical Framework and Constitutional Implications: Participatory Democracy as Decision Making in Multilayered Italy, 428-447, und Elisabeth Alber/Alice Valdesalici, Framing Subnational Institutional Innovation and Participatory Democracy in Italy: Some Findings on Current Structures, Procedures and Dynamics, 448-478, in Francesco Palermo/Elisabeth Alber (Hrsg.), *Federalism As Decision-Making: Changes in Structures, Procedures and Policies*, Brill Nijhoff, Leiden-Boston, 2015.

13 Dabei wird die Allokation eines Teiles des öffentlichen Budgets einem deliberativen Prozess unterzogen. Die Ergebnisse des Prozesses gelten als verbindlicher Pakt zwischen der Bevölkerung und den Behörden.

14 Siehe sowohl Bußjäger und Sonntag als auch Teil V in diesem Band.

15 Siehe Näheres unter www.planungszelle.de (18.03.2015).

mentell und komplementär zu repräsentativen Elementen für ein qualitativ besseres¹⁶ und inklusiveres Regieren und Verwalten eingesetzt.¹⁷ Beide Ausgestaltungen politischer Partizipation beabsichtigen die immer größer werdende Distanz zwischen BürgerInnen und VolksvertreterInnen zu verringern, wobei bei Formen deliberativer Demokratie im Regelfall das Letztentscheidungsrecht den Behörden vorbehalten ist. So steht z.B. bei institutionalisierten Bürgerversammlungen die Letztentscheidung der Berücksichtigung ihrer Empfehlungen der Verwaltung oder dem Gemeinderat zu. Eine Analyse dieser Entwicklungen ist insbesondere vor dem Hintergrund der Frage wichtig, inwiefern BürgerInnen eine Ausweitung eines „verfaßten“ (d.h. institutionalisierten) Begriffes der Partizipation im politisch-administrativen Raum mittragen und nicht mehr ausschließlich Teil einer reinen Betroffenheitsdemokratie mit Wahlrecht sind. Auch gilt es zu erforschen inwiefern sich aus solch einer Entwicklung Veränderungen für die politisch-konstitutionelle Ordnung der westlichen Demokratien aus demokratietheoretischer Sicht ergeben. Denn jegliches Ergebnis *institutionalisierter* deliberativer Demokratie muss schlussendlich Ausdruck eines gesellschaftlichen Standbilds sein, welches auf ein Kollektivziel ausgerichtet und konsensorientiert ist und mittels eines komplexen und sich ständig wandelndem Zusammenspiels von Institutionen und sozio-politischen Rahmenbedingungen zustande kommt. Was deliberative Demokratie ist bzw. in welchem Verhältnis ihre unterschiedlichen Ausformungen zueinander und in Abgrenzung zu anderen Demokratieformen stehen, lässt sich nicht in einer einzigen Definitionsformel verdichten. Dies wäre auch nicht wünschenswert. Es gibt keine allgemein akzeptierte Lehrmeinung und aus diesem Grund ist es umso wichtiger, dass in der täglichen Praxis das Thema Partizipation und partizipative Demokratie von den entsprechenden AkteurInnen eingangs geklärt wird. Was man unter den Begriffen in Bezug auf

16 Aus demokratietheoretischer Sicht spricht man von der Verbesserung öffentlicher Politiken hinsichtlich ihrer Qualität und von einer Steuerung politischer Präferenzen der DiskursteilnehmerInnen in Richtung Gemeinwohl. Siehe Andre Bächtiger, Seraina Pedrini und Mirjam Ryser, Prozessanalyse politischer Entscheidungen: Deliberative Standards, Diskurstypen und Sequenzialisierung, in: Joachim Behnke/Thomas Bräuninger/Susumu Shikano (Hrsg.), *Schwerpunkt Neuere Entwicklungen des Konzepts der Rationalität und ihre Anwendungen. Jahrbuch für Handlungs- und Entscheidungstheorie*, Band 6, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften Springer, 2010, 193-226.

17 Siehe überblicksmäßig Patrizia Nanz und Jan-Hendrik Kamlage, *Entwicklungen der partizipativen Demokratie in Europa*, in: *eNewsletter Netzwerk Bürgerbeteiligung 02/2014* vom 24.07.2014 (abrufbar unter www.netzwerk-buergerbeteiligung.de, 18.03.2015).

einzelne Fallbeispiele versteht, ist für die Durchführung partizipativer Methoden und deren Akzeptanz bei den TeilnehmerInnen nämlich von äußerster Bedeutung.¹⁸

Partizipation bewirkt Vielfalt, wobei jene Vielfalt im Sinne des Gemeinwohls konsens- bzw. kompromissmäßig durch deliberative Verfahren eingegrenzt werden muss. Demokratie erlaubt Vielfalt. Als realpolitisches Herrschaftssystem basiert auch die Demokratie auf einer restriktiven Aufnahme: nämlich jener, dass die in einem Staat lebenden BürgerInnen „unterschiedliche Interessen und Wertvorstellungen haben und dauerhafter Regelungen bedürfen, deren Einhaltung auch gegen die Wünsche eines Teils der Gesellschaft oder die momentanen Präferenzen der BürgerInnen erzwungen werden muss.“¹⁹ Dies passiert größtenteils mittels der Mehrheitsregel, welche *ex ante* nicht unbedingt eine konsens- bzw. kompromissgesteuerte Lösungsfindung in Betracht zieht.

Der Mechanismus hinter dem Mehrheitsprinzip steckt derzeit in einer Krise. Er ist in seiner parlamentarischen Ausgestaltung zu undurchsichtig und wird den Ansprüchen heutiger Demokratien angesichts zweier Transformationsprozesse des Politischen nicht mehr gerecht. Man spricht von der „Verselbstständigung systemischer Entscheidungsprozesse, die nicht mehr zentral gesteuert werden können“, wobei sowohl auf die „neoliberale Tendenz der Privatisierung“ als auch auf die „Tendenz der Juridifizierung der Politik im (gesamteuropäischen) Wohlfahrtsstaat, in dem Verwaltungen und Gerichte zu Gesetzgebern im Detail werden“ gesprochen wird.²⁰ Vor dem Hintergrund dieser Aushöhlung der Volkssouveränität gibt es immer mehr AkteurInnen,²¹ die eine Vielfalt partizipativer Methoden und diskursiver Konfliktregelung (d.h. deliberativer Verfahren) mitentwickeln²² und sich zum Ziel setzen, mittels partizipativer Beteiligungsmodelle den Forderungen nach Effizienz und Partizipation, nach Individualität

18 Die Beiträge in diesem Buch zeigen auf wie facettenreich Partizipation und partizipative Demokratie in den Landesteilen der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino aufgefasst und erlebt wird. Allgemein besteht ein großer Bedarf an der Klärung von Begriffsbestimmungen in Zusammenhang mit der punktuellen Institutionalisierung partizipativer Demokratie. In Bezug auf Südtirol denke man z.B. an die Bürgerversammlungen und die Anhörungen der InteressensvertreterInnen zu einer neuen Vision der Südtiroler Demokratie und zur Überarbeitung des sogenannten Landesgesetzes zur direkten Demokratie, die im Jahr 2014 und 2015 von Seiten des Südtiroler Landtages durchgeführt wurden.

19 Kurt L. Shell, Demokratie, in: Everhard Holtmann (Hrsg.), *Politiklexikon*, dritte Auflage, R. Oldenburg Verlag: München, Wien, 2000, 111.

20 Siehe zum Werk von Ingeborg Maus in Florian Weber, Selbstbestimmung durch Teilhabe, in: Oliver W. Lembcke/Claudia Ritzzi/Gary S. Schaal (Hrsg.), *Zeitgenössische Demokratietheorie*, Band 1: Normative Demokratietheorien, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften Springer, 2012, 223-254, 229.

21 Siehe Patrizia Nanz/Miriam Fritsche, *Handbuch Bürgerbeteiligung*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2012, 16-22.

22 Siehe Patrizia Nanz/Miriam Fritsche, *Handbuch Bürgerbeteiligung*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2012, 36-87.

und kollektiver Verantwortung, nach Gleichheit und Vielfalt pluralistischer Demokratie mittels, im Idealfall, einer konsensualen Entscheidungsfindung²³ nachzukommen. Ist demnach ein Mehr an Partizipation als ein wesentliches Merkmal von Demokratie immer gut für die Demokratie? Im Regelfall kann man diese Frage mit Ja beantworten. Jedoch muss auch darauf hingewiesen werden, dass ein Mehr an Partizipation nicht automatisch ein Mehr an *good governance* bedeutet. Die Lehren aus der Geschichte zeugen davon. Politische Beteiligung ohne die Berücksichtigung bestimmter Zusatzfaktoren trägt nicht zwingend zu *guter* Demokratie bei. Demokratie bedarf der Grundtugend des Relativismus.²⁴ Die politische Kultur vor Ort ist wichtig nicht nur für das Verhalten der BürgerInnen, sondern auch für das Verhalten der politischen Eliten, Institutionen und InteressensvertreterInnen. Dies gilt umso mehr für deliberative Verfahren.

4. Die Institutionen als Schranke oder Träger partizipativer Demokratie

Institutionen können Anregung und Schranke sein für erlebbare und mitveränderbare Demokratie.²⁵ Sie sind sowohl Empfänger von Reformen als auch Träger von Veränderungsprozessen. In ihrer strukturellen Ausgestaltung sind sie als Regierung im weiteren Sinne (*government*) mit der Aufgabe betraut, den Forderungen nach inklusiveren Entscheidungsfindungsprozessen von Seiten der BürgerInnen nachzukommen, indem

23 Archon Fung, *Survey Article: recipes for Public Spheres: Eight Institutional Design Choices and Their Consequences*, *Journal of Political Philosophy*, 11(3), 2003, 338-367.

24 Anton Pelinka, *Partizipative (Staats-)BürgerInnen als Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie*, Online-Publikation zur Konferenz "Von autoritären Gesellschaften zur Demokratie. Demokratie und Diktatur im Widerstreit seit 1918", 3. März 2008, Wien Museum, Demokratiezentrum Wien, www.demokratiezentrum.org (18.03.2015).

25 Dieser Grundgedanke ist ersichtlich in allen Stellungnahmen im Teil IV des Buches.

sie Träger werden in Bezug auf die Ausformung bzw. Institutionalisierung deliberativer Prozesse in der Politikgestaltung²⁶ (*governance*).²⁷

Im Fokus eines umfassenden partizipativen Demokratieverständnisses steht die bürgernahe Ausgestaltung der politischen Institutionen und Strukturen (*polities*), die Politik als Prozess im engeren Sinne (*politics*) und die Politik in ihrer inhaltlichen Dimension (*policies*). Ein ungetrübtes Verhältnis zwischen den Institutionen eines „aktivierenden Staates“²⁸ und den BürgerInnen ist eine *conditio sine qua non* für jedes politische System und für die Umsetzung von demokratie-immanenten Prinzipien, wie Rechenschaftspflicht, Verantwortlichkeit, Transparenz. Allgemein wird Legitimation im modernen Konstitutionalismus vermehrt sowohl durch die Gutheißung von Politikergebnissen als auch durch die Mitbestimmungsmöglichkeiten an Konzipierung und Umsetzung jener Ergebnisse hergestellt. So flankieren partizipative und deliberative Verfahren zur Entscheidungsfindung als innovative Formen der politischen Legitimation zur Konkretisierung des Gemeinwohls die parlamentarische Demokratie und werden diese auch verändern. Diese Annahme wird bekräftigt durch die Tatsache, dass die BürgerInnen heutzutage in Bezug auf ihre Rolle in der politischen Partizipation zunehmend eine ambivalente Haltung einnehmen: einerseits fordern sie eine partizipative *governance*, andererseits verlangen sie eine *per se* gute *governance* von Seiten der gewähl-

26 Die *Governance* als Forschungs- und Handlungsfeld in Theorie und Praxis gewinnt umso mehr an Bedeutung, desto mehr man den Begriff der Demokratie nicht bloß auf eine Staatsform, sondern auf sozio-politische Wahrnehmungen eines politischen Systems und dessen Entscheidungsfindungsprozesse bezieht. Bezeichnet man *governance* als Regierungs-, Steuerungs- und Koordinierungssysteme einschließlich der Strukturen, Verfahren und Instrumente, so spricht man vom Potential des *institutional engineering* zwischen allen AkteurInnen eines Staates (die öffentliche Hand, die Privatwirtschaft und die Zivilgesellschaft) im Sinne einer kooperativen und deliberativen Problemlösung. Siehe zum Begriff Arthur Benz/Nicolai Dose, *Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept?*, in: Arthur Benz/Nicolai Dose (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften Springer, 2010, 13-36. Siehe auch Yannis Papadopoulos, *Governance und Demokratie*, in Arthur Benz/Nicolai Dose (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften Springer, 2010, 225-249.

27 Laut Gutmann und Thompson ist der Ort der Deliberation eine konkrete institutionelle Struktur in ihrer Funktion als *middle democracy*. Siehe Grundsätzliches hierzu in Claudia Landwehr, *Demokratische Legitimation durch rationale Kommunikation*, in Oliver W. Lembcke/Claudia Ritz/Gary S. Schaal (Hrsg.), *Zeitgenössische Demokratietheorie*, Band 1: Normative Demokratietheorien, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften Springer, 2010, 355-385, 370. Zur Erinnerung: für Habermas ist der Ort der Deliberation eine kritische Öffentlichkeit.

28 Unter aktivierendem Staat versteht man eine neue Verantwortungsteilung zwischen Staat und Gesellschaft, wobei der Selbstregulierung Vorrang vor staatlicher oder hierarchischer Steuerung bzw. Aufgabenübernahme eingeräumt wird, unter Einbindung gesellschaftspolitischer AkteurInnen in die Problemlösung. Werner Jann/Kai Wegrich, *Governance und Verwaltungspolitik: Leitbilder und Reformkonzepte*, in Arthur Benz/Nicolai Dose (Hrsg.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften Springer, 2010, 175-200, 181.

ten VolksvertreterInnen. Daraus folgt, dass die Organe der verschiedenen Regierungsebenen aus der Perspektive der *governance* nicht mehr alleinig Inhalte vorgeben und verantwortungstragend steuern müssen bzw. können, sondern dass sie vielmehr zu einer koordinierenden Instanz werden, die es sich zur Aufgabe setzen muss, das in der Bevölkerung vorhandene Sozialkapital prozessual in Entscheidungsfindungsprozesse miteinzubinden, allgemein und zur Depotenzenierung von Konflikten.²⁹ Je gerechter die Institutionen dieser Rolle werden, desto erfolgreicher werden sie die Aufgaben innerhalb eines modernen Mehrebenensystems erfüllen können. Doch wie können sie den Forderungen nach deliberativer Demokratie nachkommen?

5. Ansätze, Ebenen und Formen partizipativer Beteiligungsmodelle

Wie schon eingangs erwähnt, verfügt die Debatte um partizipative und deliberative Demokratie derzeit aus demokratiethoretischer Sicht über kein klares theoretisches Modell in Bezug auf eine mögliche Ausgestaltung einer idealen partizipativen Staatsform deliberativer Natur.³⁰ Auch aus der Sicht der empirischen Partizipationsforschung bieten die Erkenntnisse eine noch geringe Grundlage für eine verallgemeinernde Aussage zur Demokratieentwicklung.³¹ Es gibt eine Vielzahl von Formen partizipativer BürgerInnenbeteiligungsmodelle, die sich nicht nur inhaltlich und methodisch kontextgebunden ausdifferenzieren, sondern auch in Bezug auf deren verschiedene rechtliche Verbindlichkeiten. Unbestritten ist: der Bestand an Fallstudien betont die Wichtigkeit bzgl. der Revidierung von politischen Entscheidungsfindungsprozessen. Aus der Sicht des anwendungsorientierten Ansatzes wird deren partizipative Ausgestaltung oftmals

29 In diesem Sinne auch Francesco Palermo zu Anfang des Buches. Man denke in Bezug auf Südtirol auch an das Fallbeispiel des Flughafens. Siehe Martin Kobl, Die Macht der Entscheidung, in Günther Pallaver (Hrsg.), *Politika 13* – Jahrbuch der Südtiroler Gesellschaft für Politikwissenschaft, Raetia Verlag, Bozen, 425-447.

30 Siehe aus demokratiethoretischer Sicht Punkt „4. Die normative Eigenständigkeit der partizipativen Demokratietheorie“ von Florian Weber, Selbstbestimmung durch Teilhabe, in Oliver W. Lembcke/Claudia Ritz/Gary S. Schaal (Hrsg.), *Zeitgenössische Demokratietheorie*, Band 1: Normative Demokratietheorien, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften Springer, 2012, 223-254, 246-249. Betont wird, dass als zeitgenössische Erbin der partizipativen Demokratietheorien der 1960er und 1970er Jahre vielfach die deliberative Demokratie angesehen wird.

31 Eine Ausnahme bildet der Forschungsstand zum Modell des Bürgerhaushaltes. Ausgehend vom Experiment in der brasilianischen Stadt Porto Alegre im Jahr 1989, verbreitete sich dieses Instrument relativ rasch weltweit und wurde in der Wissenschaft eingehend analysiert. Siehe beispielhaft Yves Sintomer/Carsten Herzberg/Anja Röcke/Giovanni Allegretti, Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting, in *Journal of Public Deliberation*, Vol. 8, Nr. 2, 9, 2012, 1-32.

als punktuelle Chance für Reformen bzw. die Demokratisierung des administrativen Bereiches und weniger als eine umfassende Reform liberal-repräsentativer Demokratien gesehen.³² Instrumente partizipativer Demokratie werden somit Mittel zum Zweck und orientieren sich nicht nur am Streben nach einem Mehr an politischer Partizipation, sondern beabsichtigen auch den Erhalt bestehender demokratischer Strukturen und Prozesse mit dem Minimalanspruch der Anpassung an neue Gegebenheiten.³³

Was den rechtlichen Rahmen betrifft, so gibt es sowohl auf internationaler als auch auf supranationaler, nationaler,³⁴ substaatlicher³⁵ und lokaler Ebene Regelungen, die die partizipative Demokratie betreffen.³⁶ Zum Beispiel schreibt das Übereinkommen von Århus als erster völkerrechtlicher Vertrag den Personen Beteiligungsrechte im Umweltschutz zu. Gemeindefestsetzungen sehen vielfach Bürgerversammlungen und Anhörungen sowie andere Instrumente als partizipative Instrumente vor.³⁷ Grundsätzlich lassen sich partizipative Beteiligungsformen nach ihrer rechtlichen Normierung der Verfahren und nach dem Verbindlichkeitsgrad ihrer Ergebnisse einteilen. So sind formale Verfahren verpflichtend durchzuführen, wobei gesetzlich geregelt ist, wer sich wie beteiligt und inwiefern die Ergebnisse bindend sind für die Umsetzung der Vorhaben. Beispiele hierfür sind in Deutschland das Genehmigungsverfahren für Umweltverträglichkeitsprüfungen oder Naturschutzverfahren für Betriebsanlagen und Planfeststellungsver-

32 Thomas Zittel, *Partizipative Demokratie und Politische Partizipation*, in André Kaiser/Thomas Zittel (Hrsg.), *Demokratiethorie und Demokratieentwicklung*. Festschrift für Peter Graf Kielmansegg, Wiesbaden, VS Verlag für Sozialwissenschaften Springer, 2004, 55-74.

33 Siehe in diesem Sinne kritische Stimmen zum partizipativen Prozess für die Erarbeitung eines neuen Landesgesetzes der Autonomen Provinz Bozen zu Direkter Demokratie (Beobachtungen und Ergebnisse geführter Gespräche der Autorin während der vom Südtiroler Landtag organisierten Workshops im Winter 2015). Siehe auch zusammenfassend: Online-Artikel von Lisa Maria Gasser, *Nicht im Kampf um Souveränität hängenbleiben*, in www.salto.bz (23.03.2015).

34 Ein Beispiel ist die „*Commission Nationale du Débat Public*“ in Frankreich, die vom Staat finanziert ist und öffentliche Debatten durchführt zu großen Infrastrukturvorhaben. Siehe Näheres unter www.debatpublic.fr (18.03.2015).

35 In Bezug auf Italien siehe den Beitrag in diesem Band zum Regionalgesetz der Toskana. Bezugnehmend auf Österreich ist die Verankerung des „Bürgerrates“ in der Landesverfassung von Vorarlberg im Jahr 2013 nennenswert. Es sei auch verwiesen auf die Einrichtung eines Autonomie-Konventes in Südtirol zur Überarbeitung wesentlicher Punkte des Südtiroler Autonomiestatuts. Dem Konvent sollen sowohl InteressensvertreterInnen als auch BürgerInnen als Einzelpersonen beiwohnen.

36 Siehe insbesondere die Beiträge in den Teilen II und III in diesem Band.

37 In Bezug auf Südtirol können hier beispielhaft genannt werden die Gemeindefestsetzung von Bozen [öffentliche Debatte, Art. 54(1)(b)], die Gemeindefestsetzung von Naturns [Bürgerforum, Art. 40(1)] und die Gemeindefestsetzung von Mals [Bürgerhaushalt, Art. 39(4)]. Siehe Näheres zu Südtirol und zu Instrumenten partizipativer Demokratie auf lokaler Ebene in den Teilen III und IV in diesem Buch. Siehe auch Thomas Benedikter/Paolo Michelotto, *Die Gemeindepolitik mitgestalten*, POLITIS, Bozen, 2014.

fahren, welche für Bauvorhaben in gesetzlich besonders geregelten Fällen durchgeführt werden. Eine behördliche Entscheidung steht am Ende solcher partizipativer Verfahren.

Planungszellen und BürgerInnenräte sind hingegen Beispiele für informelle Beteiligungsverfahren. Sie sind zwar methodisch normierte Verfahren, jedoch ist deren Ergebnis im Regelfall rechtlich nicht bindend. Anders ausgedrückt, die rechtliche Verbindlichkeit der erarbeiteten Vorschläge hängt von den zuvor getroffenen Entscheidungen, d.h. dem Grad der Institutionalisierung des deliberativen Verfahrens, ab. Ihr Mehrwert liegt in der gemeinsamen Aufgabenbearbeitung und in der Annahme, dass mittels deliberativer Methoden über Partizipation *aller* Wissen bzw. Lösungen für Sachfragen generiert werden können, welche die Verwaltung oder Politik im Alleingang so nicht hervorbringen könnte. Auch wenn in ihrer Ausgestaltung unterschiedlich,³⁸ so ist informellen Beteiligungsverfahren im Regelfall folgendes gemein: sie sind in Anbetracht der Konfliktvermeidung bzgl. der Regelung gewisser Sachverhalte (z.B. im Fall von Leitbildern zur strategischen Ausrichtung einer Gemeinde oder zur Integration von MigrantInnen) relativ kostengünstig und basieren aus methodischer Sicht oft auf einem sogenannten geschichteten Zufallsprinzip in Bezug auf die Einbindung von BürgerInnen. Im Allgemeinen verfügt das politische System über einen großen Ermessensspielraum bei informellen Modellen, da deren Durchführung sowie finanzielle Unterstützung bzw. die Berücksichtigung ihrer Ergebnisse in der Verantwortung der EntscheidungsträgerInnen liegt. Dies wird mitunter als Nachteil solcher Formen gewertet. Ein Vorteil solcher Formen bzw. einer schwachen Institutionalisierung ist deren Eigenschaft der Passgenauigkeit im Hinblick auf den methodischen Aufbau deliberativer Prozesse.

6. Fazit

Hängt aus demokratietheoretischer und methodischer Sicht der Erfolg bzw. die Durchführung von partizipativen BürgerInnenbeteiligungsmodellen von der vorherrschenden politischen Kultur einer territorial-kontextgebundenen Gesellschaft ab, so ist klar, dass nur durch die Institutionalisierung solcher Modelle die Verbindlichkeit der Ergebnisse deliberativer Verfahren garantiert werden kann. Denn nicht-institutionalisierte Verfahren können eines nicht: die Rechtssicherheit gewährleisten, die es zur Umsetzung eines theoretischen und praktischen Modells einer idealen partizipativen

³⁸ Siehe Beiträge zu Beispielen von Beteiligungsmodellen in Bezug auf Tirol, Südtirol und das Trentino in Teil III und V in diesem Band.

Staats- und Regierungsform deliberativer Natur braucht. Auch können Politik und Verwaltung nur dann ihrer Funktion als vom Volk eingesetzte koordinierende Instanzen nachkommen, wenn sie deren Belange und Empfehlungen in ihren Entscheidungsfindungsprozessen berücksichtigen und transparent machen. Belange, die Frucht sein können, von „verfaßter“ oder „nicht verfaßter“ Beteiligungsverfahren.

Teil II

Partizipative Demokratie in Österreich und Italien

Partizipative Demokratie in Österreich: Charakteristika und gesetzliche Rahmenbedingungen

Peter Bußjäger*/ Niklas Sonntag*

* Mit Wirkung vom Oktober 2014 Berufung zum Universitätsprofessor für Öffentliches Recht am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck; seit 2013 Forschungsbefragter des Liechtenstein-Institutes in Bendern; seit 2009 Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein.

* Institutsassistent am Institut für Föderalismus in Innsbruck. Er hat Politik- und Rechtswissenschaften an der Universität Innsbruck studiert.

1. Allgemeines

Im Gegensatz zu unserem Nachbarland Schweiz, das als Musterbeispiel partizipativer Teilhabe des Volkes an der Staatswillensbildung gilt, sind die Möglichkeiten der Bürgerinnen und Bürger an dieser mitzuwirken, in Österreich nicht im gleichen Maße ausgeprägt. Dies betrifft einerseits die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, die vergleichsweise restriktiv ausgestaltet sind bzw. in der höchstgerichtlichen Judikatur so interpretiert werden. Andererseits trifft dies auch auf die Praxis partizipativer Demokratie in Österreich insoweit zu, als die bestehenden Instrumente nur fallweise Verwendung finden, auf Bundesebene selten, in Ländern und Gemeinden etwas häufiger, wengleich auch nicht als Regelfall. Betreffend die Staatsfunktionen finden sich Instrumente der partizipativen Beteiligung der Bevölkerung in erster Linie im Bereich der Gesetzgebung, wengleich auch Ansätze in Verwaltung und Gerichtsbarkeit zu finden sind, wobei auch die rechtsstaatlichen Grenzen der an die Gesetze gebundenen Vollziehung zu beachten sind. Im Folgenden wollen wir einen Überblick zu Rahmenbedingungen und Praxis partizipativer Demokratie in Österreich geben.

2. Der bundesverfassungsrechtliche Rahmen

Grundsätzlich ist die Gesetzgebung in Österreich stark parlamentarisch orientiert, obliegt es doch dem Nationalrat bzw. den Landtagen in den Ländern, die Gesetze zu beschließen. Eine direkte Gesetzgebung durch das Volk ist nicht vorgesehen, wie auch die Instrumente direkter Demokratie im Sinne „semi-direkter“ Demokratie weitgehend vom Parlament abhängig sind. Betrachtet man sich die historische Entwicklung, so findet man jedoch bei Erlassung des Bundes-Verfassungsgesetzes 1920 noch durchaus differenzierte Vorschläge. So war in der Konstituierenden Nationalversammlung noch die Rede davon, nach Schweizer Vorbild jede Verfassungsänderung einer Volksabstimmung zu unterziehen. Auch einige der diskutierten Verfassungsentwürfe enthielten zahlreiche Instrumente der direkten Demokratie, die jedoch unberücksichtigt blieben.¹ Die Bestimmungen des 1920 erlassenen Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) sind charakterisiert von einer Dominanz des Parlaments, obligatorische Volksabstimmungen sind nach Art. 44 Abs. 3 B-VG lediglich im Falle einer Gesamtänderung des B-VG vorgesehen,

1 Vgl. dazu mit zahlreichen Hinweisen Klaus Poier, Direkte Demokratie – Rückblick und Ausblick, in Michael Holoubek/Andrea Martin/Stephan Schwarzer (Hrsg.), *Die Zukunft der Verfassung – Die Verfassung der Zukunft?*, Springer, Wien/New-York, 2010, 67 ff, 68 ff.

während fakultative Volksabstimmungen im Übrigen vom Parlament beschlossen werden (Art. 43 B-VG). Auch das Instrument des Volksbegehrens ist sehr zurückhaltend ausgestaltet, insbesondere was seine Konsequenzen betrifft. In den folgenden Jahrzehnten gab es nur vereinzelte Änderungen im seinerzeit beschlossenen Rahmen, wie etwa die Einführung der Möglichkeiten der unmittelbaren Mitgebstimmung der Bevölkerung auf Gemeindeebene 1984² sowie einer unverbindlichen Volksbefragung (wiederum auf Beschluss des Parlaments) auf Bundesebene im Jahre 1988.³

Abgesehen davon sind die Bestimmungen des B-VG im Wesentlichen gleich ausgestaltet wie zur Zeit ihrer Erlassung und in Zusammenschau von Lehre und höchstgerichtlicher Judikatur kann festgehalten werden, dass Österreich seiner Verfassung damit ein primär repräsentatives Demokratieverständnis zugrunde gelegt hat, wo dem Parlament die zentrale Rolle in der staatlichen Willensbildung zukommt.

Die direkt-demokratischen Elemente dienen lediglich der Ergänzung des repräsentativ-demokratischen Systems und haben weitgehend „dekorativen“ Charakter. Besonders deutlich wird der bundesverfassungsrechtliche Rahmen, der schließlich auch bedeutsam für einen allfälligen Ausbau der unmittelbaren Volksmitwirkung ist, in einer vieldiskutierten Entscheidung des österreichischen Verfassungsgerichtshofes (VfSlg. 16.241/2001) zum Verhältnis von repräsentativer und direkter Demokratie in Zusammenhang mit einer Volksabstimmungsregelung⁴ im Land Vorarlberg. Das Höchstgericht hob die Bestimmung wegen Verstoßes gegen das demokratische Bauprinzip auf und verwies dabei auf die bewusst zurückhaltende Ausgestaltung der direkt-demokratischen Instrumente in der Bundesverfassung, die folglich auch den Gestaltungsspielraum der Länder in diesem Segment einschränke.⁵ Das Erkenntnis deutet die Systemscheidung der Bundesverfassung zugunsten der repräsentativen Demokratie im Wesentlichen in zweierlei Hinsicht an: Zum einen widerspreche eine Gesetzgebung außerhalb der parlamentarischen Institutionen Nationalrat, Bundesrat und Landtage („Volksgesetzgebung“) dem demokratischen Prinzip der Bundesverfassung und zum an-

2 BGBI. Nr. 490/1984.

3 BGBI. Nr. 685/1988.

4 Dabei ging es im Wesentlichen darum, dass ein Volksbegehren, das von mindestens 5.000 Stimmberechtigten oder mindestens zehn Gemeinden unterstützt wurde, dem Landtag vorzulegen war. Lehnte der Landtag es ab, einem erfolgreichen Volksbegehren Rechnung zu tragen, hatte eine Volksabstimmung stattzufinden. Ergab die Volksabstimmung eine Mehrheit zugunsten des begehrten Gesetzes, musste der Landtag einen entsprechenden Gesetzesbeschluss fassen.

5 Vgl. dazu auch die Stellungnahmen in der Literatur, beispielsweise etwa Anna Gamper, Direkte Demokratie und bundesstaatliches Homogenitätsprinzip, in *Österreichische Juristen-Zeitung*, Heft Nr. 12, 2003, 441 ff.

deren liegt ein solcher Widerspruch auch dann vor, wenn das Parlament zwar formeller Gesetzgeber bleibt, aber das Ergebnis der Volksabstimmung ausführen muss.

Auch die oftmals bemühte Formulierung in Art. 1 B-VG, demzufolge das Recht „vom Volk“ ausgehe ist im Lichte der konkreten Ausgestaltung der österreichischen Demokratie in der Verfassung zu beurteilen, wo eben den unmittelbaren Mitwirkungsmöglichkeiten gegenüber dem Parlament kein Vorrang zukommt. Die Bestimmung hat vielmehr deklarativen Charakter, als das Volk über das Parlament repräsentiert wird und die Mitwirkung hauptsächlich über periodische Wahlen erfolgt, das Volk somit als Kurationsorgan des Parlament zu verstehen sei.⁶ Diesen Rahmen gilt es auch zu beachten, wenn es darum geht, Instrumente der direkten Demokratie neu einzuführen oder zu modifizieren – sei in Bund, Ländern oder Gemeinden.

3. Die Instrumente direkter Demokratie im Überblick

3.1. Partizipation auf Bundesebene

Wie oben skizziert, ist allen Formen der unmittelbaren Mitbestimmung der Bevölkerung im Gesetzgebungsprozess gemeinsam, dass diese lediglich unselbständige Akte in Zusammenhang mit dem parlamentarischen Verfahren darstellen, als alle entweder vom Parlament initiiert werden oder auf ein Tätigkeiten des Parlaments hinauslaufen. Die österreichische Bundesverfassung unterscheidet hinsichtlich des Zeitpunkts und der Bindungsintensität im Wesentlichen drei Formen der direkten Demokratie (Volksbefragung, -begehren und -abstimmung) sowie das schon seit der Monarchie existente Petitionsrecht als Möglichkeit der unverbindlichen Willensäußerung der Bevölkerung an das Parlament.⁷

a) Die Volksbefragung (Art. 49b B-VG) kann weitgehend unabhängig von einem konkreten Gesetzgebungsverfahren erfolgen und dient der Erhebung des Willens der Bevölkerung in einer bestimmten Angelegenheit. Sie kann von Mitgliedern des Nationalrates oder der Bundesregierung beantragt werden und ist vom Parlament zu beschließen. Eine bundesweite Volksbefragung kann nur zu einem Thema von grundsätzlicher und

6 So etwa Manfred Welan, Art. 1 B-VG, in Bernd-Christian Funk et. al. (Hrsg.), *Staatsrecht und Staatswissenschaften in Zeiten des Wandels*, Springer, Wien/New-York, 1992, 721 ff, 728.

7 Im Überblick dazu Harald Eberhard/Konrad Lachmayer, Ignoranz oder Irrelevanz? – Direkte Demokratie auf österreichisch, in Lars P. Feld et. al. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2009*, Nomos, Baden-Baden, 2010, 241 ff. sowie Theo Öhlinger/Harald Eberhard, *Verfassungsrecht*, 10. Aufl., facultas.wuv, Wien, 2014, 205 ff.

gesamtösterreichischer Bedeutung zu dessen Regelung die Bundesgesetzgebung zuständig ist, stattfinden und hat eine Frage zu enthalten, die entweder mit „ja“ oder „nein“ oder Wahl einer von zwei Alternativen zu beantworten ist.⁸ Die Abwicklung einer Volksbefragung folgt im Wesentlichen dem Verfahren einer Volksabstimmung. Das Ergebnis ist nicht bindend.

b) Ein Volksbegehren (Art. 41 Abs. 2 B-VG) zielt auf ein konkretes Tätigwerden der Bundesgesetzgebung ab, als damit ein konkreter Vorschlag einer Gesetzesänderung an das Parlament herangetragen wird. Es handelt sich dabei also um eine Form der Gesetzesinitiative, ähnlich etwa einer Regierungsvorlage oder eines Initiativantrages. 100.000 Stimmberechtigte oder jeweils ein Sechstel der Stimmberechtigten dreier Bundesländer können auf diese Weise einen Gesetzgebungsvorschlag in den Nationalrat einbringen, vorausgesetzt es handelt sich um eine durch Bundesgesetz zu regelnde Frage.⁹ Das Verfahren selbst ist einem separaten Gesetz¹⁰ im Detail geregelt und umfasst ein Einleitungs-, Eintragungs- und Ermittlungsverfahren. Am Beginn sind Unterstützungserklärungen von einem Promille der österreichischen Wohnbevölkerung (etwa 8.000 Personen) notwendig, sodann ein Volksbegehren zur Eintragung aufliegt. Ein erfolgreiches Volksbegehren ist dem Nationalrat zur Behandlung vorzulegen, wobei darüber lediglich beraten werden muss, weshalb Volksbegehren als weitgehend unverbindlich betrachtet werden können.

c) Im Gegensatz zu den zuvor genannten Instrumenten ist die Volksabstimmung (Art. 43 und Art. 44 Abs. 3 B-VG) im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses weiter hinten angesiedelt. Sie hat einen konkreten Gesetzesbeschluss des Nationalrats zum Gegenstand und ist zeitlich nach Beendigung des parlamentarischen Verfahrens, jedoch vor Beurkundung und Kundmachung angesiedelt. Wie auch bei der Volksbefragung liegt die Initiative dazu beim Nationalrat selbst, der in der Regel eine Abstimmung beschließen muss.¹¹ Ausgenommen davon sind lediglich die schon von Verfassungswegen verpflicht-

8 Zu dieser Frage auch Heinz Mayer, Welche Volksbefragung erlaubt die Verfassung?, in *Journal für Rechtspolitik*, Heft Nr. 2, 2001, 113 ff.

9 Siehe dazu im Detail Peter Bußjäger, Art. 41 B-VG, in Benjamin Kneihls/Georg Lienbacher (Hrsg.), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, Verlag Österreich, Wien, 2004, Rz. 45 ff. und Heinz Mayer, Verfahrensfragen der direkten Demokratie, in Johannes Hengstschläger et. al. (Hrsg.), *Für Staat und Recht*, Duncker & Humblot, Berlin, 1994, 511 ff, 513 f.

10 Volksbegehrengesetz 1973, BGBl. Nr. 344/1973 i.d.F. BGBl I Nr. 103/2013.

11 Bei Abstimmungen über ein einfaches Bundesgesetz kann dies die Mehrheit im Nationalrat beschließen, bei Bundesverfassungsgesetzen genügt bereits ein Drittel. Im Detail dazu Peter Bußjäger, Art. 41 B-VG, in Benjamin Kneihls/Georg Lienbacher (Hrsg.), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, Verlag Österreich, Wien, 2013, Rz. 4 ff.

tend abzuhaltenden (obligatorischen) Volksabstimmungen im Falle von Gesamtänderungen der Bundesverfassung (Art. 44 Abs. 3 B-VG). Das konkrete Verfahren einer Volksabstimmung ist im Detail wiederum separat¹² geregelt und verläuft ähnlich einer bundesweiten Wahl an einem speziellen Abstimmungstag. Das Ergebnis ist bindend. Charakteristisch für die Volksabstimmung ist, dass das Volk selbst keinerlei inhaltlichen Einfluss ausüben kann, sondern lediglich über das Inkrafttreten des Gesetzesbeschlusses zu entscheiden hat.

d) Ein weiteres, sehr altes Rechtsinstitut ist die Möglichkeit, Petitionen einzubringen.¹³ Es handelt sich dabei um Anliegen, die von Bürgern an den Nationalrat hergetragen werden und sich auf eine Angelegenheit beziehen, die in Gesetzgebung oder Vollziehung Bundessache ist. Petitionen sind vom Parlament zu verhandeln, wenn diese von einem Mitglied des National- oder Bundesrates überreicht werden oder (im Nationalrat) als sogenannte Bürgerinitiative von mindestens 500 Stimmberechtigten unterstützt wurden. Im Gegensatz etwa zu einem Volksbegehren sind Petitionen weitaus formloser, zudem können sie auch von Einzelpersonen bzw. durch einen vergleichsweise kleinen Personenkreis eingebracht werden. Im Übrigen sind Petitionen jedoch auch unverbindlich, lediglich die geschäftsordnungsmäßige Behandlung¹⁴ in Form der Zuweisung zu einem besonderen Ausschuss im Parlament ist vorgesehen.

3.2. Partizipation auf Ebene der Länder und Gemeinden

Die österreichischen Bundesländer und Gemeinden weisen eine breite Palette an partizipativen Mitwirkungsmöglichkeiten für die Bevölkerung auf, wobei die Entwicklung dazu vor allem seit den 1980er Jahren zu beobachten ist. Zwar fanden in den Jahren nach dem Ersten Weltkrieg einige Referenden zu grundlegenden Fragen in den Ländern statt, teilweise waren auch die Landesverfassungen wie etwa in Vorarlberg in diesem Bereich fortschrittlich, doch erfolgte ein konsequenter Ausbau der Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten erst mit der zunehmend weit verstandenen Verfassungsautono-

12 Volksabstimmungsgesetz 1972, BGBl. Nr. 79/1973, i.d.F. BGBl. I Nr. 115/2013.

13 Das Petitionsrecht ist schon lange vor dem B-VG 1920 verankert worden und die entsprechende Bestimmung in Art. 11 des Staatsgrundgesetzes aus 1867 steht heute noch in Geltung. Eingehend dazu Felix Ermacora, *Handbuch der Grundfreiheiten und der Menschenrechte*, Manz, Wien, 1963, 276 ff.

14 Siehe dazu §§ 100-100d Geschäftsordnungsgesetz 1975, BGBl. Nr. 410/1975 i.d.F. BGBl. Nr. 6/2014 und § 25 der Geschäftsordnung des Bundesrates, BGBl. Nr. 361/1988 i.d.F. BGBl. I Nr. 141/2011.

mie in den 1980er Jahren.¹⁵ Das Instrumentarium gleicht im Wesentlichen jenem auf Bundesebene, geht aber auch teilweise darüber hinaus und umfasst auch durchaus innovative Ansätze.¹⁶ Charakteristisch ist dabei vor allem auch die Möglichkeit der Initiative durch die Bevölkerung selbst, was mitunter in Konflikt mit dem oben dargelegten bundesverfassungsrechtlichen Rahmen geraten kann.

a) Die Volksbefragung als unverbindliche Einholung des Willens der Bevölkerung ist in allen Bundesländern vorgesehen, teilweise gibt es auch inhaltliche Grenzen wie etwa individuelle Verwaltungsentscheidungen, Wahlen oder Personalfragen. Volksbefragungen können sowohl vom Landtag, als auch von einem Teil der Stimmberechtigten selbst initiiert werden, in Niederösterreich, der Steiermark, Tirol und Vorarlberg auch von einer bestimmten Anzahl an Gemeinden. Für die Gemeinden selbst ist in den einschlägigen Bestimmungen der Gemeindeordnungen auch die Volksbefragung im Regelfall vorgesehen, auch hier mit unverbindlichem Charakter und auf Gegenstände der Gemeindeverwaltung beschränkt. Wie auf Landesebene, so gibt es auch für zahlreiche Gemeinden die Möglichkeit der Initiierung nicht nur per Gemeinratsbeschluss, sondern auch durch die Stimmberechtigten selbst.

b) Auch die Möglichkeit von Volksbegehren als Initiativrecht ist in den Bundesländern vorgesehen, im Gegensatz zum Bund besteht auf Landesebene jedoch auch die Möglichkeit, Maßnahmen der Verwaltung zu begehren. Vereinzelt ist auch vorgesehen, dass einem erfolgreichen Volksbegehren eine Volksabstimmung folgen muss.¹⁷ Eine Verpflichtung zu einer entsprechenden Beschlussfassung des Landtages besteht jedoch nicht. Auch auf Ebene der Gemeinden gilt ähnliches, zumal Volksbegehren (auch als „Initiative“ oder „Bürgerbegehren“ bezeichnet) in der Regel vorgesehen sind und etwa die Erlassung, Aufhebung oder Änderung von Verordnungen oder Gemeinderatsbeschlüssen zum Gegenstand haben. In der Steiermark sowie im Stadtrecht der Stadt

15 Dazu näher Peter Bußjäger, *Verfassungsinnovation – eine Angelegenheit des Westens?*, in Peter Bußjäger/Ferdinand Karlhofer/Günther Pallaver (Hrsg.), *Die Besten im Westen?*, Braumüller, Wien, 2008, 89 ff. (93 ff.).

16 Im Überblick dazu Anna Gamper, *Direkte Demokratie in der Gemeinde*, in *Recht & Finanzen der Gemeinden*, Heft Nr. 16, 2011, 66 ff. und Klaus Poier, *Sachunmittelbare Demokratie in Österreichs Ländern und Gemeinden: Rechtslage und empirische Erfahrungen im Überblick*, in Peter Neumann/Denise Renger (Hrsg.), *Sachunmittelbare Demokratie im interdisziplinären und internationalen Kontext 2008/2009*, Nomos, Baden-Baden, 2010, 31 ff.

17 Vgl. etwa Art. 70 Abs. 1 Steiermärkisches Landes-Verfassungsgesetz 2010, LGBl. Nr. 77/2010 i.d.F. LGBl. Nr. 98/2014 und Art. 33 Abs. 5 der Verfassung des Landes Vorarlberg, LGBl. Nr. 9/1999 i.d.F. LGBl. Nr. 39/2014.

Innsbruck sind erfolgreiche Volksbegehren unter bestimmten Umständen einer Volksabstimmung zu unterziehen.¹⁸

c) Auch die Volksabstimmung ist in allen Bundesländern entsprechend dem oben skizzierten Verfahren auf Bundesebene vorgesehen, wobei in einer Vielzahl der Bundesländer eine solche nicht nur durch das jeweilige Parlament, sondern auch von der Bevölkerung oder den Gemeinden initiiert werden kann. In mehreren Ländern gibt es zudem die Möglichkeit eines besonderen „Veto-Referendums“ gegen noch nicht kundgemachte Gesetzesbeschlüsse des Landtages binnen einer bestimmten Frist, wobei ein solches von einer bestimmten Anzahl von Stimmbürgern oder Gemeinden verlangt werden kann.¹⁹ Für die Gemeinden ist die Volksabstimmung in zahlreichen Bundesländern vorgesehen, wobei es darum geht, ob ein Beschluss des Gemeinderates in Angelegenheiten des eigenen Wirkungsbereichs Geltung erlangen soll oder nicht bzw. ob umgekehrt der Gemeinderat einen entsprechenden Beschluss fassen soll.²⁰

d) Weitere, in den Ländern und Gemeinden vorgesehene Partizipationsmöglichkeiten umfassen etwa das Recht, Petitionen einzubringen (auch „Eingaben“ oder „Bittschriften“ genannt), das jedoch vergleichsweise zurückhaltend ausgestaltet ist, teilweise auch keine Ausschüsse zur geschäftsordnungsmäßigen Behandlung vorgesehen sind.²¹ Mehrere Bundesländer sehen auch die Begutachtung von Gesetzesentwürfen, zum Teil auch von Verordnungsentwürfen durch die Bevölkerung, mitunter auch verpflichtend vor. Betreffend die Vollziehung ferner vorgesehen sind besondere Informations- und Auskunftsrechte sowie auch sogenannte Kontrollinitiativen wie in der Steiermark und in Vorarlberg, also das Recht, eine Rechnungshofkontrolle zu beantragen.²² In kleinerem Rahmen erwähnenswert ist das vor allem in Vorarlberg neuerdings erprobte Modell der sogenannten Bürgerräte (dazu unten) sowie die auf Gemeindeebene

18 Vgl. § 124 Steiermärkisches Volksrechtegesetz, LGBl. Nr. 87/1986 i.d.F. LGBl. Nr. 98/2014 und § 45 Abs. 2 des Stadtrechts der Landeshauptstadt Innsbruck, LGBl. Nr. 53/1975 i.d.F. LGBl. Nr. 76/2014.

19 Vgl. eingehend dazu Peter Bußjäger/Niklas Sonntag, Zur Bundesverfassungskonformität des Veto-Referendums, in Theo Öhlinger/ Klaus Poier (Hrsg.), *Direkte Demokratie und Parlamentarismus*, Böhlau, Wien/Köln/Graz, 2015, 349-358.

20 Dass auf Gemeindeebene eine vergleichsweise stärkere Teilhabe der Bevölkerung stattfinden kann, ist nicht zuletzt auf die mit BGBl. Nr. 490/1984 eingefügte besondere Ermächtigung in Art. 117 Abs. 8 B-VG zurückzuführen.

21 Eigene Petitionsausschüsse gibt es in der Steiermark, in Oberösterreich, in Salzburg und dem Burgenland; meist sehen die Landtags-Geschäftsordnungen dafür den Verweis an den für die Materie jeweils zuständigen Ausschuss vor. In der Steiermark und in Oberösterreich normiert schon die Landesverfassung eine Pflicht, die Petitionen zu behandeln und zu beantworten.

22 Vgl. Art. 51 Abs. 2 Steiermärkisches Landes-Verfassungsgesetz 2010 und Art. 67a Abs. 4 der Verfassung des Landes Vorarlberg.

vorgesehenen Gemeindeversammlungen, die hauptsächlich dem Austausch zwischen der Bevölkerung und der Gemeindeverwaltung dienen, jedoch weitgehend unverbindlich und ohne Entscheidungskompetenz.

3.3. Zur Praxis der direkten Demokratie

Die Praxis der oben skizzierten Instrumente ist eher ernüchternd. Für die Bundesebene kann festgehalten werden, dass bislang erst eine bundesweite Volksbefragung zur Zukunft des österreichischen Bundesheeres im Jahr 2013 stattfand, ferner zwei Volksabstimmungen 1978 und 1994, wobei letztere bedingt durch den gesamtändernden Charakter des EU-Beitritts verpflichtend war. Etwas differenzierter ist das Bild bei Volksbegehren: diese wurden zwar erst ab Mitte der 1960er Jahre in Anspruch genommen, dafür jedoch umso regelmäßiger. Bislang wurden 37 Volksbegehren lanciert, von denen immerhin 32 die notwendige Hürde zur parlamentarischen Behandlung erreichten. Allerdings konnte praktisch kaum ein Volksbegehren nachdrücklich etwas verändern bzw. die ihm von der Bundesverfassung vorgesehene Funktion einer Gesetzesinitiative erfüllen, als kaum Änderungen der Rechtslage durch Volksbegehren erreicht wurden.²³

Was die Länder und Gemeinden betrifft, so zeigen Untersuchungen, dass sich auch hier die Inanspruchnahme der partizipativen Instrumente in Grenzen hält.²⁴ Wenngleich in der Literatur stets betont wird, dass die erhobenen Daten keinen Anspruch auf Vollständigkeit haben, so steht jedoch fest, dass es in den österreichischen Bundesländern seit 1945 insgesamt 16 Volksbefragungen, zehn Volksbegehren und vier Volksabstimmungen gab, wobei letztere in lediglich zwei Fällen auf Initiative der Stimmberechtigten selbst erfolgten. Ähnlich auch das Bild auf Gemeindeebene, wo von etwa 700 Referenden seit 1945 ausgegangen wird – eine Zahl, die aufgeschlüsselt auf den langen Zeitraum und der relativ hohen Anzahl an Gemeinden in Österreich (über 2.300) relativiert. Insgesamt bleibt somit festzuhalten, dass der umfangreiche Katalog partizipativer Möglichkeiten in keinem Verhältnis zu ihrer Nutzung steht, über die Gründe dafür es in der Literatur verschiedenste Vermutungen gibt, die teilweise die zurückhaltende rechtliche Ausgestaltung, im Besonderen hinsichtlich der Konsequenzen, teilweise auch die

23 Vgl. dazu Harald Eberhard/Konrad Lachmayer, Ignoranz oder Irrelevanz? – Direkte Demokratie auf österreichisch, in Lars P. Feld et. al. (Hrsg.), *Jahrbuch für direkte Demokratie 2009*, Nomos, Baden-Baden, 2010, 241 ff, 256 f.

24 Siehe dazu Klaus Poier, Instrumente und Praxis direkter Demokratie in Österreich auf Länder- und Gemeindeebene, in Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs*, new academic press, Wien, 2014, 141 ff.

politische Kultur und Überlagerung der tagespolitischen Debatte durch Parteien und Verbände in Treffen führen.

4. Partizipation in der Verwaltung

Partizipation geht freilich über die Möglichkeiten direkter Demokratie hinaus und umfasst auch Teilhabe an Verwaltung und Gerichtsbarkeit, die jedoch auf Grund der Gesetzesgebundenheit nur begrenzte Möglichkeiten aufweist. Dennoch gibt es auch im Vollzug von Gesetzen Bemühungen, die Menschen unmittelbar einzubinden – sei es etwa bei Geschworenengerichten oder auch in bestimmten Verwaltungsentscheidungen. Für Österreich in diesem Zusammenhang besonders erwähnenswert sind dabei etwa die Ereignisse in der Hainburger Au im Jahre 1984, als die Genehmigung eines Wasserkraftwerks heftige Proteste hervorrief und Anlass für den Einbau partizipativer Elemente auch in Verwaltungsentscheidungen war. Neben Vereinfachungen bei Massenverfahren bemühte man sich um breitere Teilhabe Betroffener vor allem bei Großprojekten, im Besonderen Anlagen mit massiven Umweltauswirkungen.²⁵ Im Verwaltungsverfahren ist die Parteistellung dabei die „Eintrittskarte“²⁶ in das Verfahren und mit bestimmten Rechten verbunden, die mitunter auch einer größeren Zahl an Betroffenen zusteht kann, so etwa im Falle von sogenannten Bürgerinitiativen, wie es sie bei Umweltverträglichkeitsprüfungen gibt. Dabei wird einer Gruppe von mindestens 200 Personen im Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz²⁷ (UVP-G) im sogenannten „ordentlichen“ Verfahren (Anlagen nach Anhang 1 Spalte 1 UVP-G) Parteistellung eingeräumt. Dies bedeutet, dass sie wie andere Verfahrensparteien am betreffenden UVP-Verfahren mitwirken können, das Recht auf Akteneinsicht haben, Anträge, etwa auf Einholung weiterer Gutachten stellen können, und vor allem, dass sie gegen die Entscheidung in der Hauptsache Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht erheben können. Das Besondere einer solchen Parteistellung von Bürgerinitiativen ist, dass sie unabhängig von einer subjektiven Betroffenheit (und unabhängig von der Betroffen-

25 Vgl dazu eingehend Heinz Mayer, *Bürgerbeteiligung zwischen Rechtsstaat und Demokratie*, Signum-Verlag, Wien, 1988, 15 ff.

26 Christoph Grabenwarter, Die Beteiligung von Umweltorganisationen, Bürgerinitiativen und Gebietskörperschaften am Verwaltungsverfahren, in Silvia Ulrich/Gerhard Schnedl/Renate Pirstner-Ebner (Hrsg.), *Funktionen des Rechts in der pluralistischen Wissensgesellschaft*, Böhlau, Wien/Köln/Graz, 2007, 385 ff, 385.

27 Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2000 - UVP-G 2000, BGBl. I Nr. 697/1993 i.d.F. BGBl. I Nr. 14/2014.

heit in subjektiven Rechten) am Verfahren mitwirken können.²⁸ Sie müssen also nicht nachweisen, durch die betreffende Anlage überhaupt abstrakt in durch die Rechtsordnung geschützten subjektiven Rechten verletzt zu sein. Voraussetzung ist lediglich, dass die Mitglieder der Bürgerinitiative zum Zeitpunkt der Unterstützung in der Wählerevidenz der Standort- oder einer an diese unmittelbar angrenzenden österreichischen Gemeinde eingetragen sind.²⁹ Die Bürgerinitiative kann die Einhaltung von Umweltschutzvorschriften wegen möglicher Einwirkungen des UVP-pflichtigen Vorhabens auf die Interessen der hinter der Bürgerinitiative stehenden natürlichen Personen als subjektives Recht geltend machen.³⁰

Im „vereinfachten“ Verfahren, das sind Verfahren in Angelegenheiten mit weniger gravierenden Auswirkungen, verfügen Bürgerinitiativen lediglich über eine Stellung als Beteiligte. Dies bedeutet, dass sie den Bescheid in der Hauptsache nicht bekämpfen können. Immerhin gesteht ihnen das Gesetz das Recht auf Akteneinsicht zu. Von den Bestimmungen des UVP-Gesetzes abgesehen gibt es im sonstigen Anlagenrecht in Österreich keine Verfahren, in welchen Bürgerinitiativen als solchen Parteistellung zu kommt, ohne dass die einzelnen Personen, die ihr angehören, selbst Parteistellung aufweisen. Auch das sogenannte Massenverfahren gemäß § 44a AVG knüpft an die Parteistellung des einzelnen Betroffenen an.

5. Best-practice Beispiel: Die Vorarlberger Bürgerräte

Eine neue Variante partizipativer Teilhabe der Bevölkerung wird seit einiger Zeit in Vorarlberg erprobt, die sich zwischenzeitlich auch rechtlich manifestiert hat. Mit der jüngsten Novelle zur Vorarlberger Landesverfassung³¹ wurde in Art. 1 folgender Abs. 4 angefügt:

„(4) Das Land bekennt sich zur direkten Demokratie in Form von Volksbegehren, Volksabstimmungen und Volksbefragungen und fördert auch andere Formen der partizipativen Demokratie.“

28 Siehe Nicolas Raschauer, Umweltverträglichkeitsprüfung, in Nicolas Raschauer/Wolfgang Wessely (Hrsg.), *Handbuch Umweltrecht*, facultas.wuv, Wien, 2006, 294 ff, 330.

29 Siehe Nicolas Raschauer, Umweltverträglichkeitsprüfung, in Nicolas Raschauer/Wolfgang Wessely (Hrsg.), *Handbuch Umweltrecht*, facultas.wuv, Wien, 2006, 294 ff, 329.

30 Nicolas Raschauer, Umweltverträglichkeitsprüfung, in Nicolas Raschauer/Wolfgang Wessely (Hrsg.), *Handbuch Umweltrecht*, WUV, facultas.wuv, 2006, 294 ff, 330.

31 LGBL. Nr. 14/2013.

Interessant an dieser neuen Staatszielbestimmung, die hinsichtlich der direkten Demokratie letztlich auf das bestehende Instrumentarium verweist, ist die Ergänzung um „andere Formen der partizipativen Demokratie“. Dahinter verbirgt sich die Einrichtung sogenannter „Bürgerräte“ einer Art partizipativen *soft-laws*. Die Bürgerräte ermöglichen einer Gruppe nach dem Zufallsprinzip und unter Beachtung der Diversität ausgewählter Bürgerinnen und Bürger aktuelle Themen der Politik zu diskutieren und die Ergebnisse auch hochrangigen Politikerinnen und Politikern zu unterbreiten.

Bürgerräte wurden in Vorarlberg schon zahlreiche auf Landes- und Gemeindeebene abgehalten.³² Ihre Durchführung benötigt auch keine expliziten rechtlichen Grundlagen. Diese schafft auch die angesprochene Änderung der Landesverfassung nicht. Der normative Gehalt besteht im Wesentlichen in einer Richtlinie der Landesregierung über die Abhaltung von Bürgerräten. Diese sieht auch vor, dass 1.000 Bürgerinnen und Bürger mit ihrer Unterschrift die Abhaltung eines Bürgerrates erwirken können. Die geringe rechtliche Durchdringung der Bürgerräte schlägt sich auch auf die Ergebnisse der Beratungen durch: Sie sind rechtlich unverbindlich. Ihre Wirkung bewegt sich außerhalb des Rechts, nämlich in der Verringerung der Kluft von Repräsentanten und Repräsentierten.

Dieses *soft-law* ist gewiss ein interessanter Ansatz. Er läuft jedoch gerade auf Grund seiner Unverbindlichkeit und Informalität in besonderem Maße Gefahr sich totzulaufer, vor allem dann, wenn die Bürgerinnen und Bürger das Gefühl haben, letztlich doch nicht ernst genommen zu werden. Der Bürgerrat ist zweifellos weder ein Allheilmittel, noch kann er Dysfunktionalitäten bestehender demokratischer Institutionen kompensieren. „Wenn es aber darum geht, Bürgerinnen und Bürger in politische Prozesse miteinzubeziehen, ihnen eine Chance zu geben, mitzureden und sich konstruktiv einzubringen, dann ist er eine unkomplizierte, kostengünstige und wirkungsvolle Methode.“³³

6. Jüngste Reformbestrebungen

In ihrem gegenwärtigen Regierungsprogramm 2013 – 2018 sieht die österreichische Bundesregierung die Einsetzung einer Demokratiereformkommission vor. Diese Kom-

32 Siehe dazu die Beispiele bei Manfred Hellrigl, Bürgerräte in Vorarlberg, in Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs*, new academic press, Wien, 2014, 163 ff, 164 ff. Der Autor spricht 2013 von 50 Bürgerräten.

33 Manfred Hellrigl, Bürgerräte in Vorarlberg, in Peter Bußjäger/Alexander Balthasar/Niklas Sonntag (Hrsg.), *Direkte Demokratie im Diskurs*, new academic press, Wien, 2014, 163 ff, 168.

mission ist mittlerweile eingerichtet, sogar fünf interessierte Bürgerinnen und Bürger wurden aus einer größeren Anzahl von Bewerberinnen und Bewerbern per Losentscheid ausgewählt.³⁴ Der Fahrplan der „Enquete-Kommission zur Stärkung der Demokratie“ sieht nach der Konstituierung am 12. Dezember 2014 die Behandlung verschiedener Aspekte der direkten Demokratie sowohl in rechtsvergleichender Hinsicht als auch unter Beiziehung von Organisationen der Zivilgesellschaft vor.

Welche Ergebnisse die Arbeiten der Enquete-Kommission Demokratiereformkommission zeitigen werden, lässt sich derzeit noch nicht abschätzen. Die Reformbereitschaft der maßgeblichen Akteure sollte jedenfalls nicht zu hoch eingeschätzt werden. Als nicht realisierbar erscheint jedenfalls eine Neuerung, die darauf hinauslaufen würde, dass das Volk gegen den Willen des Parlaments ein Gesetz beschließen könnte. Einer solchen „Volksgesetzgebung“ hat der österreichische Verfassungsgerichtshof wie oben erwähnt Grenzen gezogen. Sie wäre nur mittels Gesamtänderung der österreichischen Bundesverfassung, die noch einer Zustimmung durch das Bundesvolk zu unterziehen wäre (Art. 44 Abs. 3 B-VG) durchzusetzen. Dass die Regierungsparteien bereit sind, einen solchen Vorschlag im Parlament mitzutragen, kann als ausgeschlossen angesehen werden. Darüber hinaus ist aber auch zu bezweifeln, ob für eine Änderung der Bundesverfassung dahingehend, dass die parlamentarische Demokratie zu Gunsten der direkten Demokratie eine Schwächung erfährt, die dazu erforderliche Mehrheit von zwei Dritteln der Abgeordneten zu erreichen sein wird. Eher wird, so ist zu erwarten, die Enquete-Kommission zu höchstens kosmetischen Neuerungen auf der Bundesebene führen.

7. Zusammenfassung

Die Instrumente der direkten Demokratie und der Partizipation der Bürgerinnen und Bürger sind in Österreich höchst unterschiedlich ausgebaut. Während auf der Ebene der Länder und Gemeinden die Möglichkeiten insgesamt vielfältig sind und die Zugangshürden durchaus niedrig, ist die Inanspruchnahme der direkten Demokratie auf der Bundesebene weitestgehend vom Ermessen des Parlaments und der Bundesregierung abhängig. Auf der Länderebene fällt indessen auf, dass die Bürgerinnen und Bürger trotz eines reichhaltigen Angebots von den Instrumenten direkter Demokratie kaum Gebrauch machen. Es wird sich allerdings zeigen, inwieweit jüngere Reformbestrebungen, die Zugangshürden zu senken, Wirkung zeigen.

34 Siehe dazu näher „Wenn Bürger Gesetze machen“, in *Salzburger Nachrichten* vom 16.10.2014.

Im Bereich der Partizipation ermöglichen die Verwaltungsvorschriften den Bürgerinnen und Bürgern nur in sehr begrenztem Ausmaß, an Verwaltungsentscheidungen mitzuwirken. Eine gewisse Ausnahme stellt das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz dar, das Bürgerinitiativen im ordentlichen Genehmigungsverfahren Parteistellung einräumt. Ein spannendes Projekt bilden ferner die Bürgerräte in Vorarlberg, die dazu beitragen können die Kluft zwischen Bürgerinnen und Bürgern einerseits und der Politik andererseits zu verringern.

Partizipation und partizipative Demokratie in Italien

Martina Trettel*

* Martina Trettel ist wissenschaftliche Mitarbeiterin des EURAC-Instituts für Föderalismus- und Regionalismusforschung und Doktorandin an der Universität Verona. Die Autorin dankt Elisabeth Alber für die Übersetzung ihres Beitrages aus dem Italienischen.

1. Partizipation in der italienischen Verfassung

Heutzutage leiden alle Demokratien unter den gleichen Schwierigkeiten: Legitimitätsverlust in den Augen ihrer BürgerInnen, wachsende Distanz zwischen Regierenden und Regierten, Schwierigkeiten bei der Entscheidungsfindung und beim Umsetzen von Entscheidungen, Erosion des gesellschaftlichen Kapitals usw. Die Frage ist, ob ein Mehr an Partizipation eine - wenn auch gewiss nicht die einzige - Lösung für dieses Problem darstellt. Wenn von Partizipation die Rede ist, stößt man allerdings auf große Verwirrung. Dies ist vorwiegend auf die unterschiedlichen terminologischen und definitivischen Ansätze zurückzuführen, die von den zahlreichen Disziplinen, die sich mit dieser Frage befassen, angewandt werden.

Aus verfassungsrechtlicher Sicht ist darunter die Gesamtheit von Verfahren und Instrumenten zu verstehen, die es den BürgerInnen ermöglichen, am öffentlichen Leben und der Politikgestaltung, im Sinne der Herrschaft des Volkes, mitzuwirken.¹

In der italienischen Verfassung bezieht sich Art. 1 Abs. 2 auf den Grundsatz der Volkssouveränität und seine Ausgestaltung. Die in der Verfassung vorgesehenen Formen, durch die Volkssouveränität ihren Ausdruck findet, betreffen hauptsächlich Rechtsinstitute der repräsentativen und der direkten Demokratie. Einerseits ist Art. 1 eng verknüpft mit den Artikeln 56 und 58 (Wahl des Parlaments), andererseits mit den Artikeln 71, 75 und 138, die die Gesetzesinitiative sowie Volksbefragungen bzgl. verschiedener Sachlagen betreffen. Daraus geht hervor, dass die italienische Verfassung ebenso wie die meisten anderen Verfassungen unserer Zeit vorwiegend auf der repräsentativen Demokratie und dem ihr zugrunde liegenden Mehrheitsprinzip fußt. Dem Rechnung tragend, räumt sie den Instrumenten mittelbarer Demokratie zwar etwas Platz ein, aber nur relativ wenig.²

Volkssouveränität und die damit verbundenen Teilnahmemöglichkeiten sind außerdem an den Grundsatz der Selbstverwaltung und Dezentralisierung gebunden, der in den Artikeln 5 und 114 der italienischen Verfassung Ausdruck findet.³ In diesem Sinne sind auch die dezentralen Gebietskörperschaften der Republik, d.h. die Regionen, die Provinzen und die Gemeinden, für die Ausformung demokratischer Beteiligungsmög-

1 Siehe dazu in diesem Band den Beitrag von Peter Bußjäger und Niklas Sonntag.

2 Roberto Bin/Sergio Bartole, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padua, 2008, 8.

3 Zur Beziehung zwischen Dezentralisierung und Partizipation siehe: Margherita Maria Procaccini, *Partecipazione e federalismo: lessico e strumenti di un metodo di governo*, in Alessandra Valastro (Hrsg.), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Neapel, 2010, 57-80.

lichkeiten zuständig (Wahlen, Gesetzesinitiative und Volksabstimmungen). Darüber hinaus können die italienischen Regionen in ihren Statuten Instrumente direkter Demokratie vorsehen, die von denen auf nationaler Ebene abweichen. Man denke beispielsweise an die beratende Volksbefragung und die einführende Volksabstimmung, die in einigen Regionalstatuten vorgesehen sind.⁴ Der Regionalismus bietet also Raum für ein Mehr an Partizipation und gestattet es den BürgerInnen, ihr Recht auf Teilnahme⁵ bei entsprechender Sachlage und mit Bezug auf unterschiedliche Regierungsebenen in Anspruch zu nehmen.⁶

Schon in den 1970er Jahren unterstrichen einige illustre Verfassungsrechtler – angeführt von Costantino Mortati – jedoch die Tatsache, dass die ausdrücklich in der Verfassung vorgesehenen demokratischen Instrumente nicht ausreichen, um die BürgerInnen tatsächlich teilhaben zu lassen. Gerade Mortati beobachtet in seinem Kommentar zum Art. 1 der Verfassung, dass es mittels der repräsentativen Demokratie nicht möglich ist, die Demokratie im Sinne der Volksherrschaft umzusetzen. Des Weiteren wird betont, dass Volkssouveränität erst dann wirksam und konkret wird, wenn individuelle Teilnahme an der allgemeinen Politik aufgrund von Prozessen stattfindet, der eine Vielfalt von Zwischenstufen umfasst. Jene sollten sich so aufeinander beziehen, dass die unterste als Prämisse gilt für die jeweils höhere, bis hin zur zentralen Organisation des Staates.⁷ In diesem Sinne ist ein Teil der Lehre der Auffassung, dass die Ausgestaltung des herkömmlichen Demokratieverständnisses nicht ausreicht, um dem Grundsatz der Herrschaft des Volkes gerecht zu werden. Es müssen komplexere Formen politischer Partizipation eingesetzt werden, um den Interessen der BürgerInnen parallel zum Wahlakt Rechnung zu tragen.⁸

4 Siehe Alfonso Celotto, Regional and Local People Consultation through Referendum, in *Perspectives on Federalism*, Band 4, Issue 1, 2012.

5 Zum Konzept der Partizipationsrechte siehe Alessandra Valastro, Partecipazione, politiche pubbliche, diritti, in Alessandra Valastro (Hrsg.), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Neapel, 2010, 16-17.

6 Umberto Allegretti, La democrazia partecipativa in Italia e in Europa, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Band 1, 2011, 8.

7 Costantino Mortati, «Art. 1», in: Branca Giuseppe (Hrsg.), *Commentario della Costituzione. Principi fondamentali*, Zanichelli, Bologna-Rom, 1975, 49.

8 Roberto Bin/Sergio Bartole, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padua, 2008, 8.

Unter Annahme dieses Ansatzes begann man in den 1970er und 1980er Jahren⁹ das Konzept der partizipativen Demokratie theoretisch aufzugreifen. Unter partizipativer Demokratie versteht man jene Regierungsform, die es erlaubt, mittels dialogischer und deliberativer Prozesse die BürgerInnen direkt in die Entscheidungsfindung miteinzubeziehen. Anders ausgedrückt, die Entscheidungsfindung ist nicht mehr bloß Frucht des Mehrheitsprinzips, sondern basiert oder wird zumindest ergänzt durch das Prinzip der Zustimmung. Folglich versteht man unter partizipativer Demokratie all jene Praktiken, die in der angelsächsischen Lehre als „*democratic innovations*“¹⁰ bezeichnet werden. Sie komplementieren repräsentative und direkte Demokratie und gestatten es, die Entscheidungsfindungsprozesse durch Einbeziehung der Zivilgesellschaft zu ergänzen. Ziel ist es, die Qualität der Entscheidungen zu verbessern und zugleich deren Legimitation zu steigern. Diese Modelle funktionieren durch Deliberation, d.h. eine auf Informationen beruhende, paritätische Debatte mit klaren Regeln bzgl. ihrer Dauer und Ergebnisse. Außerdem bieten sie dem öffentlichen Entscheidungsträger die Möglichkeit mittels deliberativer Schauplätze die Bedürfnisse der verschiedenen Gebiete und Regionen in Erfahrung zu bringen. Die Ergebnisse solcher Verfahren sind im Regelfall beratender Natur.¹¹

Die Ansätze solcher Verfahren und Instrumente sind als komplementär zu repräsentativer und direkter Demokratie zu betrachten. Sie stellen eine dritte Säule der Demokratie dar, jene der partizipativen Demokratie.

2. Partizipative Demokratie in der italienischen Verfassung

Generell beziehen sich die Verfassungen unserer Zeit nicht ausdrücklich auf partizipative Demokratie und ihre Rechtsinstitute. Um zu begreifen, ob die partizipative Demokratie als legitimer Bestandteil der demokratischen Struktur eines Staates betrachtet werden kann, muss man die Umsetzung verfassungsrechtlicher Bestimmungen näher betrachten.

9 *Ex Plurimis* Siehe Pier Luigi Zampetti, *L'art. 3 della Costituzione e il nuovo concetto di democrazia partecipativa*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, II - Le libertà civili e politiche*, Vallecchi, Florenz, 1969; Alessandro Pizzorusso, *Democrazia partecipativa e democrazia parlamentare*, in AA.VV., *Studi in onore di Antonio Amorth*, Giuffrè, Mailand, 1982.

10 Zu diesem Thema siehe: Graham Smith, *Democratic Innovations. Designing Institutions for Citizen Participation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009.

11 Valeria De Santis, *Partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Giappichelli, Turin, 2013, 198.

Die einzige Verfassung auf europäischer Ebene, die ausdrücklich Bezug auf partizipative Demokratie nimmt, ist die portugiesische. Sie weist in Art. 2 „*o aprufundamento da democracia participativa*“ auf die partizipative Demokratie als einen wesentlichen Grundsatz hin, neben jenen der Volkssouveränität, des Rechtsstaats, des Pluralismus und der Gewährleistung der Grundrechte.¹² Die italienische Verfassung erwähnt die partizipative Demokratie zwar nicht ausdrücklich, weist jedoch in Art. 3 Abs. 2 mit: „...*die effektive Teilnahme aller arbeitenden Mitbürger an der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Organisation des Landes*“, indirekt auf die Grundsätze partizipativer Demokratie hin. Die Bestimmung muss notwendigerweise im historischen Kontext betrachtet werden. Während der verfassungsgebenden Versammlung wurde Partizipation sowohl als Grundsatz als auch als Mittel zum Zweck im Hinblick auf die Beschreibung der Beziehungen zwischen Staat und Gesellschaft betrachtet, auch in Bezug auf einen sozialen Wandel in der Gesellschaft selbst.¹³ In diesem Sinne weist Art. 3 Abs. 2 der italienischen Verfassung auf die Rolle des Bürgers innerhalb des Prozesses der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Willensbildung des Staates hin,¹⁴ in eindeutigem Zusammenhang mit dem im Art. 3 Abs. 2 der Verfassung festgelegten Grundsatz der substantiellen Gleichheit. Dies führt dazu, dass dem Staat die Rolle zukommt, den BürgerInnen Mitsprache im Bereich der sozialen Gesetzgebung einzuräumen.¹⁵

Einerseits sollte diese Bestimmung ausreichen, um eine verfassungsrechtliche Grundlage für partizipative Instrumente im Rahmen öffentlicher Entscheidungsfindungsprozesse zu schaffen und somit der partizipativen Demokratie Rechnung zu tragen.¹⁶ Andererseits wird auch von der Lehre bemängelt, dass in Abwesenheit klarer Be-

12 Umberto Allegretti, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Band 1, 2011, 7.

13 Wortlaut der verfassungsgebenden Versammlung: «Der italienische Staat ist eine demokratische Republik. Sie hat als Grundlage die Arbeit und die konkrete Partizipation aller arbeitenden Mitbürger an der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Organisation des Landes»: Verfassungsgebende Versammlung, Verfassungsausschuss, erster Unterausschuss, 262 ff; siehe auch Alessandra Valastro, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in Alessandra Valastro (Hrsg.), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Neapel, 2010, 12.

14 Valeria De Santis, *Partecipazione democratica nell'ordinamento delle Regioni*, Giappichelli, Turin, 2013, XVIII.

15 Alessandra Valastro, *Partecipazione, politiche pubbliche, diritti*, in Alessandra Valastro (Hrsg.), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Neapel, 2010, 17.

16 Umberto Allegretti, *La democrazia partecipativa in Italia e in Europa*, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Band 1, 2011, 6.

stimmungen bzgl. des Regelwerkes partizipativer Demokratie auch ihre verfassungsrechtliche Legitimität abhandenkommt.¹⁷

Vor diesem Hintergrund legte das Verfassungsgericht die rechtliche Verankerung partizipativer Demokratie aus, als es im Jahr 2004 mit Bezug auf die Verfassungsmäßigkeit einiger Bestimmungen zu Partizipation im Statut der Region Emilia Romagna urteilte.¹⁸ In den Artikeln 17 und 19 sieht das genannte Statut einerseits vor, dass der Umsetzung gewisser verfahrensrechtlicher Akte und gesetzgeberischer Maßnahmen allgemeiner Natur eine öffentliche Debatte vorausgehen kann, und andererseits, dass jenen, die dies beantragen, ein Teilnahmerecht am Gesetzgebungsverfahren eingeräumt wird. Diese Bestimmungen wurden von der damaligen Regierung angefochten, die sich auf eine Verletzung der Artikel 97, 3 und 49 der Verfassung berief, weil angeblich die im Statut vorgesehenen partizipativen Verfahren sowohl die Wirksamkeit und Effizienz der öffentlichen Verwaltung als auch das gesamte System der repräsentativen Demokratie, wie in der Verfassung festgelegt, beeinträchtigen würde.

Das Verfassungsgericht billigte jedoch die genannten Bestimmungen und legte ausdrücklich fest, dass diese Institutionen [der partizipativen Demokratie] keineswegs darauf abzielen, der repräsentativen Legislative ihre Kompetenz zu entziehen oder die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltungsorgane zu behindern oder zu verlangsamen. Vielmehr zielen sie darauf ab, die Beziehung der repräsentativen Organe zu den BürgerInnen zu verbessern und transparenter zu gestalten.¹⁹ Das Verfassungsgericht bestätigte somit die Kompetenz der Regionen in Bezug auf die Einführung partizipativer Verfahren, sofern jene als Ergänzung angesehen werden und somit zeitlich eingeschränkte Verfahren sind, um die Meinung fachkundiger BürgerInnen einzuholen.²⁰ Daraus ergibt sich also, dass das Verfassungsgericht die partizipativen Instrumente zulässt und sie nicht als verfassungswidrig erachtet, sofern sie komplementär und nicht alternativ zu den Instrumenten der repräsentativen Demokratie eingesetzt werden. Die repräsentative Demokratie besteht daher weiterhin in seiner Funktion als Grundpfeiler des heutigen Rechtsstaats.

In den nachfolgenden Abschnitten werden Fallbeispiele partizipativer Instrumente aufgezeigt. Es handelt sich um jene, die in Italien auf staatlicher und regionaler Ebene

17 Lelio Basso, *Per uno sviluppo democratico nell'ordinamento costituzionale italiano*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea Costituente, II - Le libertà civili e politiche*, Vallecchi, Florenz, 1969, 15.

18 Urteil des Verfassungsgerichts Nr. 379/2004.

19 Punkt 5 im Urteil des Verfassungsgerichts Nr. 379/2004.

20 Punkt 5 im Urteil des Verfassungsgerichts Nr. 379/2004.

rechtlich vorgesehen und/oder erprobt wurden. Diese Untersuchung gestattet sowohl eine Einschätzung des *status quo* hinsichtlich der vorgesehenen staatlichen und regionalen legislativen Rahmenbedingungen partizipativer Demokratie als auch eine Einschätzung hinsichtlich ihrer operationellen Qualität.

3. Instrumente der partizipativen Demokratie auf staatlicher Ebene

Auf staatlicher Ebene ist es schwierig, institutionalisierte Instrumente zu erkennen, die der oben genannten Definition von partizipativer Demokratie entsprechen. Aus vergleichender Perspektive kann die öffentliche Debatte in Frankreich als Beispiel für ein institutionalisiertes Verfahren partizipativer Demokratie auf nationaler Ebene genannt werden.²¹ Was Italien betrifft, ist einerseits die Petition zu nennen, die unter gewissen Gesichtspunkten als Instrument partizipativer Demokratie angesehen werden kann. Andererseits ist der ein Versuch einer zentralstaatlichen öffentlichen beratenden Befragung im Jahr 2013 zum Thema der Verfassungsreform nennenswert.

3.1. Die Petition

Das einzige in der Verfassung vorgesehene Rechtsinstitut, welches eventuell zu den Instrumenten partizipativer Demokratie gerechnet werden kann, ist die in Art. 50 vorgesehene Petition. Die Wissenschaft ist uneinig, ob die Petition dem Rechtsinstitut der partizipativen oder der direkten Demokratie zuzurechnen ist.²² Dieses Instrument ist in den meisten demokratischen Verfassungen als Instrument für die dialogische Interaktion der BürgerInnen mit den repräsentativen Institutionen sowie für die Teilhabe an den Arbeiten der Abgeordnetenkammern in Form von Eingaben konzipiert.²³ In diesem Sinne könnte die Petition als Instrument der partizipativen Demokratie verstanden

21 Zum Thema der öffentlichen Debatte in Frankreich siehe: Jean-François Beraud, Il caso della Francia: la Commission Nationale Du Débat Public, in Valastro Alessandra (Hrsg.), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Neapel, 2010, 387-396; Michel Fromont, Fondements de la Démocratie Participative en Droit Français, in Umberto Allegretti (Hrsg.), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Florenz, 2010, 47-64.

22 Die Petition wird von manchen als Instrument der direkten Demokratie betrachtet, siehe Umberto Allegretti, La democrazia partecipativa in Italia e in Europa, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Band 1, 2011, von anderen dagegen als Institut partizipativer Demokratie, siehe Roberto Bin/Sergio Bartole, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padua, 2008, 514.

23 Roberto Bin/Sergio Bartole, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padua, 2008, 513.

werden, da es die Grundlage für die Einrichtung von Verbindungskanälen und des Dialogs zwischen BürgerInnen und RepräsentantInnen im Rahmen der öffentlichen Entscheidungsfindung schafft. Dieses Rechtsinstitut, welches von den Verfassungsgebern schon im Jahr 1948 vorgesehen wurde, hat jedoch mit der Etablierung der „Parteiendemokratie“ und ihrer Funktion, die Interessen der BürgerInnen zu vertreten, an Bedeutung verloren. Aus diesem Grund ist die Petition im Laufe der Zeit fast zu einem Relikt geworden.²⁴

Angesichts der derzeitigen „Krise der Parteien“ und des Vertrauensverlustes in die Politik als Sprachrohr der BürgerInneninteressen, könnte dieses Instrument jedoch wieder aufgegriffen werden und man könnte ihm eine neue rechtliche Stellung auch in Bezug auf den Grundsatz der Pluralität und der Partizipation zuteilwerden lassen.²⁵ In diesem Sinne wird versucht, der Petition ein neues Verständnis als „einzigartiges öffentlich-rechtliches Rechtsinstitut“ zu verleihen, „das nicht zu den politischen Rechten im engeren Sinne gehört - da ohne Entscheidungsbefugnis - sondern vorwiegend einen partizipativen und richtungsweisenden Wert hat und somit der Grundphilosophie der Partizipation gemäß Art. 2 Abs. 2 der Verfassung Ausdruck verleiht.“²⁶

Was den effektiven Nutzen der Petition betrifft, so ist das fast völlige Desinteresse der Abgeordnetenkammern hinsichtlich der Petitionen, die ihnen unterbreitet werden, zu betonen.²⁷ Die eingereichten Petitionen werden in der Tat nur selten in Betracht gezogen und inhaltlich erörtert. Man könnte also zum Schluss kommen, dass das Rechtsinstitut der Petition als ein „Relikt der Vergangenheit“ ohne Wirksamkeit zu betrachten ist.²⁸ Obgleich dies auf staatlicher Ebene zweifellos den Tatsachen entspricht, zeigen die Erfahrungen in den Regionen, dass die Petition „chirurgischen Maßnahmen“ seitens der Institutionen unterzogen werden kann, um sie als Instrument wieder aufleben zu lassen und in einen neuen Kontext zu setzen. In der Tat sehen viele regionale Statuten die Petition vor und verleihen ihr interessante Merkmale institutioneller Innovation. Darunter ist die Ausweitung des Petitionsrechts auf alle Einwohner zu nennen, also nicht nur auf italienische Staatsbürger. Ebenso nennenswert ist die in einigen Statuten

24 Romano Orrù, *La petizione al pubblico potere tra diritto e libertà. Evoluzione storica e profili comparatistici*, Giappichelli, Turin, 1996, 187 ff; Roberto Bin/Sergio Bartole, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padua, 2008, 513.

25 Roberto Bin/Sergio Bartole, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padua, 2008, 514.

26 Paolo Giocoli Nacci, *Il diritto di petizione negli ordinamenti dello Stato e delle Regioni*, Jovene, Neapel, 1979, 56.

27 Im Lauf der 13. Legislatur wurden 952 Petitionen im Senat und 1881 bei der Kammer präsentiert, siehe Roberto Bin/Sergio Bartole, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padua, 2008, 517.

28 Roberto Bin/Sergio Bartole, *Commentario breve alla Costituzione*, Cedam, Padua, 2008, 517.

enthaltene Verpflichtung des Regionalrats, Petitionen offiziell anzunehmen und sie institutionell in Betracht zu ziehen.²⁹ Erfahrungen der regionalen Ebene könnten für den Staat richtungsweisend sein in Bezug auf die Erneuerung des Instrumentes.

3.2. Die beratende Volksbefragung hinsichtlich der Verfassungsreformen

Im Jahr 2013 hat die italienische Regierung ein wahrhaft partizipatives Verfahren auf staatlicher Ebene aus der Taufe gehoben. Die Volksbefragung zu den anstehenden Verfassungsreformen war zeitlich auf drei Monate ausgelegt und 203.000 Personen haben aktiv daran teilgenommen.³⁰ Die Volksbefragung wurde anhand einer Online-Plattform³¹ abgewickelt und betraf drei Bereiche der Verfassungsreform: das Zweikammersystem und die Regierungsform, die direkte Demokratie und die Territorialstruktur Italiens. Die Befragung erfolgte anhand von zwei unterschiedlich langen Fragebögen: einem „Kurzfragebogen“ und einem „ausführlichen Fragebogen“. Die Fragen konnten anhand von jeweils vorgegebenen Optionen und einigen freien Feldern beantwortet werden. Erläuterungen und ein Glossar wurden als Hilfsmittel beigelegt.

Diese beratende Volksbefragung verzeichnete auf italienischer und europäischer Ebene die höchste Beteiligungszahl (über 200.000 aktive User). Darüber hinaus ist inhaltlich festzuhalten, dass die BürgerInnen die Priorität der politischen Agenda bestätigt und die Notwendigkeit ins Licht gerückt haben, das Zweikammersystem zu reformieren und die Territorialstruktur Italiens zu überarbeiten.³² Zu Abschluss der Befragung hat die Regierung einen Bericht erstellt, der *online* veröffentlicht wurde.³³

Besonders hervorzuheben ist die Tatsache, dass nach einem Regierungswechsel während des Zeitfensters der Volksbefragung ihre Ergebnisse im weiteren Verlauf der Reformgespräche in keiner Weise berücksichtigt wurden. Und damit nicht genug: die

29 Cristina Bertolino, The revival of the right to petition in the Statutes of Italian Ordinary Regions, in *Perspectives on Federalism*, Band. 4, Issue 1, 2012, 85-93.

30 Für weitere Informationen über die öffentliche Befragung siehe: http://www.riformecostituzionali.partecipa.gov.it/assets/PARTECIPA_Rapporto_Finale.pdf (27.03.2015).

31 Die noch heute angewandte Plattform für die Einleitung von partizipativen Praktiken steht zur Verfügung auf der Website: www.partecipa.gov.it (27.03.2015).

32 Francesco Palermo, Participation, federalism and pluralism: challenges to decision-making and responses by constitutionalism, in Cristina Fraenkel-Häberle et al. (Hrsg.), *Citizens participation in multilevel democracies*, Leiden/Boston, Brill Publishing House, 2015, 31-47.

33 Verfügbar auf der Website: http://www.riformecostituzionali.partecipa.gov.it/assets/PARTECIPA_Rapporto_Finale.pdf (27.03.2015).

neue Regierung hat bei keinem einzigen öffentlichen Anlass auf die hohe Anzahl der eingegangenen Meinungen oder auf deren Inhalte hingewiesen. Somit war der gesamte Prozess nicht nur wirkungslos, sondern praktisch „unsichtbar“, womit seine Bedeutung in Hinblick auf die demokratische Partizipation der Bürger zunichte gemacht wurde.³⁴ Es ist offensichtlich, dass in Ermangelung rechtlicher Verbindlichkeit der Ergebnisse partizipativer Prozesse derartige Experimente dem politischen Willen der jeweiligen Regierungsmehrheit ausgesetzt sind.

Nachstehend soll die Berechtigung dieser Behauptung untermauert werden und aufgezeigt, dass sie auch auf die regionalen Erfahrungen partizipativer Demokratie zutrifft.

4. Die regionale Ebene: ausgewählte Fallbeispiele institutionalisierter Instrumente partizipativer Demokratie

4.1. Partizipative Demokratie in der Region Latium...

Mit dem Regionalgesetz Nr. 4 des Jahres 2006 hat die Region Latium die Möglichkeit geschaffen, partizipative Prozesse der Entscheidungsfindung hinsichtlich wirtschaftlich-finanzieller Fragen und zum Regionalhaushalt (siehe Bürgerhaushalt³⁵) einzuleiten. Dieses partizipative Instrument wurde von der Region als geeignetste Methode erachtet, um eine Verbesserung der Entscheidungsqualität sowie die höchstmögliche Einbeziehung der Institutionen, der wirtschaftlich-sozialen Verbände und der BürgerInnen in Bezug auf die Bekanntmachung, die Kontinuität und die Strukturierung von Haushalten zu gewährleisten. In Italien ist die Einführung dieses Gesetzes das erste Beispiel für die Institutionalisierung partizipativer Verfahren auf regionaler Ebene.³⁶

Die Regionalverordnung sieht drei verschiedene Phasen der Bürgerbeteiligung vor: diejenige der Information über das finanzielle Planungsdokument und über den Haus-

34 Francesco Palermo, Participation, federalism and pluralism: challenges to decision-making and responses by constitutionalism, in Cristina Fraenkel-Häberle et al. (Hrsg.), *Citizens participation in multilevel democracies*, Leiden/Boston, Brill Publishing House, 2015, 31-47.

35 Valeria Canafoglia, Cicli procedurali dei Bilanci Partecipativi: alcuni esempi italiani, in Umberto Allegretti (Hrsg.), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Florenz, 2010, 129-142.

36 Riccardo Troisi, Mauro Buonocore, Il Lazio: Un laboratorio di Processi Partecipativi, in Umberto Allegretti (Hrsg.), *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze University Press, Florenz, 2010, 263-276.

halt, diejenige der Konsultation und diejenige der Rechenschaftslegung, bei der die Berücksichtigung der Ergebnisse des Partizipationsverfahren überprüft werden. Alle AkteurInnen, die mit Wirtschafts- und Haushaltspolitiken zu tun haben, sind unabhängig ihrer Staatsangehörigkeit im Prozess mit eingebunden. Darüber hinaus wird auch das betreffende regionale Ressort als koordinierende Instanz eingesetzt und ist verantwortlich für die Organisation und das Management des gesamten partizipativen Prozesses.

Das auf regionaler Ebene eingeführte partizipative Modell fand konkrete Anwendung in den Jahren 2007 bis 2010 und bezog die BürgerInnen in den Prozess der Haushaltsplanung ein (gemäß der Phasen, die in der Regionalverordnung Nr. 4/2006 vorgesehen waren). Das Motto war „Sage Deine Meinung bzgl. der Haushaltsplanung“ und mittels gedruckter Fragebögen, öffentlicher Versammlungen und *e-Demokratie* kamen die BürgerInnen diesem nach. Ab 2010 gab es keine weiteren partizipativen Initiativen im Rahmen der Haushaltspolitik, obgleich die rechtlichen Rahmenbedingungen hierfür noch immer in Kraft sind.³⁷

Der Grund hierfür ist aller Wahrscheinlichkeit nach politisch (Regionalwahlen 2010). Sowohl die Regionalregierung als auch die im Ressort Haushaltsplanung zuständigen Personen wechselten. Dies wäre ein Beweis dafür, dass partizipative Verfahren trotz ihrer Institutionalisierung (fast) ausschließlich vom politischen Willen der gewählten Politiker abhängig sind. Dies untermauert die Tatsache, dass partizipative Verfahren nicht losgelöst von repräsentativer Demokratie gesehen werden können. In diesem Sinne muss man sich fragen, ob die gesetzliche Einführung und die verpflichtende Durchführung (unter Androhung möglicher Sanktionen) partizipativer Verfahren eine Lösung für dieses immanente Defizit darstellen könnten. Eine starke Institutionalisierung der Instrumente könnte einerseits die Unabhängigkeit partizipativer Verfahren von der Politik im engeren Sinne und somit mehr Transparenz und Unabhängigkeit gewährleisten, andererseits aber auch Gefahr laufen, partizipative Verfahren in Formen und Handlungen erstarren zu lassen. Letzteres würde die wahre Identität und den Zweck der partizipativen Demokratie verfälschen. Es scheint unbestritten, dass die erfolgreichsten partizipativen Erfahrungen zumindest in der Anfangsphase vorwiegend spontan und auf sehr schwachen, elastischen und flexiblen Grundlagen entstanden.³⁸

37 Für die Einzelheiten des Prozesses siehe: Eupolis Policy Paper, *Democrazia partecipativa e legislazione regionale*, verfügbar auf der Website: http://www.consiglio.regione.lombardia.it/c/document_library/get_file?uuid=031c3050-3a73-4603-b142-0f80b17c9edd&groupId=38960 (27.03.2015).

38 Umberto Allegretti, La democrazia partecipativa in Italia e in Europa, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, Band 1, 2011, 7.

4.2. ...und in der Toskana

Die Region Toskana verabschiedete wenige Monate nach der Einführung des Gesetzes in der Region Latium ein organisches Normenwerk zur Regelung partizipativer Prozesse, in dem die Teilnahme der BürgerInnen nicht auf Entscheidungen im Bereich der Haushaltsplanung beschränkt ist, sondern sich potentiell auf alle öffentlichen Entscheidungsfindungsprozesse ausdehnt (Regionalgesetz Nr. 69/2007).³⁹

Einerseits sieht das Regionalgesetz der Toskana die Einrichtung einer unabhängigen und zweckspezifischen Behörde vor, die als monokratische Regionalbehörde für die Gewährleistung und Förderung der Partizipation zuständig ist. Sie hat die Aufgabe, alle Prozesse partizipativer Demokratie innerhalb des Regionalgebiets einzuleiten, zu überwachen und auszuwerten. Andererseits ist das Regionalgesetz durch eine sogenannte „Sunset-Klausel“ gekennzeichnet, laut der das Gesetz Ende 2012 aufgehoben wird, sofern es nicht von der Regionalversammlung anhand der erzielten Ergebnisse in modifizierter Form bestätigt wird.⁴⁰

Dieses Gesetz unterscheidet sich von jenem der Region Latium durch den Versuch, dem repräsentativen System partizipative Verfahren zuzuführen und somit mehr Transparenz und Beteiligung zu gewährleisten. Die Einrichtung einer unabhängigen Behörde verfolgt das Ziel, die partizipativen Verfahren vom Einfluss der Politik auf Partizipation zu trennen.⁴¹ In diesem Sinne ist die Behörde dazu berufen, als „Wächter“ der Partizipation auf regionaler Ebene zu fungieren.

Die Sunset-Klausel untermauert den experimentellen Charakter des Regionalgesetzes. Es wurde sozusagen auf die Probe gestellt. Nach Ablauf der 5 Jahre, also im Jahr 2013, konnten die Regionalbehörden abwägen, ob die Instrumente der partizipativen Demokratie weiterhin institutionalisiert werden sollten oder nicht, ohne dabei gezwungen zu sein, ungenutzte gesetzlich eingeräumte Möglichkeiten aufrecht zu erhalten (wie im Falle der Region Latium).

Seine Probezeit meisterte das Gesetz gut, sodass der Regionalrat im Jahr 2013 ein neues, gestärktes Gesetz zur Partizipation verabschiedete (Regionalgesetz Nr. 46/2013).

39 Für weitere Informationen über den Fall der Region Toskana siehe: Antonio Floridia, *Democrazia partecipativa e democrazia deliberativa: riflessioni sull'esperienza Toscana*, in diesem Band.

40 Giancarlo Paba/Anna Lisa Pecoriello/Camilla Perrone/Francesca Rispoli, *Partecipazione in Toscana. Interpretazioni e Racconti*, Firenze University Press, Florenz, 2009.

41 Siehe: Renato Cameli, *Il controllo della partecipazione. Profili istituzionali e di garanzia*, in Alessandra Valastro (Hrsg.), *Le regole della democrazia partecipativa. Itinerari per la costruzione di un metodo di governo*, Jovene, Neapel, 2010, 357-386.

Jenes ist in einigen Aspekten innovativ im Vergleich zum alten Gesetz. So sieht es zum Beispiel eine verpflichtende öffentliche Debatte vor in Bezug auf öffentliche Projekte, die eine Gesamtinvestition im Wert von über 50.000.000 Euro erfordern.⁴²

Dies ist innovativ, da ein zu aktivierendes partizipatives Verfahren in Italien erstmals verpflichtend vorgesehen wird, mit der Spezifizierung der Modalitäten für die Aktivierung und den Ablauf. Die öffentliche Behörde startet das Verfahren und ist für seine Abwicklung zuständig. Von besonderer Bedeutung ist auch die Einführung von Bestimmungen bezüglich der Kosten einer öffentlichen Debatte. Die regionale Behörde muss sich nicht nur um die Kommunikation bzw. die Zusammenarbeit der Träger des Verfahrens kümmern, sondern um deren finanziellen Beitrag zu den Kosten des Verfahrens. Somit wurde das Prinzip umgesetzt, laut dem die Kosten für die Information der Bevölkerung und die Beziehungen zu den MitbürgerInnen voll und ganz als wesentlicher Bestandteil eines Investitionsprojekts zu betrachten sind.⁴³

4.3. Das Fallbeispiel der Autonomen Provinz Trient⁴⁴

Im Dezember 2014 hat die Autonome Provinz Trient das Landesgesetz Nr. 12/2014 verabschiedet, das einen Teil der Bestimmungen des Landesgesetzes Nr. 3/2006 bzgl. der Ausgestaltung der Autonomie in Trient abändert. Das Gesetz hat in einem neuen Absatz - *V ter* - eine Reihe von Normen bezüglich der Teilnahme der BürgerInnen an den Entscheidungsfindungsprozessen der sogenannten Talgemeinschaften eingeführt. Die Talgemeinschaften sind aus der Sicht der Territorialautonomie eine Zwischenstufe zwischen Gemeinden und der Provinz.

Die Analyse dieses Falles ist aus zwei Gründen interessant: einerseits wird ersichtlich, inwiefern eine mit besonderer Autonomie ausgestattete Gebietskörperschaft ihren Spielraum im legislativen und administrativen Bereich ausnutzt um mehr oder weniger innovative institutionelle und entscheidungstechnische Mechanismen einzuführen. Andererseits kann man einschätzen und bewerten, inwiefern die Autonome Provinz Trient es verstanden hat, die Erfahrungen der anderen italienischen Regionen in

42 Valeria De Santis, La nuova legge della Regione Toscana in materia di dibattito pubblico regionale e promozione della partecipazione, in *Rivista dell'Associazione Italiana dei Costituzionalisti*, 2013.

43 Der Bericht über das Gesetz ist verfügbar auf der Website: <http://www.regione.toscana.it/-/legge-sulla-partecipazione> (27.03.2015).

44 Die Überlegungen in diesem Abschnitt sind das Ergebnis einer Studie, die von Frau Dott.ssa Alice Valdesalici und der Autorin im Juli 2014 für die Autonome Provinz Trient erstellt wurden.

Bezug auf die Modalitäten der Ausgestaltung partizipativer Verfahren kontextgebunden zu verwerthen.

Was die erste Frage betrifft, so ist die Autonome Provinz Trient ein gutes Beispiel dafür, wie eine Region mit Sonderstatut ihre Zuständigkeiten in Bezug auf lokale Körperschaften (Art. 4 des Autonomiestatuts) nutzt, um eine umfassende Reform der lokalen Verwaltung einzuführen. Die von der Autonomen Provinz Trient erarbeiteten Lösungen erweisen sich als besonders interessant und innovativ, speziell wenn man sie mit dem allgemeinen und „monoton geregelten“ italienischen System der Lokalverwaltungen vergleicht.⁴⁵ Mit dem Landesgesetz Nr. 3/2006 hat die Provinz Trient eine allgemeine Reform ihres institutionellen Systems durch die Einrichtung einer neuen behördlichen Zwischenstufe eingeleitet. Anhand der Talgemeinschaften überträgt die Provinz einen Teil ihrer Zuständigkeiten auf die Gemeinden.⁴⁶

In Bezug auf die zweite Frage ist zu unterstreichen, dass die Autonome Provinz Trient sorgsam die Erfahrungen der anderen italienischen Regionen ausgewertet hat, um dann im Jahr 2014 Elemente partizipativer Demokratie in die demokratische Struktur der Talgemeinschaft einzubringen. Sie verfolgte dabei die Absicht, Formen repräsentativer und partizipativer Demokratie anhand typisierter und sonstiger Instrumente miteinander in Einklang zu bringen.

Zu diesem Zweck sehen die Art. 17 *decies* -17 *sedecies* die Einrichtung einer Behörde für Partizipation auf lokaler Ebene vor. Jene soll sich zusammensetzen aus einem Beamten und zwei Personen, die berufliche Verdienste und Erfahrungen in Bezug auf öffentliche Entscheidungsfindungsprozesse aufweisen. Diesbezüglich ist zu betonen, dass die Zusammensetzung der Behörde einerseits die Interessen des Gebiets widerspiegelt (Beamter der Verwaltung), andererseits die Unabhängigkeit des Organs durch die Anwesenheit der beiden Fachleute gewährleistet. Die Behörde bleibt fünf Jahre im Amt und hat die Aufgabe, Vorschläge für partizipative Prozesse auszuwerten und zuzulassen. Auch kann sie ihres Amtes wegen partizipative Verfahren selbst aktivieren. Einige partizipative Verfahren müssen verpflichtend aktiviert werden, so dass sowohl die Entschei-

45 Elena Garbari, L'attuazione della riforma istituzionale in Trentino e l'istituzione delle comunità di valle, in Postal Gianfranco/Mauro Marcantoni (Hrsg.), *L'integrazione europea, il principio di sussidiarietà e la riforma istituzionale della PAT*, Franco Angeli, Mailand, 2013, 34-44.

46 Für weitere Informationen siehe: Fulvio Cortese/Sara Parolari, La Provincia di Trento e la riforma amministrativa dell'autonomia speciale, in *Federalismi.it*, 2006; Sara Parolari/Alice Valdesalici, Le Comunità di Valle: prime prove di attuazione della riforma istituzionale dell'autonomia speciale trentina, in *Istituzioni del Federalismo*, Band 2, 2011, 423-445.

dungsfreiheit der Behörde als auch die Entscheidungsfreiheit der politischen Akteure eingeschränkt wird.⁴⁷

Das Gesetz sieht vor, dass die Ergebnisse der partizipativen Verfahren nur beratender Natur sind. Dennoch ist vorgesehen, dass die Ergebnisse partizipativer Verfahren von der Behörde mit Letztentscheidungsbefugnis in Betracht gezogen werden müssen. Demnach muss die Behörde ihre abweichende bzw. die Nichtberücksichtigung der Ergebnisse des partizipativen Verfahrens motivieren. Auf diese Weise werden partizipative Verfahren von der Bevölkerung als effektive Bereicherung von Debatten und öffentlicher Entscheidungsfindung empfunden.

Zum heutigen Stand ist es nicht möglich eine Auswertung bzgl. des institutionellen Nutzens dieser Neuerungen vorzunehmen. Im Mai 2015 finden in der Provinz Trient die Gemeinderatswahlen statt und die gewählten Personen werden die neuen Organe der Talgemeinschaften bilden. Jene müssen dann die Bestimmungen umsetzen und in ihren Statuten die Formen und Modalitäten bzgl. der Partizipation mit aufnehmen.

5. Schlussbetrachtungen

Die parlamentarische Regierungsform samt seiner repräsentativen Mechanismen scheint den Anforderungen der heutigen Gesellschaft nicht mehr gewachsen zu sein. Inwiefern die repräsentative Demokratie im Allgemeinen und die parlamentarische Regierungsform im Besonderen in einer Krise stecken, zeigt sich an einer Vielzahl von Elementen und insbesondere an der Schwächung der Parlamente. Die „politische“ Interessensvertretung erfolgt immer häufiger über Kanäle, die abseits des politisch-repräsentativen Kreises verlaufen. Entscheidungen werden zunehmend mittels Technokraten und über Gerichte legitimiert. Dieses Phänomen ist durch die Komplexität der heutigen pluralistischen Gesellschaft bedingt. Auch wird es immer schwieriger komplexe innovative und notwendige Entscheidungen mittels der herkömmlichen Wege zu treffen. Dies gilt für alle Regierungsebenen, von der supranationalen über die nationale bis hin zur regionalen, kommunalen oder interkommunalen.

In diesem Artikel wurden insbesondere zwei Regierungsebenen analysiert, die verfassungsrechtliche und die regionale. Die bisher genannten Beispiele haben gezeigt,

47 Art. 17 *quaterdecies* Abs. 1 Landesgesetz Nr. 12/2014: „dem partizipativen Prozess werden vor ihrer Genehmigung unterzogen: Entwurf des Sozialplans, Dokument zur Vorbereitung der Rahmenvereinbarung über das Programm, das territoriale Investitionsprogramm gem. Art. 24 bis, Abs. 1, den Entwurf des Programms für wirtschaftliche Entwicklung“.

dass das italienische Panorama in Bezug auf innovative Verfahren partizipativer Demokratie besonders interessant ist. Aufgrund der vorgenommenen Analyse kann behauptet werden, dass die neuen Instrumente der partizipativen Demokratie nur dann gute institutionelle Ergebnisse gewährleisten können, wenn sie gesetzlich geregelt und mit effizienten Mitteln bzgl. der Kontrolle ihrer Einhaltung bestückt sind. In diesem Sinne ist die Erfahrung der Region Toskana positiv. Die Institutionalisierung einer regionalen Behörde zur Gewährleistung und Förderung der Partizipation ist gelungen und garantiert die Kontinuität und Effizienz der Implementierung von partizipativen Verfahren.

Die Partizipation ist häufig Gegenstand von Diskussionen und politischer Rhetorik. Um zu erreichen, dass die demokratische Partizipation an Entscheidungsfindungsprozessen nicht nur eine reine Grundsatzklärung bleibt welche von den politischen Parteien zu Ungunsten der tatsächlichen Partizipation der BürgerInnen instrumentalisiert werden kann, müssen solche Verfahren und Methoden zunächst international erforscht werden. Nur so kann man verstehen, welches Modell sich am besten für den jeweiligen territorialen, sozialen und kulturellen Kontext eignet. Aus diesem Grund ist es äußerst wichtig, dass die repräsentativen Organe klare und transparente Regelungen ausarbeiten, um die Einführung partizipativer Elemente in Entscheidungsfindungsprozesse zu gewährleisten, die den Bedürfnissen einer wachsenden sich verändernden Gesellschaft mittels institutioneller Innovation entgegenkommen.

Partizipative und deliberative Demokratie: Überlegungen zum Fallbeispiel Toskana

Antonio Florida*

* Region Toskana – Leiter der Abteilung „Partizipationspolitik“. Der Autor dankt Elisabeth Alber für die Übersetzung seines Beitrages aus dem Italienischen.

1. Einleitung

Das Regionalgesetz der Toskana Nr. 69 vom 27. Dezember 2007, welches partizipative Verfahren in Bezug auf die Ausarbeitung der regionalen und lokalen Politiken regelt, war ein Gesetz experimentellen Charakters. Experimentell, weil es zu den wenigen in Italien existierenden Beispielen gehört, die eine sogenannte *Sunset*-Klausel beinhalten. Laut dieser schafft sich das Gesetz selbst ab. Anders ausgedrückt, das Gesetz sollte Ende 2012 aufgehoben werden, sofern es nicht von der Regionalversammlung wieder bestätigt wird unter der Voraussetzung einer Auswertung des Erreichten bzgl. der Effizienz, der Verbreitung und des Erfolges der vom Gesetz eingeführten partizipativen Verfahren. Dieser Prozess begann im Frühjahr 2012 und am 19. Dezember 2012 beschloss der Regionalrat der Toskana mit großer Mehrheit, dass die partizipativen Verfahren experimentellen Charakters eine positive Erfahrung waren und sich zu einigen wenigen Verbesserungsvorschlägen geäußert. Im ersten Halbjahr 2013 wurde an einer neuen Fassung des Gesetzes gearbeitet, die schließlich am 2. August vergangenen Jahres verabschiedet wurde. Nach einigen Monaten des Wartens, die durch verschiedene technische und bürokratische Schwierigkeiten bedingt waren, entfaltete das neue Gesetz Nr. 46 des Jahres 2013 im Herbst 2014 seine volle Wirksamkeit.

Es ist an dieser Stelle nicht möglich eine vollständige Bilanz der in der Toskana gemachten Erfahrung anzubieten. Dazu sei verwiesen auf verschiedene analytische Arbeiten des Autors sowie anderer ExpertInnen.¹ Auch kann hier keine detaillierte Rekonstruktion der Entstehungsgeschichte und der Zielsetzung des toskanischen Gesetzes geboten werden.² Ich möchte mich darauf beschränken, einige wesentliche Punkte des Toskana Gesetzes aufzuzeigen und mich insbesondere seiner Grundphilosophie, dem demokratischen Modell, widmen.

1 A. Floridia, *La democrazia deliberativa: teorie, processi e sistemi*, Rom, Carocci, 2012. Der von Massimo Morisi und Camilla Perrone zusammengestellte Band *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, UTET, Turin, 2013, enthält zahlreiche Fallstudien zur Toskana, ebenso wie der von Luigi Bobbio zusammengestellte Band *La qualità della deliberazione*, Rom, Carocci, 2013.

2 Zur Geschichte des Gesetzes siehe A. Floridia, *Le „buone ragioni“ di una legge: dilemmi e argomenti sul senso della partecipazione (e sui modi del governare)*, in Massimo Morisi/Camilla Perrone, *Giochi di potere. Partecipazione, piani e politiche territoriali*, UTET, Turin, 2013.

2. Das Regionalgesetz der Toskana

Das Gesetz fußt auf zwei Aspekten:

a) Der erste betrifft die Förderung partizipativer Demokratie auf lokaler Ebene: das Gesetz bestimmt eine Reihe von Verfahren, anhand derer die Region vorwiegend finanzielle Unterstützung für eine Reihe von Antragstellern bereitstellt (Lokalbehörden, BürgerInnen, Schulen, Unternehmen), die die Einrichtung eines partizipativen Verfahrens zu einem bestimmten Thema einfordern möchten. Die Auswertung und die Genehmigung eingegangener Anfragen zu partizipativen Projekten mit drei Abgabeterminen im Verlauf eines Jahres ist einer unabhängigen Stelle übertragen worden, der Regionalbehörde für die Genehmigung und Förderung von Partizipationsverfahren. Jene wird vom Regionalrat gewählt. Das Gesetz legt auch die Voraussetzungen und die Prioritätskriterien fest, die von der Behörde bei der Bewertung der eingereichten Projekte anzuwenden sind. Das Gesetz gibt ebenfalls Vorgaben zur Durchführung des Verfahrens an: in erster Linie deren Zeitrahmen, d.h. eine Dauer von maximal sechs Monaten. Hierbei stützt sich das Gesetz auf die theoretischen Ansätze der deliberativen Demokratie, ein Thema, das ich im zweiten Teil dieser Ausführung nochmals aufgreifen werde. Die Behörde ist ein aus drei Personen bestehendes Kollegium. Das Gesetz schreibt vor, welches Profil die Personen aufweisen müssen, die in dieses Amt berufen werden: es muss sich dabei um Personen mit nachweislicher Erfahrung auf dem Gebiet der partizipativen Methoden und Verfahren handeln (Art. 3, Abs. 2).

b) Der zweite Aspekt betrifft die „Öffentliche Debatte“ (ÖD) über Projekte von regionaler Relevanz. Dabei wurde das französische Vorbild des *Débat Public* übernommen, unter Berücksichtigung notwendiger Anpassungen an eine regionale Skala. Dieser Teil des Gesetzes erfuhr die umfangreichsten vom Regionalrat beschlossenen Änderungen im Vergleich zur ersten Fassung des Gesetzes. Ohne an dieser Stelle auf Details eingehen zu können, liegt die wichtigste Neuerung in der *verpflichtenden* Durchführung einer ÖD bei allen Projekten, die eine finanzielle Schwelle von 50 Millionen Euro überschreiten. Die ÖD wird als „Prozess der Information, des öffentlichen Vergleichs und der Partizipation an Groß- und Kleinprojekten sowie Maßnahmen mit besonderer Relevanz für die Bevölkerung der Region“ definiert (Art. 7, Abs. 1). Die Ausführungsmodalitäten sind dem französischen Vorbild sehr ähnlich, insbesondere hinsichtlich des abschließenden Berichtes und der Verpflichtung der Träger des Verfahrens innerhalb von drei Monaten den Verzicht auf das Projekt, eine Änderung desselben oder seine Bestätigung zu begründen.

Darüber hinaus verweist das Gesetz auf besondere Sorgfalt in Bezug auf die Festlegung des Beginns einer Öffentlichen Debatte: die ÖD „findet normalerweise in der vorbereitenden Phase der Ausarbeitung eines Projekts statt“, „wenn alle Optionen noch möglich sind“, und kann „auch in aufeinanderfolgenden Phasen erfolgen, jedoch vor Beginn der endgültigen Projektierung“ (Art. 7, Abs. 2).

Diese Änderung wurde aufgrund einer einfachen Tatsache notwendig: die ÖD bei Großprojekten bzw. Projekten von regionaler Relevanz war nach Erfahrungen mit dem ersten Gesetz der problematischste Teil, weil die Eröffnung einer ÖD *freigestellt* war. Faktisch fanden aus diesem und anderen Gründen, die hier nicht aufgeführt werden können, bisher *keine* tatsächlichen ÖD statt.

3. Die theoretische Philosophie hinter dem Regionalgesetz der Toskana

Der wichtigste Teil des Gesetzes bezieht sich auf die Förderung lokaler Partizipationsverfahren: in 4 Jahren wurden 116 partizipative Prozesse eingeleitet, mit einem Gesamtbudget von ca. 650-tausend Euro.

Die *Ratio* ist sehr einfach: die Region stellt Gelder bereit, jedoch handelt es sich dabei nicht um eine kritiklose oder bedingungslose Förderung: Die partizipativen Verfahren müssen bestimmte Voraussetzungen erfüllen, die vom Gesetz festgelegt werden. So muss zum Beispiel über ein noch ergebnisoffenes Projekt partizipativ debattiert werden, unter Berücksichtigung eines genauen zeitlichen Rahmens und gewisser methodischer Ansätze.

Genau in Bezug auf diese Reglementierung ist das Toskana Gesetz was Besonderes: das Gesetz legt Rahmenbedingungen fest für partizipative Verfahren, doch nicht in Bezug auf jegliche Art von Partizipation. Es beabsichtigt stattdessen die Förderung innovativer Formen von Partizipation, d.h. mit klarem Ablauf und unter Berücksichtigung einer gewissen Methodik. Dieser Ansatz beginnt sich in vielen Demokratien zu verbreiten. Das Gesetz unterstützt nicht blindlings eine Reihe von „Versammlungen“, sondern die Abwicklung einer öffentlichen Debatte in einer Phase des Projektes, in der die Entscheidungsfindung noch offen steht. Zu diesem Punkt ist folgendes klarzustellen: das Gesetz inspiriert sich in keiner Weise an der „direkten“ Demokratie. Denn die politische Verantwortung in Bezug auf die zu treffenden Entscheidungen gebührt den Behörden repräsentativer Demokratien. Auch die Institutionen können eine öffentliche Debatte in die Wege leiten bevor eine Entscheidung getroffen wird, um in der Gesellschaft Meinungen, Wertungen und Erfahrungen einzuholen und mit zu berücksichti-

gen. Es handelt sich dabei wohlgerne nicht um eine rein beratende Rolle. Das Gesetz ist sehr präzise was die Vorgaben zur Einrichtung eines partizipativen Verfahrens betrifft: dies kann nur dann erfolgen, wenn eine Entscheidung in Bezug auf ein Projekt noch nicht getroffen ist und dementsprechend noch verschiedene Gangarten möglich sind. Die öffentliche Debatte kann, sofern sie gute Ideen einbringt, zur Aufbereitung einer argumentativ besseren Entscheidung beitragen bzw. Ideen für die Durchführung des Projektes beisteuern, die neu sind. Anders ausgedrückt, gute Ideen und die Zustimmung in Bezug auf einen Lösungsansatz für ein kollektives Problem können somit hervorgebracht werden.

Im Verlauf der ersten vier Jahre gab es unter den genannten 116 Fällen selbstverständlich gut gelungene und weniger gut gelungene Verfahren. Im Wesentlichen hat sich das Prozedere aber bewährt. In recht vielen Fällen haben die partizipative Meinungsbildung und der öffentliche Dialog den Entscheidungsfindungsprozess beeinflusst und vorherrschende Meinungsbilder verändert. Ein Beispiel kann in Bezug auf die Lokalisierung einiger wichtiger Anlagen genannt werden. Ein größerer Kreis von Gesprächspartnern wurde in den Entscheidungsfindungsprozess einbezogen und Entscheidungen fanden so nachhaltigere Legitimation. Die neue Fassung des Gesetzes verfeinert die Reglementierung, um eine höhere Passgenauigkeit in Bezug auf die Anträge von Partizipationsverfahren zu erzielen. Die Behörde ist angehalten, strenger bzgl. der politischen Relevanz eines Antrages für ein partizipatives Verfahren zu entscheiden. Auch soll die Finanzierung partizipativer Verfahren effizienter bemessen werden. Im Wesentlichen zielt man nun darauf ab, dass alle finanzierten Verfahren politisch von Relevanz sind. Die ersten Anträge, die von der neuen Behörde im Spätherbst 2014 genehmigt wurden, scheinen diese Erwartungen zu erfüllen: Stadtparks, Sanierung historischer Gebäude, Projekte zur Sanierung von Flussläufen, Bürgerhaushalte, Ausarbeitung eines Strukturplans und Schutz, Verwaltung und Planung gemeinnütziger Güter.

Der demokratiethoretische Ansatz, auf dem das Regionalgesetz fußt, wird nun beschrieben. Ich gehe von der recht einfachen Annahme aus, dass sich die Grundphilosophie des Gesetzes aufgrund zweier Konzepte ergibt: a) das Gesetz über Partizipation inspiriert sich zweifellos am Ansatz der deliberativen Demokratie. Es lässt sich also in keiner Weise auf den Ansatz der direkten Demokratie zurückführen und ist nur zu einem gewissen Maß als partizipative Demokratie einzuordnen b) die deliberative Demokratie stellt vielleicht die vielversprechendste Antwort auf jenes komplexe Phänomen dar, das oft konfus als „Krise der Demokratie“ bezeichnet wird. Im Folgenden einige wenige allgemeine Überlegungen zu den Fragen: Was genau kann man unter „deliberativer Demokratie“ oder unter „Deliberation“ verstehen? Und was unterscheidet delibera-

tive Demokratie von einem Modell „direkter Demokratie“ oder „partizipativer Demokratie“?

Bevor versucht wird diese Fragen zu beantworten, sollte man sich auch auf die Bedeutung des Begriffs „Partizipation“ einigen. Wie deutlich zu erkennen ist, handelt es sich um einen Begriff, der zahlreiche mögliche Facetten „abdeckt“.³ Partizipation kann in unterschiedlichen Sphären zum Ausdruck kommen (Politik, Soziales, Wirtschaft usw.). Partizipation unterscheidet sich auch bzgl. ihrer Ausgestaltungsformen. Stellt man sich ein Kontinuum vor, so befinden sich auf einer Seite alle Formen einer konfliktbehafteten, sozialen und politischen partizipativen Praxis. Auf der anderen sind Formen solidarischer Kooperation anzusiedeln (selbstverwaltete Formen der Zivilgesellschaft wie Gewohnheiten des Zusammenlebens und die Instandhaltung gemeinnütziger Orte und Güter). Diese Auffassung erinnert an das Subsidiaritätsprinzip. Zwischen diesen beiden Polen ergibt sich eine äußerst reiche und vielfältige Palette möglicher Formen von Partizipation: Protest, soziale Anklage, Lobbyismus usw. Selbstverständlich können Überlagerungen verschiedener Partizipationsformen auftreten. Innerhalb dieser möglichen partizipativen Ausdrucksformen kann es auch zu Partizipation mittels Deliberation kommen. Natürlich steht es der pluralistischen, autonomen und organisierten Zivilgesellschaft frei jene partizipative Instrumente anzuwenden, die sie für ihre Zielsetzungen als am besten geeignet erachtet. Das steht selbstverständlich nicht zur Debatte. Das Thema, welches zur Debatte steht, ist das der Entscheidungsfindungsprozesse in der Politikgestaltung und in der Strategieentwicklung. Entscheidungen können partizipativ getroffen werden und die Meinungen der BürgerInnen einbeziehen. Demnach können Institutionen bzgl. der Entscheidungsfindung die Partizipation der BürgerInnen fördern und begünstigen. Dies kann auf innovative Art und Weise gemacht werden, ohne die institutionellen Ausgestaltungen repräsentativer Demokratie in Frage zu stellen. Letztere bleiben nämlich unersetzlich. Partizipative Verfahren deliberativer Natur verfolgen das Ziel, die Qualität des demokratischen Lebens einer politischen Gemeinschaft zu bereichern.

Die Wege der Partizipation kennen also kein Ende. Trotzdem sind sie relativ verschieden voneinander. Aus diesem Grund muss eine sorgfältige Unterscheidung zwischen den der Demokratie zugeordneten Adjektiven direkt, partizipativ und deliberativ getroffen werden.

3 Siehe hierzu auch den Beitrag von Elisabeth Alber in diesem Buch.

a) Der Begriff „direkte Demokratie“ erinnert an die Athener *Agora* und bezieht sich auf die direkte Ausübung der Macht und der Souveränität durch die Bürger. Formen direkter Demokratie sind all jene, die jegliche Vermittlung oder Vertretung bei der Ausübung der „Volksherrschaft“ ausschließen. Denken wir z.B. an die Volksabstimmung. Jedoch gehören zu dieser Kategorie auch andere Rechtsinstitute wie beispielsweise der *recall* (d.h. die „Abwahl“ eines Mandatsträgers) oder die Volksinitiative, sofern die Verpflichtung besteht, diese wiederum einer Volksabstimmung zu unterziehen.

Die Theorien, die sich auf die „direkte Demokratie“ berufen, finden ihren Nährboden in der Kritik an der eigentlichen Rolle der „Repräsentanz“. In dieser Auffassung der Demokratie geht man vom Umstand – oder vom Vorurteil – aus, dass jede Form politischer Vertretung inhärent Entfremdung bzw. Distanz zwischen dem Gewählten und dem Volk mit sich bringt. Ausgehend von dieser Annahme entwickelt sich der Ansatz „Repräsentanz als zweckgebundene Ermächtigung“. Gemäß Zufallsprinzip (Auslosung) und einem häufigen Amtswechsel mittels Rotationsprinzip können freie und zumindest in bestimmten Bereichen gleichgestellte Bürger zugleich Regierende und Regierte sein und öffentliche Ämter innehaben, dem Gleichheitsgrundsatz entsprechend. Diese Auffassung von Demokratie stellt uns heute natürlich vor zahlreiche Probleme. Das erste davon ist der territoriale Maßstab. Formen direkter Demokratie können vor dem heutigen Hintergrund komplexer Zusammenhänge in manchen Fällen die Institutionen der repräsentativen Demokratie ergänzen und einen gewissen Beitrag leisten. Sie können dies jedoch nur in einem begrenzten Ausmaß und insbesondere nur dort, wo noch Spuren von kultureller und sozialer, als „gemeinschaftlich“ zu bezeichnender, Homogenität zu finden sind. Jedoch gilt es einen anderen problematischen Aspekt aufzuzeigen: direkt-demokratische Formen und Instrumente erleichtern in vielen Fällen die Entwicklung einer wesentlichen Dimension der Demokratie nicht. Gemeint ist jene der Öffentlichkeit bzw. des öffentlichen Dialogs, des argumentierten Aufzeichnen und Vergleichen von Sachlagen, der Bildung eines kollektiven Bewusstseins, der Entwicklung sozialen Lernens.

Politische Entscheidungen werden heute meist unter Bedingungen „radikaler Ungewissheit“ getroffen und lassen sich nur schwer auf eine binäre Entscheidungslogik beschränken. Außerdem überblickt der Einzelne zu Anfang nur selten alle möglichen Alternativen oder notwendigen Informationen. Ein integrativer und zugänglicher öffentlicher Dialog, ein Prozess der Meinungsbildung und die Möglichkeit, Meinungen zu ändern, ist eine wesentliche Voraussetzung für jede Entscheidung, die auf soliden Erkenntnissen fußen und legitim sein soll. Es genügt nicht, die Präferenzen oder den Wil-

len der BürgerInnen in Bezug auf eine Sachlage einzeln zu erfassen. Es bedarf einer öffentlichen Deliberation.

b) „Partizipative Demokratie“ ist ein allgemeiner, weitläufiger Begriff: Man bezeichnet damit die Gesamtheit der Modelle, die auf unterschiedliche Weise die aktive Einbeziehung der Bürger in Entscheidungsfindungsprozessen der Institutionen postulieren. „Partizipative Demokratie“ erinnert in diesem Sinne an eine Auffassung von Demokratie, die politische Entscheidungsfindungsprozesse akzentuiert, auswertet und unter normativen Gesichtspunkten herbeizuführen wünscht. Sie zielt auf eine so aktiv wie mögliche und direkte Teilnahme der BürgerInnen ab. Diese Auffassung von „partizipativer Demokratie“ setzt einerseits die Grundform der Volksherrschaft voraus; andererseits betont sie den Aspekt der politischen Bildung und „Erziehung“ der BürgerInnen. Laut dieser Auffassung ist es die Partizipation, durch die die BürgerInnen sich ein kritisches Bewusstsein bilden und zu KonstrukteurInnen von Entscheidungen werden, die ihr Leben besonders beeinflussen.

Wenn wir die Ursprünge dieses Modells zurückverfolgen wollen, müssen wir uns in die USA der 1960er Jahre versetzen: damals entstand und entwickelte sich das Modell der *participatory democracy*. Es inspirierte sich an der Bürgerrechtsbewegung und an den großen Jugendbewegungen jenes Jahrzehnts. Die jüngste Wiederaufnahme der partizipativen Demokratie geschah jedoch im Zuge der kritischen Bewegungen gegen die Globalisierung: gegen die Logik des Einheitsdenkens muss ein sozialer Protagonismus „von unten“ aufgebaut werden und in diesem Sinne wird die partizipative Demokratie zu einem Instrument, anhand dessen eine neue kritische und antagonistische soziale Subjektivität erzeugt wird. Somit kommt - wenn auch in erneuerter Form - der Gedanke des *Empowerments* der Lokalgemeinschaften wieder auf, der sich heutzutage gegen die durch die Globalisierung eintretende Vereinheitlichung wendet. Es kommt auch der Gedanke wieder auf, dass die Lokalgemeinschaften sich selbst regieren und sich ihres eigenen Schicksals annehmen können und müssen.

Im Unterschied zur direkten Demokratie wird die partizipative Demokratie als eine Form von Koexistenz oder Komplementarität mit den Institutionen der repräsentativen Demokratie gesehen: die Formen partizipativer Demokratie werden daher tendenziell als Foren gesehen, in denen die BürgerInnen eine Beziehung zu den Entscheidungsfindungsprozessen der Institutionen aufbauen, indem sie in diese Prozesse eingreifen. Es wohnt ihm jedoch ein Element von Zweideutigkeit inne: nämlich dann, wenn man davon ausgeht, dass die Partizipation an sich auch ein Element direkter Entscheidungsmacht mit sich bringen sollte.

c) Die „deliberative Demokratie“ bietet wiederum eine andere Auffassung von Demokratie und auch eine abweichende Auffassung von Partizipation. Die erste Frage, die es zu klären gilt, ist terminologischer Art: d.h. es muss klar gestellt werden, dass der Begriff, der im laufenden italienischen Sprachgebrauch häufig kurz mit „Beschlussfassung“ gleichgesetzt wird - wie beispielsweise der Beschluss eines Gemeindeausschusses oder eines Verwaltungsrats - auf die klassische etymologische Wurzel des englischen Worts *deliberation* verweist.

„Deliberieren“ bedeutet - klassisch gesehen - das Abwägen von Vor- und Nachteilen der möglichen Lösungen für ein bestimmtes Problem, das Begründen von Lösungsansätzen, das Anerkennen, Ablehnen oder die Billigung von Argumenten. Einen Beschluss fassen mittels Deliberation bedeutet sich ein wohl erwägtes Urteil über das zu bilden, was „richtig“ oder „falsch“, „gut“ oder „schlecht“ ist, und nicht darüber zu urteilen was „wahr“ oder „unwahr“ ist.

Die deliberative Demokratie erweist sich inzwischen als grundlegende Strömung des zeitgenössischen demokratischen Denkens und ihrer Theorien, die sich zu Beginn der 1980er Jahre entwickelten. Trotz ihrer unterschiedlichen und zunehmenden Ausdifferenzierung kann man eine Definition gemäß der folgenden Grundsätze als einheitlich ansehen. Ausschlaggebend ist die Gegenüberstellung einer „aggregativen“ Konzeption der Demokratie (d.h. die Erfassung der Präferenzen der Einzelnen als absoluter Wert) mit einer „transformativen“ und „diskursiven“ Konzeption der Demokratie, wobei die politischen Meinungen und Urteile der Einzelnen keinen exogenen Wert darstellen, sondern sich im Verlauf eines Dialogs und eines deliberativen Verfahrens bilden und wandeln.

Eine aggregative Auffassung der Demokratie geht davon aus, dass politische Entscheidungen nur die Meinung und den Willen der Bürger widerspiegeln können und sollen, unabhängig von den Kanälen, in denen diese sich bilden.

Eine deliberative Auffassung der Demokratie geht zweifellos von der Unerlässlichkeit der Wahlen aus, die eine repräsentative Demokratie charakterisieren. Jedoch fußt sie vorwiegend auf einem starken Zusammenhang des „Kreislaufs von Partizipation und Repräsentanz“.

Ein deliberatives demokratisches Verfahren basiert auf der öffentlichen Diskussion und auf einem gegenseitigen Austausch von Argumenten, mit dem Ziel, gemeinschaftliche Lösungen oder bessere Entscheidungen hervorzubringen. Es kann sich jedoch auch darauf beschränken, die Gründe einer Unstimmigkeit oder eines Konflikts zu beschreiben, ihn durch einen Dialog erfolgreich zu erfassen und so innovative, gemeinsame oder zumindest gegenseitig akzeptable Lösungen zu finden. Welche auch immer die

Endziele sein mögen, ein gemeinsames Merkmal charakterisiert diesen Ansatz: die Verweigerung der unmittelbaren Beziehung zwischen „Willen“ und „Entscheidung“, d.h. die Verweigerung eines unmittelbaren Kreislaufs zwischen dem was die BürgerInnen über eine gewisse Angelegenheit denken und entscheiden wollen, und den politischen Entscheidungen, die zu dieser Sachlage getroffen werden müssen. Die deliberative Demokratie basiert auf der Annahme, dass die demokratische Legitimität einer kollektiven Entscheidung auf einer Beschlussfassung gründet, d.h. auf der Bildung eines Urteils im Rahmen einer freien und inklusiven Debatte, die gekennzeichnet ist durch unterschiedliche Gedanken und Meinungen. Deliberative Demokratie basiert nicht auf dem direkten Ausdruck eines angeblichen „allgemeinen Willens“.

Dieser Grundgedanke kommt unterschiedlich zum Ausdruck, z.B. in üblichen Phrasen wie „die Bürger müssen entscheiden können!“, ohne sich dabei überhaupt zu fragen mittels welchem Recht sie es tun und auf welcher Legitimierungsgrundlage die Teilnehmenden, d.h. die aktivsten oder meistmotivierten BürgerInnen, eine Souveränität oder eine Gewalt über Entscheidungen beanspruchen, die eine ganze politische Gemeinschaft betreffen.

Partizipation, die gemäß einer öffentlichen Deliberation stattfindet, ist also eine Art von Beteiligung, die in keiner Weise eine direkte und unmittelbare Übernahme dessen beinhaltet, „was die Leute sagen oder wollen“. Deliberative Partizipation bedeutet, öffentlich die verschiedenen Aspekte eines kollektiven Problems zu diskutieren und die möglichen Lösungen abzuwägen, in anderen Worten, „gute Gründe“ für die eine oder die andere Lösung vorzubringen. Insgesamt ist es also ein Prozess diskursiver Bildung von politischen Meinungen und Urteilen, der offensichtlich im Gegensatz zu jeder unmittelbaren Konzeption von Demokratie steht: der „direkten“ und der „partizipativen“, aber auch allen anderen Varianten, die eine Verweigerung der Vermittlung mit sich bringen, d.h. eine „plebiszitäre“ Auffassung oder ein populistisches Verständnis. Auch steht deliberative Demokratie im Gegensatz zum „technokratischen“ Verständnis, wo Dialog keinen Platz findet und Entscheidungen getroffen werden sollen, die technisch „verpflichtend“ oder „korrekt“ sind, so dass die Wahl notgedrungen auf die Personen mit den meisten Kompetenzen fällt.

Eine öffentliche und demokratische Deliberation zielt also zwar auf Zustimmung und Einigung ab, sie löscht jedoch nicht die Konflikte aus, die eine politische Gemeinschaft ausmachen. Sie zieht es vor, jene auf kreative und konstruktive Weise zu „behandeln“ und verweigert sich dem Gedanken, dass die einzig möglichen Lösungen diejenigen seien, die aus einem Kräftespiel hervorkommen, durch Verhandlungen ausschließlich unter InteressensträgerInnen entstehen oder mittels Wahlakten ge-

schaffen werden, die auf dem Mehrheitsprinzip basieren (wie beispielsweise bei Volksabstimmungen). Dabei ist natürlich nicht auszuschließen, dass in verschiedenen Situationen diese drei Methoden der Entscheidungsfindung (argumentieren, verhandeln und abstimmen) ergänzend angewandt werden können. Außerdem kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass, in Ermangelung einer Einigung, ein deliberatives Verfahren mit einer Abstimmung zu Ende gebracht werden kann. Wie wohl leicht verständlich ist, kann aber auch das Mehrheitsprinzip selbst eine ganz andere Bedeutung annehmen. Es besteht ein großer Unterschied zwischen dem bloßen Erfassen von Meinungen und einer Wahl, der eine Diskussion vorgestellt wurde, in deren Verlauf alle Meinungen bzgl. der Sachlage zum Ausdruck gebracht werden konnten, was gleichzeitig Meinungen bilden und verändern kann. Wie John Dewey schrieb:

«Als Grundsatz ist der Grundsatz der Mehrheitsregierung gerade so unvernünftig, wie seine Kritiker ihn zu sein beschuldigen [...] das Wichtigste ist, wie eine Mehrheit zu einer solchen wird: das heißt die Debatten, die der Abstimmung vorausgehen, die Änderung einer Annahme, um der Meinung der Minderheiten entgegen zu kommen [...]. Das wesentliche Bedürfnis ist in anderen Worten die Verbesserung der Methoden und der Bedingungen der Debatte, der Diskussion und der Überzeugungskraft. Dies ist *das* Problem der Öffentlichkeit».⁴

Zusammenfassend: „Partizipation“ kann auf verschiedene Arten und Weisen verstanden werden. Die deliberative Demokratie versteht die Partizipation als eine Phase der Entscheidungsfindung, nicht als die eigentliche Entscheidung selbst. Sie verweigert diese Annahme, weil sie sich der Frage der demokratischen Legitimierung politischer Entscheidungen, die für alle verbindlich sind, bewusst ist.

Es ist nicht möglich, hier ausführlich auf die theoretischen Wurzeln dieser Auffassung von Demokratie einzugehen. Der überzeugendste Ansatz findet sich in Stellungnahmen des deutschen Philosophen und Soziologen Jürgen Habermas.⁵ Die Auffassung von Habermas, die sich in dem Gleichnis des „doppelten Gleises“ zusammenfassen lässt, gründet auf der Anerkennung einer zweifachen Legitimitätsquelle, die der demokratischen Entscheidung zugrunde liegen kann. Die erste ist eine diskursive und deliberative Legitimierung, die im Rahmen der öffentlichen Sphäre entsteht, d.h. dem Potential der Öffentlichkeit entspringt. Sie ist Ausdruck einer kommunikativen Kraft, also Ausdruck der Ausübung der Einflussnahme durch die Zivilgesellschaft aufgrund der

4 John Dewey, *Comunità e potere*, La Nuova Italia, Firenze, 1971, 162.

5 Jürgen Habermas, *Faktizität und Geltung*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1992.

Kraft ihrer Argumente und aufgrund der Meinungsbildung und des Konsenses. So wird kollektive Entscheidung gebildet.

Neben dieser Legitimitätsquelle gibt es aber noch eine zweite, die nicht ignoriert oder umgangen werden kann: nämlich die institutionelle, dem demokratischen Rechtsstaat entspringende Dimension, d.h. diejenige die aus demokratischen Verfahren und Institutionen mit verfassungsrechtlicher Grundlage entsteht.

Zwischen diesen beiden Ebenen kann sich nach Auffassung von Habermas eine Konvergenz und eine Form gegenseitiger Bekräftigung ergeben. Es können aber auch – was häufig der Fall ist – Spannungen und Konflikte auftreten. Wenn wir im täglichen Sprachgebrauch sagen, das eine bestimmte Entscheidung nicht legitim ist bzw. eine Entscheidung zu Konflikten, Protesten, Widerstand und Vetos führt, dann bringen wir zum Ausdruck, dass die Entscheidung zwar von legitimen Institutionen getroffen wurde, jedoch als „aufgezwungen“ und „von oben diktiert“ nicht ausreichend argumentiert wurde bzw. in der Öffentlichkeit nicht angemessen debattiert und somit nicht ausreichend getragen wird durch die BürgerInnen.

Zwischen der Öffentlichkeit, in der sich Meinungen und politische Urteile bilden und zustande kommen, und der Sphäre der legitimen demokratischen Institutionen können Kommunikation und gegenseitige Permeabilität bestehen, aber auch Konflikt und Trennung. Die Trennlinie muss jedoch eindeutig bleiben: an diesem Grat können und müssen wir die Rolle und die Funktion aller partizipativen Verfahren messen (wie beispielsweise der im Regionalgesetz der Toskana enthaltenen). Jene partizipativen Modelle versuchen, eine öffentliche und demokratische Deliberation mit der herkömmlichen politischen Entscheidungsfindung zu verknüpfen, welche den demokratisch gewählten und repräsentativen Institutionen zusteht.

Wenn Artikel 15 des Gesetzes Nr. 69 und Artikel 16 des neuen Gesetzes Nr. 46 vorsehen, dass eine öffentliche Behörde angehalten ist „den Ergebnissen partizipativer Verfahren Rechnung zu tragen bzw. öffentlich und genau die mangelnde oder nur teilweise Annahme derselben zu begründen“, so wird dabei von einer präzisen Konzeption der Rolle der Partizipation als öffentliche und demokratische Deliberation ausgegangen. Hier lässt sich die Originalität des theoretischen und normativen Aufbaus des toskanischen Partizipationsgesetzes sowie die Richtigkeit der Behauptung erkennen, laut deren das Gesetz gerade durch die „deliberative Demokratie“ inspiriert wurde.

4. Einige Schlussbetrachtungen

Das politische Szenario der letzten, durch die Wirtschaftskrise und die Auswirkungen der Globalisierung geprägten Jahre wird immer häufiger von einer Reihe besorgniserregender Ereignisse überschattet, die als „Krise der Demokratie“ zusammengefasst werden können, „Diagnosen“, die in vielen Fällen als recht vage erscheinen. Ebenso sind die angebotenen „Therapien“ konfus. Insbesondere ist nicht ganz klar, welche Alternativen es gibt. Angesichts der Tendenzen, in denen moderne Formen der „Oligarchie“, wirtschaftliche Potentate oder technokratische Strukturen entstehen, die sich jeder Form demokratischer *accountability* und herkömmlicher demokratischer Entscheidungsfindungsprozesse entziehen, scheint die dazu spiegelbildliche Antwort wie folgt zu sein: „Rückkehr zum Volk“ bzw. zu einer Auffassung der Demokratie, die sich auf die Wiederherstellung einer direkten und unmittelbaren Rolle der BürgerInnen beruft. Im Gegenzug und unter Auslegung der Krise als Krise der „Regierbarkeit“ scheint zu gelten, dass die demokratischen Institutionen nunmehr unfähig sind, „effiziente“ und „rasche“ Antworten auf die neue Komplexität der Gesellschaft zu bieten, wobei der einzige Fluchtweg zu sein scheint, die Macht zu konzentrieren und somit Regeln und Verfahren zu umgehen. Sich einer Art „entscheidungsfreudiger Illusion“ zu beugen, die dann faktisch die „mühseligen“ und „langwierigen“ Mediationen der traditionellen Formen politischer Repräsentanz aufhebt.

Diese beiden Antworten, die sich in gewissem Sinne reflektieren, sind nicht nur unzureichend, sondern auch für die Demokratie gefährlich. All dem muss und kann eine Vorstellung von demokratischer Politik als geduldige und zugleich kooperative Suche nach Lösungen für die Probleme des menschlichen Zusammenlebens entgegengesetzt werden. Eine Politik, die es auch versteht, Meinungen und Wertvorstellungen zu schaffen und zu verbreiten und in die Öffentlichkeit eingreift, um mittels einer reichen, argumentierten und pluralistischen öffentlichen Diskussion besser zu werden. So kann sich keine gute Demokratie entwickeln, wenn das dominiert, was man als Tyrannei der „unmittelbaren Präferenzen“ bezeichnen könnte, der atemlosen Suche nach dem, was der Ausdruck eines angeblichen „Volkswillens“ zu sein scheint, direkt und nicht-vertmittelt. Das hieße, dass kein Kanal oder Instrument vorhanden wäre für eine Demokra-tieauffassung, die bewusster, offener und weitsichtiger ist.

Sich an einer Auffassung von deliberativer Demokratie bei der Ausarbeitung öffentlicher Politiken zu inspirieren, bedeutet ein höheres Bewusstsein sowohl in den aktivsten BürgerInnengruppen als auch bei den politischen EntscheidungsträgerInnen zu schaffen. Die aktiven BürgerInnen können nicht *tout court* als Ausdruck eines allgemei-

nen Willen auftreten oder verlangen, eine unzulässige Machtrolle zu spielen. Wer eine politische Rolle übernimmt, kann sich seiner Verantwortung nicht entziehen, sondern muss sich der Tatsache bewusst sein, dass heute auch der aufgeklärteste *policy-maker* nicht annehmen kann, dass in seiner eigenen strategischen Auffassung und in seinem Gedankengut all die unendlich vielen Lösungsansätze für eine gute Entscheidungsfindung enthalten sein können. Es gibt kein allumfassendes Wissen des *policy makers*, das in der Lage wäre, alle notwendigen Kenntnisse und Erfahrungen zu erfassen und zu berücksichtigen, die für eine gute Entscheidung notwendig sind. Denn wir leben in einer Welt, in der eine radikale strategische Ungewissheit besteht. Außerdem verlangt die Ausarbeitung von Politiken in vielen Bereichen schon vorab eine Einbeziehung der BürgerInnen in Bezug auf die Wirksamkeit der Politiken in deren Umsetzungsphase. Eine Entscheidung ist nicht „gut“ oder „legitim“ nur weil sie von einer Institution getroffen wurde: sie muss auch als solche „empfunden“, erlebt, diskutiert, verstanden und akzeptiert werden, eben von jenen, die davon betroffen sind.

Es ist gefährlich, den Gedanken zu hegen, dass jedes demokratische Verfahren eine Behinderung darstellt. Dass es genüge, wenn nur einer entscheidet, oder dass die „Fachleute“ entscheiden oder umgekehrt, dass der „Erstbeste“ bestimmt (wie beispielweise eine „direktistische“ und populistische Ideologie vorschlägt).

Eine wirksame und legitime Entscheidung kann nur aus der Aktivierung des in der Gesellschaft verbreiteten Wissens entstehen, aus vorhandenen Erfahrungen und Kompetenzen, aus der Einbringung von Meinungen, Urteilen, Argumenten in das *policy making*, die aus der Gesellschaft hervorgehen und für die Ausführung „guter Politiken“ von wesentlicher Bedeutung sind. Dies erfolgt durch eine öffentliche Diskussion. Eine deliberative Demokratie zielt darauf ab, die kognitiven Ressourcen zu mobilisieren, ein erfolgreiches, kreatives Konfliktmanagement zu schaffen und kooperative Vermittlungsmethoden zur Suche nach Lösungen aufzubauen.

Der Weg, den wir unter zahlreichen Schwierigkeiten in der Toskana zu gehen versuchen, inspiriert sich daran. Angesichts der populistischen und/oder technokratischen Verzerrungen, denen unsere Demokratie heute ausgesetzt ist, glauben wir, dass es nicht viele Alternativen gibt. Die Demokratie lebt weiter, wenn es gelingt, Raum und Platz zu schaffen für den öffentlichen und gut argumentierten Schlagabtausch zwischen BürgerInnen und Institutionen, im weiteren Sinne mit dem Ziel, kollektive Entscheidungen auf systematische und gemeinsame Weise stattfinden zu lassen.

„Wir glauben nicht, dass eine Debatte einer Handlung schadet. Die Gefahr liegt eher darin, dass Ideen nicht durch Diskussion geklärt werden, bevor man auf die notwendi-

gen Handlungen übergeht“: dies sind Worte, die Thukydides Perikles zuschreibt. Wir glauben, dass seine Lehre auch nach Jahrtausenden nicht an Wert verloren hat.

Pfade der Partizipation und Jugendpolitik in Europa und in der Autonomen Provinz Bozen

Luca Bizzarri*

* Luca Bizzarri ist promovierter Rechtswissenschaftler (Universität Ferrara) und Mitarbeiter im Amt für Jugendarbeit der Autonomen Provinz Bozen für die italienische Sprachgruppe. Er koordiniert Jugendpolitiken, Projekte zu aktiver Bürgerschaft und Projekte im Bereich der partizipativen Aktionsforschung. Er steht dem Europarat für Jugendpolitiken als Experte zur Seite. Der Autor dankt Elisabeth Alber für die Übersetzung seines Beitrages aus dem Italienischen.

1. Partizipation als Ansporn für den Wandel: Die Rolle der neuen Generationen

In Italien gibt es viele Beispiele, die die starke und oftmals untrennbare Bindung zwischen Jugend und Partizipation zum Ausdruck bringen.¹ Ein Beispiel beschreibt jene Bindung wohl am besten: im Jahr 1956 fordert die Bevölkerung einer kleinen westsizilianischen Stadt in der Nähe von Palermo – BürgerInnen, die hauptsächlich aus FischerInnen und Arbeitslosen bestehen – den Staat heraus, indem sie auf die Ausübung eines von der Verfassung in Artikel 4 gewährleisteten Rechts pocht. Dieser Artikel sieht vor, dass der Staat Maßnahmen ergreift, um den BürgerInnen das Recht auf Arbeit zu gewährleisten oder zumindest alles unternimmt, um hierfür die notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Da Rechte aber auch stets Pflichten bedeuten, sieht Artikel 4 gleichzeitig auch vor, dass alle BürgerInnen ihrer Pflicht der Ausübung einer Tätigkeit ihrer Wahl und ihrer Möglichkeiten nachgehen und so zur materiellen oder geistigen Entwicklung der gesamten Gesellschaft beitragen. Dies ist eine wichtige Verpflichtung für diejenige, die sie anerkennen und diejenige, die sie ausüben, sowohl im Sizilien der 1950er Jahre als auch zu heutiger Zeit. Eine Zeit, die von zunehmender Jugendarbeitslosigkeit gekennzeichnet ist, in der beinahe die Hälfte der unter 25-Jährigen in Italien ohne Arbeit sind. Aber zurück zu unserer sizilianischen Kleinstadt. Vor dem Hintergrund hoher Arbeitslosenzahlen und einer unaufmerksamen Stadtverwaltung, die die Straßen verkommen lässt, mobilisieren sich siebentausend arbeitslose BürgerInnen und beschließen ein revolutionäres Zeichen zu setzen, indem sie gegen die untragbaren Gegebenheiten protestieren und anfangen zu arbeiten. Sie machen dies ohne Lohn, für das Allgemeinwohl. Die BürgerInnen besorgen sich die notwendige Arbeitsausrüstung und beginnen, die Schäden an der öffentlichen Straße zu beheben. Die Arbeit wird jedoch durch Einschreiten der Sicherheitskräfte jäh unterbrochen, da die öffentliche Verwaltung die Aktion als aufrührerische Kundgebung ansieht und demzufolge den Arbeiten mittels des Eingreifens von Polizeikräften ein Ende bereitet. Auch werden die Agierenden angezeigt. Der Protest gegen die Institutionen, die den Arbeitslosen der Gegend zu keiner Erwerbstätigkeit verholfen hatten, wird von einer wichtigen zeitgenössischen Persönlichkeit unterstützt und geleitet. Es handelt sich um Danilo Dolci, den damals 32jährigen Dichter und Pionier im Bildungsbereich. Diese Episode ist uns ein wichtiges Lehrstück in Sachen Demokratie und Ausübung von Freiheitsrechten. In Ver-

1 Bezüglich der Konzepte vgl. auch Alber, Bußjäger/Sonntag und Trettel in diesem Band.

teidigung von Danilo Dolci spricht der Florentiner Jurist Piero Calamandrei, der oft wegen seines leidenschaftlichen Plädoyers „Ansprache zur Verfassung an die Jugend“² erinnert wird, u.a. wie folgt: „Ehrenwerte Richter, was bedeutet Freiheit, was bedeutet Demokratie? Es bedeutet vor allem, dass das Volk Vertrauen in seine Gesetze hat; dass das Volk die Gesetze des Staates als seine eigenen Gesetze wahrnimmt, d.h. als Gesetze, die dem eigenen Gewissen entspringen und nicht von oben auferlegt sind. Damit die Legalität der Gesetzessammlungen sich auch in Gewohnheiten ausdrückt, müssen die Gesetze von innen kommen und nicht von außen. Gesetze, die das Volk achtet, weil das Volk sie selbst gewollt hat.“³

Unter den vielen Geschichten, die zu Anfang dieses Beitrages genannt werden könnten, lehrt uns der Fall von Danilo Dolci folgendes: Das, was wir Gerechtigkeit nennen, ist oftmals nichts anderes als das Ergebnis einer Reihe sozialer Ordnungswidrigkeiten, Ausdruck von Gesetzesüberschreitungen im Namen einer gemeinsamen Idee. Calamandrei erinnert uns daran, dass alle Gesetze Sphären gleichzusetzen sind, in deren Innerem „die Ideen unserer Zeit zirkulieren sollten, in welche die Luft, die wir atmen, eindringen sollte und die gefüllt werden sollten mit unseren Vorsätzen, Hoffnungen, Blut und Trauer“.⁴ Geschieht dies nicht, sind sie nichts anderes als leere Hüllen, stilistische Übungen von Seiten der Bürokraten des Rechts und der Politik. Um eine solche Dissoziation zwischen Form und Werten zu verhindern, ist es wichtig, dass die Dialektik der *konstituierenden* Gewalt (BürgerInnen) und der *konstituierten* Gewalt (die Institutionen) gefördert wird, mit dem Ziel ein gesundes Gleichgewicht aufrecht zu erhalten zwischen dem Aufrührerischem (destruktiver Teil) und dem Konstituierendem (legitimierender Teil).⁵ Die modernen westlichen Demokratien halten dieses Gleichgewicht, indem sie mittels Repräsentanz die Ausübung der konstituierten Gewalt jenen anvertrauen, die, ihrer Annahme nach, sich stets für das Wohl der Kollektivität einsetzen oder zumindest für das Wohl derjenigen, die sie vertreten. Dieses System erfordert ein großes Vertrauen seitens der WählerInnen und ein ausgeprägtes Verantwortungsbewusstsein der Gewählten. Nichts erschüttert dieses System so sehr wie ein Mangel an Vertrauen. Vertrauensverlust kennzeichnet jedoch unser derzeitiges System, dem eine immer radikalere politische Apathie und ein starkes Desinteresse in Bezug auf die Ausübung des Wahlrechts innewohnen. Diese Entfremdung hat zu einem anderen Verständnis in Be-

2 Der Vortrag wurde am 26.1.1955 von Piero Calamandrei im Freskensaal der Società Umanitaria gehalten.

3 Piero Calamandrei, In difesa di Danilo Dolci, in *Quaderni di Nuova Repubblica*, vol. 4, 1956, 15.

4 Piero Calamandrei, In difesa di Danilo Dolci, in *Quaderni di Nuova Repubblica*, vol. 4, 1956, 15.

5 Étienne Balibar, *Cittadinanza*, Bollati Boringhieri, Torino, 2012, 153.

zug auf die relationale Dynamik zwischen konstituierender und konstituierter Gewalt geführt, welches auf neuen formalen und substanziellen Voraussetzungen fußt.

Aus formaler Sicht hat die Krise, die seit dem Jahr 2008 die modernen freien Wirtschaften eingeholt hat, das Entstehen und die Konsolidierung neuer Arten des Zusammenlebens zugelassen. Einige sind der Ansicht, dass der Wandel von einer industriellen Wirtschaft zu einer Netzwerkwirtschaft vollzogen wird, in der die Fähigkeit, Erkenntnisse und soziale Netzwerke zu schaffen, ein Wettbewerbsfaktor wird. In solch einer Netzwirtschaft finden kreative Gruppen fruchtbaren Nährboden, um ihren Vorstellungen und ihrer Kreativität freien Lauf zu lassen und Innovation zu schaffen.⁶

Aus substanzieller Sicht wird das Gleichgewicht zwischen konstituierender und konstituierter Dynamik an das sogenannte Subsidiaritätsprinzip delegiert. Seit 2001 wird in unserem Land die Dialektik zwischen öffentlichen und privaten Subjekten vom Prinzip bestimmt, wonach die öffentliche Körperschaft die autonome Initiative Einzelner oder einer Gruppe von BürgerInnen im Sinne des Gemeinwohls fördert (italienische Verfassung Art. 118, Abs. 4). Dieses Prinzip ist politisch relevant, weil es die Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung nach außen richtet, auch wenn in der Praxis der Mensch als Privatperson nie mit den notwendigen Instrumenten ausgestattet wurde, um subsidiär gegenüber der öffentlichen Hand agieren zu können. Uns scheint dennoch, dass dieses Interventionsschema heutzutage von effizienteren Strukturen überholt wird, die dem Dialog zwischen öffentlicher Körperschaft und BürgerInnen gerecht werden und auf ein paritätisches Verhältnis zwischen den beiden abzielen. In diesem Sinne sei verwiesen auf einige innovative Beiträge, die in den Leitfäden verschiedener lokaler Körperschaften Italiens unter dem Titel „sozial-mitgetragene gemeinsame Projektierung“ vorhanden sind. Sie fußen auf dem Prinzip, dass „die Beziehungen zwischen Institutionen und Subjekten des Gemeinschaftlichem im höchsten Maße transparent und unvoreingenommen sowie frei von vorgefertigten Meinungen sein müssen mit dem Ziel, Projekte mit allgemeingültiger Relevanz objektiv und gemeinsam umzusetzen“.⁷ So gesehen können wir das Subsidiaritätsprinzip in seinem relationalen Sinn⁸ als moderne Interpretation von Zusammenarbeit verstehen. Eine Zusammenarbeit, die sich gemäß einvernehmlicher und kooperativer Entscheidungsverfahren entwickelt und somit die alte

6 KOM (2010) 183 endg. vom 27.4.2010 - Libro verde, *Le industrie culturali e creative, un potenziale da sfruttare*.

7 *Partecipazione e Beni Comuni* - Documento di Indirizzo politico (Linee guida), Gemeinde Campi Bisenzio (Toskana).

8 Gregorio Arena, *Cittadini attivi - Un altro modo di pensare all'Italia*, Laterza, Lecce, 2011, 66.

Vorstellung der vertikalen (oder hierarchischen) und selbstbezogenen Verwaltung ersetzt.

Dies sind also die Voraussetzungen, um ein neues Modell individueller und kollektiver sozialer Entwicklung anzudenken, deren Ausgestaltungen auch (und vor allem) junge Menschen betreffen. Während der Westen im Laufe der 1990er Jahre von starker Kommerzialisierung und „Besitzkultur“ geprägt war, sind wir heute gezwungen umzudenken. Wir alle, aber vor allem junge Menschen sind gezwungen ernsthaft darüber nachzudenken, was es bedeutet BürgerInnen zu sein und welche Strategien angewandt werden müssen, um die Veränderungen wirtschaftlicher und sozialer Rahmenbedingungen unserer Zeit entgegenzutreten. Es sei erinnert an die Maxime von *Charles Darwin* laut jener „nicht die stärkste und auch nicht die intelligenteste Spezies überlebt, sondern diejenige, die sich Veränderungen am besten anpasst“. Diese Resilienz scheint heute in Italien und in unserer Provinz in jenen Neuen⁹ zu existieren, die innovative Wege aus der Krise suchen, um gemeinsam die Komplexität unserer Zeit in Angriff zu nehmen. Sie tun dies indem sie systemisch und strukturiert zusammenarbeiten mit anderen jungen Menschen, den Institutionen und verschiedenen AkteurInnen des Territoriums. Die Logik der *Repräsentanz* wird immer mehr von einem stärker werdenden Beteiligungsbedürfnis ersetzt, welches getragen ist durch ein ausgedehntes Mitverantwortungsgefühl.¹⁰ Dem Individualismus wird die Obacht zwischenmenschlicher Beziehungen und des sozialen Zusammenlebens übergeordnet. Erkenntnisse und Kompetenzen, die der Maximierung von Erfolgen dienen, weichen zugunsten der Zusammenarbeit und Sorgfalt im Umgang mit öffentlichen Gütern.¹¹ All dies geschieht mittels verschiedener Methoden direkter Bürgerbeteiligung und wird je nach System unterschiedlich rezipiert. Dabei wird immer deutlicher, wie sehr die Zunahme und Qualifizierung der Verfahren zur BürgerInnenbeteiligung insbesondere in Bezug auf junge Menschen wichtig ist, wenn man das Verhältnis zwischen der öffentlichen Hand und der privaten auf neue Beine stellen und die strukturelle Distanz der schon genannten konstituierenden und konstituierten Gewalt verringern möchte.

9 Für eine Definition von „Neuen“ vgl. Carlo Andorlini/Luca Bizzarri/Alessandro Capelli/Michele Gagliardo/Valentina La Terza/Ivana Pais/Chiara Spinelli (Hrsg.), *NEW. Visioni di una generazione in movimento*, Pacini editore, Pisa, 2014.

10 *Partecipazione e Beni Comuni* – Documento di Indirizzo politico (Linee guida), Gemeinde Campi Bisenzio (Toscana), 2.

11 Diesbezüglich Michele Gagliardo, I giovani, le politiche, lo sviluppo umano e economico, in Carlo Andorlini/Luca Bizzarri/Alessandro Capelli/Michele Gagliardo/Valentina La Terza/Ivana Pais/Chiara Spinelli (Hrsg.), *NEW. Visioni di una generazione in movimento*, Pacini editore, Pisa, 2014, 57.

2. Der europäische Kontext: von Vertretung zu Mitentscheidung

Ab den 1990er Jahren zeugen beinahe alle nationalen und internationalen politischen Agenden vom Interesse einer Einbeziehung junger Menschen in der Entscheidungsfindung, wobei es zunächst gilt Politikbereiche abzustecken und Partizipationsmechanismen zu erfassen und zu entwickeln. Am Beginn des neuen Jahrtausends schlägt die Europäische Kommission eine allgemeine Strategie über Jugendbeteiligung vor, wobei sie Bezug nimmt auf die Lissabon-Strategie¹² hinsichtlich der Einbeziehung junger Menschen. Diese hatte im Jahr 1998 die Beteiligung junger Menschen in puncto Entwicklung der Jugendpolitik als eine der Prioritäten angesehen. Ausdrückliches Ziel der Strategie war es nämlich, „die Bildung, das Ausüben demokratischer Verfahren und die Entwicklung eines Bürgerschaftsbewusstseins sowie einer zivilen Verantwortung junger Frauen und Männer zu fördern, mit dem Ziel, deren Beteiligung und vollkommene Einbindung in der Gesellschaft zu stärken und zu vereinfachen“ (Erklärung, Punkt 11). Das Dokument bringt nicht nur ein allgemeines Konzept von Beteiligung zum Ausdruck, sondern befürwortet auch – im Geist der Zeit, in welcher es verfasst wurde – ein Ideal von repräsentativer Demokratie. Dies erfolgt an jener Stelle, an welcher erklärt wird, dass Beteiligungsmechanismen den Zugang zu den Institutionen seitens der jungen VertreterInnen vereinfachen (Erklärung, Punkt 12) und die Rolle der jungen *leader* stärken (Erklärung, Punkt 15) sollen. Auf diese Weise beinhaltet das Modell kein ausgeweitetes Konzept der Teilnahme, welches alle miteinbezieht, sowohl junge VertreterInnen, als auch Junge, die vertreten werden. Auch misst es den kooperativen Beteiligungsinstrumenten eine zentrale Rolle bei der Arbeit mit ausgegrenzten, schwachen und benachteiligten Jugendlichen bei (Erklärung, Punkt 14).

Wie bereits erwähnt, verweist die Lissabon-Erklärung auf ein Modell von Jugendbeteiligung, das man als repräsentativ definieren könnte, d.h. ein Modell, welches die Förderung der Präsenz junger Menschen in den Vertretungsorganen beabsichtigt. Organe, die meist ausschließlich die Ansprüche der Jugendlichen repräsentieren. Neben diesem Modell entwickelt sich seit einiger Zeit eine modernere Form der Miteinbeziehung von Jugend, deren Kern eher kultureller Natur ist. Letztere ist das Ergebnis jener eingangs erwähnten Krise der repräsentativen Demokratie, welche gekennzeichnet ist durch den

12 Erklärung von Lissabon über Jugendpolitik und Jugendprogramme, 12.08.1998.

Vertrauensverlust von BürgerInnen in Institutionen. Es ist eine Beteiligungsform, die mehr auf eine Teilnahmekultur abzielt und demnach postuliert, dass Verantwortung nicht nur aus Eigeninteresse, sondern aus kollektivem Interesse zu übernehmen wäre, indem man auf lokaler Ebene tatkräftig beim Aufbau und der Instandhaltung von Gemeinschaftsgütern mitwirkt. Aus dieser Perspektive werden die intermediären Instanzen, welche traditionell darauf ausgerichtet sind, die Interessen einer Gemeinschaft zu vertreten, zu „aktivierenden“ Instanzen. Sie aktivieren eine Beteiligung „von unten“. Somit werden die VolksvertreterInnen zum Sprachrohr für Entscheidungen, die infolge von Beteiligungsprozessen getroffen wurden und entfernen sich von ihrer Funktion als Gewählte, die den abstrakten Willen interpretieren. Kommen wir nun zu den verschiedenen Dokumenten, die auf europäischer und nationaler Ebene in Sachen Jugend und deren Beteiligung verabschiedet wurden. Im Folgenden betrachten wir im Detail, welches Beteiligungsmodell jeweils angenommen wurde.

Die Jugendpolitik hat sich auf europäischer Ebene dank eines programmatischen Dokuments behauptet. Jenes wurde 2001 genehmigt. Hierbei handelte es sich um das Weißbuch mit dem Titel „*Neuer Schwung für die Jugend Europas*“.¹³ Das Dokument ist das Ergebnis einer umfassenden Konsultation, die die Zukunft Europas und dessen *governance* betrifft. In jenem Konsultationsprozess wurden Tausende europäische junge Menschen miteinbezogen. Sie wurde mittels der neuen *offenen Koordinierungsmethode* durchgeführt. Diese Methode ist in starkem Maße der Jugendbeteiligung gewidmet, gemäß dem Bewusstsein, dass „die Jugendbeteiligung sich nicht auf die bloße Konsultation beschränken darf und noch weniger auf Meinungsumfragen, sondern die Jugendlichen in den Entscheidungsfindungsprozess mit einbeziehen muss“.¹⁴ Also eine *governance*, die den Wert der Jugendaktivierungspolitik vollständig anerkennt, deren Rolle mit einer strukturierten Methode verstärkt und die Wichtigkeit lokaler Handlungen auf europäischer Ebene bestätigt. Dies aus dem Grund, weil die Entscheidungen, die auf lokaler Ebene getroffen werden, die größten Auswirkungen auf das Alltagsleben junger Menschen haben.¹⁵ Das Thema der Beteiligung erlangt in der neuen europäischen Strategie über die Jugend eine solche Relevanz, dass die Kommission folgendes unterstreicht: „Die Partizipation der Jugendlichen ist ein Gebiet, das gewöhnlich in den Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten fällt. Die Anwendung der offenen Koordinierungsmethode in diesem Bereich wird jedoch einen Mehrwert für Europa schaffen, da eine verstärkte

13 KOM (2001), 681 endg. vom 21.11.2001.

14 KOM (2001), 681 endg. vom 21.11.2001, 13.

15 KOM (2001), 681 endg. vom 21.11.2001, 14.

Einbeziehung der Jugendlichen sowohl zu einem höheren Bildungsstand als auch zu einem ausgereifteren Bürgerschaftsbewußtsein eines jungen Menschen beiträgt.“ Somit nimmt die Kommission Abstand von einer formalistischen Vision, wie sie in der Erklärung von Lissabon enthalten ist und wendet sich einer wirksameren und beinahe methodologischen Interpretation zu. Hierfür zielt sie ab auf die „Anwendung flexibler innovativer partizipativer Mechanismen“ und auf die „Konsolidierung einer Konsultationsstruktur von Jugendlichen auf europäischer Ebene“.16 Diese Interpretation veranschaulicht den Übergang von der Idee der Vertretung zur aktiven Rolle der Jugendlichen im Hinblick auf effektive Mitentscheidung und rezipiert vollständig die Entwicklung im Bereich der Erziehungswissenschaften, die wenige Jahre zuvor stattfand. Konkret wurde in jenem Bereich vermehrt betont, dass die Realität der Jugendbeteiligung im Lichte der Aktivierungspolitik zu betrachten sei, d.h. im Lichte derjenigen Politiken, die darauf ausgerichtet sind, Adressaten mit Kompetenzen und Autonomie in Bezug auf deren Anwendung auszustatten.17 Wichtig ist hierbei, dass die Übernahme von Verantwortung seitens der Adressaten mit daraus folgender Machtabgabe seitens derjenigen die die Macht zuvor innehatten (Fachpersonen, Institutionen, Familie, soziale Gruppen, usw.) erfolgt, mit einer Abänderung in Bezug auf die ursprünglich asymmetrische Verteilung der Macht.18 Diese neue Lesart der Beteiligung versteht man als effektive Befähigung der Jugendlichen.19 Sie führt zu einer Neuausrichtung des bis dahin vorwiegenden Erziehungssystems und misst den Erziehungsmethoden, die sich in den vorangehenden Jahren bewährt hatten, neue Bedeutung zu.

Die Förderung und Umsetzung von Formen der Jugendbeteiligung im weiteren Sinne werden seit einigen Jahren umgesetzt durch die Zusammenarbeit der Europäischen Kommission und des Europarats,20 wobei erstere die Institution ist, die durch die Generaldirektion Bildung und Kultur die Planung der Jugendstrategie innehat, während es sich beim Europarat um eine zwischenstaatliche Organisation handelt, die aus 47 Staaten besteht und die der Aufgabe nachgeht, Demokratie und Menschenrechte zu fördern.

16 KOM (2001), 681 endg. vom 21.11.2001, 17.

17 Diesbezüglich David Bernacchioni/Chiara Criscuoli/Giulia Gambacciani/Laura Gori (Hrsg.), *Generazione nomade. Le politiche giovanili si muovono in autonomia*, libri Giovani, 2012, (download unter http://www.giovanisi.it/flies/2012/12/GenerazioneNomade_web.pdf 18.03.2015).

18 Matteo Villa, *Le politiche di attivazione: cambiamento, apprendimento e processi organizzativi. Un tentativo di analisi e classificazione*, in Andrea Pezzobon/Alberto Baccichetto/Serena Gheller (Hrsg.), *Giovani e partecipazione*, Franco Angeli, Milano, 2005, 56.

19 Amartya Sen, *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, Mailand, 79.

20 <http://pip-eu.coe.int/it/web/youth-partnership/home> (18.03.2015).

Dass die Beteiligung der neuen Generationen im europäischen Kontext inzwischen einen Teil der Jugendpolitik darstellt, wird auch in der neuen Strategie der Kommission im Jahr 2009 ersichtlich.²¹ Diese regelt die offene Koordinierungsmethode neu und verstärkt sie, sodass das Verfassen von Berichten flexibler und einfacher wird und sich die Beziehungen zu den strategischen Bereichen der Europäischen Union verbessern. Die auf das Jahr 2009 zurückgehende Strategie ist langfristig ausgelegt. Sie bezieht sich auf den Zeitraum zwischen 2010 und 2018 und verfolgt die folgenden allgemeinen Ziele: neue Möglichkeiten anzubieten, die soziale Eingliederung von Jugendlichen zu verbessern, die volle Beteiligung der Jugendlichen an der Gesellschaft zu fördern und die Solidarität der Gesellschaft in Bezug auf Jugendliche zu entwickeln. Hinsichtlich der Beteiligung erkennt die Kommission die Koexistenz beider partizipativer Modelle an: einerseits fördert sie nämlich „die Sicherstellung der umfassenden Partizipation der Jugend an der Gesellschaft, indem die Jugend stärker in das staatsbürgerschaftliche Leben der lokalen Gemeinschaft und in die repräsentative Demokratie einbezogen wird“, andererseits tut sie dies, indem sie betont, dass dies mittels der Unterstützung von „Jugendorganisationen sowie verschiedener Formen des Erwerbs von Partizipationskompetenz [auch] durch die Förderung der Partizipation nichtorganisierter junger Menschen und durch qualitativ hochwertige Informationsdienste erfolgen soll.“²²

Stets auf die Inklusion bedacht und ergänzend zur Tätigkeit der Kommission, ist die Tätigkeit des Kongresses der Gemeinden und Regionen des Europarates zu verstehen. Dieser hatte im Jahr 2003 die Europäische Charta zur Beteiligung junger Menschen auf kommunaler und regionaler Ebene revidiert. Die Charta befasst sich mit Jugendbeteiligung im weiteren Sinne und betont folgendes: „Um eine echte Mitwirkung der Jugend zu erreichen, müssen Jugendliche über eine Reihe von Möglichkeiten verfügen. Sie müssen Mitsprache lernen und einüben können, gut informiert sein, Kommunikationsmitteln nutzen können und bei der Verwirklichung ihrer Projekte Unterstützung finden. Ihr Einsatz für die Belange der Allgemeinheit und ihre Freiwilligenarbeit müssen anerkannt und aufgewertet werden“.²³ Aus der Charta geht in Bezug auf die Ideen von Seiten junger Menschen und die Rolle der Institutionen hervor: „Ihre Hoffnungen und Wünsche regen die Jugendlichen zu mancherlei Ideen an, die sich in allseits nützlichen örtlichen Projekten und Arbeiten verwirklichen lassen. Wenn sie die nötige Un-

21 KOM (2009) 200 endg. vom 27.4.2009.

22 KOM (2009) 200 endg. vom 27.4.2009, 9.

23 Europäische Charta zur Beteiligung junger Menschen auf kommunaler und regionaler Ebene, 21.5.2003, 20.

terstützung erfahren, können solche Projekte, egal, ob erfolgreich oder nicht, den Jugendlichen helfen, Verantwortungsgefühl und Selbständigkeit zu entwickeln und in ihre Rolle als Mitgestalter der Gesellschaft hineinzuwachsen. Deshalb sollten die Gemeinden die Verwirklichung solcher – bescheidener oder auch groß angelegter – Projekte erleichtern, sie fachlich beraten und den Weg zu finanzieller, materieller und technischer Hilfe ebnen“.²⁴

Der Vollständigkeit halber soll auch der Europäische Pakt für die Jugend zitiert werden,²⁵ der sich für eine Förderung der Beteiligung auf lokaler Ebene einsetzt, wenngleich in einem Kontext repräsentativer Demokratie. Im Jahr 2005 hat der Pakt die Bedeutsamkeit der Einbindung junger Menschen in die Gesellschaft und das Erwerbsleben anerkannt, um das Potential der Jugendlichen bestmöglich zu nutzen und eine unterstützte und nachhaltige Entwicklung in Europa zu gewährleisten.

3. Der italienische Kontext: von der Prävention zur Förderung

Betrachtet man partizipative Demokratie junger Menschen im italienischen Kontext im Sinne eines Mechanismus, der Mitentscheidung beinhaltet und nicht bloß als Anreiz gesehen wird für einen Generationenwechsel repräsentativer Strukturen, dann stellt man fest, dass der Gesetzgeber hierfür wenig Platz eingeräumt. Dies spiegelt die allgemein geringe Aufmerksamkeit des Staates hinsichtlich territorialer Entwicklungspolitik wider, in welcher junge Menschen eine größere Rolle spielen könnten. Der Geltungsdrang junger Menschen im oben beschriebenen Sinne (also im positiven) ist eine Errungenschaft der letzten Jahrzehnte. Er ist das Ergebnis eines laizistischen Befreiungsschlages gegenüber einer „Blankovollmacht“, die der Staat der religiösen Institution viele Jahre lang zugeschrieben hatte. Erst ab den 1980er Jahren entstand eine nationale Gesetzgebung im Bereich der Jugendarbeit. Die ersten regionalen Gesetze basieren auf der Annahme, dass jungen Menschen Fürsorge und seelischer Beistand zukommen soll. Denken wir zum Beispiel an die Bedeutung des Wortes „Prävention“, also die Handlungen im Bereich der Jugendarbeit, die damals darauf abzielten, junge Menschen vor Risiken und Fehlern zu schützen. Heute betrachtet man diese Annahme als falsch, da die Jugendarbeit nicht primär darauf ausgerichtet ist, junge Menschen vor Fehlern ab-

24 Europäische Charta zur Beteiligung junger Menschen auf kommunaler und regionaler Ebene, 21.5.2003, 23.

25 KOM (2005) 206 endg. vom 30.5.2005.

zuschirmen. Ganz im Gegenteil. Denn in der Jugendarbeit werden nun das Eingehen von Risiken und Fehlern als notwendig betrachtet, wenn man die Personen zur Selbständigkeit erziehen und mit Instrumenten zur Bewältigung schwieriger Situationen ausstatten möchte. Sie zur Interpretation der Wirklichkeit befähigen, die ihnen so noch nicht möglich war.²⁶ Aus diesem Grund erachtet heutzutage das *welfare* (der Wohlfahrtsstaat) in Bezug auf junge Menschen auf europäischer Ebene die Gewährleistung guter Bedingungen in denen eine jede Einzelperson ihre Eigenschaften und Stärken aufgewertet sehen kann und in denen der Beteiligung die Funktion zugeschrieben wird Mitentscheidung innerhalb eines gegebenen Systems zuzulassen, als die beste Prävention. Anders und kurz ausgedrückt: *welfare* vom reinen „Existieren“ zur Aufwertung eines Jeden mittels Teilhabe.²⁷

In der regionalen Gesetzgebung zur Jugendarbeit wird die Aufmerksamkeit auf Jugendbeteiligung erst mit Beginn der 1990er Jahre mit einer embryonalen Fassung öffentlicher Strategieplanung der damaligen Europäischen Gemeinschaft ersichtlich, die auf den Vertrag von Maastricht 1992 zurückging und Millionen Personen betraf (bis dahin hatte sich die europäische Integration beinahe ausschließlich auf den Wirtschaftsraum beschränkt). Daraufhin haben viele italienische Regionen erste unbeholfene gesetzgeberische Anpassungen vorgenommen, indem sie Beiräte, Foren und verschiedene Organe vorsahen, die die Bedürfnisse junger Menschen in Betracht ziehen sollten. So wurde im Laufe der 1990er Jahre von Seiten der Regionen Piemont,²⁸ Umbrien,²⁹ und Sardinien agiert.³⁰ Deren Gesetze sehen einen Beirat vor, dessen Aufgaben darin liegen, Lösungsansätze in Bezug auf Jugendbelange zu fördern, eigene Initiativen vorzuschlagen und Gutachten zu erstellen. Es ist kein Zufall, dass das Aufkommen der ersten Jugendorgane mit der Europäischen Charta zur Beteiligung junger Menschen auf kommunaler und regionaler Ebene im Jahr 1990 zusammenfällt. Die Charta wird meist von den italienischen regionalen Gesetzgebungen rezipiert. In Wahrheit weisen auch die meisten jüngeren regionalen Maßnahmen keine nennenswerten Neuigkeiten zugun-

26 Der Philosoph Sokrates fordert die Jugend in seinen letzten Lebensstunden auf, bei der Suche nach der Wahrheit immer die Vernunft einzusetzen, weil *kalòs gàr ho kindynos* (weil das Risiko schön ist), in Platon, *Fedone*, Einaudi, Turin, 2011, 257.

27 Piergiulio Branca, Qualità della partecipazione e miti del potere negli interventi territoriali, in Andrea Pezzobon/Alberto Baccichetto/Serena Gheller (Hrsg.), *Giovani e partecipazione*, Franco Angeli, Milano, 2005, 33.

28 Regionalgesetz Nr. 16 vom 13. Februar 1995 - Coordinamento e sostegno delle attività a favore dei giovani.

29 Regionalgesetz Nr. 27 vom 10. April 1995 - Istituzione del Forum della Gioventù e dell'Osservatorio regionale giovani.

30 Regionalgesetz Nr. 11 vom 15. April 1999 - Iniziative e coordinamento delle attività a favore dei giovani.

ten einer modernen Auffassung der Jugendbeteiligung auf, obwohl sie zeitlich nach der Verabschiedung des Weißbuches für die Jugend Europas eingeordnet werden. In diesem Panorama gilt es zwei Ausnahmen hervorzuheben: das jüngst verabschiedete Regionalgesetz des Aostatales³¹ und ein Gesetzesentwurf zur Jugendpolitik, welcher von der Region Sizilien eingebracht wurde. Das erste Gesetz enthält einen Artikel über die Organe der Jugendvertretung. Was zunächst nach einer herkömmlichen Herangehensweise für die Einbeziehung junger Menschen aussieht, entpuppt sich im fünften Absatz als innovativer Ansatz. Man spricht nämlich von der Pflicht „von den Jugendlichen des Bezugs-territoriums Beobachtungen, Empfehlungen und Vorschläge bezüglich der Themen, welche die jungen Generationen betreffen“ einzuholen. Das Vertretungsorgan wird also nicht als reine Interessensvertretung, sondern als Bindeglied zwischen der Gesellschaft und der Institution im Sinne der Kollektivität verstanden. Der Gesetzesentwurf der Region Sizilien weist in Übereinstimmung mit den Angaben des Weißbuchs für die Jugend und für eine neue europäische *governance* der Jugendpolitik darauf hin, dass die Region die Aufgabe habe „die Miteinbeziehung der Jugendlichen an Entscheidungsfindungsprozessen durch *e-democracy*“ zu fördern“ (Art. 3). Die Partizipationskultur wird somit auch durch die Nutzung des Internets und seiner Möglichkeiten (z. B. *social networks* zum Aufbau sozialer Netzwerke für berufliche Zwecke) legitimiert.

4. Beteiligung und Kultur: Formen und Praxis in der Autonomen Provinz Bozen

4.1. Formen

In unserem Land ist die Jugendpolitik von einem Landesgesetz geregelt,³² das auf die frühen 1980er Jahre zurückgeht (eines der ersten, das in Italien verabschiedet wurde). Obwohl das Gesetz bezüglich seiner Inhalte und Ziele revidiert werden müsste, fußt es doch auf einen fortschrittlichen Ansatz, wenn man bedenkt zu welcher Zeit das Gesetz verabschiedet wurde. Die Förderung der Jugendbeteiligung ist zwar allgemein gehalten, aber verweist auf eine aktive Rolle junger Menschen gegenüber der Gesellschaft und deren Gestaltung (Art. 2, Abs. 3). Jugendpolitik wird im Sinne von Partizipation aufgefasst („Kennzeichnend für die Jugendarbeit ist, dass ihr Angebot freiwillig aktiv beansprucht wird, dass Institutionen und Organisationen darin vielfältig sind, dass die Me-

31 Regionalgesetz Nr. 12 vom 15. April 2013 - Promozione e coordinamento delle politiche a favore dei giovani.

32 Landesgesetz Nr. 13 vom 1. Juni 1983 – Förderung der Jugendarbeit in der Provinz Bozen.

thoden und Organisationsformen flexibel gehandhabt werden, dass sie auf die Interessen, Bedürfnisse, Lebensbedingungen und Lebenssituationen der jungen Menschen ausgerichtet ist und schließlich, dass die jungen Menschen mitbestimmen und mitgestalten können.“) Als Ziele der Tätigkeit der öffentlichen Verwaltung im Bereich der Jugendarbeit wird unter anderem genannt: Die „kulturelle Bildung, die den jungen Menschen befähigt, am kulturellen Erbe und Leben der Gesellschaft aktiv teilzunehmen und ihn ermutigt, nach persönlichen Ausdrucksweisen und -mitteln zu suchen“ (Art. 4, Absatz 1, Buchstabe a) und die „soziale Bildung, die sich bemüht, im jungen Menschen soziale Verhaltensweisen, Gemeinschaftsfähigkeit und Partnerschaft zu entwickeln und einzuüben sowie die eigene Verwirklichung in sozialer Verantwortung zu fördern (Art. 4, Absatz 1, Buchstabe b). Im Rahmen der Landesgesetzgebung existiert also bereits die Berufung zur Aktivierung junger Menschen, um deren Rolle innerhalb der Gesellschaft zielgerecht anzuerkennen und zu verstärken.

In Kürze werden wir analysieren, welche Maßnahmen und Strategien persönlicher und kollektiver Entwicklung die Jugendarbeit der Provinz Bozen in italienischer Sprache entwickelt hat und wie diese Aufgabe gegenüber den neuen Generationen bestmöglich in die Tat umgesetzt wird. Zunächst werfen wir aber einen Blick über den Brenner, um nachzuvollziehen, welche Ideen im Bereich der Jugendbeteiligung derzeit in Österreich in Gang gebracht werden. Dieser Vergleich ist heutzutage unumgänglich, weil wir immer mehr in einem territorialen und kulturellen Kontext eingebunden sind, der von „Euroregionalität“ gekennzeichnet ist, d.h. in der die Gemeinschaft junger Menschen ein Gebiet bewohnt, welches sich vom Trentino bis nach Tirol erstreckt. Wenn man bedenkt, dass das Wahlrecht in Österreich ab dem 16. Lebensjahr ausgeübt wird, erscheint Beteiligung im politisch engeren Sinne für Österreich wichtig zu sein.³³ Innerhalb der österreichischen Jugendstrategie, welche für den Zeitraum 2013-2020³⁴ angedacht ist, wurde in ausdrücklicher Übereinstimmung mit der europäischen Strategie 2010-2018 und infolge der stetigen Miteinbeziehung der direkt Interessierten bezüglich der Beteiligungsformen mehrfach folgendes betont: die Politik und ihre Institutionen soll *mit* den jungen Menschen und nicht *für* die jungen Menschen arbeiten, im Sinne einer Ko-Projektierung und sogar im Sinne direkter Demokratie.³⁵ Dieses Konzept bezieht

33 Bezüglich Österreich siehe Bußjäger/Sonntag in diesem Band.

34 Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, *Jugend-strategie, Strategische Ziele 2013-2020*, Wien, 2013.

35 Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, *Jugend-strategie, Strategische Ziele 2013-2020*, Wien, 2013, 29.

sich allerdings mehr auf eine Praxis der informierten Konsultation – was auch in Schulen gefördert werden sollte – als auf die Möglichkeit, eine Volksabstimmung zu beantragen.

Die Art von Beteiligung, die vom Dokument vorgeschlagen wird, ist wohlüberlegt und sehr reif in ihrer Ausgestaltung, weil es „alle jungen Menschen als aktive, engagierte und politisch denkende Personen“ anerkennt und nicht nur einige ihrer VertreterInnen. Ein weiterer positiver Aspekt betrifft hingegen die Förderung der Strategie der *e-democracy*-Instrumente und des strukturierten Dialogs, auch in Folge einer im Vergleich zum übrigen Europa jüngeren Wählerschaft.³⁶ Es ist kein Geheimnis, dass die Europäische Union offen den Gebrauch der neuen Medien fördert, die als komplementäre und mit Beteiligungsprozessen verbundene Instrumente gelten, wobei eine klare Strategie verfolgt wird, die den Gebrauch neuer Technologien mit der Entwicklung von Schlüsselkompetenzen verbindet. Es sind jene Schlüsselkompetenzen, die für ein selbstverwaltetes Leben junger Menschen notwendig sind, um „imstande [zu sein] in angemessener Weise am demokratischen Leben teilzunehmen“.³⁷

4.2. Praxis

Auf die Provinz Bozen zurückkommend stellen wir fest, dass sich unser System um den Bereich der Jugendarbeit den Herausforderungen der Moderne stellt, um herkömmlichen Dualismus zwischen BürgerInnen und Institutionen zu überwinden und um Maßnahmen mittels Ko-Projektierung in die Wege zu leiten. Dies geschieht nach dem Motto: die Institution hört auf, etwas für jemanden zu tun und beginnt jemanden zu fragen etwas zu tun. Von dieser Idee ausgehend hat das Amt für Jugendarbeit der italienischen Sprachgruppe³⁸ in der Provinz Bozen das Bedürfnis verspürt, über diese Themen nachzudenken und jene in innovativer Weise aufzugreifen, um strukturelle Rahmenbedingungen zur Förderung der Beteiligung im Sinne einer Reaktivierung ziviler

36 Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend, *Jugend-strategie, Strategische Ziele 2013-2020*, Wien, 2013, 45.

37 *Beschluss des Rates und der im Rat vereinigten Vertreter der Mitgliedsstaaten, über die Förderung neuer und effektiver Formen der Beteiligung aller Jugendlichen am demokratischen Leben im Europa* vom 09. Juni 2011 (2011/C - 169/01).

38 In der Provinz Bozen besteht noch immer die traditionelle Sprachentrennung zwischen den Verwaltungssektoren im kulturellen Bereich, also auch im Bereich der Jugendpolitik. Im Laufe der Zeit hat diese Trennung aber ihre Existenzberechtigung gefunden, weil sich die verschiedenen Sektoren mit unterschiedlichen, aber komplementären Bereichen der Jugendrealität befassen. Für ein vollständiges Bild bezüglich Jugendbeteiligung in der Autonomen Provinz Bozen siehe auch die Artikel von Peer und Runggaller in diesem Band.

und lokaler Verantwortung zu schaffen. Außerdem soll die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und den privaten BürgerInnen auf Vertrauen fußen und sowohl in Bezug auf Einzelpersonen als auch in Bezug auf Gruppen gefördert werden.

Eine Maßnahme, welche bereits seit einigen Jahren auf Landesebene ausgeführt wird, ist jene der *Piattaforma delle Resistenze Contemporane* (Plattform für zeitgenössische Widerstände). Es handelt sich um ein Projekt für die Bildung und Entwicklung einer aktiven Bürgerschaft zu unterschiedlichen Themenkreisen zeitgenössischer Formen des Widerstands. Den Themen ist gemein, dass sie sinnbildlich verbunden sind mit dem historischen Widerstand, der im Jahr 1945 zur Befreiung Italiens vom nazi-faschistischen Regime geführt hat. Zusätzlich wird jährlich ein Veranstaltungsmotto gewählt, das als roter Faden für die Planung des gesamten Konzepts fungiert. Das Veranstaltungsmotto weist natürlich eine enge Verbindung mit dem Zeitgeschehen auf und steckt gleichzeitig die Rahmenbedingungen ab, in dem die BürgerInnen aufgefordert sind, ihre Denkanstöße landesweit auszutauschen. Dieses Jahr ist das Motto die Antriebskraft, die positiven Geschichten hinsichtlich unserer Zukunft innewohnt. Antriebskräfte, die helfen, die eigenen Ängste zu überwinden und Positives versprühen. Die Erzählung von Geschichten ist ein zentrales Element für den Erfolg des Projekts. Ausgehend von Einzelschicksalen werden kollektive Geschichten geschaffen. Dies ist das Ziel des gesamten Projekts. Die Bezeichnung Plattform hat im Jahr 2014 die ursprüngliche Bezeichnung Festival der zeitgenössischen Widerstände ersetzt. Man war der Ansicht, dass der Festivalteil – also die Veranstaltung im engeren Sinne rund um den Feiertag des 25. April – nur ein Teil eines größeren Beteiligungsprozesses ist, der die BürgerInnen fast das gesamte Jahr mit einbezieht. Dies erfolgte aufgrund der Tatsache, dass die Planung bereits im August beginnt und im Mai des darauffolgenden Jahres endet. Parallel zum Festival haben sich Pfade der Partizipation ergeben, die von Verbänden oder Einzelpersonen organisiert werden und aus Begegnungen und Veranstaltungen jeglicher Art bestehen, mit Bezug auf das Motto. Ziel jener Aktivitäten ist die Einbindung breiter Teile der Bevölkerung, um zu sensibilisieren und Erkenntnisse zu schaffen in Bezug auf das inhaltliche Motto. Bis zur Veranstaltung im April werden somit sowohl Erkenntnisse als auch Zweifel hinsichtlich des Themas geschaffen, die dann bei der Veranstaltung mit den Anwesenden aufgearbeitet und geklärt werden können. Dieser Prozess bürgerlicher Aktivierung dient dazu, den BürgerInnen das Erleben des Platzes, an dem das Festival stattfindet, wieder nahezubringen. Um die Liebe zur Debatte wieder aufleben zu lassen, wurde als Veranstaltungsort ein Arbeiterviertel der Stadt Bozen ausgesucht, in welchem kulturell noch immer die Distanz zu den Salons der Innenstadt und den Plätzen der neueren Stadtviertel wahrgenommen wird.

Der hier relevante Aspekt betrifft nicht so sehr die Inhalte der Plattform. Vielmehr sei die Rolle der öffentlichen Verwaltung des nun in der fünften Ausgabe angesetzten Projekts zu betonen. Jene hat eine bemerkenswerte Entwicklung durchgemacht. Das Projekt betrifft und verändert die Beziehung zwischen der öffentlichen Hand und den (natürlichen und juristischen) Personen des Landes, welche mit ihm in Kontakt treten. Die erste Ausgabe des Festivals (2011) wurde nämlich ausschließlich und direkt von der öffentlichen Verwaltung organisiert. Die nachfolgenden Ausgaben haben hingegen immer mehr AkteurInnen miteinbezogen, sodass eine Strukturänderung vollzogen und der Mitentscheidungsprozess bzgl. der Inhalte verstärkt wurde. Wenngleich noch keine Ausgewogenheit bezüglich der Interventionsmöglichkeiten von AkteurInnen bei der Organisation und dem Management der Plattform besteht, ist es dennoch so, dass die organisierte Zivilgesellschaft des Territoriums in einen stets aktiver werdenden Dialog mit der Landesverwaltung getreten ist. Die Landesverwaltung hat wiederum die Bereitschaft gezeigt, diese Beziehung zu verstärken, indem die Entscheidungsfindung verstärkt von der öffentlichen Hand (*top-down* Beziehung) zu einer immer kollegialer werdenden Diskussion zwischen den Projektpartnern verlagert wurde. Innerhalb dieser Kollegialität erlebt der Akteur/die Akteurin nicht passiv Entscheidungen, die an anderer Stelle getroffen wurden (*bottom-up* Beziehung), sondern bekleidet eine *inter pares* Position, indem er/sie, gemeinsam mit allen anderen, zur Entscheidungsfindung in Bezug auf das Projekt beiträgt. Die öffentliche Hand ist schlussendlich Dreh- und Angelpunkt von Projekten solcher Natur und kann das allgemeine Interesse in Bezug auf deren strategische Ausrichtung gewährleisten. Unter dem Aspekt der Organisationsstruktur erleben wir also die Verlagerung von einer hierarchisch-vertikalen Struktur zu einer horizontal-verknüpften Struktur. Deren Haupteigenschaft liegt - wie oben beschrieben - im paritätischen Verhältnis, das zwischen den AkteurInnen besteht. Wenn innerhalb einer solchen pluralistisch zusammengesetzten Struktur auch die Beziehungen gefördert werden und somit das Potenzial der Netzwerkarbeit aufgewertet wird, dann werden auch das Ausmaß und die Qualität des Sozialkapitals und der gemeinsam getroffenen Entscheidungen gesteigert.³⁹

Positive Ergebnisse in Bezug auf die Einbindung verschiedener Personen und Verbände in die Entscheidungsfindung sind schon sichtbar. Allgemein ist die Ausgestaltung der Entscheidungsfindung im ständigen Wandel, geprägt von den komplexen Dynamiken zwischenmenschlicher Beziehungen. Sowohl der Prozess der

39 Walter Santagata, *Il governo della cultura - Promuovere sviluppo e qualità sociale*, Il Mulino, Bologna, 2014, 46.

Entscheidungsfindung als auch jener der Verantwortungsübernahme hinsichtlich der Aktivitäten im Projekt bedarf immer neuer Instrumente und Methoden, die punktuell überdacht werden müssen, um dem Ziel der Einbindung aller an der Projektierung Interessierten Rechnung tragen zu können. Die Verwirklichung und Förderung eines solchen Organisationsmodells ist sicherlich keine einfache Aufgabe, sowohl im Hinblick auf die Ausarbeitung gemeinsam getragener Ziele als auch auf die rechtlichen Rahmenbedingungen, die einem solchem Verfahren zu Grunde liegen. Ziel ist es auf jeden Fall. Den strukturierten Dialog der Netzwerkarbeit auch weiterhin zu verfolgen und nicht als Ausnahme zu betrachten für die Organisation der kommenden Ausgabe. Hierfür ist es erforderlich, dass alle AkteurInnen der *Plattform* gemäß gemeinsam entschiedenen Regeln agieren. Aus verwaltungstechnischer Sicht bedeutet dies, dass die *Plattform* sich ein Statut geben sollte, das auf gemeinsamen Vorstellungen basiert und verbindlich ist.

Der konstituierende Moment an den man denkt erinnert an die Institutionalisierung der Stiftung Teatro Valle Bene Comune vor wenigen Jahren in Rom. Seinerzeit hat eine Gruppe von KünstlerInnen und BesucherInnen der Struktur mit Hilfe neuer Technologien ein Statut ausgearbeitet, das die Meinungen und Vorstellungen sowohl der „Kommunarden“ (d.h. der BesetzerInnen und GründerInnen) als auch derjenigen wiedergibt, die an diesem Experiment teilgenommen haben. So entstand ein Statut, dessen Inhalt auf dem Prinzip der substanziellen Gleichheit der Beteiligten fußt. So liegt die Hoheitsgewalt in der Versammlung und es waltet das Prinzip der Konsensfindung sowie jenes der zeitlichen Begrenzung und des Kollegialitätsprinzips in Bezug auf die Ämter und Amtsvergabe. Natürlich ist die Erfahrung in Rom kontextgebunden und unter anderen strukturellen Vorzeichen entstanden als jene, in welche die *Plattform*⁴⁰ eingeordnet werden kann. Das Fallbeispiel in Rom, dem JuristInnen hilfreich zur Seite standen, ist hinsichtlich der Verwaltung öffentlicher Güter ein gutes Beispiel.

Um das Ziel einer kooperierenden Netzwerkarbeit in Bezug auf unterschiedliche Projekte zu erreichen, müssen von Mal zu Mal Methoden und Verfahren entwickelt werden, die alle ein Ziel verfolgen: das Gemeinwohl. Der Beteiligungsaspekt darf nie vernachlässigt werden, sondern muss stets ergebnisoffen, aber ergebnisorientiert begleitet werden. Dies muss durch ein Organ geschehen, das die Fähigkeit hat, den Prozess zu kanalisieren (Effektivität) und die von der Kollegialität getroffenen Entscheidungen umzusetzen (Wirksamkeit). Nur so können die Beteiligten sich dem Projekt

40 Die Besetzung des Theaters Valle in Rom erfolgte am 14.06.2011. Sie ist das Ergebnis des fehlenden Dialogs zwischen öffentlicher und privater Seite. Die Plattform hingegen ist entstanden, um mittels partizipativer Methoden die Beziehung zwischen öffentlicher Körperschaft und Drittem Sektor zu verbessern.

zugehörig fühlen, das Projekt mittragen und die Inhalte wirksam an Außenstehende und potentielle zukünftige MitträgerInnen des Projektes weitergeben. Indem alle sich an der Ausgestaltung des Programms beteiligen dürfen, wird auch die Entscheidungshoheit dem Projekt entsprechend effizienter kanalisiert. Außerdem findet eine gerechtere Allokation der öffentlichen Ressourcen statt. Natürlich kann es auch zu Gefahren kommen aufgrund der Komplexität solcher Herangehensweisen. Dies muss auch genannt werden. Auch muss darauf hingewiesen werden, dass die öffentliche Hand oft kaum empfänglich ist für partizipative Verfahren. Es gilt ebenfalls hervorzuheben, dass in Südtirol die Praxis der kollektiven Verantwortungsübernahme Mangelware ist. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die öffentliche Verwaltung in beinahe allen Lebensbereichen der Ansässigen eindringlich präsent ist. Im Laufe der Jahre hat dies zwar für Wohlbefinden in der Bevölkerung gesorgt, gleichzeitig schloss dies aber aus, dass Einzelpersonen zunehmend ermutigt werden sich durch ihre Handlungen für das kollektive Wohl einzusetzen. Vor dem Hintergrund der Ressourcenknappheit werden nun auch die Beiträge öffentlicher Hand im Sozialen verringert. Finanzielle Engpässe Einzelner können nur durch Solidarität innerhalb der Gemeinschaft ausgeglichen werden.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass eine stärkere Einbindung junger Generationen in Südtirol nur von jenem Beteiligungsmodell ausgehen kann, welches eine Erziehung zur Mitentscheidung postuliert (wie festgelegt auch in den Dokumenten auf europäischer Ebene). Zum einen muss die Autonome Provinz Bozen Instrumente und Ansätze der Jugendarbeit überdenken und überarbeiten. Gleichzeitig muss an einem Mentalitätswandel gearbeitet werden. In Südtirol muss man sich nämlich bewusst werden, dass die Zeiten der grenzenlosen Fonds im Sozialen und Kulturellen vorbei sind. Maßnahmen für eine Aufwertung der zwischenmenschlichen Beziehungen und eine gemeinschaftliche Verwaltung von Gütern müssen geschaffen werden.

„Wie Beteiligung junger
Erwachsener gelingen kann“ -
Ein Streifzug durch Südtirol von
der Theorie zur Praxis:
Erfahrungen des Südtiroler
Jugendrings

Michael Peer*

* Geschäftsführer im Südtiroler Jugendring (SJR).

1. Theoretische Grundlage für die Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen

Die zunehmende Diskussion um mehr Kinder- und Jugendbeteiligung hat sich auch in Südtirol niedergeschlagen. Nicht zuletzt ist dies neben dem verstärkten Diskurs auch anhand einiger praktischer Beispiele nachweisbar. Leider wird dabei der Begriff Partizipation oft auch sehr leichtfertig in den Mund genommen und es besteht immer wieder die Gefahr von Scheinbeteiligungsformen in der Praxis. Der Südtiroler Jugendring (SJR) setzt sich in seiner Funktion als Dachverband für Kinder- und Jugendorganisationen in Südtirol für die Umsetzung von effektiver Kinder- und Jugendpartizipation in vielen gesellschaftlichen Bereichen ein, wobei darauf geachtet wird, dass Scheinbeteiligungsformen verhindert werden. Damit verständlich wird, was der SJR unter dem Begriff Partizipation versteht und welche konkreten Ansätze bei der Arbeit mit Kindern und Jugendlichen angewendet werden, bedarf es sowohl einer kontextgebundenen Begriffsdefinition (siehe 1.1) als auch einer Präzisierung in Bezug auf theoretische sowie gesetzliche Grundlagen für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen (siehe 1.3). Denn sozio-gesellschaftliche und gesetzliche Rahmenbedingungen sind ausschlaggebend dafür, ob Politik und Gesellschaft sich mit der Partizipation von Kindern und Jugendlichen befassen und inwiefern die Voraussetzungen gegeben sind für effektive Beteiligungsformen und -Methoden. Insbesondere wichtig ist dabei die Ausgestaltung rechtlicher Rahmenbedingungen. Denn nur so kann der Forderung nach „Mehr Beteiligung“ in der Praxis nachhaltig Druck verliehen werden.

1.1. Begriffserklärung von Partizipation

1. 1. 1 Allgemeine Begriffsklärung von Partizipation

Allgemein kann bei der Definition von Partizipation vom lateinischen Wortstamm „*pars, partis*“ (Teil) oder „*capere*“ (nehmen) ausgegangen werden.¹ Allerdings hat sich nicht der deutsche Ausdruck Beteiligung oder Teilnahme in Theorie und Praxis durchgesetzt, sondern größtenteils das Wort Partizipation, welches eine viel stärkere und aktivere Tätigkeit versinnbildlicht als dies die deutschen Synonyme Teilnahme, Teilhabe, Beteiligung oder Mitbestimmung vermögen. Die Definitionen von Partizipation sind

1 Rainer-Olaf Schultze, Partizipation, in Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*, Band 2, Beck, München, 2004, 647-649.

zahlreich und je nach Forschungsausrichtung oder Sachlage unterschiedlich. Kaase hat zum Beispiel folgende Begriffsbestimmung gewählt:

„Unter politischer Beteiligung werden in der Regel jene Verhaltensweisen von Bürgern verstanden, die sie alleine oder mit anderen freiwillig mit dem Ziel unternehmen, Einfluss auf politische Entscheidungen zu nehmen. Diese Einflussnahmen können sich auf eine oder mehreren Ebenen des politischen Systems (Gemeinde, Land, Staat) richten.“²

Bei dieser Definition wird Partizipation als ein Instrument verstanden, um klare und realistische Ziele zu erreichen wie die Umsetzung von Eigeninteressen oder die Beeinflussung politischer Entscheidungen.³ Man könnte Partizipation aber auch als verantwortliche Beteiligung der Betroffenen an der Verfügungsgewalt über ihre Gegenwart und Zukunft definieren. Was den meisten Erklärungsansätzen zu Partizipation gemein ist, ist die Tatsache, dass wahre Partizipation nur als permanenter Lernprozess möglichst vieler Menschen vorstellbar ist. Partizipationsformen sind ergebnisoffen und ermöglichen eine faire Diskussion in Bezug auf Zukunftsalternativen.

1. 1. 2 Partizipation von Jugendlichen

Die neuere sozialwissenschaftliche Jugendforschung betont, dass Jugendliche zukünftig nicht mehr als reine „Defizitwesen“ betrachtet werden dürfen, sondern als aktiv handelnde Akteure, die wichtige Beiträge für Gesellschaft und ihr soziales Umfeld leisten.⁴ Die Ansicht und Definition von Jugendlichen und Kindern als politisch nicht vollwertige BürgerInnen und pädagogisch nicht vollwertige Erwachsene wirkt sich auch auf die Haltung im Bereich der Partizipation aus. Welche großen Auswirkungen unterschiedliche Definitionen haben zeigt sich in Ländern in Nordeuropa. Dort werden Jugendliche vollständig in den BürgerInnenstatus eingeschlossen, so dass sie eigenständige Ansprüche auf Sozialleistungen haben.⁵ Gleichzeitig haben sie dort auch

2 Vgl. Max Kaase, Politische Beteiligung/Politische Partizipation, in Uwe Andersen/ Wichard Woyke (Hrsg.), *Handwörterbuch des politischen Systems*, Leske + Budrich, Opladen, 2003, 495-500.

3 Vgl. Rainer-Olaf Schultze, Partizipation, in Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), *Lexikon der Politikwissenschaft. Theorien, Methoden, Begriffe*, Band 2, Beck, München, 2004.

4 Heinz Hengst/Helga Zeiher (Hrsg.), *Kindheit soziologisch*, VS-Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2005.

5 Vgl. Alex Pohl/Andreas Walther, Benachteiligte Jugendliche in Europa, in *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 2006, 26-36.

mehr Wahlmöglichkeiten in Bildungssystemen und Arbeitsmarktprogrammen als beispielsweise in Deutschland.⁶

Hiermit wird klar und verständlich, dass gegebene Rahmenbedingungen sich auch die Gefühlslage der Jugendliche auswirken. Wenn die Gesellschaft und die Politik der Jugend nicht nachhaltige Beteiligungsmacht zugesteht und hierfür die erforderlichen Ressourcen bereitstellt, dann führt das dazu, dass Jugendliche sich von der Gesellschaft ausgegrenzt fühlen. Sie bauen dadurch oft Gleichgültigkeit und Misstrauen gegenüber Politik, Schule, Familie und Gesellschaft auf. Solche Misstrauens- und Distanzäußerungen von Jugendlichen werden dann völlig missverständlich als Politikverdrossenheit der Jugend kritisiert. Die Gratwanderung zwischen Schutzbedürftigkeit und Beteiligungsrechten von Jugendlichen, gekoppelt mit dem ständigen Wandel und der Pluralität dieser Lebensphase, erfordert eine konstante Auseinandersetzung und Differenzierung unterschiedlichster Partizipationsmöglichkeiten. Dieser Tatsachen müssen sich Politik und Gesellschaft bewusst sein.⁷ Es braucht also ein Bewusstsein dafür, dass Jugendliche vollwertige BürgerInnen sind und dass Beteiligungsformen für Jugendliche eine wichtige Möglichkeit darstellen, um junge BürgerInnen in Entscheidungsprozessen mit einzuschließen.

1.2. Begründungen für eine verstärkte Beteiligung von Kindern und Jugendlichen

1. 2. 1 Partizipation wirkt Demokratie- und Politikverdrossenheit entgegen

Sinkende Wahlbeteiligungsquoten in nahezu allen europäischen Ländern und sinkendes Vertrauen in politische Institutionen sind für demokratische Gesellschaften insofern besorgniserregend, da jene ja aktive BürgerInnen als Grundbaustein voraussetzen.

Fast alle Jugendstudien der letzten Jahre zeigen, dass die Distanz zu typischen Institutionen repräsentativer Demokratie wie Parteien, Gewerkschaften, Kirchen, Verbän-

6 Alex Pohl, Warum fragen Sie nicht jemanden, der etwas davon versteht? Kommunale Partizipationsansätze zwischen tatsächlicher Beteiligung und bürgerschaftlicher Kosmetik, in *Fachzeitschrift der Aktion Jugendschutz*, 2/45, 2009, 4-10.

7 Birgit Schwarz, *Politische Teilhabe von Jugendlichen als Handlungsraum im Spannungsfeld zwischen BürgerInnenrecht und Menschenrecht. Bestandsaufnahme und Analyse der Motive und Formen von kommunaler Jugendbeteiligung in Südtirol*, Diplomarbeit, Innsbruck, 2009, 36.

den usw. erheblich zugenommen hat. Insgesamt kann von einer massiven Vertrauenskrise junger Menschen gegenüber den Institutionen gesprochen werden. Die Kluft zwischen der unmittelbaren persönlichen Betroffenheit in den eigenen Lebensverhältnissen und dem Nichtverstehen parlamentarischer Entscheidungsprozesse scheint allgemein größer zu werden. Immer mehr BürgerInnen beteiligen sich nicht mehr aktiv an der Gestaltung von Demokratie.

Diese Ausführungen sind aber nicht eindimensional zu interpretieren. Der Politikentfremdung steht eine hohe Bereitschaft der Jugendlichen gegenüber, sich für gesellschaftliche Belange einzubringen. So zeigen Studien, dass Jugendliche sich stärker als jede andere Altersgruppe ehrenamtlich engagieren. Dies wird auch durch den Zuwachs an Ehrenamtlichen in den Kinder- und Jugendverbänden des SJR untermauert, wobei große Potenziale aktiver BürgerInnen in den Verbänden oft brachliegen. Eine umfassende Mitwirkung von Kindern und Jugendlichen mittels nachhaltiger Partizipationsangebote würde jene auch auf das politische Erwachsenenleben vorbereiten und so dem Anspruch der Jugendpartizipation gerecht werden, durch die persönliche Ausgestaltung von sozio-politischem Engagement das demokratische Gemeinwohl zu stärken.

1. 2. 2 Partizipation forciert aktive Bürgerschaft

Partizipation von Kindern und Jugendlichen kann auch als wichtige Sozialisationsfunktion dargestellt werden. Politische Partizipation soll dabei einerseits Jugendlichen die Instrumente und Verfahren demokratischer Gesellschaften vermitteln. Andererseits und vor allem soll aber das Engagement der Menschen für das Gemeinwohl möglichst früh geweckt werden. So sollen verschiedenste Erfahrungen gemacht werden; z.B. die Artikulation von Eigeninteressen im Vergleich zu anderen. Schlussendlich sollen Verfahren der Kompromissfindung, der Willensbildung und der Entscheidungsfindung durchlebt und die Bindung zu einer politischen Einheit gestärkt werden. Das Hauptaugenmerk liegt dabei bei der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen auf kommunaler Ebene, da man davon ausgeht, dass die Beteiligungserfahrungen auf Gemeindeebene darüber entscheiden, ob und wie sich die Menschen als Teil der Bürgerschaft erfahren und einbringen.⁸

8 Vgl. Helmut Wintersberger *et al.*, *Rahmenbedingungen, Formen und Auswirkungen von Jugendbeteiligungsmodellen. Endbericht zur Lage der Jugend in Österreich*, Teil 3, BM für Umwelt Jugend und Familie, Wien, 1999.

1. 2. 3 Partizipation als Reaktion auf den gesellschaftlichen Wandel

Die Notwendigkeit, Kinder und Jugendliche viel stärker als bisher an gesellschaftlichen Weichenstellungen global und lokal zu beteiligen, wird besonders deutlich angesichts des extrem schnellen Wandels unserer Zeit. Globalisierung, Flexibilisierung und Individualisierung haben die Lebensläufe von Menschen einschneidend verändert und machen diese zunehmend schwieriger planbar. Eine Orientierung an älteren Lebensmustern scheint für Jugendliche nicht möglich, da sich die Lebensbedingungen der einzelnen Generationen zu stark unterscheiden. Somit bleibt der Lösungsansatz der Partizipation am sinnvollsten, da er den Ausdruck momentaner Bedürfnisse und Lebensumstände miteinschließt und Jugendliche dazu befähigt, selbst Lösungen für die betreffenden Situationen zu finden. Als Betroffene dieses massiven gesellschaftlichen Wandels müssen auch sie gehört werden.

1. 2. 4 Partizipation als Legitimation, Integration und Prävention

Detjen hebt einen nicht gern diskutierten, dennoch wichtigen Aspekt von Beteiligung hervor: Laut jener trägt Partizipation „ganz allgemein zur Legitimation der Politik und der politischen Institutionen bei.“ Des Weiteren wird hervorgehoben, dass „Wer sich politisch einmischt und von anderen hierin ernst genommen wird, wird die Ordnung, die dies ermöglicht, akzeptieren“.⁹ Das gilt mit noch größerer Schärfe für Jugendliche, denn Untersuchungen zur Politikverdrossenheit zeigen klar auf: Die Entfremdung von den politischen Institutionen muss auch etwas mit der Einschätzung von Jugendlichen zu tun haben, dass sie von der Politik nicht ernst genug genommen werden und keinen Einfluss auf politische Prozesse haben.¹⁰ Umfassende Beteiligungsangebote könnten die Legitimation der politischen Institutionen erhöhen und zu einer Stabilisierung der Demokratie beitragen.

9 Joachim Detjen, *Demokratie in der Gemeinde. Bürgerbeteiligung an der Kommunalpolitik in Niedersachsen*, Niedersächsischen Landeszentrale für politische Bildung, Hannover, 2000, 55.

10 Vgl. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Kinder- und Jugendpartizipation in Deutschland*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh, 2005.

1. 2. 5 Partizipation als individuelle Bildungschance

Die Verwirklichung einer Kultur der Partizipation der Jugend an der Politik bietet für jeden jungen Menschen eine unverzichtbare Bildungschance. Die aktive Teilnahme an gesellschaftlichen Prozessen erlaubt Kindern und Jugendlichen den Erwerb wichtiger Gestaltungskompetenzen. Sie erhalten die Möglichkeit, ihre Lebensrealität von Familie, Schule, Jugendverein, Sportverein, Clique und anderen Faktoren positiv für die Gesellschaft zu nutzen. Jugendpartizipation schafft einen Raum für Anerkennung und ermöglicht somit Erfolgsmomente für den Einzelnen, die außerhalb der Schule liegen. Jugendliche, die sich ernst genommen fühlen, sehen sich in einer produktiven Rolle in der Gesellschaft.¹¹ Kinder und Jugendliche lernen durch die aktive Teilnahme an Beteiligungsprozessen für sich und andere Verantwortung zu übernehmen. Außerdem gewinnen sie die Fähigkeit, ihre Standpunkte in Aushandlungsprozesse konstruktiv einzubringen.

1. 2. 6 Partizipation als Garant für lebensweltorientierte Planung

In den vergangenen Jahrzehnten hat es schleichende, aber massive Einschränkungen in der Lebenswelt junger Menschen gegeben – in den Städten ebenso wie auf dem Land. Spielmöglichkeiten für Kinder sind immer schwieriger zu finden, es mangelt an Treffpunkten für Jugendliche. Allgemein hat der Anteil selbstständigen Erlebens abgenommen. Hinzu kommt vermehrter Konsum von Fernsehen, Internet und Computerspielen. Dem kann effektiv entgegengewirkt werden, wenn Jugendliche ihre noch vorhandenen Lebenswelterfahrungen auf selbstverständliche Weise in Planungen und Entscheidungen einbringen könnten. Beispiele zeigen auf, dass Qualität und Effizienz politischer Entscheidungen ansteigen, wenn Kinder und Jugendliche bei der Gestaltung beteiligt waren. Im Kern geht es stets darum, die aktuelle Lebenslage, Bedürfnisse und Probleme von Kindern und Jugendlichen öffentlich zu verbalisieren, um daraus resultierend unter Beteiligung der Betroffenen entsprechende Handlungsstrategien zu entwickeln, die zur positiven Gestaltung der Lebenswelt beitragen.

11 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Themenfeld Demokratie und Bürgergesellschaft - Demokratische Werte verankern und Bürgerbeteiligung stärken, Initiative Young Democracy*, Unveröffentlichtes Papier, Gütersloh, 2003, 3.

1.3. Rechtliche Grundlagen der Partizipation

Im Nachfolgenden werden die allgemeingültigen und wesentlichen gesetzlichen Grundlagen benannt, welche in ihren Tatbestandsmerkmalen die Ziele der jeweiligen Gesetzgebung zur Beteiligung von jungen Menschen formulieren. Dabei handelt es sich nur um eine Auswahl die nicht den Anspruch auf Vollständigkeit erhebt.¹²

1. 3. 1 Internationale Grundlagen

1. 3. 1. 1 UN-Kinderrechtskonvention

Das UN-Übereinkommen der Rechte des Kindes wurde am 20. November 1989 von der 44. Generalversammlung der Vereinten Nationen in New York vorgestellt und angenommen. Die Rechte des Kindes sind in allen Staaten, die diesen Vertrag unterzeichneten, gesetzlich geregelt. Am 27. Mai 1991 hat Italien die Charta unterzeichnet, als Gesetz Nr.176 verankert und ratifiziert.

Mittels des UN-Übereinkommens der Rechte des Kindes wurden erstmals in einer verbindlichen Form die Rechte von Kindern auf internationaler Ebene formuliert. Kinder sind hier definiert als Menschen unter achtzehn Jahren. In Bezug auf die Kinder- und Jugendbeteiligung sind die Artikel 12 und 13 der UN-Kinderrechtskonvention von Bedeutung. Die internationale Vereinbarung spricht den Kindern in Artikel 12 das Recht auf Beteiligung zu. Im diesem Artikel sichern die Vertragsstaaten dem Kind das Recht zu, sich eine eigene Meinung zu bilden und diese in allen kinderrelevanten Angelegenheiten frei äußern zu dürfen. Dabei soll die Meinung je nach Alter und je nach Entwicklungsstand angemessen berücksichtigt werden. Artikel 13 der UN-Kinderrechtskonvention besagt, dass das Kind ein Recht auf freie Meinungsäußerung hat. Das schließt auch ein, Informationen und Gedankengut mit den vom Kind gewählten Mitteln zu erlangen, zu bearbeiten und weiterzugeben.

12 Birgit Schwarz, *Politische Teilhabe von Jugendlichen als Handlungsraum im Spannungsfeld zwischen BürgerInnenrecht und Menschenrecht. Bestandsaufnahme und Analyse der Motive und Formen von kommunaler Jugendbeteiligung in Südtirol*, Diplomarbeit, Innsbruck, 2009, 60-64.

1. 3. 1. 2 Europäischer Verfassungsvertrag

Am 04.11.2009 hat der tschechische Präsident Vaclav Klaus als letztes Staatsoberhaupt der EU den EU-Reformvertrag unterschrieben. Dadurch konnte der so genannte „Lissabon-Vertrag“ am 01.12.2009 in der gesamten EU in Kraft treten. Bestandteil des „Vertrags über eine Verfassung für Europa“ ist auch die „Charta der Grundrechte der Union“. In dieser sind - in Artikel II-84 - auch die Rechte des Kindes verankert: „Kinder haben Anspruch auf den Schutz und die Fürsorge, die für ihr Wohlergehen notwendig sind. Sie können ihre Meinung frei äußern. Ihre Meinung wird in den Angelegenheiten, die sie betreffen, in einer ihrem Alter und ihrem Reifegrad entsprechenden Weise berücksichtigt“.¹³ Das besondere an der europäischen Grundrechte-Charta ist die Möglichkeit, die darin festgeschriebenen Rechte auch vor der nationalen Justiz und in letzter Instanz vor dem europäischen Gerichtshof (EuGH) in Luxemburg einzuklagen. Italien hat die EU-Verfassung am 06.04.2005 ratifiziert.

1. 3. 2 Nationale Ebene in Italien

Weitere Rechtsgrundlagen auf nationaler Ebene sind in der italienischen Verfassung und dem Zivilgesetzbuch geregelt. Jede Person erhält in Italien mit der Geburt die Rechtsfähigkeit, d.h. jede Person kann Träger/in von Rechten und Pflichten sein (Art. 1 ZGB und Art. 22 Verf.). Davon zu unterscheiden ist aber die Handlungsfähigkeit (Art. 2 ZGB). Erst mit der Volljährigkeit kann eine Person auch Rechtshandlungen vornehmen und kann gültige Verträge abschließen.

In Italien werden die Minderjährigen bis zum 18. Geburtstag von den Erziehungsberechtigten vertreten. Grundsätzlich gilt also: für alles, was ein/e Minderjährige/r tun möchte, benötigt er/sie entweder eine vorausgehende Erlaubnis der Eltern, oder aber müssen die Eltern das Rechtsgeschäft für ihn/sie vornehmen.

1. 3. 3 Für Südtirol geltende Gesetze auf Regional- bzw. Landesebene

Auf regionaler Ebene sind Beteiligungsbestimmungen unter anderem im Landesjugendförderungsgesetz geregelt. Dieses sieht beispielsweise in Art. 3 (1) die Berücksichti-

13 Thomas Läufer (Hrsg.), *Verfassung der Europäischen Union*, Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn, 2005, 68.

gung der Bedürfnisse und Interessen junger Menschen bei der Ausgestaltung der Angebote der Jugendarbeit vor. Der Artikel 12 des Landesjugendförderungsgesetzes regelt die Beteiligungs- und Mitbestimmungsrechte der Landesjugendbeiräte für die ladinische, italienische und deutsche Sprachgruppe. Im Jugendförderungsprogramm, dem Programm zur Förderung der Jugendarbeit der deutschen und ladinischen Sprachgruppe in Südtirol, wird u.a. die Ausrichtung der Arbeit der Jugendringe an den „Anliegen junger Menschen“ festgeschrieben.¹⁴ Der Artikel 2.5 des Jugendförderungsprogramms regelt die Schwerpunkte der Förderungen. Einer davon ist die Partizipation junger Menschen. Weitere Möglichkeiten zur Partizipation von Jugendlichen, vor allem innerhalb der Bildungsinstitutionen, finden sich zum Beispiel im „Gesetz über die Mitbestimmungsgremien an Südtiroler Schulen“, in der „Schüler/innen-Charta“ und dem „Bildungsleitbild Südtirol“.

1. 3. 4 Jugendbeteiligung auf Gemeindeebene

Auf Gemeindeebene gibt es seit 2004 eine wesentliche Neuerung: Das Regionalgesetz vom 22. Dezember 2004, Nr. 7 legt im I. Kapitel, Art. 1 fest: „Die Gemeindegliederung sieht Formen der Beteiligung minderjähriger Jugendlicher vor, damit durch deren Beitrag in Belangen, die diese betreffen, die Gemeindepolitik sich an den Anliegen dieser Altersgruppe orientiert, diese fördert und deren Mitwirkung an jenen Projekten ermöglicht, die sie betreffen.“

Die Gemeindegliederungen, die in jeder Gemeinde durch den Gemeinderat ausgearbeitet und verabschiedet werden, müssen also entsprechende Beteiligungsmöglichkeiten für „minderjährige Jugendliche“ vorsehen.

1.4. Ziele der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen

Zusammenfassend verfolgt die Forderung nach einer verstärkten Beteiligung von Kindern und Jugendlichen zwei zentrale Ziele. Zum einen das Erreichen einer höheren Wirksamkeit von politischen Entscheidungen durch eine stärkere Orientierung an der Lebenslage und den Bedürfnissen der Jugendlichen. Zum anderen die Sensibilisierung bzgl. einer höheren Akzeptanz bei der Generation der zukünftigen Neuwähler für politi-

¹⁴ Vgl. 2.1.5. des Jugendförderungsprogramms.

ches und demokratisches Handeln. Die mit diesen Zielen verbundenen Erwartungen können in drei Ansätzen zum Ausdruck gebracht werden:

- **Demokratiethoretischer Ansatz:**
Kindern und Jugendlichen soll die Ausübung ihres Bürgerrechtes auf Selbst- und Mitbestimmung ermöglicht werden.
- **Ansatz der politischen Bildung:**
Kinder und Jugendliche sollen für das gesellschaftliche und politische Engagement befähigt werden.
- **Expertenorientierter Ansatz:**
Das spezifische Expertenwissen von Kindern und Jugendlichen z.B. in Sachen kinder- und jugendfreundliche Stadtplanung soll freigesetzt werden.¹⁵

1.5. Stufen der Beteiligung

Das Beteiligungsspektrum von Kindern und Jugendlichen kann von der Fremdbestimmung bis hin zur Selbstbestimmung reichen. Folgende Grafik stellt die Elemente der Beteiligungsstufen in drei voneinander fast unabhängigen Dimensionen dar. So ergibt sich eine Dreiteilung in Fehlformen der Partizipation, Beteiligung und Selbstbestimmung.

1. Fehlformen	2. Beteiligung	3. Selbstbestimmung
1.1 Fremdbestimmung	2.1 Teilhabe	3.1 Selbstbestimmung
1.2 Dekoration	2.2 zugewiesen, aber informiert	3.2 Selbstverwaltung
1.3 Alibi-Teilnahme	2.3 Mitwirkung	
	2.4 Mitbestimmung	

Abbildung 1: Dreiteilung der Beteiligungsstufen¹⁶

Für Stange ist die Selbstbestimmung nicht automatisch das höchste Ziel der Partizipation. Schließlich soll nicht ein Standpunkt vertreten werden, dass zum Beispiel der

15 Sächsisches Landesamt für Familie und Soziales, *Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und Familien*, Sächsisches Landesamt für Familie und Soziales, Dresden, 2004, 9.

16 Waldemar Stange, *Partizipation von Kindern und Jugendlichen im kommunalen Raum*, I. Grundlagen. Band 1, Monsenstein und Vannerdat, Münster, 2007, 24.

Mitbestimmung, als eine Form demokratischer Entscheidungsfindung von Jugendlichen und Erwachsenen gemeinsam, ein weniger anspruchsvoller Status zugeschrieben würde, als der Selbstbestimmung. Dies auch deshalb da die Selbstbestimmung in autonomen Bereichen (Jugendvereinen, Projektgruppen usw.) oftmals mit weniger schwierigen Prozessen verbunden ist als die politische Diskussion über unterschiedliche Interessen und Mitspracherechten. Andererseits kommt eine Dreiteilung der Beteiligungsstufen ohne Steigerung der bestehenden Vielfältigkeit von Partizipationsprozessen entgegen, bei denen sowohl Kompetenzen und Beteiligungsbedürfnisse der Beteiligten als auch Entscheidungsmöglichkeiten und Rahmenbedingungen angemessen beschrieben werden können, ohne dabei eine Wertung im Sinne „besserer“ oder „schlechterer“ Partizipation vorzunehmen.

Die Einzelelemente der Beteiligungsstufen beschreibt Stange nach Schröder wie folgt:

<p>1.1 Fremdbestimmung/-Manipulation Fremddefinierte Inhalte und Arbeitsformen, Manipulation der Betroffenen, die keine Kenntnis der Ziele haben</p> <p>1.2 Dekoration Jugendliche wirken auf einer Veranstaltung mit, ohne Kenntnis der Ziele</p> <p>1.3 Alibifunktion Jugendliche nehmen an Veranstaltungen teil, ohne wirklichen Einfluss und Stimme</p>
<p>2.1. Teilhabe Jugendliche haben über die bloße Teilnahme hinaus ein gewisses sporadisches Engagement, anteilige Beteiligung</p> <p>2.2 Zugewiesen aber informiert Zwar Dominanz von Erwachsenen bei der Themenwahl und Vorbereitung. Aber gute Information der betroffenen Jugendlichen (verstehen und Bescheid wissen)</p> <p>2.3. Mitwirkung Indirekte, aber reale Einflussnahme insbesondere bei der Ideen- und Lösungsfindung (aber nicht bei der Umsetzung), keine Entscheidungskompetenz</p> <p>2.4 Mitbestimmung Tatsächliche Beteiligung durch gemeinsame, demokratische Entscheidungen (selbst wenn die ursprüngliche Idee von Erwachsenen kommen sollte)</p>
<p>3.1 Selbstbestimmung Initiativen für Vorhaben und alle Entscheidungen in Projekten durch die Jugendlichen selber (eigene Interessenslage und Betroffenheit). Unterstützung durch Erwachsene möglich</p> <p>3.2 Selbstverwaltung Völlige Entscheidungsfreiheit und Selbstorganisation von Projekten, Angeboten und Institutionen (Jugendvereine), Entscheidungen und Ergebnisse werden Erwachsenen lediglich mitgeteilt</p>

Abbildung 2: Beschreibung der Einzelelemente von Partizipation nach Schröder¹⁷

17 Waldemar Stange, *Partizipation von Kindern und Jugendlichen im kommunalen Raum*, I. Grundlagen. Band 1, Monsenstein und Vannerdat, Münster, 2007, 24.

1.6. Rahmenbedingungen der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen

Um den Erwartungen an Partizipation gerecht zu werden, bedarf es konkreter Forderungen an die Qualität der Beteiligung, welche über eine bloße Simulation, Umräumung oder Begleitung hinausgeht. Kinder und Jugendliche sollen aufgeschlossen und befähigt werden, sich an Entscheidungsprozessen zu beteiligen und sie letztendlich auch selbst zu praktizieren. Das bedarf der Schaffung entsprechender Rahmenbedingungen unter Berücksichtigung verschiedener pädagogischer Handlungsgrundsätze.¹⁸

- **Freiwilligkeit**
Kinder und Jugendliche wollen sich beteiligen und dafür sind positive Rahmenbedingungen zu schaffen. Beteiligung darf aber nie zu einem Muss werden.
- **Ernstcharakter**
Eine funktionierende Beteiligung kann nur erfolgen, wenn alle Erwachsenen die Beteiligung auch als solche akzeptieren und bereit sind Macht abzugeben. Budget, Zeitrahmen und Entscheidungskompetenzen müssen von Beginn an klar geregelt sein.
- **Kommunikative Kompetenz**
Es bedarf einer aktiven und konstruktiven Kommunikationskultur zwischen den Beteiligten. Dabei muss die Sprache Kind- und Jugendgerecht sein damit Kinder und Jugendliche die Möglichkeit haben ihre Rechte/Kompetenzen im Partizipationsprozess auch wahrzunehmen.
- **Kooperative Kompetenz**
Bei Beteiligung muss die Bereitschaft vorhanden sein, neue Wege zu gehen. Die Bereitschaft zu kooperieren gilt gleichermaßen für behördliche Strukturen als auch für die Einbeziehung verschiedener Gruppierungen der Kinder und Jugendlichen.
- **Zugehen und Einbeziehen**
Bei der Auswahl der methodischen Instrumente sind die entwicklungspsychologischen Aspekte hinreichend zu berücksichtigen, dies bezieht sich insbesondere auf das Alter und den Entwicklungsstand der Kinder und Jugendlichen.
- **Zeitstruktur**
Umsetzungsphasen müssen den Entwicklungsphasen und somit den Bedürfnissen von Kindern und Jugendlichen entsprechen und daher von kurzer Dauer sein.

18 Vgl. Sächsisches Landesamt für Familie und Soziales, *Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und Familien*, Sächsisches Landesamt für Familie und Soziales, Dresden, 2004.

- **Öffentlichkeit**
Gekoppelt an die Transparenz von Beteiligungsschritten ist das Herstellen von Öffentlichkeit, d.h. Kinder und Jugendliche müssen in einer ihnen verständlichen Art und Weise informiert werden, um sich beteiligen zu können.
- **Unterstützung – Förderung – Qualifikation**
Es braucht gezielte Stützmaßnahmen durch Erwachsene die die Jugendlichen durch den Prozess hindurch begleiten ohne zu lenken.
- **Arbeitsformen / Methoden**
Jugendbeteiligung kann nur gelingen wenn auch jugendgerechte und ansprechende Methoden zur Anwendung kommen. Diese sind zum einen wesentliche Motivationsfaktoren stellen zum anderen auch sicher, dass es zu keiner Überforderung kommen kann.
- **Repräsentativität**
Bei der Zusammensetzung der am Prozess beteiligten Gruppen sollte die unterschiedlichen Milieus, Geschlechter und Altersgruppen vertreten sein können. Dementsprechend gälte es auch Beteiligungsprozesse zu bewerben.
- **Regel und nicht eine Ausnahme**
Um auch nachhaltig etwas bewirken zu können muss Beteiligung von Kindern und Jugendlichen zur Regel werden und nicht eine Ausnahme bleiben. Hier sind die Politik und andere Partner (Vereine, Schule, ...) gefordert immer wieder neue Initiativen anzuregen.

1.7. Grundformen der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen

Die Art und Weise wie Beteiligung von Kindern und Jugendlichen umgesetzt wird stellt die Fachliteratur als „Formen der Beteiligung“ dar. Allerdings findet man keine einheitlichen Einteilungskriterien der Beteiligungsformen. Ich berufe mich auf Waldemar Stange, der insgesamt 7 Grundformen der Beteiligung unterscheidet.¹⁹ Diese wären:

a) Stellvertretende Formen:

Solche Beteiligungsformen umfassen die stellvertretende Wahrnehmung von Jugendinteressen durch Erwachsene und sind eigentlich noch keine Partizipationsform

¹⁹ Waldemar Stange, *Partizipation von Kindern und Jugendlichen im kommunalen Raum*, I. Grundlagen. Band 1, Monsenstein und Vannerdat, Münster, 2007, 170 - 183.

im eigentlichen Sinne. Die Stellvertretung erfolgt beispielsweise über Lobbyverbände, Jugendbeauftragte, Jugendreferenten oder Kinder- und Jugendanwälte.

b) Beteiligung an Institutionen der Erwachsenenwelt:

Dabei geht es um die Teilnahme an Zusammenkünften, Ausschüssen, Gremien der Erwachsenen, zum Teil mit Rede- oder Stimmrecht. Diese sind meist auf Dauer ausgelegt und dazu zählen beispielsweise Jugendsprechstunden bei PolitikerInnen, Jugendlandtage als auch die Teilnahme an EinwohnerInnenversammlungen.

c) Punktuelle Beteiligungsformen:

Punktuelle Beteiligungsformen sind hinsichtlich der Reichweite in Dauer und Anzahl begrenzt. Die Institutionalisierung ist gering. Beispiele sind dafür Planspiele, Informationsveranstaltungen, Kinder- und Jugendanhörungen, Demonstrationen, Wunsch- und Meckerkasten oder Unterschriftensammlungen.

d) Aushandlung und Alltagspartizipation:

Bei dieser Beteiligungsform handelt es sich um alltägliche Verfahren zur Bewältigung von ebenfalls alltäglichen Themen und Probleme. Sie weist eine bedeutend größere Häufigkeit, Anzahl und Dauer auf und im Zentrum stehen dabei das Zuhören, Beobachten und Aushandeln.

e) Repräsentative Formen:

Damit sind vor allem parlamentarische Formen gemeint bei denen einen definierte Anzahl von Jugendlichen stellvertretend für sich und andere agieren. Dazu zählen Kinder- und Jugendgemeinderäte, Jugendparlamente, Wahlen, Gemeindejugendbeiräte und Vereine im Sinne ihrer Vorstände oder Vorsitzenden.

f) Offene Versammlungsformen:

Dabei geht es um meist einmalige unverbindliche Angebote bei denen Jugendliche ihre Anliegen und Ideen einbringen können. Zum Beispiel Kinder- und Jugendversammlungen, Kinder- und Jugendforen oder Runde Tische.

g) Projektorientierte Formen:

Gekennzeichnet sind diese Formen vor allem durch die Beteiligung über die Beratung und Entscheidung hinaus bis zur Beteiligung an Planung und der Realisierung. Sie sind zeitbegrenzt, wie beispielsweise Zukunftswerkstätten, Spielplatzbauten, Erstellung von Kinder- oder Jugendstadtplänen oder Verkehrsplanungsprojekte.

Schlussendlich lässt sich anhand dieser Einteilung der Beteiligungsformen eine weitere Klassifizierung mit der Unterscheidung von Politik für, mit und durch Jugendliche machen:²⁰

- Politik für Jugendliche: Grundform Nr. a
- Politik mit Jugendliche: Grundformen Nr. b, c und d
- Politik durch Jugendliche: Grundformen Nr. c, d, e, f und g

2. Praxisteil: Ausgewählte Beispiele gelungener Beteiligungsformen

Partizipation bedeutet nicht Kinder an die Macht zu lassen oder Kindern das Kommando zu geben. Partizipation heißt: Entscheidungen, die das eigene Leben und das Leben der Gemeinschaft betreffen, zu teilen und gemeinsam Lösungen für Probleme zu finden.²¹

Grundlage dafür ist in erster Linie die Bereitschaft der EntscheidungsträgerInnen die Macht auch wirklich mit den Betroffenen zu teilen. Sehr oft ist die Beteiligung ein erwünschtes Instrument der Meinungsäußerung. Geht es aber schlussendlich um die Umsetzung der Entscheidungen, dann wird Macht in letzter Instanz doch nicht oder nur sehr zaghaft geteilt. Die Teilhabe beschränkt sich deshalb gern oft nur auf die freie Meinungsäußerung und umfasst weder Entscheidungs- noch Umsetzungsrechte. Dass dies nicht so sein muss und dass Macht teilen letztlich für alle Betroffenen von Vorteil sein kann zeigen die folgenden Beispiele. Beweggründe zur Teilung der Macht gibt es viele (siehe 1.2). Um Beteiligung effizient zu ermöglichen, braucht es aber gesetzliche Rahmenbedingungen die die Beteiligung verpflichtend vorsehen und für die Betroffenen einklagbar machen. Ein solches Fundament für mehr Beteiligung in Südtirol hat der SJR mit seiner 2004 im Regionalrat eingebrachten Forderung nach einer Muss-Bestimmung im Bereich der Beteiligung von minderjährigen Jugendlichen in den Gemeinden gelegt. Dadurch sind alle Gemeinden seitdem verpflichtet Formen der Beteiligung in ihren Satzungen vorzusehen und die Praxis zeigt auf, dass sie auch bemüht sind diese zunehmend umzusetzen mittels moderierten Kinder- und Jugendpartizipa-

20 Waldemar Stange, *Partizipation von Kindern und Jugendlichen im kommunalen Raum*, I. Grundlagen. Band 1, Monsenstein und Vannerdat, Münster, 2007, 168-169.

21 Richard Schröder, *Kinder reden mit! Beteiligung an Politik, Stadtplanung und -gestaltung*, Weinheim, Basel, 1995, 14.

tionsprozessen²². Wie die Theorie in die Praxis umgesetzt werden kann, sollen die folgenden kurz beschriebenen Beispiele aufzeigen, die exemplarisch die drei gängigsten Grundformen von Beteiligung wie zuvor beschrieben praktisch verdeutlichen.

2.1. Offene Form: BürgerInnenversammlung von Jugendlichen in der Fraktion Teis der Gemeinde Villnöß

Beim Jugendforum erarbeiten Jugendliche gemeinsame Standpunkte zu Themen und Anliegen, die ihnen wichtig sind und tauschen sich anschließend mit PolitikerInnen darüber aus. Die Ziele sind:

Meinungsaustausch und Äußerung spezieller Anliegen in Bezug auf lokale Angelegenheiten in der Fraktion und der Gemeinde

Vorstellung und Diskussion der Anliegen im Beisein von KandidatInnen der Gemeindewahlen

Methodisch gliederte sich der Projektablauf beim Jugendforum in der Fraktion Teis der Gemeinde Villnöß in folgende Abschnitte: mittels einer sogenannten „Bewegungsanalyse“ wurden in relativ kurzer Zeit eine Vielzahl an Rückmeldungen zu unterschiedlichen Fragestellungen eingeholt. Auf ansprechend gestalteten Poster wurden dabei offene und geschlossene Fragen geschrieben. Die „Bestandsaufnahme der Ist-Situation“ beantworteten die TeilnehmerInnen mehrere Fragen in Zweiergruppen schriftlich. Die Fragen waren allgemein gehalten (Was läuft gut in Teis, womit bin ich zufrieden? Was sollte erhalten bleiben? Was läuft schlecht in Teis, womit bin ich unzufrieden? Was sollte sich verändern?). Alle positiven Argumente wurden mittels Kärtchen in einer „Oase“ und alle negativen Argumente mittels Kärtchen auf einer Klagemauer zusammengefasst. Nach der Bestandserhebung haben die Jugendlichen in die Zukunft geblickt. Dazu haben sie sich mit folgender Frage auseinandergesetzt: Welche Ideen und Vorschläge hast du für Teis? Die Ergebnisse hierzu wurden geordnet, *ge-clustert* und mit Überbegriffen versehen. Nach der Phase der „Erarbeitung von Ideen und Vorschlägen“ mussten Prioritäten bzgl. aller Ideen gesetzt werden. Dafür wurden die gesammelten Themen

22 Der SJR ist bestrebt die Gemeinden darin zu unterstützen und hat deshalb bereits zweimal ModeratorInnen von ausgebildet. Diese umfangreiche Ausbildung wurde vom SJR in Zusammenarbeit mit Prof. Dr. Waldemar Stange von der Universität Lüneburg durchgeführt, bei der 2. Auflage war auch das deutsche Schulamt mit im Boot. Die Absolventen dieser Ausbildungen sind nun als MultiplikatorInnen in sehr vielen unterschiedlichen Beteiligungsprozessen involviert.

von den Jugendlichen in einer „Prioritätenliste“ zusammengefasst und gewichtet. Während der letzten Phase dieses Prozesses präsentierten die Jugendlichen die gewichteten Vorschläge und Ideen den anwesenden EntscheidungsträgerInnen, wobei Platz für einen angeregten „Meinungsaustausch“ zwischen den Jugendlichen und den Erwachsenen eingeräumt wurde.

Zielgruppe: rund 30 Jugendliche ab 13 Jahren der Fraktion Teis der Gemeinde Villnöß

Beteiligte Organisationen/Personen: Südtirols Katholische Jugend - Ortsgruppe Teis, Jugenddienst Klausen, Gemeinde Villnöß

Projektleitung und Moderation: Südtiroler Jugendring (SJR) mit einem Team von ausgebildeten Moderator/innen

2.2. Repräsentative Form: Gemeindejugendbeirat der Gemeinde Olang

Per definitionem hat ein Jugendbeirat die Aufgabe dem Gemeinderat/Gemeindeausschuss beratend zur Seite zu stehen und dies immer dann, wenn jugendrelevante Themen zur Debatte stehen. Die Mitglieder des Beirates treffen sich in regelmäßigen Abständen, beraten sich, tauschen sich aus, befinden über aktuelle Themen und unterbreiten den GemeindepolitikerInnen Vorschläge und Lösungsansätze. Von der Arbeit des Jugendbeirates sollten alle Kinder und Jugendlichen in der Gemeinde profitieren. Die Ziele, Aufgaben und Kompetenzen des Jugendbeirats der Gemeinde Olang wurden wie folgt festgelegt:

Ziele

- Der Jugendbeirat vertritt die Interessen der Kinder und Jugendlichen
- Die Kinder und Jugendlichen in Olang finden ein breites Angebot von Projekten und Veranstaltungen vor und können diese nutzen
- Die Kinder und Jugendlichen in Olang helfen sich gegenseitig und pflegen die Gemeinschaft
- Die Kinder und Jugendlichen im Jugendbeirat nehmen ihre Aufgabe motiviert und qualifiziert wahr

Aufgaben

- Verstärkte Öffentlichkeitsarbeit durch den Jugendbeirat
- Vertretung der Jugendinteressen gegenüber der Gemeinde
- Feststellen der Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen
- Information der Kinder und Jugendlichen über vorhandene Angebote
- Jährliches Treffen aller Jugendverbände der Gemeinde
- Qualifizierung und Begleitung des Jugendbeirates

Kompetenzen

- Der Jugendbeirat hat das Recht, vom Gemeindeausschuss/Gemeinderat angehört zu werden und der Gemeindeausschuss/Gemeinderat ist verpflichtet, auf Anfragen des Jugendbeirates schriftlich zu antworten
- Der Gemeindeausschuss holt sich zu jugendspezifischen Themen die Meinung des Jugendbeirates ein
- Dem Jugendbeirat steht ein jährliches Budget von 500 € zur Verfügung, welches im jährlichen Gemeindehaushalt vorgesehen werden muss
- Über das Budget des Jugendbeirates kann dieser autonom, im Rahmen der im Statut festgehaltenen Zielsetzung, verfügen
- Für außerordentliche Projekte kann der Jugendbeirat bei der Gemeinde um eine Kapitalzuweisung für außerordentliche Zwecke ansuchen
- Die Gemeinde sieht für den Jugendbeirat eine pädagogische Begleitung vor.
- Die Gemeindeverwaltung stellt dem Jugendbeirat die für seine Arbeit notwendigen Informationswege zur Verfügung

Was den Aufbau und Ablauf eines Jugendbeirates betrifft, gelten folgende Regeln: die Jugendlichen treffen sich in regelmäßigen Abständen, wobei ein/e Jugendliche/r den Vorsitz überhat. Der Jugendreferent berichtet in den Sitzungen über aktuelle Themen der Gemeinde und holt die Meinung des Beirates ein. Zudem werden auch Themen besprochen, die den Mitgliedern als wichtig erscheinen und bei Bedarf werden auch Anfragen an betreffende Gemeindegremien erarbeitet. Begleitet wird diese Art von Beteiligungsgremium im Fallbeispiel Olang von einer Mitarbeiterin des Jugenddienstes Bruneck. Die Begleitung des Gemeindejugendbeirates hat vor allem die Aufgabe das Funktionieren des Beirates sicherzustellen, indem sie methodisch versiert die Arbeit der Beiratsmitglieder unterstützt. Der Jugendreferent garantiert zusätzlich den Kommunikationsfluss zwischen Gemeinde und Gemeindejugendbeirat.

Zielgruppe: Kinder und Jugendliche der Gemeinde ab 14 Jahren

Beteiligte: Gemeinde Olang, Jugenddienst Bruneck in Form der externen Begleitung des Beirates

Projektleitung und Moderation: Südtiroler Jugendring (SJR) steht dem Beirat und der Begleitperson unterstützend zur Seite

2.3. Projektbezogene Form: Erarbeitung grenzüberschreitender Maßnahmen gegen Abwanderung

Im Rahmen des Projektes „Aktiv werden gegen Abwanderung im ländlichen Raum“ haben sich junge Menschen aus Südtirol und Bayern gemeinsam damit auseinandergesetzt, wie der Abwanderung im ländlichen Raum entgegengewirkt bzw. dem demografischen Wandel begegnet werden kann. Der Grundgedanke für dieses Projekt war, dass gerade junge Menschen sagen können, was es braucht, um das Leben vor Ort attraktiv zu gestalten und somit der Abwanderung entgegenzuwirken. Die Ziele des Projektes waren:

- Jungen Menschen aus abwanderungsgefährdeten Gemeinden die Möglichkeit geben für ihre Gemeinde tätig zu werden indem sie Maßnahmen gegen die Abwanderung bzw. den demografischen Wandel erarbeiteten.
- Einen Austausch von jungen Menschen aus Südtirol und Bayern zu schaffen, damit die jeweils anderen Realitäten und Lösungsmodelle kennengelernt werden konnten.

Konkret befassten sich die am Projekt beteiligten Jugendlichen an zwei verlängerten Wochenenden intensiv mit der Thematik der Abwanderung. Vom 01. bis 03.02.2013 erarbeiteten sie im Rahmen einer „Zukunftswerkstatt“ Maßnahmen gegen die Abwanderung aus betroffenen Gemeinden. Vom 26. bis 28.04.2013 wurden die Maßnahmen in Kooperation mit ExpertInnen diskutiert, reflektiert und optimiert. Die erste Phase fand in Südtirol, die zweite in Bayern statt. Bei der Ausarbeitung der Maßnahmen wurden folgende Arbeitsschritte vollzogen:

- Inhaltliche ExpertInnen-Inputs und Diskussion zur Thematik

- Die Erörterung der Frage „Was bringt junge Menschen dazu ihre Gemeinde zu verlassen? Was macht eine ideale Gemeinde aus?“
- Übertragung der erarbeiteten Ergebnisse bzgl. einer „jugendfreundlichen“ Gemeinde in die eigene Realität und Erarbeitung von Maßnahmen, um das Leben in der Gemeinde auch für junge Menschen attraktiv zu machen
- Ausarbeitung von Handlungsempfehlungen und Strategien zur Umsetzung der Maßnahmen
- Überprüfung und Optimierung der Ergebnisse mit ExpertInnen aus Wissenschaft und Politik

Zielgruppe: 30 Jugendliche ab 16 Jahren aus abwanderungsgefährdeten Gemeinden Südtirols und Bayerns

Beteiligte Organisationen: Südtiroler Jugendring (SJR), Südtiroler Bauernjugend (SBJ), Bayerischer Jugendring, Bayerische Jungbauernschaft, Südtiroler Gemeindenverband

Projektleitung und Moderation: Südtiroler Jugendring (SJR) mit einem Team von ausgebildeten ModeratorInnen

Vom „Circolo“ zum „Jugend-,
Kunst- und Kulturzentrum
Gröden“: Ein Beispiel für
teilnehmende Demokratie in den
Ladinischen Tälern Südtirols

Wilma Runggaldier*

* Bezugsperson für die ladinische Sprachgruppe im Amt für Jugendarbeit der Autonomen Provinz Bozen.

1. Rahmenbedingungen und Ausgangslage im Jahre 1999

Im Zentrum von St. Ulrich, dem größten Dorf im Grödental, befindet sich ein Haus, das Sitz des geschichtlich bedeutenden Vereins *„Lia Mostra d’Ert - Kreis für Kunst und Kultur – Circolo artistico“* war. Jener wurde 1920 gegründet und trug seither zum kulturellen Leben des Tales und seiner Vielfalt bei. Insbesondere setzte er sich für den Erhalt des Kunsthandwerkes ein. In den 1960er und 1970er Jahren wurden neue Wege gesucht und im *„Circolo“* wurde Platz eingeräumt für politisch alternativ denkende Menschen. Es wurden Kulturveranstaltungen aller Art organisiert: Theater, Kabarett, Feste, Literaturabende, Workshops, Referate und Kulturreisen. Besonders durch die vielen Kunstausstellungen wurde versucht, jungen Künstlern und Künstlerinnen Raum für Neues zu geben. Bedeutsam ist auch die Kunstbibliothek, die mit ihren ungefähr 3000 Büchern eine der bedeutendsten Kulturbüchersammlungen der Gegend darstellt und auf die die vielen Künstler des Tales auch heute noch zurückgreifen.

Was zum Beispiel den Musikbereich betrifft, haben die Bürger von St. Ulrich seit jeher eine große Leidenschaft entwickelt für vielfältige und qualitative hochwertige musikalische Darbietungen. Die ersten schriftlichen Aufzeichnungen über das Bestehen einer Musikantengruppe, die zu feierlichen Anlässen aufspielte, stammen aus dem Jahr 1790. Somit hat sich der Musikverein als fixer Bestandteil des kulturellen, religiösen und sozialen Lebens des Dorfes etabliert. Die ungefähr 60 aktiven Musikanten treffen sich etwa 100 Mal im Jahr bei Proben und Aufführungen im In- und Ausland. Der Musikverein St. Ulrich hat auch heute noch seinen Proberaum im *„Circolo“*.

Schon in den 1970er Jahren wurden im *„Circolo“* auch im Bereich der Fotografie Arbeitsräume und -materialien eingerichtet. Im Jahre 1981 löste sich eine Gruppe aus dem *„Kreis für Kunst und Kultur“*, um den derzeitigen *„Fotoclub Gherdina“* zu gründen. Die Anzahl der Vereinsmitglieder stieg innerhalb kürzester Zeit auf 40 Personen. Der erste Fotowettbewerb *„Segra Sacun“* wurde mit 44 TeilnehmerInnen und 276 abgegebenen Werken ein voller Erfolg.

Allgemein ist im Grödental und somit auch in St. Ulrich die Anzahl der Vereine, die sich in verschiedensten Tätigkeiten engagieren, sehr hoch. Unzählige Personen engagieren sich in ihrer Freizeit für Ideale und Aktivitäten, die der gesamten Bevölkerung zugutekommen. So gibt es in Gröden auch den Verein *„Nëus Jëuni Gherdëina“* (wir Jugendliche von Gröden). Er wurde im Jahre 1985 von Helmuth Lardschneider als *„Nëus Jëuni“*, (später *„Grupa Nëus Jëuni“*) aus der Notwendigkeit heraus gegründet, den be-

reits bestehenden Jugendgruppen Unterstützung und Sichtbarkeit zu verleihen. Diese Dachorganisation, die zahlreiche Jugendgruppen koordiniert, war arbeitstechnisch schlecht untergebracht. Prekäre und nicht behindertengerechte Räume im Dachgeschoss der alten Grundschule am Pfarrplatz dienten als Treffpunkt.

Indessen wies am Antoniusplatz wies das Gebäude des „Circolo“ und der Musikkapelle Alterserscheinungen auf. Der Jugendtreff für Künstler im Obergeschoss war mit Gas beheizt, die Instandhaltung nahm dem Verein, der die Führung hatte, viel Aufwand und Energien weg. Auch entsprach das Gebäude nicht den Sicherheitsstandards.

2. Ein Traum beginnt zu leben: partizipative Planung und Umsetzung

Bereits des Öfteren hatte sich der Landesjugendbeirat für die ladinische Sprachgruppe¹ mit dem Thema eines Jugendzentrums in St. Ulrich auseinandergesetzt. So wurde zum Beispiel noch im Februar 1999 darüber gesprochen, den alten Tunnel im Zentrum von St. Ulrich als Partyraum für Jugendliche umzubauen. Das erste konkrete Zeichen war ein Schreiben des Amtes für Jugendarbeit am 14.11.1999 an die „Lia Mostra d’Ert – Verein für Kunst und Kultur“, welches zur Kenntnis auch an die Gemeinde St. Ulrich adressiert war. Aus jenem Schreiben ging hervor, dass eine gewünschte Veranstaltung des Jugendkulturprogramms des Amtes für Jugendarbeit im alten Gebäude nicht stattfinden kann, da die Räumlichkeiten dafür nicht geeignet sind und den Sicherheitsstandards nicht entsprechen. Darauf erfolgte eine Einladung des Landesamtes für Jugendarbeit zu einer Aussprache. Sie erging an den Präsidenten des Vereines, an die Jugendreferentin und den Kulturreferenten der Gemeinde St. Ulrich sowie an den Schulamtsleiter. Das Treffen fand am 7.7.2000 statt und war der erste Schritt hin zum Partizipationsprojekt, das in Folge zur Umgestaltung des Hauses führte. Nachdem der

1 Landesgesetz Nr. 13 vom 1.6.1983 – Förderung der Jugendarbeit in der Provinz Bozen. Art. 13 (Die Landesjugendbeiräte: Aufgaben und Befugnisse, Zusammensetzung und Amtsdauer)

(1) Beim Landesausschuss ist je ein Landesjugendbeirat für die deutsche, für die italienische und für die Ladinische Sprachgruppe errichtet. Diese Beiräte sind fachlich beratende Organe des Landesausschusses, und sie haben

- a) über alle Fragen in Zusammenhang mit der Jugend und der Jugendarbeit zu beraten,
- b) Gutachten über die Jahrespläne laut Artikel 11 abzugeben und entsprechende Empfehlungen auszuarbeiten,
- c) bei der Ausarbeitung von Gesetzentwürfen, die die jungen Menschen im Besonderen betreffen, zu beraten,
- d) Untersuchungen durchzuführen und Vorschläge zu machen, die nach Ansicht des Jugendbeirates für die Jugend wichtig sind.

Ruf nach der Errichtung eines Jugend- und Kulturzentrum in Gröden immer lauter wurde, begann Bürgermeister Konrad Piazza, sich ernsthaft mit dem Projekt zu beschäftigen. Es wird mit Schreiben vom 8.3.2001 dem Landesamt für Jugendarbeit mitgeteilt, dass der Gemeindevausschuss in den Sitzungen vom 3.2.2001 und 5.3.2001 das Thema behandelt hat. Darauf folgt am 30.3.2001 das Antwortschreiben, das zur Kenntnis auch an die „Lia Mostra d'ert“ und den Verein „Nëus Jëuni Gherdëina“ geht. Unter anderem steht darin: „Ein Jugendzentrum in Urtijëi/St.Ulrich ist unter dem Gesichtspunkt der Jugendförderung als Modellstruktur für Gröden zu sehen, die über die Gemeindegrenzen hinaus wichtige Impulse setzen könnte. Deshalb ließe sich durchwegs auch eine Unterstützung seitens der Landesregierung begründen, die 70% der Gesamtkosten ausmacht. Die Finanzierung müsste auf den Zeitraum 2001-2003 aufgeteilt werden. In der Planungsphase sollten auch die Vereine mit einbezogen und angehört werden, die dann letztendlich dieses Haus führen bzw. darin untergebracht werden“.

Patrick Stuflesser, damals Präsident von „Nëus Jëuni Gherdëina“, motivierte den jungen Architekten Igor Comploj eine Grobplanung für einen Neubau zu entwerfen. Am 10.5.2001 wurde ein Grundkonzept für ein Jugend-Kulturzentrum im „Circologebäude“ in St. Ulrich erstellt (Deluegg Architekten, unter ihnen Igor Comploj). Als den Ideen konkrete Vorstellungen folgten und der Bürgermeister der Gemeinde St. Ulrich sah, dass die *Bereitschaft*, sich dafür einzusetzen bestand, wurde begonnen ernsthaft an diesem Projekt zu arbeiten.

Eine Arbeitsgruppe wurde unter der Leitung von Jugendarbeiterin Ines Hofer gebildet. Mittels eines klaren Führungskonzepts wurden alle Vereine zur Mitarbeit aufgefordert. In zahlreiche Sitzungen erzielte man Kompromisse zur Gestaltung des Hauses und zur Verwaltung des zukünftigen Zentrums, wobei sich zunächst eine Kondominium-ähnliche Hausordnung abzeichnete. Jeder Verein sollte im eigenen Stock die nötigen Freiräume erhalten. Dass man sich, nach eingehender Diskussion, darauf einigen konnte, dem Verein „Nëus Jëuni Gherdëina“ (Dachverein für zahlreiche Gruppen und zugleich Jugenddienst) die Führung zu übergeben, war anfänglich nicht so selbstverständlich.² Vorher war das Haus in „Circolo's“ Hand gewesen und ältere Mitglieder wehrten sich dagegen, es von Anderen führen zu lassen. Im Nachhinein empfindet dieser Verein es als große Erleichterung und als Vorteil, sich in idealen Räumlichkeiten auf

2 Nëus Jëuni Gherdëina stockte Mitarbeiter/innen auf: von der ehemaligen einzigen Teilzeitkraft auf drei Mitarbeiter/innen, um die von Jahr zu Jahr wachsenden Herausforderungen und Tätigkeiten abdecken zu können. Dazu gehörte auch das Jugendkaffee „Saut“ im gleichen Haus, das im Tal neue Perspektiven der offenen Jugendarbeit eröffnete und nun Treff- und Angelpunkt für einzelne Jugendliche und verschiedene Gruppen ist.

seine ureigene Tätigkeit konzentrieren zu können. Am 19.10.2007 erfolgte die offizielle Eröffnung der Struktur im Beisein von Bürgermeister Ewald Moroder, Landeshauptmann Luis Durnwalder, Landesrat Florian Mussner und Jugendgemeindebeauftragter Pauli Rabanser.

Konkret zogen der Dachverein „*Nëus Jëuni Gherdëina*“, „*Lia Mostra d'Ert* – Verein für Kunst und Kultur“, Fotoclub Gherdëina und der Musikverein St.Ulrich im neuen Haus ein. Während der Bauzeit des Gebäudes übersiedelte der Kreis für Kunst und Kultur in einen provisorischen Raum, wo die Bibliothekstätigkeit durch eine bezahlte Teilzeitkraft fortgesetzt wurde. Jetzt wird die neue Bibliothek regelmäßig mittels der professionellen Unterstützung durch die Teilzeitbibliothekarin offen gehalten. Der Musikverein St. Ulrich probt nun in einem akustisch nahezu perfekten Raum und verfügt über einen gemütlichen Aufenthaltsraum nebenan sowie über einen kleinen Proberaum mit geeigneten Kästen für Trachten und Instrumente. Der unterirdisch untergebrachte Fotoclub konnte weitere Utensilien für seine Aktivitäten anschaffen und verfügt nun über die geeigneten Räumlichkeiten, einschließlich Dunkelkammer.

Im Haus ist ein reges Ein- und Aus zu verzeichnen. Es ist für viele immer noch das „*Circolo*“ Haus. Im Radio ist aber immer öfters vom „Jugend-Haus – *Cësa di Jëuni*“ in St. Ulrich die Rede.

Die Realität hat den Traum übertroffen. Die „Kondominiumsinsassen“ (die vier Vereine) sind zusammengewachsen und sehen sie sich als „Ganzes“. Alle können in bestmöglicher Weise davon profitieren, zum Wohle der gesamten Bevölkerung des Tales.

Nennenswert in Bezug auf die gesamte partizipative Planungsphase ist auch die Tatsache, dass Jugendbeirat für die ladinische Sprachgruppe hat immer geschlossen dieses Bauvorhaben unterstützt.

Ein Beitrag zur Entwicklung der partizipativen Demokratie im Trentino: Partizipative Aktionsforschung

Enrico Bramerini*

* Unternehmensberater und Berater der öffentlichen Verwaltung im Bereich des Organisationsmanagement und der Territorialentwicklung. Verwaltungsratsmitglied der TSM-Trentino School of Management. Der Autor dankt Annika Kress für die sprachliche Überarbeitung des Textes.

1. Einleitung

Wie in den übrigen Teilen der Welt und Italiens verzeichnete man in den letzten Jahren auch in der Autonomen Provinz Trient einen beträchtlichen Anstieg an Debatten bzgl. der Bürgerbeteiligung im Allgemeinen und der partizipativen Demokratie in der Wissenschaft. Seit Anfang des 20. Jahrhunderts stellt man sich auch im Trentino die Frage, inwiefern partizipative Instrumente und Methoden im Rahmen öffentlicher Entscheidungsfindungsprozesse auf lokaler Ebene und auf Provinzebene eingeführt werden können.¹ Wenn man von partizipativer Demokratie spricht, ist darunter jene Regierungsart zu verstehen, in welcher Entscheidungen (zumindest einige) anhand eines Prozesses getroffen werden, der durch eine beratende Phase ergänzt wird. Anders ausgedrückt, BürgerInnen werden direkt beteiligt. Auf diese Weise wird das Ziel verfolgt, eine höhere Akzeptanz innerhalb der Gesellschaft bzgl. getroffener Entscheidungen und deren Umsetzung zu erreichen. Auch sollen so die Institutionen die jeweiligen Ergebnisse partizipativer Prozesse bei ihrer Arbeit schon von vorneherein berücksichtigen.

Im Trentino wird darüber nachgedacht, welche Methoden und welche rechtlichen Instrumente angemessen sein könnten, um innerhalb der Lokalkörperschaften partizipative Praktiken konkret umzusetzen. Diesbezüglich ist der Verweis auf die partizipative Demokratie im Landesgesetz Nr. 12/2014 in Abänderung des Landesgesetzes Nr. 3/2006 (institutionelle Ordnung der Lokalkörperschaften im Trentino) hervorzuheben. In diesem Gesetz wird in der Provinz Trient zum ersten Mal festgelegt, dass die sogenannten Talgemeinschaften unter Bezugnahme auf die Genehmigung der Strategie- und Entwicklungspläne aufgerufen sind, mit Unterstützung der Behörden partizipative Demokratieprozesse einzuleiten.²

Trotz dieser bedeutenden Maßnahme in einem Kontext wie dem der Autonomen Provinz Trient, dem eine institutionalisierte Beteiligungskultur nahezu vollständig fehlt, ist es von großer Bedeutung, sowohl die Theorie als auch die Methodik zur Steigerung der Partizipationsmöglichkeiten der BürgerInnen des Trentino einführen zu können.

Dieser Beitrag fasst aus methodischer Perspektive die Erfahrungen zusammen, die eine Gruppe junger Erwachsener aus dem Trentino im Jahr 2014 machten. Beschrieben und analysiert wird die Methode der partizipativen Aktionsforschung, die im Laufe des

1 Sergio Fabbrini (Hrsg.), *Rapporto sulla Qualità della Democrazia in Trentino*, Ufficio Stampa - Provincia autonoma di Trento, Trento, 2008, 40.

2 Diesbezüglich wird auch auf das Kapitel von Martina Trettel in diesem Band verwiesen.

Projektes „POP!-Paths of Participation“ angewandt wurde und auch in Zukunft für andere Projekte relevant sein könnte.

2. An der Forschung teilnehmen

Im Laufe des Jahres 2014 führte die Gruppe POP! aus Trient eine ethnografische Studie durch. Im Mittelpunkt standen die Stadt Trient bzw. einzelne Stadtviertel und ihre Identitäten. Ziel war es, die Pluralität der Beziehungen von BürgerInnen zu bestimmten Orten zu erläutern sowie einige Lösungen zur geografischen Neugestaltung und/oder Regenerierung der Stadtbereiche vorzuschlagen.

Mit diesem Ziel vor Augen leitete die Gruppe einen Prozess der Aktionsforschung ein, der partizipativer Logik folgte und in dessen Rahmen eine Reihe theoretischer und methodischer Ansätze herangezogen wurden.

Die *Scuola di Preparazione Sociale* (SPS) lieferte ihren Beitrag sowohl durch Beaufsichtigung des gesamten Prozesses als auch durch Unterstützung der Gruppe während der Projektphasen, die in Begleitung von ModeratorInnen durchgeführt wurden.

Die an der Initiative POP! Trient beteiligten Personen trafen sich, um gemeinsam Problemstellungen zu erforschen, die für die Bürgerschaft von Bedeutung sind und bildeten aus diesem Grund gemeinsam eine Forschungsgruppe. Sie näherten sich den Problematiken nicht nur kognitiv, sondern auch in thematischer Hinsicht und nahmen somit aktiv „an der Forschung teil“.

Während der Konsensfindung setzten sie sich mit theoretischen und methodischen Fragen auseinander und stellten Hypothesen zu dem Thema auf. Sie führten die geplanten Aktionen nicht nur durch, sondern erwogen auch die Folgen ihrer Aktionen. Somit waren sie in jeder Hinsicht Teil eines Aktionsforschungsprozesses mit all seinen Besonderheiten.

Bei der Aktionsforschung handelt es sich um einen demokratischen und partizipativen Prozess, der das Ziel hat, zu praktischen Erkenntnissen zu gelangen [...]. Sie versucht Aktion und Reflexion als auch Theorie und Praxis durch die Partizipation miteinander zu verbinden, um schließlich praktische Lösungen für Probleme von Personen zu finden und die Entwicklung der Einzelnen und ihrer Gemeinschaften im Allgemeinen zu fördern.³

3 Peter Reason/Hilary Bradbury, Introduction: Inquiry and Participation in Search of a World Worthy of Human Aspiration, in Peter Reason/ Hilary Bradbury (Hrsg.), *Handbook of Action Research: Participative Inquiry and Practice*, London, Sage, 2001, 1.

Bei der Methode der Aktionsforschung ändert die Einführung des Teils *Aktion* das sonst primäre Ziel von *Forschung*: Es handelt sich nicht nur um den Gewinn neuer Erkenntnisse, sondern auch und sogar vielmehr um die Steigerung der Fähigkeiten der Beteiligten, die verschiedenen Aspekte ihrer Bezugsrealität zu verstehen und umzuwandeln. Mit diesem methodischen Ansatz, testete die Gruppe POP! aus Trient in den Projektphasen die typische Zyklizität des Modells:⁴

- 1) Vorbereitung: Ausarbeitung des allgemeinen Konzepts, Definition der Ziele, Erstellung des allgemeinen Plans;
- 2) Erkundung und Beobachtung vor Ort;
- 3) Formulierung von Aktionsvorschlägen;
- 4) Reflexion und Überarbeitung der Vorschläge;
- 5) Kommunikation und umfassende Bekanntgabe der Ergebnisse.

3. Partizipation

Aktionsforschung ist auch durch ihre partizipative Eigenschaft, Änderungen innerhalb der Gemeinschaft und der Institutionen einzuleiten, geprägt.⁵ Die Gruppe POP! Trient setzte sich mit Themen auseinander, die im Widerspruch zum heutigen Trend der sozialen Fragmentierung und räumlichen Segregation stehen. Die TeilnehmerInnen des Projektes führten ihre Forschungstätigkeit im Beisein anderer Mitgliedern des jeweiligen Stadtviertels durch und förderten die gemeinsame Lösungsfindung, um somit auch soziale Netzwerke zu stärken.

Die Partizipation, die die Gruppe selbst mitmachte und gleichzeitig förderte, war geprägt durch die Logiken der Animierung, der Befragung und des *Empowerment*:⁶

- Animierung: Dank ihres Wirkens machte die Gruppe die Erfahrung der Umsetzung von Aktionen, die zur Sensibilisierung in Bezug auf sozio-kulturelle Themen und zur Förderung eines guten Niveaus der territorialen „Lebendigkeit“ beitrugen; auch wurde so die Solidarität gestärkt und mehr Sinn für Gemeinschaft entwickelt.
- Konsultation: Die Gruppe durchlief einen Lernprozess, der gleichzeitig auf zwei Ebenen erfolgte; einer sozialen und einer räumlichen. Dabei ging es darum, nicht nur

4 Carlo Trombetta/Loredana Rosiello, *La ricerca-azione: il modello di Kurt Lewin e le sue applicazioni*, Erickson, Trento, 2000.

5 Monica Colombo/Federica Castellini/Azzurra Senatore, *Sviluppi della ricerca-intervento: dall'«action-research» lewiniana alla ricerca-intervento partecipata*, in Francesco Paolo Colucci/Monica Colombo/Lorenzo Montali (Hrsg.), *La ricerca-intervento: prospettive, ambiti, applicazioni*, Il Mulino, Bologna, 2008, 61-94.

6 Daniela Ciaffi/ Alfredo Mela, *La partecipazione: dimensioni, spazi e strumenti*, Carocci, Rom, 2006.

die Meinung derjenigen, die befragt wurden, zu ermitteln, sondern auch deren unmittelbare Bezugsumgebung kennenzulernen. So wurden die Erhebung und Auswertung der Überzeugungen und Erwartungen, die sich seitens der verschiedenen sozialen Akteure ergaben, mittels einer Befragung erforscht. Diese wurde auf informelle Weise in den Stadtvierteln durchgeführt. Im Mittelpunkt standen Raum und Personen bzw. lokale Serviceleistungen, Verbesserungen im Bau und in der Raumnutzung, ungenutzte öffentliche Bereiche und die Wahrnehmung von Sicherheit.

- *Empowerment*: Die durchgeführte Studie war gleichzeitig eine Bildungsmaßnahme, die in einigen Phasen selbstverwaltet wurde. Die TeilnehmerInnen wurden in die Lage versetzt, nicht nur Erkenntnisse zu sammeln, sondern auch verantwortungsbewusst mit solch gewonnenen Erkenntnissen umzugehen, sowohl als Einzelpersonen als auch als Gruppe „aus Trient“. Zugehörigkeitsgefühl und die Fähigkeit sich selbst darzustellen sind daraus resultierende Ergebnisse, wie auch das *empowerment* nicht nur auf individueller Ebene, sondern auch auf kollektiver Ebene stattfand. Daraus ergab sich ein Verständnis von weit verbreiteten Bedürfnissen und der eigenen Möglichkeiten, den Stand der Dinge zu verändern.

Die Forschungs-Partizipation, die die Gruppe durchführte, kann aufgrund der gewonnenen Erkenntnisse auch weiterhin mittels Beteiligung der Stadtviertel-Vereine und Verbände, der aktiven Minderheiten und der BürgerInnen erfahrbar gemacht werden. Partizipation, anhand dieser Logik durchgeführt, macht die Methode auch über diese direkte Erfahrung hinaus anwendbar.

4. Theoretische und Methodische Überlegungen

4.1. Die Beziehung zwischen Raum, Gemeinschaft und Partizipation

Ihren Ansatz für die Aktionsforschung basierte die Gruppe POP! aus Trient auf einigen theoretischen Annahmen, die Raum und seine Beziehungen zu Gemeinschaft und Partizipation betreffen:⁷

- der Raum als „Spieleinsatz“: Die Nutzung von Raum und seine Veränderung gehören zu den vorherrschenden Themen im Bereich der Partizipation. Die Mitglieder

7 Marianella Sclavi, *Avventure urbane: progettare la città con gli abitanti*, Elèuthera, Mailand, 2002; Daniela Ciaffi/ Alfredo Mela, *Urbanistica partecipata: modelli ed esperienze*, Carocci, Rom, 2011.

der Gruppe POP! aus Trient interpretierten ihre Projektarbeit als „Teil-Sein“ der aktiven Bürgerschaft. Ausgehend von dieser Annahme definierten sie das „Schicksal des Raumes“, auch dank der Einflussnahme, die sie auf die Politik und die Projekte, die das Gebiet betreffen, nehmen können.

- der Ort als „lokales Wissen“: Die Zugehörigkeit sowohl der ForscherInnen als auch der Befragten zur Stadtgemeinschaft Trient schuf die Möglichkeit, auf vergleichbare „örtliche Wissen“ bzw. Kenntnisse zurückzugreifen. Dieses stellte sich für den Entscheidungsfindungsprozess und die kollektive Aktion als nützlich heraus. Dabei handelt es sich genau um jenes gesammelte implizite und explizite Lokalwissen, welches herangezogen wird, um ein Gebiet optimal zu beleben. Somit organisierte sich „diffuses Wissen“ in Form einer „gemeinsam geteilten mentalen Karte“, die sowohl für die Analyse als auch für das Erarbeiten von Aktionsvorschlägen nützlich war.
- der Ort als „Gemeinschaftsraum“: Die gemeinsamen Orte auf der mentalen Karte besitzen Eigenschaften, die zweckdienlich und funktionell, aber auch symbolisch und emotional sind. Es handelt sich nicht einfach nur um Räume, sondern um „soziale Bereiche“, die zur Umgebung gehören und somit Teil der zwischenmenschlichen Beziehungen ihrer BewohnerInnen und/oder BesucherInnen werden. Anders ausgedrückt sind sie Teil der Identität der lokalen Gemeinschaft. Diese Bereiche werden zu bedeutungsvollen „co-konstruierten“ Räumen, in denen Praktiken der Selbstentscheidung und Selbstverwaltung entfaltet werden, die das Gemeinschaftsgefühl stärken und sich der spekulativen Marktlogik, die auf das Gebiet von vornherein einwirkt, entgegenstellen.

4.2. Räumliche Analyse: die Aufgaben der Orte, die „ökologischen Nischen“ und die „Nicht-Orte“

Die Aktionsforschung der Gruppe POP! aus Trient misst den Bereichen und Einrichtungen der Stadt Bedeutung bzgl. ihrer Nutzung und Aufgabenbewältigung bei. Sie betrachtete dies vom Standpunkt der sozialen Nutzung von Räumen gemäß dem Repräsentationsmodell aus, das auf dem funktionalistischen Ansatz der Urbanistik aufbaut.⁸ Von den unterschiedlichen Aufgaben, die Stadtbereiche erfüllen können (Wohnort, Arbeitsstätte, Freizeit, Zusammenkunft, Pflege, Gebetsstätte usw.) wurde insbesondere der

8 Patrizia Gabellini, *Fare urbanistica: esperienze, comunicazione, memoria*, Carocci, Rom, 2010.

Aspekt eines Stadtbereiches als Versammlungsort berücksichtigt. Dementsprechend wurden sowohl öffentliche und private Bereiche (jene unbestimmter Nutzung oder jene die effektiv aufgegeben wurden) als auch verlassene Gebäude in Betracht gezogen.

Zusätzlich lenkte man die Aufmerksamkeit der Raumuntersuchung auch auf „ökologisch konzentrische Nischen“, einer der angewandten Sozialwissenschaft geläufigen Analyse von Gebietsnutzung. Bezugnehmend auf den von Bronfenbrenner erarbeiteten ökosystemischen Ansatz,⁹ interpretiert man die Bereiche menschlicher Entwicklung in einer Reihe konzentrischer Kreise (Mikrosystem, Mesosystem, Ökosystem und Makrosystem), die im Laufe des Lebens und zwischenmenschlicher Beziehungen überlappend hinzugefügt werden.¹⁰ In der Studie der Gruppe aus Trient wurde der Ansatz im übertragenen Sinn angewandt, wobei die Logik in suggestiver Weise übernommen wurde. Der Stadtbereich wurde so aus soziologischer Sicht, ausgehend von einem stark strukturierten Zentrum, in Zonen aufgeteilt, die sich als zunehmend desorganisiertere und sozial anonymere Teilbereiche vom Zentrum entfernen.

In der äußersten ökologischen Nische wurden die sogenannten „Nicht-Orte“ identifiziert. Dabei handelt es sich um Bereiche, für deren Charakterisierung dieses bekannte Konzept in Anspruch genommen wurde. Die von Augé¹¹ entlehnte Wendung wird normalerweise für die Bezeichnung von Bereichen eingesetzt, die keine kollektive Identität und keine Aufgabe innehaben, welche soziale Beziehungen ermöglicht. Der französische Anthropologe verwendet sie für die Bezeichnung von Orten, in denen sich viele Personen begegnen ohne Beziehungen einzugehen (z.B. in Bahnhöfen und Einkaufszentren). In unserer Studie verwenden wir den Begriff um verlassene Bereiche und Gebäude zu bezeichnen bzw. jene, denen eine soziale Lebendigkeit größtenteils fern bleibt und jene, die ihrer ursprünglich angedachten Aufgabenstellung nicht mehr nachkommen können.

9 Urie Bronfenbrenner, *Ecologia dello sviluppo umano*, Il Mulino, Bologna, 2002.

10 Diese Vision greift ihrerseits Lewins Überlegungen zum „psychologischen Feld“ und dem „Lebensraum“ der psychischen Erfahrung auf. Vgl. Paolo Guidicini, *Nuovo manuale per le ricerche sociali sul territorio*, Franco Angeli, Mailand, 1998.

11 Marc Augé, *Nonluoghi: introduzione a una antropologia della surmodernità*, Elèuthera, Milano, 2009.

4.3. Darstellung des Raums: das „kartographische Bild der Stadt“

Die Aktionsforschung präsentiert ihre Ergebnisse mittels einer zusammenfassenden Darstellung des Stadtgebiets von Trient und anhand einer besonderen Technik: des „kartographischen Bildes der Stadt“. Es handelt sich um ein Instrument, das in grafischer Form die „Identitätselemente“ und die „Vermögenswerte“ eines Gebietes *in puncto* Natur, Stadt, Landschaft, Produktion und Kultur darstellt. Die einzelnen Elemente gelten als wesentliche Ressourcen für die Errichtung eines dauerhaften Reichtums des Gebiets, symbolisch und materiell.¹²

Das kartographische Bild wird, wie es üblich ist, mittels eines „Community-Mapping“-Prozesses erstellt. Anhand von Minimaltechnik und mit wenig Fachsprache engagieren sich die vor Ort aktiven BürgerInnen für die gemeinsame Erstellung einer anschaulichen und leicht vermittelbaren Darstellung ihres Lebensraums.

Das Bild repräsentiert nicht nur ein System zur Veranschaulichung der Beziehungen zwischen Menschen und Orten, sondern erfüllt auch den Zweck, auf leicht verständliche Art und Weise über die Orte zu berichten. Lokale Ressourcen und Eigenheiten sowie die Lebensgewohnheiten von BürgerInnen werden veranschaulicht. So dürften Ortskenntnisse und auch das kontextuelle Wissen wachsen.¹³

Eingeführt wurde diese Methode der Veranschaulichung von Kevin Lynch nach dem Zweiten Weltkrieg. Man zielte darauf ab, ein Bild zu erstellen, welches sowohl die Wahrnehmung der BewohnerInnen von Städten wie Boston, Jersey City und Los Angeles von ihrer jeweiligen Stadt verdeutlicht, aber auch die Stadt in kultureller und sozialer Hinsicht darstellt.¹⁴ Angewandt wurde die Methode dann auch auf internationaler Ebene für Studien im Bereich der Umweltpsychologie und der Stadtsoziologie, sowie im Rahmen der ersten Erfahrungen mit partizipativer Raumplanung in den 1960er Jahren.¹⁵ Ihre Anwendung in Großbritannien diente ursprünglich der Erstellung sogenannter „*parish maps*“ („Pfarrbezirkspläne“) und hat bis heute Bestand in der Entwicklung der jüngsten partizipativen Raumplanungsmaßnahmen, die auch für Italien in den letzten

12 Alberto Magnaghi, *Rappresentare i luoghi: metodi e tecniche*, Alinea, Florenz, 2001; Davide Bazzini, Mapping, in Federico Batini/Gloria Capecchi (Hrsg.), *Strumenti di partecipazione: metodi, giochi e attività per l'empowerment individuale e lo sviluppo locale*, Erickson, Trient, 2005, 257-261.

13 Alberto Magnaghi, *Il progetto locale: verso la coscienza di luogo*, Bollati Boringhieri, Turin, 2010.

14 Kevin Lynch, *L'immagine della città*, Marsilio, Venedig, 2006.

15 Giuseppe Fera, *Comunità, urbanistica, partecipazione: materiali per una pianificazione strategica comunitaria*, Franco Angeli, Mailand, 2008.

zehn Jahren charakteristisch sind. Im Piemont und in Apulien wurden die Pläne beispielsweise in kleinen Zentren erprobt, die Ökomuseen unter Einbindung der territorialen Gemeinschaften errichteten. Somit wurde das lokale künstlerische und produktive Wissen, die Landschaft, die Architektur und die Geschichte des örtlichen Zusammenlebens mit einbezogen. Kürzlich wurden diese Pläne in der Toskana für die Planung von städtischem und ländlichem Raum infolge von Regionalgesetzen über die Ordnung des Gebiets und die Partizipation angewandt.¹⁶

Bei der Arbeit in der Stadt Trient hat der von der POP! Gruppe entworfene Plan einen kognitiven und einen performativen Wert. Einerseits stellt er Stadtteile dar, die als vorhandene oder potenzielle Ressourcen unter den „Vermögenswerten“ der Stadtgemeinschaft zu erkennen sind. Andererseits weist er auf Bereiche hin, in denen Maßnahmen zur Erhaltung oder Regenerierung der Stadt auf inklusive Weise für die Erhaltung der Identität der Gemeinschaft durchzuführen wären. Das kartographische Bild zeigt auch unmittelbare Bedrohungen für die Stadtteile auf und Gefahren die von Stadtteilen selbst ausgehen und zu beseitigen wären.

5. Leitung der Gruppe

5.1. Gründung und Leitung der Gruppe

Bei der Gruppe POP! Trient handelt es sich um eine selbstverwaltete Gruppe, die ihren Charakter im Laufe des Projektjahres anhand eigener Regeln herauskristallisierte und so unter Beweis stellte, dass sie in der Lage ist, sich auch ohne externen Referenten zu behaupten. Die Gruppe konzentrierte sich auf die Erörterung und das Verständnis der zu erfüllenden Aufgabe, die Suche möglicher Lösungsansätze, die Bewertung der zu empfehlenden und/oder zu ergreifenden Maßnahmen und baute ihre Fähigkeiten bezüglich des Umgangs mit internen Spannungen progressiv aus. Sie setzte sich zudem für die Anerkennung der Unterschiede zwischen den Mitgliedern, für die angemessene Erhebung und Auswertung der erhaltenen Informationen und die Produktion und Bewertung der, die Aufgabe betreffenden, Ergebnisse ein.¹⁷

16 Alberto Magnaghi, *Montespertoli: le mappe di comunità per lo statuto del territorio*, Florenz, Alinea, 2010.

17 In dieser Hinsicht entwickelte sich die Gruppe aus Trient mit der für „Arbeitsgruppen“ typischen Dynamik (vgl. Anna Castellano/G. Piero Quaglino/Sandra Casagrande, *Gruppo di lavoro, lavoro di gruppo* Raffaello Cortina, Mailand, 1992).

5.2. Kompetenzen der externen ExpertInnen und deren Rolle für die Gruppe

Die Beiträge externer ExpertInnen waren nicht darauf ausgerichtet, eine Ansprechperson im Sinne von externem *Leadership* zu schaffen. Sie dienten ausschließlich dazu, die Kohäsion der Gruppe im Hinblick auf das Ziel weiterzuentwickeln und somit ein gutes Beziehungsklima zwischen den Mitgliedern zu gewährleisten.

Die Sachkenntnisse jeder einzelnen externen Person wurden als Hilfswerkzeug im Sinne der „thematic facilitation“ betrachtet. Der Prozess der Aktionsforschung wurde so erleichtert und Bedingungen geschaffen, die der Gruppenarbeit Hilfestellung gab. Dabei erfüllten die externen *facilitators* von Mal zu Mal eine andere Aufgabe, mal als AnalytikerIn, mal als TrainerIn und mal als SprecherIn des Hauptauftraggebers des Projekts:

Als AnalytikerInnen umfasste der Beitrag von Externen zur Gruppe Inputs und Hilfeleistungen für die Bereiche der Wirtschafts- und Stadtsoziologie, der organisatorischen Ethnografie, der Gebietsanalyse, der Politologie, der Forschungsmethodologie und Hilfe bei kognitiven Engpässen. Die Gruppe wurde so bei der Umsetzung der Aufgaben unterstützt, indem Ziele verdeutlicht, Methoden vermittelt und Ressourcen und Koordination zur Verfügung gestellt wurden.

Als TrainerInnen leiteten die ExpertInnen die ausschlaggebenden Momente der Gruppendynamik an, und standen deren Gründung und bei der Abwicklung der kritischen Interaktionen zwischen den Mitgliedern bei, wobei Wert auf die Beziehungsaspekte des Gruppenlebens gelegt und deren Entwicklung im eingespielten Team betreut wurde. Kommunikation wurde aktiviert, Kooperation angeregt, Motivation gesteigert, Vertrauen aufgebaut und ein gutes internes Klima geschaffen.¹⁸

Als AuftraggeberInnen: Übernahme der Anfragen des Auftraggebers im Hinblick auf die korrekte Interpretation der auszuführenden Aufgabe angesichts problematischer Situationen.

18 Bezüglich des Übergangs von der Dynamik der „Arbeitsgruppe“ zum „eingespielten Team“ siehe Claudio G. Cortese/G. Piero Quaglino, *Gioco di squadra*, Raffaello Cortina, Mailand, 2003.

Pfade der Partizipation von und für junge Erwachsene in Tirol: Beispiele von AkteurInnen

Peter Egg*

* Geschäftsführer des Vereins „mitbestimmung.cc“. Er beschäftigt sich seit vielen Jahren mit Kinder- und Jugendbeteiligung/-mitbestimmung in Theorie und Praxis. Seit 1994 forscht und lehrt er an der Universität Innsbruck mit Schwerpunkt Partizipationspädagogik und „participatory research“. Näheres zu den beispielhaft angeführten Partizipationsprojekten kann unter mitbestimmung@aon.at in Erfahrung gebracht werden.

In Tirol gibt es eine große Bandbreite an Handlungsfeldern und AkteurInnen zum Thema ‚Partizipation‘. Dies vollständig zu überblicken ist wahrscheinlich unmöglich. Es lässt sich nur sagen, dass eine Menge los ist in Tirol. Ein paar Beispiele darf ich in Folge anführen. Die Beispiele (außer jene zur partizipativen Jugendstudie¹ und zum Projekt „mittuan“²) sind alle auf der „Langen Nacht der Partizipation“³ dokumentiert worden, die heuer zum 6. Mal zur Vernetzung von AkteurInnen im Bereich Partizipation durchgeführt wird. Auch sind alle Informationen im Dokumentationsarchiv der NGO mitbestimmung.cc.⁴ zu finden. In den folgenden Beispielen kommentieren verschiedenste Einrichtungen und AkteurInnen das Thema ‚Partizipation‘ in Bezug auf deren Arbeit und spezifische Beispielprojekte.

1. Partizipation von und für Musikbands: Soundvalley Stubai und Band-Projekt Pinzgau

Infolge einer zweijährigen Jugendbedarfserhebung von der Universität Innsbruck unter meiner Federführung, entstand ein Band-Projekt, das einige Jahre erfolgreich Bands versammelt hat, ihnen Auftritte vermittelt, Möglichkeiten der Fortbildung und der Materialbörse bot und auch größere Open Airs organisierte. Aufgrund dieses Projektes entstand dann noch das Partnerprojekt im Pinzgau mit 40 Bands in 28 Gemeinden im Pinzgau.

Robert Danler, Obmann von Soundvalley Stubai, meinte zum Thema Partizipation: „Für mich ist Partizipation, wenn wir mit den Jugendlichen versuchen, das politische Ortsbild unserer Region mitzubestimmen. Mich hat es gewundert, wie aktiv die Jugendlichen sind, wenn es ein Projekt gibt, das den Jugendlichen gefällt.“ Johanna Harms, Initiatorin der Musikfabrik Pinzgau meinte: „Für mich war wichtig, dass die Eckpfeiler des Projektes feststehen, der Rest aber von den Jugendlichen mitbestimmt werden kann, indem ihre Ideen aufgenommen und eingebunden werden und man auch immer wieder offen dafür ist, wenn das Projekt in eine andere Richtung geht und andere Wünsche da sind, als man sich zu Beginn gedacht hat. Viele Dinge, die wir im

-
- 1 Abrufbar unter: <https://www.tirol.gv.at/gesellschaft-soziales/jugendreferat/jugendstudien/> (18.03.2015).
 - 2 Infos unter <https://www.tirol.gv.at/meldungen/meldung/artikel/jugendbezirkstag-mit-lrin-palfrader-in-schwarz/> (18.03.2015).
 - 3 Infos unter <http://www.langenachtderpartizipation.at/> (18.03.2015).
 - 4 Einsehbar unter <http://www.mitbestimmung.cc/> (18.03.2015).

Hinterkopf gehabt hatten, sind ohnehin von den Jugendlichen selbst eingebracht worden.“

2. Radikale Demokratie und Politik der Partizipation am Institut für Philosophie

Ass.-Prof. Mag. Dr. Andreas Oberprantacher beschäftigt sich am Institut für Philosophie der Universität Innsbruck mit Partizipation und äußert sich wie folgt: „Konkret interessiert mich am Begriff der Partizipation die verschiedenen möglichen Bedeutungen von ‚Teil‘, ‚Anteil‘, ‚teilhaben‘, ‚beteiligt sein‘ – zunächst einmal durchaus im Sinne eines ‚verteilt seins‘, das heißt nicht davon ausgehend, dass das Volk als Subjekt der Politik eins ist und in sich versammelt ist, sondern sich gewissermaßen verteilt ohne Mitte, dezentral und gewissermaßen auch formlos ist und dass diese Einsicht auch hilfreich sein könnte, um den Unterschied stark zu machen zwischen dem Begriff des ‚Demos‘ einerseits und dem Begriff des ‚Ethnos‘ andererseits. Ich würde behaupten, dass im Laufe der Geschichte der Demokratie relativ häufig der Begriff des ‚Demos‘ praktisch mit dem Begriff des ‚Ethnos‘ verwechselt wurde. Das heißt eine gewisse Verteilung als ein gewisses offen sein auf den eigenen Abgrund, auf die eigene leere Mitte hin. Ich denke, in weiterer Hinsicht, dass es um Unterteilungen geht, dass Politik sich nicht dadurch definiert und sich auch nicht dadurch definieren sollte, dass es um Konsens geht, denn in der Regel geht es dort, wo es um Konsens geht auch um Ausschluss all jener, die nicht zustimmen oder nicht zustimmen können. In diesem Sinne geht es darum Unterschiede stark zu machen. Das heißt auch Unterteilungen stark zu machen und Konflikte sichtbar werden zu lassen, nicht im militanten/gewaltsamen Sinne, aber im Sinne einer Offenheit/Pluralität, die eben auch gelebt werden sollte. Und drittens denke ich, dass es auch um Beteiligung geht, wenn man sich immer wieder aktuell die Frage stellt, wer als Anteilsloser einbezogen wird. Das heißt: wie kann man Situationen so gestalten, dass Menschen ihre Rechte in Anspruch nehmen können, dass sie beteiligt werden, dass diese Rechte nicht nur eine theoretische Bedeutung haben, sondern auch einen praktischen Unterschied zu machen vermögen. So verstehe ich Partizipation als praktische Beteiligung. Eine Frage, die mich derzeit besonders interessiert, sind die sogenannten illegalen Menschen, die zwar in der Regel eine Staatsbürgerschaft nachweisen könnten, aber gerade in funktional ausdifferenzierten Demokratien der europäischen Union immer wieder in Institutionen gedrängt werden, wo sie diese Staatsbürgerschaft zurücklegen bzw. von ihr keinen Gebrauch machen und sich in die *de facto* Staatenlosigkeit begeben. Das heißt, es gibt eine große Anzahl von Personen die

höchst prekäre Aufenthaltsberechtigungen haben, jedoch arbeitstechnisch und wirtschaftlich einbezogen werden (im Bereich der Landwirtschaft, im Gastgewerbe, auf Baustellen). All dies ohne Sozialversicherung außerhalb der Kollektivverträge. Wirtschaftlich sind sie zwar einbezogen, aber politisch werden sie faktisch nicht beteiligt. Die Situation der ‚Illegalen‘ veranschaulicht was es eben bedeuten könnte eine neue Art und Weise politischer Miteinbeziehung zu schaffen. So könnten neue Formen der Kollektivierung unternommen und neue Bindungen geschaffen werden zwischen jenen Menschen die bindungslos in unseren Demokratien leben.“

3. Gemeinde Ehrwald

Für Margit Schennach, Gemeinderätin der Gemeinde Ehrwald, bedeutet Partizipation „nicht über die Köpfe der Menschen hinweg Entscheidungen zu treffen, nicht zu glauben zu wissen, was die Menschen brauchen und was für sie notwendig ist, sondern die Menschen mit ihren Wünschen und Bedürfnissen wahrzunehmen und in den Entscheidungsprozess einzubinden.“

4. Kindergarten Igls

Mag. Birgit Peer führt verschiedene Partizipationsmodelle wie Kinderparlamente usw. durch und beschäftigt sich auch mit dem Thema der Alltagsdemokratie: „Für mich bedeutet Partizipation, dass ich nicht über Kinder hinwegentscheide, sondern, dass ich Kinder ernst nehme und dass ich die Interessen, die Bedürfnisse und die Wünsche der Kinder wahrnehme und die Kinder teilnehmen, sie mitentscheiden lasse.“

5. Jugendinitiative Kulturverein Grammophon, Wattens

Das tolle an dieser Initiative ist, dass sie von jungen Leuten gegründet wurde, um mehr Jugendkultur in ihrem Ort zu ermöglichen: Damit haben sie nicht nur viele Mitglieder gewinnen können sondern sind auch sehr erfolgreich. Zum Thema Partizipation haben sie Folgendes zu sagen (Gespräch mit Alexander Erler, BA Iris Bauer Winter, BA Carolin Bauhofer, Anna):

„Wir sind aus einer Bedarfserhebung heraus gegründet worden. Seit Jahren bieten wir jungen Menschen in Wattens und in der Umgebung, sich einzubringen, entweder aktiv oder passiv. Das heißt, dass sie uns bei den Veranstaltungen besuchen oder dem

Verein beitreten und dort die Möglichkeit haben, ihre Ideen kundtun und Engagement an den Tag zu legen und aktiv mitzuwirken, um den öffentlichen Raum in Wattens mitzugestalten. Bei der Bedarfserhebung hat sich gezeigt, dass 14% der Jugendlichen in Vereinen aktiv sind und wir haben uns gefragt, wer erreicht die restlichen Jugendlichen, was passiert mit denen. Da fühlen wir uns verantwortlich für diese Jugendlichen, die verschiedenen kulturellen Gruppen abzudecken, mit dem Fokus auf musikalische Veranstaltungen wie z.B. das Jazzbrunch, das Wiesenrock-Highlight im Sommer, in Zukunft auch mehr Bildungsprojekte und Projekte für Kontakte und Meinungsaustausch.“

Alexander Erler (Obmann des Vereines):

„Unser Ziel ist es, Wattens kulturell zu bereichern bzw. das Ganze vielschichtiger zu machen. Partizipation bedeutet für mich, bei unserer Arbeit mit Grammophon, Menschen zur aktiven Mitarbeit einzuladen, ihnen die Gelegenheit zu geben, sich kreativ einzubringen. Wir sind der Auffassung, dass man jedem jungen Menschen die Gelegenheit geben sollte, kreativ tätig zu sein, auch abseits von traditionellen Projekten. Wir wollen vermehrt Spielplätze für kreative Aktionen anbieten. Ich denke, da muss noch viel Mut her: Mut zum Unbekannten, Mut zum Ungewissen, jungen Leuten zu sagen: da habt ihr Ressourcen – macht etwas daraus. Sie einfach einmal tun lassen, ohne viel Kontrolle und Aufsicht, vielleicht kommt etwas Gutes dabei heraus, vielleicht auch nicht und nach einer bestimmten Zeit wieder auf die Arbeiten draufsehen, aber nicht gleich das Handtuch schmeißen und sagen: das funktioniert nicht. Da braucht man eine gewisse Ausdauer, um langfristiger und nachhaltiger zu denken. Durch kreatives Schaffen können ganz tolle Dinge entstehen, da kann man Potentiale entdecken, Potentiale fördern, Stärken erkennen, Stärken einbinden. Man muss jungen Leuten einfach Gelegenheiten geben, aktiv hinsehen wo es Stärken gibt. Beim Kulturverein heißt das, dass welche Talent haben Plakate zu gestalten, jemand Talent hat in der Videogestaltung, Organisationstalente, usw. In der heutigen Zeit, wo alles vielschichtiger wird, das muss man einmal aufgreifen und dieses Wissen zu integrieren und vernetzen, auch die jüngeren Jugendlichen mit den älteren Jugendlichen vernetzen, immer mit der Prämisse, sie frei arbeiten zu lassen. Das brauchen wir vermehrt. Junge Leute gehen da richtig auf, plötzlich ist etwas da, was zugeschüttet war. Die Jugendlichen bringen eine Euphorie zu Tage, die zuvor nicht vorhanden war.“

6. Dachverband selbstorganisierter Kindergruppen

Für Susanne Marini und Ursula Jennewein ist „die Erziehung zu Hause interessant. Was da an Austausch passiert. Den Alltag von Kindern gemeinsam leben und dass dort natürlich die Kinder mitreden – das ist sowieso klar. Wenn das für Menschen in unserem System noch nicht klar ist, dann reden wir auch darüber. Für uns ist auch die Partizipation in der Gemeinde interessant.“

7. Land Tirol, Abteilung JUFF, Fachbereich Frauen und Gleichstellung

Mag.a Petra Kofler äußert sich wie folgt: „Bei uns im Fachbereich Frauen und Gleichstellung im JUFF ist es ein wesentliches Ziel, dass mehr Frauen an Entscheidungspositionen teil haben, wir haben ein Maßnahmenpaket geschnürt, wie wir Frauen unterstützen können, damit sie in Entscheidungspositionen kommen, unter anderem auch mehr Frauen in die Politik, das heißt wir organisieren Politiklehrgänge, wo wir Frauen das nötige Handwerkszeug geben und unterstützen Frauen, wenn sie in die Politik gehen.“

8. Paintball Initiative - Jugendgruppe aus Aldrans, Lans

Gespräch mit dem Team der Paintballgruppe in Lans (o.N.): „Partizipation bedeutet für uns, sich für das soziale Umfeld zu interessieren und mit anderen Leuten zu interagieren. Beim Paintball kann jeder mitspielen und es ist jeder dazu aufgerufen mitzumachen. Je mehr Leute es sind, desto spaßiger ist das.“

9. IGI (Initiative gelebte Integration)

Laut Mag. Walter Anyanwu, „könnte man den Eindruck gewinnen, als ob Partizipation nur ein politisches Phänomen wäre, aber der Mensch ist ein politisches Wesen und ein Wesen der Sprache. Es geht auch um die Sprache, die Sprache ist ein Ausdruck politischer Partizipation. Partizipation als politisches Phänomen zu sehen, würde heißen, Partizipation ist ein Konvolut der Alltagsnotwendigkeit. Partizipation ist nichts anderes, als eine Fortsetzung des Alltagslebens, die Behauptung des Alltagslebens. In der afrikanischen Gemeinschaft denkt man, dass das was in Nordafrika passiert, einen Ein-

fluss haben könnte. Die Frage, die man sich stellen sollte, ist: in welcher Konstellation, in welchem System leben diese Menschen – psychologisch, ökonomisch, politisch, kulturell? Es sind natürlich verschiedene Rahmenbedingungen vorhanden. In Afrika südlich der Sahara, Ost- und Zentralafrika, in Westafrika, in Nigeria, in der Gegend aus der ich komme, gibt es das Wort ‚Hambe‘. ‚Hambe‘ ist Partizipation. Was bedeutet ‚Hambe‘? ‚Hambe‘ ist ‚gemeinsam anpacken‘, ‚gemeinsam handeln‘. Das ist Partizipation, von klein auf bis zum Greisen.“

10. Partizipation von Jugendlichen in der Reitschule

Mag. Christina Oberhofer vom Reitclub Innsbruck (Österreichische Campagne-Reitergesellschaft) erklärt: „Wir kommen von dieser Reitschule in Igls, wo es Reiten, Voltigieren, Pferdepflege und alles rund um das Pferd gibt von klein bis ganz alt. Die jüngsten sind 3 Jahre alt, der älteste ist ungefähr 72. Ich habe im Rahmen meiner Diplomarbeit unser Pflegepferdkonzept beschrieben. Da ging es hauptsächlich darum, die sinnvolle Freizeitgestaltung darzustellen, also die individuellen zwischenmenschlichen Dimensionen und die gesellschaftlichen Dimensionen einer solchen sinnvollen Freizeitgestaltung. Was mir im Hinblick auf Partizipation einfällt ist, dass es ohne die Mithilfe der Jugendlichen auch gar nicht gehen würde und die Jugendlichen merken, dass sie wichtige Aufgaben übernehmen und sie auch mitbestimmen können, was als nächstes passiert. Die Meinung der Jugendlichen ist ganz wichtig, dass man bei Treffen immer wieder einmal schaut, was ist denn gewünscht, dass nicht ich das von oben vorgebe, sondern dass das von unten kommt und die Jugendlichen sagen, was sie machen möchten. Nur dann kann es funktionieren.“

Zusammengefasst im Folgenden die Meinungen der Jugendlichen (Andrea Schwarzl, Sandra Gertler, Marie-Sophie Steinlechner, Adriana Schatz und Katharina Pascher):

- „Für mich bedeutet Partizipation in der Reitschule, dass man mit Pferden arbeitet, dass man sich mit dem Pferd und seinen natürlichen Eigenschaften beschäftigt und auch Sport betreibt und man eine tolle Zeit gemeinsam hat und immer etwas dazu lernt und an sich selbst arbeitet, wenn man mit dem Pferd zu tun hat.“
- „Es ist schön, auch einmal Verantwortung zu übernehmen, dass wir das schon in unserem jungen Alter erlernen uns um Lebewesen zu kümmern und dass wir in unserem jungen Alter die Chance bekommen, in so einem Betrieb mitreden zu können und die Arbeit hier macht sehr viel Spaß.“

- „Ich finde es auch wichtig, dass man nicht nur zum Reiten rauf kommt, dass man sich auch um das Pferd kümmert und eine Verbindung zu dem Pferd aufbaut und auch, wenn wir Verbesserungsvorschläge haben oder uns etwas nicht passt, dass wir das auch sagen können und dass das auch so gut wie möglich umgesetzt wird, das ist auch ganz toll.“
- „Ich finde es super, dass wir uns einmal einbringen können, dass wir hier mittun können, dass wir hier mittlerer Weile eine richtige Gemeinschaft haben.“

11. Institut für Geografie, LQ4U- Zukunftsvisionen von Tiroler Jugendlichen zum Nachhaltigkeitsziel Lebensqualität (Studienrat Dr. Lars Keller)

Die Jugendlichen (Sarah Steinbach, Linda Stadlmayr) betonen: „Wir haben uns mit der Frage der Lebensqualität genauer beschäftigt was das für uns eigentlich bedeutet. Dabei gefragt war eben die Partizipation. Dabei stellt sich die Frage, was für mich selbst Partizipation ist. Partizipation für mich ist, wenn alle nach ihrer Meinung gefragt werden, wenn jeder einmal äußern kann, was er zu verschiedenen Themen wie in unserem Fall zu ‚Lebensqualität‘ sagt, was er dazu denkt. Ich finde es echt super, dass Jugendliche einmal nach ihrer Meinung gefragt werden, weil früher war das eher nicht so.“ Mag.a Anna Oberrauch fasst ihre Erfahrung wie folgt zusammen: „Ich durfte ein Jahr lang Workshops für Jugendliche gestalten, erforschen was sie wichtig finden für ihre Lebensqualität. Ziel der Studie war es, ein Lebensqualitätsmodell zu entwickeln, aus der Perspektive der Jugendlichen, weil wir glauben, dass zukünftige Lebensqualität nicht in der Region gestaltet werden darf ohne das zu integrieren, was für Jugendliche wichtig ist für Lebensqualität in der Zukunft. Dafür machen wir diese regionale Studie. Ganz klar im Zentrum stehen die Jugendlichen, ganz klar im Zentrum steht der Begriff Lebensqualität und dabei auch der Begriff Nachhaltigkeit, weil wir davon ausgehen, dass es heute Lebensqualität nicht geben kann, wenn diese nicht langfristig für zukünftige Generationen und für einen möglichst großen Teil der Gesellschaft gesichert wird.“

12. Ideenkanal, Abteilung Landesentwicklung und Zukunftsstrategie. Fachbereich Zukunftsstrategie und Nachhaltigkeit, Nachhaltigkeitskoordinatorin, Land Tirol

Diplomingenieurin Karin Hartl Hubmann meint: „Ich beschäftige mich mit dem Thema Nachhaltigkeit. Ein Aspekt von Nachhaltigkeit ist ja Partizipation. Partizipation bedeutet für mich erstens ‚Teilhabe‘ und zweitens ‚Teilnahme‘. Für mich ist Partizipation etwas Gegenseitiges, das ist sowohl ein Angebot als auch eine Einladung am Gemeinwohl der Gesellschaft mitzuwirken, teil zu haben, sich zu engagieren und andererseits aber auch die Möglichkeit dazu zu bekommen. In meinem Arbeitsbereich ist ganz aktuell der ‚Ideenkanal‘- ein Ideenwettbewerb, Engagementwettbewerb, der Ideengeber bei der Umsetzung ihrer Ideen begleiten will, die einen gesellschaftlichen Mehrwert haben, die einen Beitrag zum Gemeinwohl leisten. Das partizipative an dem Projekt ist, dass es für alle offen steht, jede Idee ist willkommen, die diesen gesellschaftlichen positiven Mehrwert beinhaltet. Ich würde mir für mich persönlich wünschen, dass sich das Thema Partizipation so weiter entwickelt, dass zunehmend mehr Menschen, Interesse an der Gemeinschaft zeigen, sich involvieren, engagieren, dass wir Wahlbeteiligungen jenseits von 80% haben, dass weniger Politikverdrossenheit herrscht. Das wäre für mich ein schönes sichtbares Zeichen, dass den Menschen ihr Leben, ihre Umgebung, aber auch die anderen Menschen nicht egal sind und sich entsprechend engagieren.“

13. Interdisziplinäre Betrachtung - Ergotherapie und Partizipation

Dr.in Ursula Costa, Fachhochschule Gesundheit, Leiterin des Masterlehrgangs Ergotherapie: „Aus meiner Sicht geht es primär darum um die Bewusstheit, dass wir alle Teile eines Ganzen sind und dass es in diesem Bewusstsein neugierig machen kann, was die anderen Teile zu sagen haben, denken, empfinden, dem Leben beitragen. Wenn man Partizipation leben möchte, bedeutet das sowohl, das eigene einzubringen, aber auch dem anderen Raum zu geben, hinzuhören, wahrzunehmen, eine Stimme und eine Möglichkeit des Ausdrucks zu geben. In der Ergotherapie war es mir seit Beginn des Berufes immer ein großes Anliegen, Menschen zu ermöglichen, jene Dinge zu tun, die für sie in ihrem Alltag sinnvoll sind, in die Handlung zu kommen, sie in ihrer Handlungsfähigkeit und ihrer Partizipation zu verstärken. Ganz ein großer Durchbruch für uns war, wie die WHO 2001 ICF verabschiedet hat und das Wort ‚Partizipation‘ als Gesund-

heitsfaktor definiert hat. Also haben wir plötzlich die Legitimation erhalten, auf internationaler interdisziplinärer Ebene, das was wir schon lange getan haben, nämlich Menschen zum Handeln und zur Partizipation zu befähigen, auch im Gesundheitsbereich zu tun. Ich verstehe uns da oft als Brückenbauer und ein Stück weit als Pioniere in der Gesundheitsversorgung, wirklich hinzuhören, was die Anliegen der Betroffenen sind und dem im gesamten therapeutischen Prozess, im interdisziplinären Dialog eine Stimme zu geben. Das versuche ich sowohl in der praktischen Arbeit, die ich seit 1992 mit Kindern und Jugendliche praktiziere, als auch in der Ausbildungsarbeit. Ich bin für den Masterlehrgang bei den Ergotherapeuten verantwortlich – entsprechend versuche ich das weiterzugeben. Ich sehe große Zukunftspotentiale, das ist unsere Möglichkeit, den Planeten lebenswert weiter zu gestalten, egal in welchem Kontext wir arbeiten. Mein Kontext derzeit ist der im Gesundheitsbereich.“

14. Innsbrucker „unibrennt-Bewegung/Sowimax: Unibesetzungen von 2009“ – Bildungsaktivismus

Teilnehmerin (o.N.) der unibrennt-Bewegung: „Ich hätte gerne weniger nur eine repräsentative Demokratie, sondern mehr im Sinne von selbstbestimmt, Dinge in Kauf nehmen, mich selbst äußern und selbst etwas ändern versuchen und das geht gar nicht so schwer.“

15. Kinderstadt Schwaz/ Lienz/ Innsbruck

(Albert Fucik, Ortsgruppenreferent der Kinderfreunde Tirol und
Monika Pappesch)

Valentin: „Ich bin in der Kinderstadt beim Kindergemeinderat dabei und beschließe gemeinsam mit dem Bürgermeister und den anderen Gemeinderäten, welche Gesetze in der Kinderstadt erlaubt werden sollen. Es gibt verschiedene Institutionen in der Kinderstadt, wie zum Beispiel das Radio oder es gibt auch eine Bühne, wo jeden Tag eine Talenteshow stattfindet. Es gibt auch einen Marktplatz, dort kann man alles kaufen, eine Küche gibt es auch.“

16. **Initiativgruppe Sophie Schollhaus, Landeck**

Teilnehmerin (o.N.) der Initiativgruppe Sophie Schollhaus Landeck: „Partizipation ist das Um und Auf, eigentlich der Kernansatz von unserem ganzen Projekt, weil ja schon dieses Sophie Schollhaus eine vor 20 Jahren in Gang gesetzte Aktion war, wo unendlich viele beteiligt waren, vor allem Kinder und Jugendliche und deren Väter, die dieses Haus erbaut haben. 15.000 Stunden ehrenamtlicher Arbeit, über Jahre hin. Dieses Haus steht jetzt leer. Wir sind sozusagen als Nachlassverwalter, ehemaliger Erbauer und Initiatoren noch einmal aktiv geworden, um mit der Idee, hier ein Agenda 21 Zentrum zu etablieren mit einem hauptamtlichen Geschäftsführer, der in diesem Haus, das viele Möglichkeiten in sich hat, als ehemaliges Pfadfinderhaus, auf einem schönen großen Gelände mitten im Zentrum von Landeck, hier neue Projekte und Prozesse in Gang zu setzen, die vor allem für Kinder und Jugendliche, aber insgesamt im Sinne der Agenda 21 Inklusion, Integration, Bewegung, Produktion von Sozialkapital bewirkt.“

17. **Occupy Innsbruck: Liquid Democracy, Occupy yourself**

Michael Keckeis: „Partizipation bedeutet für mich, dass Menschen auch mitentscheiden können und teilhaben können an Entscheidungsprozessen, vor allem auch bei politischen. Hier setze ich mich vor allem für das Thema ‚Liquid Democracy‘ ein. Das ist eine neue Methode, wie Politik funktionieren kann. Dabei kann jeder selbst entscheiden, ob er seine Stimme direkt selbst abgibt oder delegiert an Spezialisten oder Freunde oder ob er sich enthält und sehe bei dem Thema „Liquid Democracy“ viele Chancen für die Zukunft. Es kann so weit gehen, dass es kein Parteiensystem mehr gibt, sondern, dass es verschiedene Vertreter und Experten für verschiedene Schwerpunkte gibt, wo die Leute direkt mitdiskutieren und mitbestimmen können, wie sich unsere Zukunft gestaltet.“

18. **Stadtgemeinde Kufstein**

Brigitta Klein, Stadträtin der Stadtgemeinde Kufstein: „Unter Mitbestimmung verstehe ich, dass man interessiert ist, Interesse zeigt, bereit ist zuzuhören, mitzugestalten und mitzureden und schlussendlich auch dazu beiträgt, dass man das, was man am Herzen trägt, auch gemeinsam umsetzen kann. Die Chance ist darin, dass Dinge wachsen können, dass sie groß werden, dass Ziele definitiv auch verfolgt werden können,

schlussendlich, dass es dann zum Projektende oder das was man sich vornimmt, dass das auch gelingt und dass es mehr Menschen erreicht, als nur einen allein. Ich bin überzeugt davon, dass Menschen zusammen wachsen, dass aus einem ‚Ich‘ ein großes ‚Wir‘ wird.“

19. Gemeinde Sand in Taufers in Südtirol

Günther Früh, Gemeindeferent der Gemeinde Sand in Taufers in Südtirol, zuständig für den Jugendbereich und den Sport: „Mitbestimmung ist für mich die Möglichkeit, Jugendlichen Raum zu geben, Möglichkeiten zu geben mitzubestimmen, mitzureden, ihre eigenen Ideen einzubringen. Chancen zur Mitbestimmung sind vielfältig, gerade für die Jugend ist es eine Chance in der eigenen Gemeinde, ihre eigene Umgebung mitzubestimmen, so zu beeinflussen, dass es für sie lebenswert ist. Probleme gibt es Mitbestimmung anzukurbeln, Jugendliche zu motivieren und vor allem richtige innovative Methoden zu finden, Jugendliche dazu zu bewegen, sich einzubringen.“

20. Adi Wocelka, Architekt:

„Unter Mitbestimmung verstehe ich als Planer die Zusammenarbeit mit den Betroffenen, so hat es bei mir auch angefangen, dass ich bei städtebaulichen Aufgaben, Platzgestaltung z.B., die Anrainer gefragt habe, weil ich der Meinung war, die verstehen viel mehr von der örtlichen Situation als ich, der dort erst in die Planung eingestiegen ist. Ich sehe große Chancen für eine Verbesserung der Wohnumwelt in der Partizipation und zwar in der Form, dass die Betroffenen mitplanen, weil sie ihre Probleme formulieren könnten auf diese Weise, die ein Planer ja nie erfährt sonst. Sie haben auch eine bessere Ortskenntnis. Also es können damit quasi nicht private Wünsche erfüllt werden, aber es kann sich dadurch die gesamte Umgebung verbessern über dieses Wissen der Anrainer, das wir partizipative Planung nennen uns das kann von der örtlichen Planung in einem Bereich der Stadt bis zur Flächenwidmungsplanung oder Raumplanung gehen. Die Probleme, die ich sehe aus dem Bereich der Planer, das ist die Starrheit mancher Politiker, vor allem auf Grund des überkommenen Stils mancher Bürgermeister als großer Kaiser des Ortes und da gibt es viele, die Angst und Sorge haben, dass sie Macht verlieren, wenn sie die Ortsbewohner mit hinein nehmen, aber wir haben gerade in einer Gemeinde einen Ortsentwicklungsplan mit den Betroffenen gemacht haben und das ist natürlich für einen Bürgermeister wesentlich besser, weil er letztendlich beliebter war.“

21. Jugendzentrum Kufstein

Klaus Weninger, Leiter des Jugendzentrums Kufstein: „Mitbestimmung ist für mich ganz ein wichtiger demokratischer Akt. Es bietet einfach die Möglichkeit, dass ich beim Prozess mitgestalten oder mitwirken kann. Ich sehe viele Chancen, tolle Chancen, die sich da eröffnen, denn nur, wenn ich gefragt werde um meine Meinung, um meine Ideen, dann kann ich auch beim Prozess mitwirken und mitgestalten. Grundsätzlich sehe ich keine Probleme, es wird aber oft aus bestimmten Ängsten Mitbestimmung erst gar nicht ermöglicht, weil daraus oft ein Prozess entsteht, der Arbeit bringt oder auch die Angst, Wünsche nicht erfüllen zu können. Aber ich sehe das nicht so, weil es ist natürlich kein Wunschkonzert, es ist ein dynamischer Prozess und das ist jetzt in dem Fall, was jetzt die Jugend betrifft, ganz eine tolle politische Bildung.“

22. Stadtgemeinde Kufstein, Bereich Umwelt

Stefan Hohenauer, Gemeinderat, Umweltreferent der Stadt Kufstein versteht unter Partizipation folgendes: „Mitbestimmung ist in meinem Bereich ganz ein wichtiges Thema. Mitbestimmung ist für mich ein Ideenbringer, um in der Stadt etwas zu verändern und was zu bewegen ganz im Allgemeinen. Die Chancen sind sehr groß, die Basis ist sehr groß, die Leute müssen nur wollen. Wir wären dazu bereit, wenn die Leute das annehmen und wollen, können wir das gerne umsetzen. Ich sehe das sehr positiv auf jeden Fall. Probleme sind ganz klar im finanziellen Bereich, dass für bestimmte Dinge, Menschen, die damit nichts zu tun haben, einfach nicht wissen, wie viel so etwas kostet und da sind die Grenzen ganz klar. Aber ich denke, dass man das in einem bestimmten Kostenrahmen trotzdem umsetzen kann.“

23. Institut für Erziehungswissenschaft, Universität Innsbruck

Dr. Pier Paolo Pasqualoni erläutert „Mitbestimmung ist eine Art zu Entscheidungen zu kommen, wo eben nicht nur wenige, sondern im Idealfall möglichst viele mitreden und mitentscheiden können. Mitbestimmung heißt eben auch, sich bei Entscheidungen einbringen können und das eigene Umfeld mitgestalten können. Ich sehe Chancen zur Mitbestimmung vor allem im Kleinen, also in manchen Organisationen, wo es Bemühungen gibt auch alle Beteiligten, also alle Mitarbeiterinnen beispielsweise, etwas einbringen zu lassen, ich sehe Chancen auf Gemeindeebene, aber ich sehe relativ wenig

Ansätze über die Gemeindeebene hinaus auch Mitbestimmung zu verwirklichen. Das Problem ist aus meiner Sicht, Ansätze zu finden, die Bereitschaft herbeiführen bei denen, die Entscheidungen treffen, diese Entscheidungen auch mit anderen zu teilen. Das heißt aber auch Macht abzugeben, das heißt auch einen anderen Führungsstil bzw. Leitungsstil zu finden, der schon auch bestimmte Voraussetzungen verlangt, nämlich auch im Bereich sozialer Kompetenz beispielsweise und möglicherweise auch mehr Zeit kostet für die Personen, die Entscheidungen auch im verschlossenen Kämmerlein treffen könnten. Was sie dabei gewinnen können ist allerdings, dass sehr viele neue Perspektiven hinzukommen. Wenn sie sich einlassen auf partizipative Projekte, dass sie nicht an den Leuten vorbeiregieren, dass sie nicht über die Köpfe hinweg regieren, sondern eben tatsächlich im gelungenen Fall bessere Projekte verwirklichen können, die auch passender sind für die Leute, die sie nutzen, sich Tag für Tag in diesen Projekten bewegen.“

24. Tiroler Frauenhaus

Gabi Plattner meint „Mitbestimmung heißt für mich Mitgestaltungsmöglichkeit, aber auch Mitbestimmung, das heißt eine Stimme zu haben und bestimmt auch zu Wort zu kommen, ist wesentlich dafür. Es gibt sehr viel Aufholbedarf zur Mitbestimmung, aber es hat sich doch auch in den letzten Jahren und Jahrzehnten vieles verändert. Wenn ich in unsere Einrichtung schaue, also im Tiroler Frauenhaus, sind Partizipationsmöglichkeiten für die Kinder und Jugendlichen doch sehr zentral. Probleme sehe ich, dass man sich viel mehr Zeit einberaumen muss – es braucht Zeit zum Diskutieren, genügend Zeit auch in einem demokratischen Procedere zu Entscheidungen zu kommen, die Zeitperspektive ist ganz zentral, die Zeitressource.“

Martina Sterzinger erläutert wie folgt: „Mitbestimmung heißt für mich, dass man jemanden Mittel geben muss, überhaupt mitbestimmen zu können, das heißt, man muss jemandem Information zur Verfügung stellen, man muss ihm einen sicheren Rahmen geben, es braucht ganz viele Schritte dahin, dass man überhaupt mitbestimmen kann, um entscheiden zu können, was man überhaupt möchte. Es braucht so etwas wie viele Wegweiser, die das ermöglichen und dann kann man erst mitbestimmen. Ich glaube, es gibt ganz viele Chancen zur Mitbestimmung. Man braucht einfach eine Umgebung, die offen ist dem gegenüber, die Interesse zeigt, wirkliches Interesse, es braucht Aufmerksamkeit um zu bemerken, wo schon erste Ansätze von Mitbestimmung vorhanden sind. Die Aufmerksamkeit ist die Basis des Ganzen. Problematisch ist, dass die Menschen nicht gewöhnt sind, mitzubestimmen zu dürfen überhaupt. Gerade, wenn man mit Kindern und Jugendlichen zusammen arbeitet: die denken oft gar nicht

daran, dass es so etwas geben könnte. Man muss das irgendwo lernen und ein Umfeld bekommen, dass man sieht, dass das überhaupt möglich ist.“

25. Jugendumweltgruppe „Generation Earth Tirol“

Nathan Spees und Sophia Paul (WWF): „Unsere Jugendlichen sind mit dabei bei unseren Planungsprozessen. Ich komme nicht als ein Erwachsener rein und sage: ‚So, das machen wir!‘, sondern wir bauen das wirklich von Grund auf. Das ist meiner Meinung nach das Wichtigste. Ich finde auch in der Bildung sollte es die Möglichkeit geben, zu sagen, was man lernen möchte. Man kommt immer als ein Außenseiter und sagt: ‚Das musst du lernen und das musst du lernen‘, aber wir haben auch die Chance, unsere Zukunft selbst zu gestalten. Das größte Problem ist, dass das zeitintensiv ist, mitzubestimmen, dass man seine Freizeit opfern muss um mitzubestimmen und dass sich da viele Leute nicht die Zeit nehmen wollen um mitzubestimmen, sich zu engagieren. Es ist auch die Angst, von der Kontrolle los zu lassen. Viele Leute meinen, sie müssen perfekt sein und es müssen alle im Rahmen bleiben. Das wichtige ist, dass die Leute immer wieder einmal die Chance haben und das kann manchmal ‚messi‘ sein, aber man kann nicht einfach von A nach B gehen. Manchmal kommt man überhaupt nicht nach B, sondern nach C. Manche haben Angst, wenn das nicht komplett geplant ist, dass das gefährlich ist. Das ist aber nicht das Leben.“

26. Jugendbeirat, Pfadfinder

Für Elena Alberti gilt: „Partizipation ist für mich mehr als Mitbestimmung, das ist mitreden, mitgestalten. Partizipation ist für mich nicht ein Instrument, welches ein paar Politiker einsetzen, damit sie im Trend der Zeit sind, Partizipation ist für mich eine Lebenseinstellung, die alle betreffen kann. Ich finde es ist eine gute Möglichkeit, dass man die Eigenverantwortung stärkt, dass jeder in seinem Lebensumfeld das so gestalten kann, wie er das möchte, wie er sich das vorstellt und auch Verantwortung für andere übernimmt. Ich sehe ein Problem mit Pseudopartizipation, die es oft gibt, mit z.B. Schulparlamenten, wo Schülerinnen aufgezwungen bekommen, dass sie ein Schulparlament machen und sich irgendetwas überlegen müssen und dann demotiviert werden.“

27. Verein Zugpferd, Verein zur Unterstützung ganzheitlicher Perceptionsförderung Erwachsener

Gerda S. Wagner, „Mitbestimmung heißt für mich auch in erster Linie wahrnehmen können, was das Gegenüber möchte, was das Gegenüber sich denkt und mitbestimmen heißt immer einen Konsens finden. Das ist für mich ganz etwas Wichtiges. Ich sehe sehr gute Chancen, vor allem, wenn es produktive Gespräche gibt und wenn Menschen zueinander finden, sich begegnen, miteinander Probleme erörtern, dann gibt es gute Möglichkeiten zu diesem Konsens zu finden. Es gibt natürlich die Verschiedenheit der Meinungen in den Köpfen und gerade das macht das Ganze so spannend, aus dieser Verschiedenheit kommt so viel Fruchtbare, so viel Chance, so viel Neues und so viel Tolles, das man noch entwickeln kann.“

28. Politisches Bildungsprojekt (PoBi)

Victoria Weber, Vereinsobfrau und Projektleiterin meint: „Mitbestimmung heißt, dass man einerseits mitreden kann und andererseits irgendetwas bewegen und verändern kann. Chancen gibt es vor allem für junge Leute genug. Man muss die jungen nur animieren und ihnen die Möglichkeit dazu geben.“

29. Stadt Wörgl

Klaus Ritzer, Verein Community, Jugendkoordinator der Stadt Wörgl meint: „Mitbestimmung sehe ich einerseits als Haltung, wo eine Gemeinde, eine Einrichtung so agiert, dass sie die verschiedenen Zielgruppen miteinbezieht und wirklich ernst nimmt und auf Augenhöhe kommuniziert. Ich sehe sehr viele Chancen, wenn ich Zielgruppen einlade, mitzuarbeiten mitzuentwickeln, mitzubestimmen, sehe ich die Chance darin, dass viele Ideen, viele Möglichkeiten, Ressourcen, Kompetenzen zusammen kommen und eigentlich sehe ich es als die größere Gefahr an, das nicht zu tun.“

30. Schlussfolgerung

Die oben angeführten Aussagen geben exemplarisch die Bandbreite von Meinungen zu „Partizipation“ wider, die es in Tirol gibt. Bei der Veranstaltung „Lange Nacht der Partizipation“ von der NGO „mitbestimmung.cc“ werden AkteurInnen jährlich vernetzt. Auch von Seiten des Landes Tirols gibt es einen Fokus zu „Partizipation“ (die partizipa-

tive Jugendstudie des Landes Tirol und das Projekt „mittuan“ des Landes Tirols), Die Jugendbeteiligungsstelle in der Stadt Innsbruck und die Jugendbeteiligungsszene dort sowie die Stabstelle für die Lokale Agenda mit dem Projekt Lokale Agenda U21, das Familien-Audit mit Georg Mahnke, das Mitbestimmungsprojekt in Mieming sind weitere Beispiele. Interessierte an diesen Projekten können sich an Dr. Peter Egg (mitbestimmung@aon.at) wenden.

Direkte Demokratie und BürgerInnenbeteiligung in der Europaregion

Fulvio Cortese*

* Professor (*professore associato*) für Verwaltungsrecht an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Trient. Der Autor dankt Elisabeth Alber für die Übersetzung aus dem Italienischen.

Welche Bedeutung hat die BürgerInnenbeteiligung im Allgemeinen?

Vorab muss klargestellt werden von welcher Form von Partizipation man spricht, um hervorzuheben, dass BürgerInnenbeteiligung nicht nur auf Kanäle repräsentativer Demokratie begrenzt ist. Der Bürgerschaft wohnt nämlich auch eine administrative und soziale Dimension inne. In diesem Sinne spielt Partizipation unter verschiedenen Gesichtspunkten eine zentrale Rolle. In erster Linie äußert sich Partizipation in der Ausgestaltung und Ausübung von Volkssouveränität. Partizipation ist auch *das* konkrete Laboratorium, in welchem BürgerInnen sich ihrer Rolle als Teil einer bestimmten Gemeinschaft bewusst werden. Mittels dieser Auffassung ermöglicht Partizipation die Demokratisierung aller Ausformungen der Regierungstätigkeit in Bezug auf das Gemeinwohl. Gleichzeitig ist Partizipation auch Mittel zum Zweck. Entscheidungsfindungsprozesse sowie die strukturelle Ausgestaltung der Institutionen können mit einem Mehr an Partizipation an Legitimation gewinnen. Allerdings nur unter der Voraussetzung, dass Partizipation als Ressource angesehen wird und nicht als Instrument hinsichtlich schon vereinbarter Lösungsansätze. Das Partizipationspotenzial ist auf lokaler Ebene am größten, da dort die Distanz zwischen Regierenden und Regierten am geringsten ist. Daher ist es kein Zufall, dass der Partizipation in der „Europäischen Charta der Kommunalen Selbstverwaltung“ des Europarates besondere Bedeutung zugeschrieben wird. Die Charta ist seit 1988 in Kraft und wurde 1987 von Österreich und 1990 von Italien ratifiziert. Das Thema der Partizipation darf auch aufgrund des folgenden Grundes nicht vernachlässigt werden: die Korrelation zwischen BürgerInnenbeteiligung und lokaler Ebene ist das beste Gegenmittel zur heutigen Tendenz, die Autonomie und den Raum der demokratischen Entscheidungsfindung auf einen rein ergebnisgesteuerten und auf Leistungsfähigkeit ausgerichteten Diskurs zu reduzieren.

Worin unterscheiden sich Tirol, Südtirol und Trentino, wenn es um die BürgerInnenbeteiligung geht?

Die Frage ist weniger naiv als sie erscheinen mag. Einerseits bestehen sicherlich Unterschiede rechtlicher und allgemeiner Natur zwischen den Formen institutionalisierter Partizipation im Land Tirol und in den Autonomen Provinzen Bozen und Trient. Andererseits muss man sich jedoch fragen, ob diese Unterschiede wirklich maßgeblich sind, da die BewohnerInnen aller drei Länder sich schon immer der Wichtigkeit öffentlicher Entscheidungsfindungsprozesse und der Rolle, welche die Zivilgesellschaft in je-

nen spielen kann, bewusst war. Es handelt sich nämlich um Gebiete, in denen die gemeinsame Nutzung bestimmter Güter und öffentlicher Räume aufgrund historischer Gegebenheiten als bürgerliche Pflicht empfunden wird. Ausgehend von einem solchen Nährboden und auf ihn aufbauend, können die Unterschiede rechtlicher Natur überwunden werden. Außerdem gilt: der Großteil rechtlicher Unterschiedlichkeiten wird schwindend gering, wenn man sich auf die lokale Ebene bezieht. Denn auf lokaler Ebene sind die Rechtsinstitute partizipativer Demokratie gar nicht so unterschiedlich ausgestaltet. Ebenso nimmt in Bezug auf die lokale Ebene die Selbstverwaltung einen großen Stellenwert ein, welche, aus vergleichender Sicht, eher als relativ homogen betrachtet werden kann als die Auslegung von Autonomie und Partizipation auf der übergeordneten, regionalen Ebene. Denn, der Partizipation wohnt eine sogenannte „*bottom-up*“ Dimension inne, welche ihren institutionellen „*top-down*“ Ausgestaltungen vorgeht und für deren Wirksamkeit ausschlaggebend ist.

Welchen Stellenwert messen die drei Euregioländer der BürgerInnenbeteiligung bei?

Die Europaregion als Institution (d.h. der EVTZ) ist ein idealer Ort für eine effiziente Koordinierung vieler Politiken, die die jeweiligen Protagonisten der Gebiete ins Leben riefen, also die des Landes Tirols und der Autonomen Provinzen Trient und Bozen. In dieser Hinsicht können ihre Organe und ihre Verwaltungsstruktur in kurzer Zeit eine privilegierte Plattform für die Ausarbeitung gemeinsamer Initiativen und die Verwaltung gemeinsamer Agenden darstellen. Dennoch, oder vielleicht gerade deswegen, läuft man Gefahr, dass eine solche Institution die klassische Regierungsform jener Gebietskörperschaften, von denen sie selbst aus der Taufe gehoben wurde, übernimmt und stärker ausprägt. Die wahrhaftige und eigentliche Herausforderung für die Europaregion bezieht sich deshalb auf die Zivilgesellschaft und besteht in der Förderung des Bewusstseins einer euroregionalen Bürgerschaft. Jene Bürgerschaft existiert zum Teil schon aufgrund der Europäisierung und der zahlreichen europäischen Rechtsvorschriften. Gleichsam bedeutend und parallel hierzu ist die Schaffung und Förderung sogenannter „kreativer Möglichkeiten“, d.h. die Ausarbeitung neuer euroregionaler Praktiken und Agenden, in welcher die euroregionale Bürgerschaft aufgehen kann. Eine Weichenstellung zu mehr Partizipation bedeutet auch, dass man Entscheidungsfindungsprozesse schafft, die offen sind für Neues.

Welche Perspektiven gibt es in der Europaregion für die BürgerInnenbeteiligung?

Welche Werkzeuge der Umsetzung von BürgerInnenbeteiligung sind denkbar?

Ist es möglich, die rechtlichen Rahmenbedingungen in der Europaregion anzugleichen?

Ich möchte diese Fragen bündeln und wie folgt beantworten. Damit Partizipation in der Europaregion echte Zukunftsaussichten hat, bedarf es einer Reihe geeigneter Instrumente und einer kohärenten Anpassung des rechtlichen Rahmens. In meinen Augen kann BürgerInnenbeteiligung besonders in drei Bereichen zu bedeutsamen Ergebnissen führen:

Sehr wichtig ist zunächst die schon genannte Korrelation zwischen Partizipation und Autonomie auf lokaler Ebene, d.h. auf Gemeindeebene. Eine Möglichkeit, um die Gemeinden auf ihre historisch bedeutsame und ihrer Natur inhärenten Funktion als Wächter des öffentlichen Raums wieder aufmerksam zu machen und jene aufzuwerten, besteht in der Ausgestaltung und im verstärkten Einsatz partizipativer Formen in Bezug auf die Instandhaltung und dem Management öffentlicher urbaner Güter. Viele italienische Gemeinden (darunter auch Trient) folgen diesem Ansatz, der vom Verein Lab-sus (www.labsus.org) und der Stadt Bologna ins Leben gerufen wurde.

Im Übrigen könnten die Ergebnisse solcher Erfahrungen auch Mittel zum Zweck für die Erschaffung eines Modells der euroregionalen Bürgerschaft sein. Außerdem wären sie hilfreich für die Grundsteinlegung von Orten der Zusammenarbeit, zwischen den verschiedenen Lokalgemeinschaften mit den autochthonen Minderheiten und mit den sogenannten neuen Minderheiten.

Auch kann die Europaregion sich besonders im Bereich der politischen Partizipation im engeren Sinne einsetzen, d.h. in Bezug auf die politische Partizipation und die Instandhaltung des Verhältnisses zwischen den BürgerInnen, der FunktionärInnen und der Regierungsorgane. Sie schafft dies dank der gesetzgeberischen Hoheiten die die drei Landesteile kennzeichnet. Warum sollte nicht auch in der Autonomen Provinz Bozen und im Land Tirol die praktische Umsetzung von Instrumenten partizipativer und direkt-demokratischer Natur nach dem Trentiner Modell, welches derzeit im Landtag diskutiert wird, andenkbar sein? Details sind einsehbar unter https://democraziadirettatrento.files.wordpress.com/2012/04/ddl-_versione-finale.pdf.

In Bezug auf Partizipation könnte am einfachsten und interessantesten die Einrichtung verschiedener Formen öffentlicher Debatten sein, welche bei Projekten mit großer sozialer, wirtschaftlicher, territorialer und umwelttechnischer Relevanz durchgeführt werden. Jedoch sind die Vorschläge zur Einführung verschiedener Formen von Volksabstimmungen (einführende oder bestätigende Volksabstimmung) nicht weniger relevant. Für die Europaregion ist die Wahl einer gemeinsamen Methode auch in Bezug auf die Verfahren auf Regierungsebene eine sehr kohärente. Dies deshalb, weil deren konstituierende Gebietskörperschaften Föderalismus sowohl als Organisationsstruktur als auch als pluralistisches Entscheidungsfindungsmodell als Ideal ansehen.

Eine weitere Form der Partizipation ist jene kognitiver und projektbezogener Art, welcher sich die Organe des EVTZ direkt annehmen können. Die Europaregion kann Ort werden für eine offene und partizipative Ausarbeitung von Projekten, Modellen und Initiativen, welche sich die Autonome Provinz Trient, die Autonome Provinz Bozen und das Land Tirol eigen machen können für die Implementierung der jeweiligen Politiken (in erster Linie für jene im Bereich des Sozialen). Dieselbe Methode könnte in Bezug auf die Ansammlung von Informationen und Parametern nützlich sein hinsichtlich der Evaluierung der soeben genannten Politiken. In dieser Weise könnte die Europaregion als Institution Dreh- und Angelpunkt für eine effiziente und tiefgehende Koordinierung sein. Dies erfordert keine besonderen Eingriffe in Bezug auf die rechtlichen Rahmenbedingungen und fußt auf dem Gemeingut der Erkenntnisse, welche Frucht der gesamten euroregionalen Gemeinschaft sind. Verfahrensrechtlich könnte die Auswahl und die Verwaltung eines solchen Vermögens von den Wissenschaftseinrichtungen des Territoriums geregelt und begleitet werden.

Auf welchem Stand sehen Sie die BürgerInnenbeteiligung in der Europaregion in fünf Jahren?

Solche Einschätzungen sind immer schwer zu tätigen. Oft sind sie den Gefahren ausgesetzt, Ausdruck persönlicher Überzeugung zu sein, d.h. der Person, die sich gerade dazu äußert. Wahrscheinlich wird sich die Möglichkeit eines gemeinsamen Vorsatzes für ein Mehr an Partizipationsaufwertung rasch auch praktisch zeigen. Es wird das Ergebnis sein von zunehmender Integration. Jene ergibt sich aus dem Austausch von Expertise und AkteurInnen des öffentlichen und privaten Bereichs (ArbeiterInnen, StudentInnen und DozentInnen jeglicher Schulstufe und jeglicher Bildungseinrichtung, Firmen, FreiberuflerInnen ...). In fünf Jahren stelle ich mir also eine euroregionale Zivilgesellschaft vor, die viel sichtbarer ist als jetzt und die auch unabhängig ist von An-

reizen und operativen Ansätzen seitens des Büros der Europaregion, mögen diese Vorschlagscharakter haben oder Ideen aus der Bevölkerung aufnehmen. Die Modalitäten (partizipative oder auch nicht), mit denen man versucht die Ausgestaltung von Politiken und Institutionen in Bezug auf das Aufkommen einer euroregionalen Öffentlichkeit anzupassen, werden sehr aussagekräftig sein hinsichtlich des Ausmaßes an Sensibilität mit dem die Europaregion imstande war, die Herausforderung eines solchen natürlichen Prozesses sozialen Austausches zu schaffen.

Direkte Demokratie und BürgerInnenbeteiligung in der Europaregion

Sabina Frei*

* Sprecherin des "Netzwerk für Partizipation - Rete per la Partecipazione", Begleiterin von Partizipationsprozessen in Institutionen und Organisationen, wissenschaftliche Mitarbeiterin in partizipativen Forschungsprojekten an der Freien Universität Bozen.

Welche Bedeutung hat die BürgerInnenbeteiligung im Allgemeinen?

Demokratie wird durch Beteiligungsprozesse für Menschen (er)lebbar. Dies gilt selbstverständlich auch für Beteiligung an Wahlen und direktdemokratischen Abstimmungen, wird bei deliberativen Prozessen jedoch weitaus umfassender möglich. Allein die Frage danach, wer sich beteiligen kann ist bei den ersten beiden Beteiligungsformen eingeschränkt: es handelt sich um wahlberechtigte BürgerInnen, das schließt Minderjährige und Menschen mit einer anderen Staatsbürgerschaft aus. Die Tatsache, dass über 16jährige sich an einigen Abstimmungsverfahren und EU-BürgerInnen unter bestimmten Umständen an Gemeinderatswahlen beteiligen können, schwächt diese Aussage ab, ändert aber substantiell wenig.

Die Bedeutung deliberativer Verfahren liegt in ihrem inklusivistischen Potential. Von gesellschaftlichen und politischen Prozessen Betroffene zu Beteiligten an deren Gestaltung zu machen, das wird durch zielgruppendifferenzierte Beteiligungsverfahren möglich.

Worin unterscheiden sich Tirol, Südtirol und Trentino, wenn es um die BürgerInnenbeteiligung geht?

Ich kenne die Situation in Tirol und im Trentino nicht ausreichend, um darauf eine fundierte Antwort geben zu können. Südtirol unterscheidet sich von seinen Nachbarregionen allerdings in einem Punkt ganz wesentlich: Wir leben in einem Land institutionalisierter Mehrsprachigkeit, das stellt Beteiligungsprozesse vor zusätzliche methodische Herausforderungen, denen nicht einfach nur durch mehrsprachig moderierte Veranstaltungen begegnet werden kann. Zugangschancen zu Beteiligung ermöglichen, bedeutet sehr differenziert auf die jeweiligen Teilnehmenden einzugehen, das geht über Sprache hinaus und muss deren jeweiligen kulturellen Hintergrund mit berücksichtigen. Das gilt für deutsch-, italienisch-, ladinisch- und anderssprachige Menschen, die in unserem Land leben, gleichermaßen.

Welchen Stellenwert messen die drei Euregioländer der BürgerInnenbeteiligung bei?

Vor dem Hintergrund eines gegenüber institutionalisierten Formen der Politik teils diffusen, teils sich sehr spezifisch gegen einzelne Vorkommnisse und AkteurInnen

richtenden Misstrauens der BürgerInnen, nimmt Partizipation einen zunehmend höheren Stellenwert ein. Deliberative Prozesse sind eine Chance, Vertrauen wieder zu gewinnen, allerdings auch, es definitiv zu verspielen, wenn sie als Alibi missbraucht werden. Der Vorschlag, in Südtirol für die Überarbeitung des Autonomiestatuts einen Konventsprozess zu initiieren, der umfassende Beteiligungsverfahren vorsieht, darf als Zeichen für ein erneuertes Politikverständnis gewertet werden, das rein expertokratische Logiken überwindet und BürgerInnenbeteiligung als einen Baustein der Demokratie (an)erkennt.

Welche Perspektiven gibt es in der Europaregion für die BürgerInnenbeteiligung?

BürgerInnenbeteiligung steht in einer engen Wechselwirkung mit Prozessen der Identitätsbildung und dem Zugehörigkeitsgefühl zu Gemeinschaften. Soll die Europaregion jenseits formaler Strukturen auch eine gelebte Gemeinschaft der Menschen werden, so kann dies unter anderem auch über gemeinsam gestaltete deliberative Prozesse zu grenzüberschreitenden Fragestellungen passieren. Gerade auch, wenn es sich um heiße Eisen oder hochsensible Problematiken, wie es beispielsweise der Transit oder Migrationsbewegungen sind, handelt. Wenn entsprechende Rahmenbedingungen garantiert sind und eine umsichtige methodische Gestaltung stattfindet, ermöglicht Deliberation einen konstruktiven, nach Lösungen suchenden Austausch zwischen Menschen.

Welche Werkzeuge der Umsetzung von BürgerInnenbeteiligung sind denkbar?

Für Südtirol stehen zwei große Chancen im politischen Raum: die Verankerung deliberativer Grundsätze und Verfahren im neu entstehenden Gesetz zur BürgerInnenbeteiligung und die konkrete Erfahrung von breit angelegter Deliberation im Konventsprozess zur Neugestaltung des Autonomiestatuts. In einem Landesgesetz zur BürgerInnenbeteiligung sollten unterschiedliche Ebenen (Gemeinde-, Bezirks- oder Landesebene), unterschiedliche Anlässe (Großprojekte, Reformen in gesellschaftlich relevanten Bereichen etc.), unterschiedliche Instrumente (BürgerInnenrat, öffentliche Debatte, Deliberative Polling, aber auch Open Spaces und Zukunftskonferenzen etc.), unterschiedliche PromotorInnen (politische Organe und/oder Mandatäre sowie Interessensverbände und BürgerInnen) und unterschiedliche AkteurInnen (gesamte Bürger-

Innenschaft, einzelne jeweils betroffene Personengruppen etc.) Berücksichtigung finden. Der Autonomiekonvent kann für Südtirol zu einem ersten Meilenstein in der Erprobung komplexer Partizipationsverfahren werden. In diesem Rahmen können breit angelegte offene Veranstaltungen, wie es beispielsweise Open Spaces sind, die vorwiegend der Sensibilisierung sowie der Sammlung und ersten Diskussion von Themen und Fragestellungen dienen, mit Themen vertiefenden, einzelnen Zielgruppen angepassten Workshops verknüpft werden, um schließlich in einem nach repräsentativen Kriterien zusammengesetzten BürgerInnenforum zu münden.

Ist es möglich, die rechtlichen Rahmenbedingungen in der Europaregion anzugleichen?

Die Antwort auf diese Frage überlasse ich den RechtswissenschaftlerInnen. Offensichtlich ist, dass sich alle drei Länder der Europaregion auch mit grenzüberschreitenden Herausforderungen auseinandersetzen und diese gemeinsam bewältigen müssen. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit Partizipation als grenzüberschreitendes Projekt zu verstehen und anzugehen.

Auf welchem Stand sehen Sie die BürgerInnenbeteiligung in der Europaregion in fünf Jahren?

Ich möchte es als Vision (nicht als Utopie!) formulieren: Beteiligungsprozesse werden in fünf Jahren selbstverständlicher Teil der Politik sein und neben direktdemokratischen und repräsentativen Verfahren das Demokratiepuzzle vervollständigen.

Wenn sie nicht als Alibi missbraucht werden, wohnt Partizipationsverfahren die Chance inne, aktuell von politischen Aushandlungs- und Entscheidungsprozessen ausgeschlossene Bevölkerungsgruppen anzusprechen und sie (wieder) in die Gestaltung des Gemeinwesens einzubinden. Was sich, nebenbei, auch positiv auf das Vertrauen in die repräsentative Demokratie und die Beteiligung an Wahlen und Abstimmungen niederschlägt. Das könnte dazu beitragen, einen für die soziale Kohäsion fatalen Teufelskreis zu unterbrechen: die sinkende Wahlbeteiligung bestimmter Bevölkerungsschichten führt dazu, dass sie für politische Parteien unattraktiv werden und ihre Anliegen und Bedürfnisse zunehmend aus den politischen Agenden verdrängt werden, was sich wiederum auf deren (Nicht-)Wahlverhalten niederschlägt.

Direkte Demokratie und BürgerInnenbeteiligung in der Europaregion

Günther Pallaver*

* Univ.-Prof.DDr. am Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck.

Welche Bedeutung hat die BürgerInnenbeteiligung im Allgemeinen?

Grundsätzlich kann man sagen, dass Partizipation, direkte Demokratie und BürgerInnenbeteiligung eine ganz zentrale Dimension jeglicher Demokratie darstellen. Unbestritten ist, dass jedes politische System eine Korrektur von unten braucht. Insbesondere sehen wir, dass durch den Erosionsprozess der Bindekraft traditioneller Parteien die Bürger und Bürgerinnen das Zepter wieder selbst in die Hand nehmen. Das sehen wir auf den unterschiedlichen Ebenen: es gibt Initiativen auf europäischer, auf staatlicher, auf regionaler und auf kommunaler Ebene. In solch einen Kontext ist auch die Europaregion einzuordnen.

Worin unterscheiden sich Tirol, Südtirol und Trentino, wenn es um die BürgerInnenbeteiligung geht?

Wir sehen, dass die Regelungen zu Partizipation in den Gebietskörperschaften der Europaregion unterschiedlich ausgestaltet sind. So gibt es im Bundesland Tirol auf regionaler Ebene zum Beispiel die beratende Volksabstimmung, aber nicht die einführende oder aufhebende. Deshalb spricht man in Tirol von einem Defizit der direkten Demokratie. In der Region Trentino-Südtirol regeln das Autonomiestatut und das Gesetz aus dem Jahr 1993 die Ausgestaltung von Partizipation im Sinne direkter Demokratie. So sind Formen direkter Demokratie auf kommunaler Ebene vorgesehen, aber auch Formen deliberativer Demokratie (ausgehend von BürgerInnenversammlungen).

Im Trentino gibt es ein Volksbegehren für mehr direkte Demokratie. Der Entwurf zu diesem Vorschlag liegt nun im Trentiner Landtag und wird dort behandelt. Möglicherweise wird dieser Vorschlag demnächst auch ins Plenum kommen. Ähnliches gilt auch für Südtirol. Dort gibt es eine Initiative für mehr Demokratie, die schon seit vielen Jahren an diesen Fragestellungen arbeitet. Sowohl im Trentino als auch in Südtirol gibt es eine starke Einbindung der BürgerInnen bei der Ausarbeitung dieser Gesetze. Zusammenfassend kann man also sagen, dass BürgerInnenbeteiligung ein ganz zentrales Moment in der Demokratie ist, welche die Legitimation eines politischen Systems fördert und festigt und somit auch die Distanz zwischen der Zivilgesellschaft und den Eliten der repräsentativen Demokratie verringert.

Welchen Stellenwert messen die drei Euregioländer der BürgerInnenbeteiligung bei?

Was die Europaregion betrifft, so sollte man sich nicht auf die formelle Ebene fokussieren, die sicherlich Hürden darstellt. Es gibt auch informelle Formen der Partizipation. Denken wir zum Beispiel an die Möglichkeit des Petitionsrechtes. Auch ist vorstellbar, dass in den drei Gebietskörperschaften Formen deliberativer Demokratie verstärkt eingesetzt werden. Solche Formen der Partizipation können Kanäle für die Schaffung einer euroregionalen Öffentlichkeit begünstigen. Auch können so Plattformen für Diskussionen geschaffen werden. Erinnert sei an die digitale Partizipation (*e-voting* und *e-government*).

Welche Perspektiven gibt es in der Europaregion für die BürgerInnenbeteiligung?

Innerhalb der Europaregion herrscht sicherlich eine positive Stimmung in Bezug auf Instrumente direkter und deliberativer Demokratie vor, gerade weil die Zivilgesellschaft mehr Partizipation einfordert.

Welche Werkzeuge der Umsetzung von BürgerInnenbeteiligung sind denkbar?

In der Zukunft wird es wichtig, neue Formen einer direkteren Partizipation zu schaffen. Jene sollten auf digitale Kommunikation fußen. Dies aus dem Grund, dass mittelfristig die rechtlichen Hürden in den drei Gebietskörperschaften der Europaregion schwer zu überwinden sein werden. Deshalb denke ich weniger an eine Angleichung der Regelwerke und mehr an die Schaffung informeller Partizipationsmöglichkeiten, welche ohne komplizierte Verfahren und zusätzliche Gesetzgebung durchgeführt werden können (*e-government*, *e-voting* und digitale Plattformen).

Ist es möglich, die rechtlichen Rahmenbedingungen in der Europaregion anzugleichen?

Die Frage der Angleichung der gesetzlichen Lage hängt natürlich von verschiedenen Faktoren ab. Zum Beispiel von den gesetzgeberischen Kompetenzen, die den Gebietskörperschaften zustehen. Diese sind in Bezug auf die Region Trentino-Südtirol im Jahr

1993 in puncto direkter Demokratie erweitert worden, im Gegensatz zu Tirol. Was die Angleichung der Gesetzeslagen betrifft bin ich eher skeptisch. Derzeit sollte die Frage nicht heißen inwiefern rechtliche Rahmenbedingungen angeglichen werden können, sondern vielmehr inwiefern der Wille besteht, informelle Partizipationsmöglichkeiten einzuführen. So wäre es innerhalb der Europaregion sehr wichtig, sich zu Themen gemeinsam zu äußern, unter substanzieller Einbindung der Zivilgesellschaft.

Auf welchem Stand sehen Sie die BürgerInnenbeteiligung in der Europaregion in fünf Jahren?

Fünf Jahre sind in der heutigen schnelllebigen Zeit ein langer Zeitraum. Ich kann mir durchaus vorstellen, dass vor allem im informellen Bereich mittels der neuen digitalen Kommunikationskultur ein Mehr an politischer Partizipation stattfinden wird, eben unter zunehmender Einbindung der Zivilgesellschaft. Sicherlich wäre diese Einbindung wirksamer wenn die politischen Eliten von ihr überzeugt sind und sie als einen inhärenten Teil von Entscheidungsfindungsprozessen ansehen.

POP! Gruppe in Bozen

**BürgerInnenbeteiligung: Ein praktischer Leitfaden für die
Gemeinden in Südtirol**

Ergebnisse der POP! TeilnehmerInnen in Bozen
(*Isabel Gallmetzer, Tommaso Grugnetti, Valentino Liberto, Michele Matejka,
Marialaura Moschella, Fabian Pedrotti, Marlene Pernstich, Hannes Prenner,
Daniel Russo, Guido Schmalzl, Alessio Tomelleri, Andrej Werth*)

Die Gruppe POP! der Autonomen Provinz Bozen beschäftigt sich während des Projektes „POP! Paths of Participation!“ mit der Erstellung eines Leitfadens über die partizipative Demokratie für die kommunale Ebene der Autonomen Provinz Bozen. Es folgt ein Auszug dieses Leitfadens (Einführung; Repräsentative und partizipative Demokratie in Südtirol: komplementäre Instrumente; Direkte und partizipatorische Demokratie in Südtirol: komplementäre Instrumente; Bürgerrat und Schlussfolgerungen).¹

1. Einleitung

1.1. Partizipative Demokratie: Mehr Beteiligung an Öffentlichen Entscheidungsfindungsprozessen

Das demokratische System hat im Laufe seines Entwicklungsprozesses unterschiedliche Ausprägungen angenommen, wobei aktuell die repräsentative Demokratie als die gängigste Form gilt. Aufgrund einer sich ausdifferenzierenden Gesellschaft, deren politische Repräsentation sich immer komplexer gestaltet, sowie angesichts der Kritik an einem deutlichen Demokratiedefizit innerhalb öffentlicher Institutionen und lokaler Verwaltungen gibt es ein zunehmendes Interesse an innovativen Instrumenten und Methoden für eine demokratischere Gestaltung der Machtausübung. Im Klartext: Das Verlangen nach demokratischer Beteiligung seitens der BürgerInnen nimmt aktuell beobachtbar zu. Im Zentrum der Kritik stehen dabei, neben der häufig konstatierten Legitimationskrise der politischen Organe und Institutionen, die gewohnten Regelungsmechanismen repräsentativer und direktdemokratischer Natur.

Parallel zu diesen Dynamiken entsteht so ein neues Verständnis von Demokratie, jenes der Partizipation. Partizipative Demokratie bedeutet dabei nicht die Aushöhlung oder gar Abschaffung der gegebenen Entscheidungsmechanismen, sondern vielmehr ihre Festigung auf Basis neuer Formen von Beteiligung. Das Ziel ist folglich die wirkungsvollere Beteiligung der Bevölkerung bereits in den ersten Phasen öffentlicher Entscheidungsfindungsprozesse, um Entscheidungen und Beschlüsse mit wesentlichen Auswirkungen auf die Gesellschaft der Allgemeinheit zugänglicher zu machen.

1 Ein Dank geht an alle Personen, Einrichtungen und MitarbeiterInnen, die das Projekt mit Inhalten fütterten und dem Produkt ermöglichten, zur Realität zu werden: Ulrich Veith (Bürgermeister von Mals), Andreas Schatzer (Bürgermeister von Vahrn und Präsident des Konsortiums der Südtiroler Gemeinden), Weigh Station for Culture, Daniele Marchi und die MitarbeiterInnen der Wissenschaftskommunikation der EURAC.

Gemäß der partizipativen Demokratie würde also das starre Mehrheitsprinzip abgeschwächt. Diese Neuorientierung des gesellschaftlichen Demokratieverständnisses würde auch den individuellen Ideen und Argumenten der BürgerInnen mehr Wert beimessen und diese somit wieder in den Mittelpunkt der öffentlichen Entscheidungen rücken.

Der Ansatz der BürgerInnenbeteiligung birgt also die vielversprechende Möglichkeit in sich, einen intensiveren sozialen Zusammenhalt zu schaffen. Er würde darüber hinaus dazu führen, dass Bevölkerung und Institutionen bei der öffentlichen Entscheidungsfindung verstärkt interagieren. Durch die Einbindung der BürgerInnen in die Entscheidungen der öffentlichen Verwaltung würde deren politisch-administratives Handeln auch an Akzeptanz gewinnen.

1.2. Die drei Bedeutungen Partizipativer Demokratie: Für die Bürgerinnen, für die Institutionen und für eine neue Regierungsmethode

Die gesellschaftliche Bedeutung partizipativer Demokratie lässt sich anhand dreier Aspekte aufzeigen, die mittels dreier Verfassungsbestimmungen dargestellt werden können.

Der erste Aspekt bezieht sich auf die politisch-wirtschaftliche und soziale Solidarität gemäß Art. 2 der italienischen Verfassung. Demnach ist jede Einzelperson dazu aufgerufen, aktiv nach allgemeinem Wohlstand zu streben und Gemeingüter zu schützen. Die Beteiligung an öffentlichen Entscheidungsfindungsprozessen wird somit zu einer solidarischen Pflicht jeder Einzelperson.

Der zweite Aspekt bezieht sich auf Art. 3 Abs. 2 der italienischen Verfassung. Der entsprechende Passus sieht vor, dass öffentliche Institutionen dafür Sorge zu tragen haben, dass der Entfaltung der menschlichen Persönlichkeit sowie der Teilhabe an der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gestaltung des Landes nicht nur nichts im Wege stehen darf, sondern allfällige Hindernisse auch ausgeräumt gehören.

Drittens kann die partizipative Demokratie sogar als Vermittlerin des horizontalen Prinzips der Subsidiarität gemäß Art. 118 der Verfassung betrachtet werden. In diesem Fall wären die BürgerInnen die Verwalter des öffentlichen Interesses, während die Gemeinden, Provinzen und Regionen sich erst als zweite Instanz einschalten würden. Dies wenn die Öffentlichkeit das öffentliche Interesse effizienter als die *private Hand* steuern kann. Vor dem Hintergrund dieser Überlegungen kann man hinsichtlich der

partizipativen Demokratie auch von einer innovativen und *echten Regierungsmethode* sprechen.

1.3. Die Instrumente der Partizipativen Demokratie: Governability in Südtirol

Die Anwendung von Formen partizipativer Demokratie erfolgt in der Praxis durch spezifische *Instrumente*, die konkrete Lösungsansätze hinsichtlich des Demokratisierungsbedarfs bei Entscheidungsfindungsprozessen bereithalten.

Dabei stellt sich natürlich die Frage, wie und wo diese Instrumente zur Anwendung gelangen können. Innerhalb der politischen Eliten in Südtirol besteht durchaus ein Bewusstsein darüber, dass bei Entscheidungen wie beispielsweise dem Bau einer neuen Seilbahn oder dem Verbot von Pestiziden gesellschaftliche Reibungsflächen entstehen, die zu Unzufriedenheit innerhalb der Bevölkerung führen können. Diese Unzufriedenheit kann sich unter Umständen auch in Form sozialer oder politischer Konflikte artikulieren, die – wenn sie nicht gelöst werden – kurzfristig zu einer lokalen Regierungskrise, längerfristig aber auch zu einer Abwendung der BürgerInnen von den Institutionen führen kann.

Der Anwendungsbereich der partizipativen Demokratie liegt genau in diesen Spannungsfeldern. Die entsprechenden Instrumente und Methoden unterlaufen das soziale Konfliktpotential, indem dieses als Anstoßpunkt für Innovationen und eine bewusstere Beteiligung am öffentlichen Leben genutzt wird. Die Anwendung partizipativer Elemente versteht sich vor diesem Hintergrund als äußerst lohnenswertes Unterfangen: Es kann als eine Investition in die zukünftige Entwicklung eines Territoriums verstanden werden. Eine Investition, die vertrauensbildend wirkt im Wechselspiel mit der Verwaltung.

Die Gruppe des Projekts POP! in Bozen konzentrierte sich in ihrer Arbeit auf konkrete Anwendungsgebiete der partizipativen Demokratie innerhalb der Südtiroler Gemeinden, ohne dabei die theoretischen Voraussetzungen für eine BürgerInnenbeteiligung außer Acht zu lassen. So wurde versucht, das gesamte Spektrum politikwissenschaftlicher Instrumente, die bereits von zahlreichen öffentlichen lokalen Verwaltungen etwa in Italien oder in Österreich, wie auch in anderen Ländern umgesetzt wurden, zu erfassen. Das Ergebnis des Projekts ist ein Praktischer Leitfaden zur BürgerInnenbeteiligung in Südtirol. Jener zielt darauf ab, in die theoretische Diskussion zu partizipativer Demokratie einzuführen und Anregungen zu geben für die Umsetzung partizipativer Instrumente. Hierfür wurden sieben partizipative Instrumente – die öffentliche Debatte, die

e-democracy, die Planungszelle, das *deliberative polling*, der Bürgerrat, das *electronic town meeting* und der Bürgerhaushalt – sowie zwei Beteiligungsmethoden, das *World Café* und die *Open Space Technology* – beschrieben und erklärt. Diese Instrumente haben die Aufgabe, die lokalen Verwaltungen den BürgerInnen näherzubringen, wobei der Fokus auf der Bewältigung unterschiedlicher Alltagsprobleme liegt, wie im Sozialen, im Finanziellen, in der Umwelt- und Raumplanung oder in der Umsetzung von Großprojekten auf lokaler Ebene. Für jedes Instrument bzw. jede Methode wurde eine Kurzbeschreibung in Tabellenform erstellt, um deren jeweilige Bedeutung, als auch die Vor- und Nachteile auf nachvollziehbare Art und Weise aufzuzeigen. Abschließend wurden die erarbeiteten Erkenntnisse zu den einzelnen Instrumenten und Methoden in einem Diagramm zusammengefasst. Dabei ging es darum, das Potenzial eines Instrumentes mit spezifischen Problemstellungen sowie Überlegungen zur räumlichen Ausdehnung zu verschränken. Abseits der Ausarbeitung dieses Leitfadens, war es den TeilnehmerInnen des Projekts ein Anliegen, sich über den Kenntnisstand zur BürgerInnenbeteiligung und etwaige Anwendungsgebiete in den jeweiligen Südtiroler Gemeinden zu informieren. Hierzu wurde im Sommer 2014 ein Fragebogen an alle Südtiroler Gemeinden verschickt und von den TeilnehmerInnen ausgewertet. Das erhaltene Feedback diente zur Überprüfung des Ist-Zustandes partizipativer Elemente in den Gemeindeverwaltungen sowie als Denkanstoß für Diskussionen.

2. Repräsentative und Partizipative Demokratie in Südtirol: Komplementäre Instrumente²

„Alle Staatsbürger haben das Recht, sich frei in Parteien zusammenzuschließen, um in demokratischer Form an der Ausrichtung der Staatspolitik mitzuwirken.“

Art. 49 der italienischen Verfassung

Wenn man von demokratischer Beteiligung an der Staatsführung spricht, kommt man um Art. 49 der Verfassung nicht herum. Dieser Artikel, der in der frühen Nachkriegszeit verfasst wurde, verkörpert auch heute noch die formelle Vorstellung, die wir von repräsentativer Demokratie haben. Dies ist nun gewiss nicht der richtige Ort für juristische Hermeneutik. Was uns aber interessiert, ist zu verstehen, in welcher Hin-

2 Von Daniel Russo.

sicht Art. 49 in unserem heutigen System, das sich in erheblichem Maße von dem von 1949 unterscheidet, noch als aktuell angesehen werden kann.

2.1. Die neuen Stätten der Partizipation

Heutzutage spricht man über neue Formen der demokratischen Beteiligung, weil ihre ursprüngliche Gestalt in Form von Parteien nur noch teilweise den Erwartungen komplexen Regierens gerecht wird. Die Personalisierung der Politik und die Unfähigkeit der Parteien, kollektive Forderungen der BürgerInnen zu interpretieren, schaffen neuen Raum für ein Mehr an Partizipation.

Obwohl sich die repräsentative Demokratie mit Sicherheit in einer Krise befindet, ist sie nach wie vor aktuelles Regierungsmodell. Trotz stark ansteigender Politikverdrossenheit, können wir im Gegensatz zu anderen Demokratien zumindest festhalten, dass das „alte Modell“ noch anhält. Dies heißt jedoch nicht, dass die heutige „institutionelle Struktur“ den neuen Bedürfnissen nach Beteiligung angemessen entspricht. Die Krise des Modells, das die bevormundende Prägung der Ersten Republik aufweist, lehrt uns meiner Meinung nach etwas ganz Wichtiges: Beteiligung ist nicht „das Heilmittel allen Übels“ der repräsentativen Demokratie. Anders gesagt: Die neuen Beteiligungsformen können nicht als jenes Instrument gesehen werden, das die repräsentative Politik stärkt. Die Beteiligung ist eine Form der Regierung, nicht des Konsens. Tatsächlich versteht man unter Beteiligung kein System, das dem repräsentativen entgegensteht, sondern eines, das mit diesem harmoniert. Es ist eine Frage der Methode, die durch Verfahren der Einbeziehung in die kollektiven Entscheidungsfindungsprozesse garantiert wird, nicht durch die Trennung der Befugnisse und des alltäglichen Funktionierens des Staatsapparats. Somit müssen wir uns daran gewöhnen, neue Formen der Beteiligung als zweckdienlich für die Lenkung des Staates zu betrachten. Es gibt Beispiele von Partizipation, wo sich BürgerInnen für die Verwendung von Geldern für ein bestimmtes Projekt ausgesprochen haben anstatt eben für ein anderes. Dies deutet darauf hin, dass jenseits der herkömmlichen politischen Vertretung neuer Raum für politische Beteiligung entsteht, der nicht übergangen werden kann.

Obwohl die voranschreitende Spezialisierung des Arbeitsmarktes sowohl VolksvertreterInnen wie die Parteien, aber auch Gewerkschaften in eine Krise stürzte (man erinnere sich nur an die Schwierigkeiten mit den GAKV), erhöhte sich durch diesen Prozess aber auch der Bildungsstand. Nehmen wir das Beispiel der gesamtstaatlichen Kollektivverträge her. Diese Verträge unterteilen Berufe in festgelegte, vergleichbare Kategorien und setzen voraus, dass diese Kategorien von Bozen bis Palermo gleich angewandt wer-

den. Auf der einen Seite wird hierdurch der Arbeitsmarkt versteift, auf der anderen Seite sind die Kategorien mitunter sehr abstrus. So werden Softwareprogrammierer zum Beispiel als Metallarbeiter eingestuft. Diese Prozesse haben unweigerlich auch Auswirkungen auf das demokratische Leben. Die fortgeschrittene Spezialisierung und das höhere Bildungsniveau bedeuten gleichzeitig mehr intellektuelles Potenzial, um bestimmte politische Positionen zu verstehen und diesbezüglich Entscheidungen zu treffen. Volksvertreter werden immer weniger als Filter benötigt.

In diesem Sinne kann die Zivilgesellschaft heute nicht mehr ignoriert werden. Anstelle politischer Filter benötigen die BürgerInnen jetzt, bei sie direkt betreffende Entscheidungen, Regeln, die sie an solchen Entscheidungsprozessen teilhaben lassen. Aus dem Misstrauen gegenüber dem repräsentativen System und dem sich stets verbessernden Verständnis politischer Realitäten entsteht daher unvermeidbar eine neue *Agora* für Bürgerbeteiligung, die nicht ignoriert werden kann.

2.2. Durch neue demokratische Beteiligung zu nationalen Entscheidungen beitragen

Vom Misstrauen ihnen gegenüber abgesehen, welche Rolle würde den Parteien in diesem neuen Szenario zufallen? Wie interagiert die parteiliche BürgerInnenvertretung mit der direkten BürgerInnenbeteiligung? Dies sind die beiden großen Fragen, die in der näheren Zukunft zu beantworten sind.

Wenn es stimmt, dass die Parteien ihre eigentliche Rolle verloren haben, ist eine Regierung, die nicht auf politischer Delegation basiert, kaum vorstellbar. Die neue Rolle der Parteien kann demnach nur die eines Versuchslabors langfristiger Visionen sein. Folgende Problematiken ergeben sich dadurch: Einerseits benötigen wir Parteien, die zuverlässig und glaubwürdig sind. Andererseits muss der Wunsch nach mehr Beteiligung in die Politik integriert werden. Wie alle anderen repräsentativen Institutionen auch, müssen die Parteien damit aufhören, sich nur auf sich selbst zu beziehen und endlich größere Probleme angehen. Notwendig sind Foren für Diskussionen und Vorschläge, die in dieser Form heute noch fehlen. Ein Wahlkampfkomitee einer Partei ist nichts anderes als die Selbstrepräsentation einer Regierungselite, die das Alltagsgeschäft betreibt. Es sind dagegen die Parteien selbst, innerhalb denen die großen Visionen ausgearbeitet werden müssen, die wirklich repräsentativ für den gemeinsamen Gedanken stehen und wodurch die Parteien wieder an Würde und Maßgeblichkeit gewinnen würden.

Gleichzeitig muss jedoch das Recht aller auf Beteiligung garantiert werden. Dieses Recht trüge auch dazu bei, dass die Politik jene Würde wiedergewinnt, die sie so dringend benötigt. So sind es die BürgerInnen, die mit ihren verfassungsmäßigen Rechten das Schicksal eines Landes bestimmen. Daher liegt es an uns allen die Werte der Demokratie, über den Gang zur Urne hinaus, zu leben. Da Beteiligung an sich ein fließendes Konzept ist, benötigen wir konkrete Instrumente, damit uns klar wird, was wir unternehmen können.

Aus diesem Grund engagieren wir uns dafür, dass außer diesem Leitfaden zur BürgerInnenbeteiligung auch die Anwendung mehr oder weniger innovativer Regierungsmethoden umfassend reflektiert wird, um die *effektive Beteiligung aller ArbeitnehmerInnen an der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Organisation des Landes* zu fördern.

3. Direkte und Partizipative Demokratie in Südtirol: Komplementäre Instrumente³

Im August und September 2014 fanden in Südtirol auf kommunaler Ebene drei Volksbefragungen statt, wovon zwei Volksabstimmungen (Referenda) waren. In der Gemeinde Mals im Vinschgau ging es bei der Volksabstimmung um das Verbot der Verwendung chemisch-synthetischer, phytosanitärer Produkte (besser bekannt als „Pestizide“) in der Landwirtschaft. In Brixen wurden die BürgerInnen dazu aufgerufen, über die Verkehrsanbindung zwischen der Stadt und dem Ploseberg zu entscheiden. Dabei gab es drei Alternativen: eine neue Seilbahnverbindung vom Bahnhof Brixen, eine verbesserte Busverbindung zwischen Stadt und Talstation der bereits bestehenden Umlaufbahn in St. Andrä, oder die Beibehaltung des *status quo*. Eine Volksbefragung, die auf die Fraktion Meransen in der Gemeinde Mühlbach beschränkt war, betraf die Strecke einer Seilbahn zwischen Mühlbach und Meransen.

3.1. Volksabstimmung in Mals

In der Gemeindegatsatzung 2012 wurde in Mals die *einführende Volksabstimmung* mit bindender Wirkung und der Senkung des Beteiligungsquorums auf 20 % beschlossen. Das „Promotorenkomitee für eine pestizidfreie Gemeinde Mals“ sammelte im Jahr darauf 500 Unterschriften, um eine Volksabstimmung über die Einführung eines Artikels in

3 Von Valentino Liberto.

die Gemeindegatsatzung durchzuführen, der „den Einsatz von phytosanitären biologisch abbaubaren Produkten auf dem Gemeindegebiet fördert und den Einsatz von äußerst giftigen phytosanitären chemisch-synthetischen Substanzen, die für den Menschen und die Umwelt schädlich sind, sowie von Herbiziden verbietet“. Vom 22. August bis zum 5. September 2014 durften alle BürgerInnen über 16 Jahre zum ersten Mal per Briefwahl zwischen „Ja“ und „Nein“ entscheiden. Das Beteiligungsquorum wurde bereits am zweiten Tag überschritten und belief sich schließlich auf 69,22 % (3,348 von 4,837 stimmberechtigten Personen). Mit 75,68 % Ja-Stimmen gegenüber 24,32% Nein-Stimmen überwogen klar die Befürworter des Pestizidverbotes.

3.2. Volksabstimmungen in Brixen und Meransen

Auf der Grundlage der Satzung und der Gemeindeordnung von 2011 fand am 21. September 2014 in Brixen die erste Volksabstimmung zu folgender Fragestellung statt: „Für welches Projekt zur direkten Anbindung des Plosebergs an die Stadt soll sich die Gemeinde Brixen im Rahmen ihrer Zuständigkeiten einsetzen?“ An der Abstimmung beteiligten sich 58,66 % der stimmberechtigten Personen (10.000 von 17.000 BürgerInnen über 16 Jahre): 50,06 % sprachen sich für die Einrichtung einer verbesserten Busverbindung zwischen Stadt und Talstation der Umlaufbahn in St. Andrä aus, 42,57 % (4.260) hingegen für die Seilbahnverbindung ausgehend vom Bahnhof Brixen. 6,23 % waren für die Beibehaltung des *status quo*. Für die bindende Gültigkeit der Abstimmung mussten sich mindestens 25 % der stimmberechtigten Wähler (4.265) für eine der drei Möglichkeiten aussprechen.

Am selben Tag beantworteten in Meransen 502 der 680 Stimmberechtigten (73,6 %) die vom Promotorenkomitee formulierte Frage: „Soll bei einer Neuerrichtung der Seilbahn Mühlbach-Meransen die heute bestehende Trasse beibehalten werden?“ Das Quorum betrug 50 %, und das Ergebnis der Abstimmung mit beratendem Charakter waren 256 Ja- gegenüber 244 Nein-Stimmen.

3.3. Welche Interessen standen hinter diesen Volksbefragungen?

In Mals überwogen die Forderung des Rechts auf Gesundheit und der Ruf nach biologischer Landwirtschaft über die wirtschaftlichen Interessen der intensiven Monokultur. In Brixen wurde die Realisierung einer neuen Seilbahnverbindung (vom Bahnhof zur Talstation der Umlaufbahn in St. Andrä/Plose) im Namen der Tourismus- und Wirt-

schaftsentwicklung unterstützt, traf jedoch auf den Widerstand derjenigen, die sich gegen eine Anlage über der Stadt aussprachen. Ebenso trafen diejenigen, die einen Ortswechsel der Station von Meransen zu den Skianlagen des Gitschbergs befürworteten, auf den Widerstand derer, die die Station in der Fraktion behalten wollten. In allen drei Fällen handelte es sich um eine heftige, aber informierte Konfrontation: Zahlreich und gut besucht waren die öffentlichen Versammlungen, die auch von den Promotorenkomitees organisiert wurden. Die Gemeinde Mals übermittelte den Stimmberechtigten zudem eine Informationsbroschüre. Was bleibt, ist die Frage nach dem Effekt des Instruments „Volksabstimmung“. Im Fall Brixen, zum Beispiel, sprachen sich die im Gebirge liegenden Ortsteile für die neue Seilbahnverbindung aus. Im Vorfeld mangelte es an einer vertieften Diskussion in Bezug auf alternative Strecken, welche den Konsens für eine neue Bahnverbindung evtl. erhöht hätten.

3.4. Volksabstimmungen auf Gemeindeebene

In Südtirol erlebten direkt-demokratische Instrumente in den letzten Jahren einen Aufschwung, was auch der Änderung der Gemeindegesetzungen und der neuen Gesetzgebung auf regionaler Ebene zu verdanken war. Mit Regionalgesetz 7/2004 wurde die Einführung der „Volksabstimmung“ in den Gemeindegesetzungen obligatorisch, wobei die Bestimmungen für das entsprechende Verfahren durch die Gemeindeordnungen zu regeln sind. Die Regionalgesetze 1/2013 und 3/2013 änderten die Ordnung der Gemeinden und machten eine weitere Anpassung der Satzungen notwendig. Zehn Südtiroler Gemeinden führten das „Null-Quorum“ bei Volksabstimmungen ein: Vöran 2005, St. Ulrich, Wengen und Völs 2006, Lana, Vahrn, Toblach und Terenten 2010, Algund 2012 und Kurtatsch 2014 (nachdem es dort bereits, wie in Innichen, auf 15 % gesenkt worden war). Die neuen Bestimmungen ermöglichten zahlreiche Befragungen, aber die zuweilen geringe Beteiligung kann widersprüchlich interpretiert werden: von der Volksbefragung zum Skiprojekt Ried-Walchhorn 2010 in Bruneck (Quorum 40 %, Beteiligung 33,7 %) bis hin zu den Volksabstimmungen in Mals und Taufers über das Wasserkraftwerk des Rambachs 2013, bei denen die Ja-Stimmen der BefürworterInnen nur knapp überwogen.

3.5. Volksabstimmungen auf Landesebene

Mit der Verfassungsreform 2001 übernahm die Autonome Provinz Bozen die ausschließliche Zuständigkeit auch im Hinblick auf die direkte Demokratie. Während die

Beteiligung an den abschaffenden Volksabstimmungen auf gesamtstaatlicher Ebene in Südtirol seit jeher schwankt (von 16,6 % zur medizinisch unterstützten Fortpflanzung 2005 bis zu 66,7 % im Jahr 2011 zur öffentlichen Wasserversorgung und der Atomenergie), blieb sie bei den Volksabstimmungen auf Landesebene, die mit dem LG 11/2005 eingeführt wurden, immer weit unter 50 %. An den einführenden Volksabstimmungen 2009 zu fünf Gesetzesvorschlägen auf Volksinitiative, wovon zwei die direkte Demokratie und eine die öffentliche Finanzierung des Flughafens betrafen, beteiligten sich zirka 38 %. Damit wurde das Quorum von 40 % nicht erreicht, obwohl es in fünf Bezirken überschritten wurde. In den Gemeinden, auf die sich die italienische Sprachgruppe konzentriert, wurde sich generell mehr enthalten (so wählten in Bozen 25 %).

Mit der bestätigenden Volksabstimmung vom 9. Februar 2014 wurde das Gesetz „Bürgerbeteiligung in Südtirol“, das der Landtag 2013 verabschiedet hatte und welches das LG 11/2005 ersetzen sollte, abgelehnt. Die Beteiligung lag bei 26,4 %, es war kein Quorum vorgesehen. Um den Grundstein für einen neuen Gesetzesentwurf bezüglich der Bürgerbeteiligung zu legen, startete der Erste Gesetzgebungsausschuss des Landtags im Oktober 2014 Dialoge zur direkten Demokratie („Mitreden und gewinnen“). Hierbei handelte es sich um sieben Abende in sieben Gemeinden Südtirols, die allen BürgerInnen offenstanden und die der Methode des World-Cafés folgten.

3.6. Mehr Beteiligung

Im praktischen Leitfaden werden verschiedene Instrumente der partizipativen Demokratie vorgestellt. Der große Vorteil dieser Instrumente besteht darin, konsensorientierte Lösungen sowie besser informierte Bürgerbeteiligung anzustreben. Immerhin gelang es manchmal auf Gemeindeebene, dank informierter BürgerInnen und einer hohen Wahlbeteiligung, die Lücken zu füllen, die normalerweise der direkten Demokratie anhaften. Eine Voraussetzung dafür ist, dass die Institutionen einen solchen Prozess auf transparente Weise begleiten und darüber hinaus garantieren, dass alle Stimmen Gehör finden. Direkte und partizipative Demokratie sind keine alternativen Instrumente, sie ergänzen sich vielmehr im Streben nach erhöhter Bürgerbeteiligung und für das Gemeinwohl.

4. Bürgerrat⁴

4.1. Definition

Der BürgerInnenrat ist eine innovative Methode der partizipativen Demokratie, welche anhand des Zufallsprinzip BürgerInnen an politischen Prozessen beteiligt und einbezieht und dadurch die Gesellschaft zur Auseinandersetzung mit politischen Problematiken sensibilisieren soll. Eine einheitliche Definition der Methode gibt es jedoch noch nicht, da viele unterschiedliche Verfahrensweisen vorkommen, wenn sie sich auch sehr ähneln.

Ursprünglich handelt es sich um ein Modell aus den USA und ist dort unter der Bezeichnung „Wisdom Council“ bekannt. Im europäischen Raum gilt das österreichische Bundesland Vorarlberg als Vorreiter bei der Implementierung, Anwendung und Weiterentwicklung dieses Ansatzes, wobei die Vorarlberger Bürgerratsrichtlinie folgende Definition anführt: „Der Bürgerrat selbst ist (...) ein moderiertes Teilnahmeverfahren, bei dem Bürgerinnen und Bürger ergebnisoffen über gemeinwohlrelevante Fragestellungen der Landes- und Gemeindeentwicklung beratschlagen.“

Die Arbeit des BürgerInnenrats gliedert sich (nach dem Vorarlberger Modell) in mehrere Phasen:

- Die Auswahl der Bürgerinnen und Bürger (von 16 bis 70 Jahren) durch ein Losverfahren.
- Eine anderthalbtägige Zusammenkunft des BürgerInnenrats, bei der die TeilnehmerInnen ein konkretes oder allgemeines Problem erörtern, mit dem Ziel, die unterschiedlichen Teilaspekte des Problems mit Hilfe der Moderation eines Experten ausgewogen zu diskutieren und zu einem Konsens und einem gemeinschaftlichen Abschlussbericht zu gelangen.
- Die Präsentation der Ergebnisse vor einem interessierten Publikum in Form eines sogenannten Bürgercafés mit anschließender Diskussion.
- Die Übermittlung des Statements sowie der Dokumentation der Diskussion an die entsprechenden politischen Entscheidungsträger.

In Vorarlberg gibt es BürgerInnenräte seit 2006, wobei die Einsetzung dieses Forums von politisch-institutioneller Seite angestoßen wurde. Seit der Änderung der Vorarlber-

4 Von Isabel Gallmetzer/Andrej Werth.

ger Verfassung 2013 ist es darüber hinaus möglich, dass Bürger mit Hilfe von 1.000 Unterschriften die Einsetzung eines BürgerInnenrates einfordern können.

4.2. Vor- und Nachteile

Jedes Beteiligungsverfahren von BürgerInnen weist Stärken und Schwächen auf.

Einige besondere Vorzüge der vorliegenden Methode sind die starke Bewusstseinsbildung für eine Problemsituation, der vorhandene Empowerment-Ansatz (d.h. Prinzip der Selbstorganisation), der individuelle wie auch kollektive Lernprozess, die Sensibilisierung für das Gemeinwohl, die Stärkung der Diskussionskultur sowie die demokratiopolitische Sensibilisierungsarbeit, wobei sich das Konzept an die Prinzipien "Weisheit der Vielen" und „schweigenden Mehrheit“ anlehnt. Außerdem ist die Methode relativ kostengünstig und bietet viel Raum für individuelle Gestaltungsmöglichkeiten.

Als Schwachstelle kann die rechtliche Unverbindlichkeit angesehen werden, da sich die politischen EntscheidungsträgerInnen nicht zwingend an die Empfehlungen der Bürgerräte orientieren müssen. Ebenso kann das Prinzip des Nicht-Wissens bei konkreten Aufgabenstellungen zum Problem werden bzw. das Ungleichgewicht bei bereits vorhandenem Wissen. Es besteht jedoch die Möglichkeit durch Impulsreferate diesen Punkt abzuschwächen. Die kurze Dauer von 1-2 Tagen hat positive, wie auch negative Seiten. So kann sie zu kurz sein, um sich in eine Materie einzuarbeiten und eine eigene Nachbearbeitung der Diskussion durchzuführen. Ebenso wird das Einholen weiterer Meinungen erschwert. Andererseits wird damit der Manipulation des BürgerInnenrats vorgebeugt. Durch die Erstellung eines Dreistufenmodells kann diesen methodischen Schwachstellen entgegengesteuert werden, indem der Prozess besser strukturiert wird, bzw. die Fragestellung und respektive Lösungsansätze spezifiziert werden: 1. Treffen: Problemdefinition / 2. Treffen: Lösungsansätze / 3. Treffen: Lösungsmöglichkeiten.

Die Auswahl und die endgültige Zusammensetzung der TeilnehmerInnen erlauben prinzipiell einen Diskussionsspielraum, jedoch beteiligen sich nicht alle per Zufall ausgewählten BürgerInnen schlussendlich am BürgerInnenrat. Die Frage, wer sich am Prozess beteiligt, ist jedoch wesentlich. Beispiele zeigen, dass das Bildungsniveau und die Zeitökonomie wichtige Kriterien bei der Teilnahme an partizipativen Prozessen darstellen, sodass sich die Frage stellt, inwiefern durch das Zufallsprinzip dem (gewollten) repräsentativen Durchschnitt Genüge getan wird. Außerdem werden politisch interessierte Personen, die Interesse an der Mitbestimmung zeigen, von vornherein vom Prozess ausgeschlossen. Durch das Auswahlverfahren wird zudem zwar das Risiko der

Dominanz von InteressensvertreterInnen bei Diskussionen geschmälert, jedoch nicht ausgeräumt.

Die Rücklaufquoten in Vorarlberg war bis dato eher bescheiden, was u.a. auf die Tatsache der rechtlichen Unverbindlichkeit zurückgeführt werden kann. Nach der Entscheidung der politischen Institutionen mit Blick auf die Arbeitsergebnisse sollte eine Feedbackrunde mit dem BürgerInnenrat vorgesehen werden, um die politische Entscheidung vor dem BürgerInnenrat zu begründen.

Das Auswahlverfahren hat neben seinen vielen Vorteilen somit auch Ansätze, die zur Diskussion gestellt werden müssen.

4.3. Dimensionaler Maßstab

Ideal sind kleine bis mittlere Gebietskörperschaften: (Stadt)Gemeinden und kleinere, wie auch mittelgroße Bezirksgemeinschaften. Landesweite Bürgerräte werden nicht empfohlen, außer es werden mehrere Bürgerräte zu demselben Thema gleichzeitig in verschiedenen Gemeinden eingesetzt.

4.4. Welche Probleme kann der Bürgerrat in Angriff nehmen?

Prinzipiell ist das Instrument für alle Fragen zur zukünftigen Entwicklung einer Gebietskörperschaft geeignet (Umwelt, Kultur, Soziales, Bildung, Verkehr etc.). Es stellt sich jedoch die Frage, inwiefern ethisch-moralische Diskurse für Diskussionsrunden dieses Formats geeignet sind.

Im Bundesland Vorarlberg wurden in den letzten Jahren vornehmlich Themen aus den Politikfeldern: Urbanistik, Infrastruktur, Umwelt und Soziales durch Bürgerräte bearbeitet.

Für den in Südtirol initiierten Prozess zur Erstellung kommunaler Leitbilder erscheint das Vorarlberger Modell des Bürgerrats äußerst gewinnbringend.

4.5. Praktische Beispiele

Aufgrund der jahrelangen Praxis kann in Vorarlberg auf eine Reihe an unterschiedlichen (erfolgreichen) Beispielen zurückgegriffen werden.

In Bregenz wurde etwa ein Bürgerrat anlässlich eines vieldiskutierten Bauvorhabens in der Innenstadt durchgeführt. In Krumbach stellte man sich die Frage nach der Dorfverdichtung im ländlichen Raum, wohingegen ein grenzüberschreitender Bürgerrat zwischen Liechtenstein und Vorarlberg die Zukunft des Alpenrheintals thematisierte.

Im baden-württembergischen Weinheim wird dem Bürgerrat ein Dialogforum vorgeschaltet, indem sich unter wissenschaftlicher Anleitung Interessensvertreter treffen, um das angepeilte Problem zu besprechen. Anschließend werden zwei Bürgerräte (Kontrollgruppe) gebildet, weiter sollen Impulsreferate durch ausgewählte Interessensvertreter (durch die Universität Wuppertal bestellt) für einen ausgewogenen Wissensstand unter den Teilnehmern sorgen. Die Ergebnisse werden in einem zweiten Dialogforum der Öffentlichkeit präsentiert und anschließend der Politik übergeben.

Die Südtiroler Variante von Arbeitsgruppen für bestimmte Themenfelder auf Gemeindeebene (z.B. Mobilität) kommt dem Modell des Bürgerrates am nächsten, wobei der größte Unterschied das Auswahlverfahren darstellt.

5. Schlussfolgerungen

Das Projekt POP! hatte zum Ziel, junge Erwachsene unterschiedlicher Herkunft und unterschiedlichen Bildungsstands für politische Beteiligung zu begeistern. Nach dem Motto „Demokratie mitgestalten!“ wurden junge Erwachsene aus der Europaregion Tirol-Südtirol-Trentino (18-30 Jahre) gesucht, um neue Wege der demokratischen Willensbildung zu analysieren und zu Pionieren der Bürgerbeteiligung zu werden. Ausgehend vom jeweiligen lokalen Kontext, verfolgte das Projekt das Ziel, das Desinteresse junger Erwachsener an politischen Institutionen zu vermindern. Durch das Analysieren lösungsorientierter Methoden der Bürgerbeteiligung sollten die Kreativität der Teilnehmer zu alternativen Formen der Demokratie geweckt werden.

5.1. Wie lief das Projekt in Südtirol ab?

Das Projekt POP! wurde in Südtirol mit einer Gruppe von 14 jungen Erwachsenen durchgeführt, die sich von Mai bis November 2014 mehrmals trafen, um gemeinsam über BürgerInnenbeteiligung zu diskutieren. Ergebnis dieser Workshops ist der vorliegende Leitfaden, welchen die TeilnehmerInnen selbst verfasst und erarbeitet haben.

5.2. Wieso sahen die TeilnehmerInnen die Notwendigkeit für einen solchen Leitfaden?

In ihren eifrigen Diskussionen waren sich alle einig, dass sich die BürgerInnen Südtirols zwar generell gerne einbringen und für die Gemeinschaft einsetzen. Es fehlen aber, insbesondere auf institutioneller Ebene, Informationen, Instrumente und Orte, die sich konkret mit der Beteiligung von BürgerInnen an politischen Entscheidungsprozessen beschäftigen.

Aus diesem Grund haben sich die TeilnehmerInnen der Gruppe aus Südtirol dazu entschlossen, einen praktischen Leitfaden für die MitarbeiterInnen der lokalen Verwaltungen zu erarbeiten. Dabei soll dieser Leitfaden zum Thema BürgerInnenbeteiligung informieren, den Südtiroler Gemeindevertretern einen ersten Überblick über diesbezügliche Methoden und Möglichkeiten liefern und aufzeigen, wie BürgerInnen konkret in Entscheidungsfindungsprozesse eingebunden werden können. Dank der aktiven Teilnahme aller Beteiligten ist es hoffentlich gelungen, das Interesse an und die kritische Auseinandersetzung mit Methoden, Formen und Instrumenten der BürgerInnenbeteiligung zu fördern und neue Ansätze zur Lösung von lokalen und regionalen Problemen aufzuzeigen.

5.3. Wie geht es weiter?

Das Projekt POP! ist eine Art Grundstein, auf dessen Basis effizientere, transparentere und bürgernähere Entscheidungsfindungsprozesse entwickelt werden können. Der vorliegende Leitfaden wird veröffentlicht und allen BürgerInnen sowie der lokalen Verwaltung zur Verfügung gestellt. Er kann genutzt werden, um sein eigenes Wissen zur partizipativen Demokratie und BürgerInnenbeteiligung zu vertiefen. Die partizipative Demokratie soll herkömmliche Demokratieformen – wie die repräsentative und direkte Demokratie – nicht ersetzen, sondern vielmehr ergänzen und vervollständigen.

POP! Gruppe in Trient

Die Stadt beleben oder in der Stadt leben: die Orte sozialen Austausches in Trient

Ergebnisse der POP! TeilnehmerInnen in Trient

*(Marco Carolli, Michele Citarda, Laura Centomo, Gabriele Covi, Federico Degasperi,
Francesca Iachini, Natalia Kolanowska, Sebastiano Moltrer, Arianna Pisetti,
Stefania Sciandra, Mattia Tomasi)*

1. Vorwort¹

Ausgehend von der Frage „Wie leben die BürgerInnen mit den verschiedenen Gegebenheiten in Trient?“ teilte sich unsere Arbeit in zwei Phasen: eine erste theoretisch-aufbauende Phase und eine zweite praktisch-operationale Phase. Zuerst wurden einige Konzepte vertieft, die im Laufe der Eröffnungstage des Projekts „POP! Paths of Participation!“ am 9. und am 10. Mai 2014 erarbeitet wurden. Dabei handelte es sich um eine Analyse verschiedener Formen von Demokratie: der repräsentativen, deliberativen und partizipativen Demokratie. ExpertInnen gaben eine Einführung in die Demokratieforschung und erklärten sowohl deren Ansätze und Instrumente als auch verschiedenste Strategien und Methoden, die aktive Bürgerschaft fördern können. Nach einer weiteren, kurzen Einführung in die Eigenschaften der drei Landesteile der Europaregion wurden dann Themen, die der Öffentlichkeit generell am Herzen liegen, vertieft. Danach analysierte man die Lebensweisen der BürgerInnen in und mit den verschiedenen Gegebenheiten Trients und welche Partizipationsmöglichkeiten es im Gebiet gibt.

2. Einleitung

Mit methodologischer Unterstützung der *Scuola di Preparazione Sociale* wurde entschieden, Zeitungsarchive und die Straßen der Stadt zu studieren, um ein ethnografisches Stadtbild zu erstellen, welches in der Lage sein sollte, die Pluralität der Beziehungen zwischen Bürgerschaft und Orten der Stadt zu identifizieren und darzustellen. In der Praxis teilte sich die Gruppe in vier Untergruppen, von der jede ein für die Studie besonders relevantes Stadtviertel in Trient auswählte. Die Auswahl fiel auf die folgenden vier Stadtviertel: Bolghera und San Bartolameo, San Giuseppe und Santa Chiara, San Martino sowie Piedicastello.

Die Gruppen arbeiteten selbstständig und sammelten Informationen mittels Interviews, Ortsbesichtigungen und der Analyse von Pressematerial. Die Ergebnisse wurden schriftlich oder anhand von Fotoaufnahmen dokumentiert. Während des Projekts tauschten sich die Gruppen einmal wöchentlich untereinander aus. Mithilfe eines Experten der Raumsoziologie wurden Interpretationskategorien (Indikatoren) identifiziert, die auf alle vier zu untersuchenden Gebiete anwendbar waren. Vier unterschiedli-

¹ Die AutorInnen danken Annika Kress für die sprachliche Überarbeitung des Artikels.

che Orte, vier unterschiedliche Partizipationsmöglichkeiten: Orte der Versammlung und des sozialen Austausches (die derzeitig von den BürgerInnen genutzt werden), Orte mit Potenzial für einen regen sozialen Austausch (im Moment nicht genutzte Gebiete, die jedoch früher genutzt wurden), Nicht-Orte (verlassene Orte) und Übergangsorte (Be-
reiche, die zwischen Orten der Zusammenkunft und Nicht-Orten liegen).

3. Bolghera und San Bartolameo

3.1. Das Stadtviertel

Das Stadtviertel San Bartolameo ist durch Gebäude eines nicht intensiven Wohnbaus, durch Grünflächen und durch kleine mit Weinreben bestellte Zonen geprägt. Es entwickelte sich mit dem Bevölkerungswachstum der Nachkriegszeit. Infolgedessen wurden unter anderem Wohngebäude, die zum Teil der Gemeinde gehören und im Erdgeschoss Geschäfte beherbergen, gebaut. Damals war das Gebiet vollständig mit Obstbäumen und Weinreben bepflanzt. Es fanden sich nur vereinzelt Wohngebäude wieder, aber auch der Militärbezirk. In den 1960er Jahren wurde das Stadtviertel in zwei Teile geteilt: Clarina und San Bartolameo.

Nach Jahren des schrittweisen Verfalls begann man 2006 mit dem Abbruch eines Teils der „Pfahlbauten“. Dabei handelte es sich um Sozialwohnungen, die aufgrund ihrer Bauform so genannt wurden und nach dem Zweiten Weltkrieg mit minderwertigen Baumaterialien und Techniken errichtet wurden. Im Laufe der Zeit verschlechterte sich der Zustand dieser Gebäude zusehends, was auch zu „ungesunden Umgebungen“ führte. Ungefähr Ende der 1990er Jahre wurde die Räumung und der Abriss der Bauten beschlossen. Der allmähliche Umzug der Bewohner in andere Sozialwohnungen begann vor zirka zwölf Jahren und wurde 2004 abgeschlossen. Heute stehen nur noch fünf Gebäude, die auch bald abgerissen werden sollen. Der konkrete Augenblick markiert den Beginn eines neuen, von der Gemeindeverwaltung Trient vorgesehenen Raumordnungsplans, der der Zone neues Leben bringen dürfte.

In den letzten Jahren veränderte sich das Bild des Stadtviertels radikal. Eingeleitet wurde dies mit dem Bau des Studierendenheims des Studierendenwerks der Universität Trient. Ein Teil davon gehört der Körperschaft, der andere dem *Consorzio Formazione Cultura e Servizi* (CFCS). Der Bau wurde 2007 abgeschlossen und beherbergt zirka 800 Studierende verschiedenster Nationalitäten. Im Anschluss entstanden in der Zone der Superstore, der Sanitätsbetrieb, das Polizeipräsidium, neue Wohngebäude, die *Residenze Sanitarie Assistenziali* (RSA) und *Sanbapolis*. Bolghera ist vorwiegend ein Wohnviertel mit

zahlreichen einzeln stehenden Häusern, in dem zirka 2000 Familien wohnhaft sind. Ab den 1950er und 60er Jahren, als in diesem Gebiet das neue Krankenhaus *Ospedale Regionale Santa Chiara* gebaut wurde, entwickelte sich Bolghera stark. Gleichzeitig entstand die Pfarrkirche Sant'Antonio im Zentrum des Stadtviertel.

3.2. Orte der Versammlung/des sozialen Austausches und Nicht-Orte

Der im Stadtviertel San Bartolameo identifizierte Ort ist das Mehrzweckzentrum *Sanbapolis* der Universität und der Stadt, das ein Kino/Theater, einen Sportpalast mit 850 Plätzen und eine Kletterhalle umfasst. Das Theaterzentrum besteht aus vier Räumen, in denen Theaterkompanien und Kindergruppen, die einen Ort benötigen, zusammenkommen oder proben können. Im Laufe des Jahres werden verschiedene Bildungs- und Kulturveranstaltungen organisiert, bei denen sich Kunst und soziale Themen häufig verknüpfen. Außerdem gibt es ein Oratorium.

Im Stadtviertel Bolghera gelten als Orte des sozialen Austausches das Oratorium Sant'Antonio, das verschiedene Einrichtungen beherbergt (u.a. einen Fitnessraum und mehrere Mehrzweckräume, die Bars Dorian Gray und Social Stone als Orte der Zusammenkunft und des Treffens sowie als Informationspunkt für viele junge Leute und der Gocciadoro-Park als spontaner Ort der Zusammenkunft für die Bevölkerung sowohl tagsüber als auch abends). Das ehemalige Hausmeistergebäude auf einem Grundstück im Stadtviertel Bolghera, das in Gemeindebesitz ist und sich in einem fortgeschrittenen Zustand des Verfalls befindet, wurde als Nicht-Ort identifiziert.

3.3. Ausgewähltes Areal und Perspektiven

Es wurde beschlossen von den genannten Orten den Nicht-Ort des ehemaligen Hausmeistergebäudes zu erforschen und darauf hinzuweisen, dass verschiedene Reparaturen erforderlich sind und einige Teile des Gebäudes, z.B. das Dach, abgesichert werden müssen. Es wird zudem betont, dass für dieses Gebäude weder seitens der Gemeinde noch seitens der verschiedenen lokalen Vereine irgendwelche Projektpläne vorliegen. Man könnte daher einen partizipativen Prozess andenken, der die beteiligten Parteien, die Verbände und die BürgerInnen miteinbezieht. Ziel wäre die Umgestaltung des Ortes, damit er wieder für Projekte unterschiedlicher Art genutzt werden kann.

4. San Giuseppe und Santa Chiara

4.1. Stadtviertel

Der erforschte Stadtbereich umfasst einen Teil der Gemeinde *San Giuseppe/Santa Chiara* mit Schwerpunkt auf dem *Centro Santa Chiara*, einem für die Stadt bedeutenden Zentrum in dessen Umkreis sich eine Reihe an Gebäuden befindet, die institutionell, gewerblich und zu Wohnzwecken genutzt werden.

Wie *San Bartolameo* entwickelte sich auch dieses Stadtviertel in der Nachkriegszeit und wandelte sich grundlegend von einem Randbezirk der Stadt zu einem Wohnviertel. Obwohl die Bevölkerung des Stadtviertels San Giuseppe ein sehr hohes Durchschnittsalter aufweist und selbst von seinen BewohnerInnen häufig als „alt“ bezeichnet wird, gilt dies nicht für die Gemeinschaft, die ein Gefühl der aktiven Bürgerschaft entwickelte. Das pulsierende Herz des Viertels ist die Jugendgruppe der Pfarrei. Dabei handelt es sich um zirka siebzig Jugendliche zwischen 13 und 20 Jahren. Anhand mehrerer Interviews ergab sich, dass im Stadtviertel früher ein stärker ausgeprägter Gemeinschaftssinn herrschte. Heute ist dagegen ein stark ausgeprägtes Gefühl der Unsicherheit zu verzeichnen, vor allem, was den *Maso-Ginocchio*-Park betrifft.

Das Interesse am Stadtviertel basiert auf der Lektüre von Pressematerial, Gesprächen mit den BewohnerInnen und der direkten Beobachtung. Aus all dem ergibt sich, dass das Areal als „Bereich, der zwar voll von Leben ist, in dem jedoch nicht gelebt wird“ aufgefasst wird, obwohl es dicht besiedelt ist und viele die lokalen Einrichtungen nutzen oder es durchqueren, um in das Stadtzentrum zu gelangen. Im Fokus unserer Analyse standen die Zone um die Pfarrkirche San Giuseppe und das Gebiet des alten Dorfs Santa Croce. Santa Chiara umfasst die gleichnamige romanische Kirche, die auch heute noch genutzt wird, das angrenzende alte Klarissenkloster, die Kirche Santa Croce und den Park. Im Laufe der Jahrhunderte durchlebte das Viertel mehrere Blütezeiten, aber auch Perioden des Verlassens seitens der Bevölkerung. Beispielsweise waren im alten Kloster das Krankenhaus, der Sitz der Fakultät für Geisteswissenschaften, das Theaterzentrum und mehrere Büros untergebracht. Heute befinden sich im Gebäude das *Centro Servizi Culturali Santa Chiara* und die Bibliothek des Fachbereichs für Geisteswissenschaften. Auf dem Areal der ehemaligen Kirche *Santa Croce* befindet sich dagegen der Sitz der Bruno-Kessler-Stiftung.

4.2. Orte der Zusammenkunft und Übergangsorte

Aufgrund der zentralen Position stehen den BürgerInnen zahlreiche Dienstleistungen zur Verfügung: von Gesundheitseinrichtungen bis hin zu Vereinen, die sich mit der Unterstützung von Familien oder Minderjährigen in Schwierigkeiten beschäftigen. In der Gemeinde befinden sich zudem zahlreiche Bildungsanstalten, Schulen unterschiedlicher Ausrichtung, Forschungsinstitute und Fachbibliotheken. Wie bereits erwähnt, befindet sich dort auch das *Centro Servizi Culturali Santa Chiara*, das über zwei Theater sowie Tagungsräume und Ausstellungsbereiche verfügt.

Die Viertel San Giuseppe und San Pio X betreffend, ist darauf hinzuweisen, dass die Orte der Zusammenkunft fast ausschließlich Bars und Restaurants sind, in denen keine relevanten Gruppenaktivitäten zu verzeichnen sind. Die einzigen Ausnahmen bilden einerseits der Seniorenclub „S. GIUSEPPE – S. PIO X“ und andererseits die jeweiligen Pfarrkirchen.

Was hingegen die Übergangsorte angeht, ist der *Santa-Chiara*-Park besonders interessant. 1975 war die Zone Schauplatz einer Besetzung seitens der Volksbewegungen, die gegen die Sanierungsmaßnahmen mit dem Abbruch der historischen Gebäude protestierten. Das Areal wurde dann einem sozialen Zweck zugeführt und der noch heute hinter dem *Santa-Chiara*-Komplex bestehende Park wurde errichtet. Dieser stellt einen Übergangsort dar, denn er folgt der Alltagsroutine der Bevölkerung. Tagsüber wird er aufgrund seines Spielplatzes und der zahlreichen Blumenbeete geschätzt (vor allem von Familien mit Kindern und Personen, die dort zu Mittag essen oder Zeit auf einer der zahlreichen Bänke verbringen). Nachmittags und abends wird der Park dagegen von Gruppen Jugendlicher und junger Erwachsener bevölkert. Nachts wird er schließlich zu einem als gefährlich etikettierten Ort, an dem mit Drogen gehandelt wird und der „am besten nicht durchquert“ werden sollte. Obwohl viele das Gebiet nutzen oder durchqueren, um ins Stadtzentrum zu gelangen, sind der Park Santa Chiara und die darin befindlichen Gebäude einem allmählichen Verfall ausgesetzt. Interessant ist die Beobachtung, dass die Personen den Bereich des Santa-Chiara-Komplexes nutzen, sich jedoch nicht mit ihm identifizieren. Auch nehmen die Personen nicht ihr „Recht“ auf die Beteiligung zur besseren Gestaltung und Nutzung des Parks in Anspruch und erlauben somit, dass die Gebäudekomplexe einsam und vor aller Augen altern.

4.3. Ausgewähltes Areal und Perspektiven

Die "ehemalige Kantine" im *Santa-Chiara*-Park ist der als *potenziell partizipativ* identifizierte Ort des Stadtteils. Den Interviews zufolge hätte das Gebäude die Kantine für die im Krankenhaus tätigen ArbeitnehmerInnen beherbergen sollen. Jenes wurde jedoch 1969 in *Bolghera* errichtet. Während man sofort eine endgültige Nutzung für das Hauptgebäude fand, wurde der Blechbau mehrfach aufgegeben und umfunktioniert und fungierte so im Laufe der Zeit als Archiv, Sitz der Bibliothek der Fakultät für Geisteswissenschaften und als Universitätskantine. Einigen ist der Bereich auch unter dem Namen „*rifugio*“ (Zufluchtsort) bekannt und vermutlich fungierte er auch als informeller Treffpunkt für Personen in Schwierigkeiten. Seit zirka neun Jahren steht das Gebäude verlassen. Trotzdem befindet es sich in einem relativ guten Zustand. Die Fassade zieren einige Graffiti. Das Gebäude war u.a. Schauplatz einer Studentenbesetzung mit dem Versuch seitens Studierender und Freiwilliger es zu reinigen. Diese Aktion fand allerdings seitens der Gemeindeverwaltung nur sehr geringe Beachtung.

Informationen über den aktuellen Eigentümer/die aktuelle Eigentümerin der Immobilie konnten nicht beschafft werden. Im Hinblick auf einen etwaigen partizipativen Prozess, in dessen Rahmen die Sanierung des Gebäudes in Betracht gezogen werden könnte, wäre daher der erste nötige Schritt, den Besitz zu klären. Zudem ist eine Reinigungs- und Sanierungsaktion des Gebietes unter Einbezug der aktuell vorhandenen sozialen Realitäten einzuleiten.

5. San Martino

5.1. Das Stadtviertel

San Martino ist ein Vorort vor den Toren der Altstadt Trient, am Fuß des *Cognola*-Hügels. Im Westen bildet die Brennerstraße die Grenze zur Centa-Zone.

In diesem Areal floss einst die Etsch, woran alljährlich das Festival „*Il fiume che non c'è*“ (der Fluss, den es nicht gibt) erinnert. Dabei handelt es sich um einen wichtigen Moment der Zusammenkunft und Beteiligung für die BürgerInnen an den Orten und Nicht-Orten, die als Dreh- und Angelpunkte des Viertels gelten. Wie alle Stadtrandgebiete bildet San Martino einen wesentlichen Bezugspunkt, was soziale Verbindung und Abgrenzung betrifft. Es übernimmt, je nach Bedürfnis und Notwendigkeit, die Aufgaben der Altstadt und des Industriegebiets einen Ort des Zusammentreffens und Zusammenstoßes mit unterschiedlichen Funktionen und Konturen zu bilden. So haben Privatper-

sonen, HändlerInnen, Studierende, MigrantInnen und auch die lokalen Behörden Interesse an diesem Viertel.

5.2. Orte der (potenziellen) Zusammenkunft

Im Viertel San Martino sind zahlreiche Orte der Zusammenkunft zu erkennen. Dazu gehören folgende:

- das Literaturcafé *Bookique* zwischen dem *Predara*-Park und der Wand eines Lagerhauses. Dabei handelt es sich um einen öffentlichen Bereich, der mit Konzession der Gemeinde Trient betrieben wird. Es bietet originelle Aktivitäten und Möglichkeiten und trägt zur Umgestaltung des Gebiets in sozialer und kultureller Hinsicht bei;
- der Verein *Circolo Redicoi Reversi e Policarpi*, ungefähr seit den 1920er Jahren Herz und Seele des Viertels San Martino. Er lässt sich problemlos anhand der rauchenden Menschenansammlungen vor dem Lokal und dem Geschrei der „*Morra*“ spielenden SeniorInnen ausmachen. Veranstaltet werden dort auch scheinbar nie enden wollende „*Briscola*“-Turniere und an den Holztischen wird viel getrunken;
- der Buchladen *Rileggo*: Hier handelt es sich um eine komfortable Kulturstätte mit Gebrauchsgütern, in der Hunderte von Büchern und Schallplatten den Rahmen für Abende bilden, in deren Mittelpunkt Newcomer-AutorInnen, Kinoforen und Literaturevents stehen;
- die *Bar dei Cavaì*, die 1946 eröffnet wurde und sich noch immer in denselben Räumlichkeiten befindet. Jahrelang diente sie als Treffpunkt für HändlerInnen, HandwerkerInnen, ArbeiterInnen, MechanikerInnen, FahrerInnen öffentlicher Verkehrsmittel sowie der „*Carradori*“, der alten WarentransporteurInnen. In seinen fast siebenzig Jahren verkehrte eine Vielzahl von Persönlichkeiten in diesem Lokal. Alles treue Stammgäste, die in dieser Bar einen Ort fanden, um sich zu treffen und Ideen auszutauschen (PolitikerInnen, KünstlerInnen und Intellektuelle der Stadt). Dazu gehörten auch die BettlerInnen, die dort früher tagelang auf die Ankunft der Lkw auf der *Piazza Mostra* oder an der Waage in der *Via Dogana* warteten, um diese zu entladen und sich etwas Kleingeld zu verdienen. Viele Einrichtungsstücke zeugen von diesen intensiven beruflichen und menschlichen Aktivitäten: eine alte Kasse, das ursprüngliche Lokalschild von 1946, einige historische Drucken Trients, alte Radiogeräte und Pferdesättel sowie zahlreiche Gegenstände, die die Gäste mitbrachten und die an die Geschichte des Lokals und der Stadt erinnern;
- die *Osteria San Martino* an der Kreuzung der *Via San Martino* und der *Via Torre d'Augusto*: Ein gemütliches Lokal, das guten Wein und lokale Gerichte anbietet. Die meisten

Gäste verzeichnet dieses täglich von den BewohnerInnen des Viertels frequentierte Lokal in der Zeit des Viertelfests.

Einige identifizierte Orte dieses Stadtviertels weisen eine Art „Doppelleben“ auf. Sie wechseln mit der Tageszeit ihre Identität und repräsentieren entweder typische „Orte der Zusammenkunft“ oder „Nicht-Orte“, je nachdem welche formelle oder informelle soziale Kontrolle dort ausgeübt wird. Zu diesen Orten gehören: *Largo Nazario Sauro*, der *Predara*-Park, das verlassene Spielzeuglager, der ehemalige *Club Wallenda*, die ehemalige Jugendherberge (nicht nutzbar und zugemauert, wobei Ausschreibungen der Provinz jahrelang ergebnislos verliefen) und der ehemalige Kindergarten (der zuerst aus Gründen der Sicherheit und öffentlichen Ordnung geräumt und anschließend von AnarchistInnen besetzt wurde).

5.3. Ausgewähltes Areal und Perspektiven

Es wurde beschlossen, das ehemalige Spielzeuglager und den ehemaligen *Club Wallenda* als potenziell partizipative Orte zu analysieren.

Das betreffende Lager befindet sich in der *Via Torre d'Augusta* an der Ecke zum *Hotel Albermonaco*, die kurz darauf am Literaturcafé *Bookique* vorbeiführt. Derzeitig dient es der Gesellschaft, der es gehört, als Lager. Es handelt sich hierbei um die *Immobiliare Mezzanotte S.a.S.*, deren Inhaberin berichtete, dass die Räumlichkeiten einst einigen im Kunst- und Kulturbereich wirkenden Vereinen zur Verfügung gestellt wurden. Im Oktober, November und Dezember 2012 wurde der Ort vom Verein „*Il Funambolo*“ genutzt, um dort eine Ausstellung mit dem Titel „*L'artista della Fame*“ (der Hungerkünstler) zu veranstalten. Über diesen Verein sprechen wir im Übrigen auch weiter oben in Bezug auf den Verein *Club Wallenda*, der einst als künstlerischer und kultureller Treffpunkt des Viertels galt. Andere Male wurde das Lager, in dem vor einigen Jahrzehnten Spielzeug lagerte, als Veranstaltungsort für Konzerte genutzt, die das Viertel San Martino ins Rampenlicht rückten und die Aufmerksamkeit und das Interesse der Studierenden Trients auf sich zogen.

Auch der Theaterverein *Spazio 14* hatte die Möglichkeit, die Räumlichkeiten für Theateraufführungen und -darbietungen zu nutzen. Aufgrund der hohen Instandhaltungs- und Mietkosten wurden sie jedoch seitens der Theatergruppe nur kurzfristig und sporadisch genutzt.

Aus dem soeben beschriebenen Bild wird ersichtlich, dass dieses Lager über großes Potenzial verfügt, Events zu beherbergen, die soziale Partizipation fördern und das Vier-

tel sanieren, auch in Anbetracht seiner strategisch günstigen Lage. In erster Linie fehlt die Absicht seitens der BürgerInnen die Räume für die Bürgerschaft nutzbar zu machen, was im Übrigen auch aus der Analyse der betreffenden Bereiche generell hervorgeht. Teils ist dies auf den exzessiven Bürokratie- und Verwaltungsaufwand, teils auf die hohen finanziellen Kosten und die sozialen Herausforderungen zurückzuführen.

Der ehemalige *Club Wallenda*, der sich im Untergeschoss eines Gebäudes in der Via San Martino befindetet, war für mehr als 4 Jahre (vom Februar 2007 bis zum Juni 2011) künstlerischer und kultureller Treffpunkt. Akustische (oder semiakustische) und experimentelle Musik, Lesungen und Monologe, Darbietungen, Autorenfilme, (Ur)Aufführungen von Kurzfilmen, kleine Ausstellungen und Installationen: Das war *Wallenda*. Der Name des Clubs wurde zur Erinnerung an den berühmten deutschen Seiltänzer Karl Wallenda gewählt, dessen Motto lautete: „Wenn man leben will, muss man auf Draht sein. Alles andere ist Warten.“ Nicht durch Zufall hieß und heißt der Verein, der dort alle Aktivitäten organisierte, „*Il Funambolo*“ (der Seiltänzer). Die beengten Verhältnisse, in denen die Künstler auftraten, führten unweigerlich zu Problemen in Bezug auf Sicherheit, öffentliche Ordnung und Beziehungen zur Nachbarschaft. Aus diesen Gründen wurde das Lokal schließlich geschlossen. Der kleine Keller, in dem jahrelang jede Woche Kunst- und Kulturevents stattfanden, ist derzeit nicht vermietet. Für sehr kurze Zeit diente er den No-TAV-Aktivistinnen als operative Zentrale, bevor er wieder verlassen wurde. Der Verein „*Il Funambolo*“ organisiert weiterhin seine Initiativen, jetzt aber wie ein Wanderzirkus ohne festen Standort oder Sitz. Das Festival „*Il fiume che non c'è*“ gehört beispielsweise zu den Events, die dieser Verein jährlich veranstaltet.

6. **Piedicastello**

6.1. **Das Stadtviertel**

Piedicastello ist eines der historischen Viertel der Stadt Trient, das aufgrund der stark ausgeprägten Identität seiner BewohnerInnen einen ganz eigenen Charakter bekommt.

Traditionell zeichnet sich das Viertel durch starken sozialen Zusammenhalt und ausgeprägten Identitätssinn aus. Die „*Pedecasteloti*“, die BewohnerInnen des Viertels, sind durch die Etsch von der übrigen Stadt getrennt und haben ein Zugehörigkeitsgefühl zu ihrem Viertel, das mit dem der Bewohnerinnen anderer Stadtteile nicht zu vergleichen ist. Dieses Gefühl prägte das Viertel bis nach dem Zweiten Weltkrieg, als die Menschen noch im selben Viertel geboren wurden, lebten und starben. Mehrere Schrammen bekam diese Identität durch eine Reihe von Ereignissen in der zweiten Hälfte

des 20. Jahrhunderts. Das erste Ereignis, das die Geschichte dieses Viertels stark prägte, fand im Jahr 1963 statt. Infolge eines Steinschlags vom Dos Trento, einem Hügel über Trient, beschloss die Stadtregierung, dass 128 Familien das Viertel verlassen mussten. Diesen Räumungsentscheid trafen die lokalen Behörden auch infolge der Tragödie im Vajont von 1956. Zwei Jahre später erklärten jedoch die Justizbehörden, dass die Maßnahme unrechtmäßig getroffen wurde. Eine wirkliche Gefahr hätte nicht bestanden. Das Viertel aber hatte sich zwischenzeitlich grundlegend verändert: Viele Familien waren endgültig umgezogen, zahlreiche Gebäude wurden verkauft, renoviert und von anderen BewohnerInnen bezogen. Dies förderte die Zerrüttung des Zusammenhalts im Viertel und eine beachtliche Veränderung dessen sozialer Realität war die Folge. Ein weiteres Ereignis, das *Piedicastello* prägte, war die Entscheidung der lokalen Behörden, eine *Tangente* zu bauen, die das Viertel noch stärker spaltete. Diese Episode bot jedoch den BürgerInnen des Viertels auch eine Gelegenheit, einen Teil des ursprünglichen Zusammenhalts wiederzufinden. Sie gründeten ein Viertelkomitee, um sich dem Projekt zu widersetzen. Die Forderungen des Komitees blieben anfänglich ungehört. Stattgegeben wurde ihnen erst 1996, als die *Tangente* infolge einer Bürgermobilisierung verlegt wurde.

Das Komitee für *Piedicastello* gibt es heute noch. Es verfolgt den Zweck, das gesamte Viertel zu sanieren und neu zu gestalten. Praktisch hat es die Aufgabe, Informationen und Forderungen seitens der wohnhaften Bevölkerung zu sammeln, diese den zuständigen Stellen weiterzuleiten und zur Lösung der jeweils auftretenden Probleme beizutragen.

6.2. Orte der Zusammenkunft und Nicht-Orte

Im Stadtviertel *Piedicastello* betätigen sich zahlreiche AkteurInnen für den sozialen Austausch und organisieren Freizeitaktivitäten-, Kultur- und Musikevents, religiöse Veranstaltungen und Sonstiges. Insbesondere wurden wir auf das oben bereits erwähnte Viertelkomitee aufmerksam, ein historisches Sprachrohr der BürgerInnen von *Piedicastello*, das ursprünglich entstand, um die Realisierung des *Tangenten*-Projekts zu verhindern. Erwähnenswert ist zudem der Alpini-Club, seit jeher Treffpunkt und eine historische Institution im Viertel. Zu den Orten der Zusammenkunft gehören: die alte Pfarrkirche *Sant'Apollinare*, die seit jeher Anlaufstelle für die Gläubigen des Viertels ist; *Area Teatro* und *Area Musica*, zwei Freizeitzentren *in puncto* Theater und Musik für junge Leute aller Altersklassen; der Verein *Giratutto*, wo man unterschiedliche Formen der Gaukler-/Jongleurkunst erlernen kann; das *Teatro Portland*, eine Theaterschule und ein

Ort, an dem viele unabhängige Theaterkompanien auftreten; das C.S.A. Bruno, ein besetztes Sozialzentrum, das für BürgerInnen Musikevents, Kinoforen, Begegnungen und Debatten zu verschiedenen Themen organisiert. Dessen Standortwechsel aus der ehemaligen Zollzone in das *Piedicastello*-Viertel sorgte für Verstimmung und Proteste seitens der durch das Komitee vertretenen BewohnerInnen des Viertels. Die Beziehungen zwischen Sozialzentrum und der Gemeinschaft scheinen jedoch heutzutage mehr als friedlich zu sein.

Infolge von Feldforschung vor Ort, in deren Rahmen einige BewohnerInnen interviewt wurden, konnten viele Informationen gesammelt werden, die es uns ermöglichten, nicht nur die bereits wirkenden Orte der Zusammenkunft zu identifizieren, sondern auch die Nicht-Orte, d.h. die Zonen des Viertels, die potenziell auch mittels der direkten Partizipation der BürgerInnen an Entscheidungsfindungsprozessen saniert werden können. Insbesondere wurden zwei Zonen ausfindig gemacht, die aufgrund ihrer Eigenschaft Gegenstand eines solchen Ziels sein können. Diese waren zwar Gegenstand verschiedener Sanierungsprojekte, sind aber tatsächlich noch immer sich selbst überlassen. Dabei beziehen wir uns insbesondere auf den Bereich des ehemaligen *Italcementi*-Werks und den des Abflusskanals des *Rio Scala*.

6.3. Ausgewähltes Areal

Beim ehemaligen *Italcementi*-Werk handelt es sich um große Grundstücksflächen (zirka 5 Hektar), auf denen sich einst ein Industriekomplex befand. Nachdem die Produktion eingestellt worden war, wurde dieser 2008 abgerissen. Seit vielen Jahren wird der Boden in dieser Zone langsam saniert, da er giftige Chemikalien enthält (u.a. Asbest). Abgesehen davon, dass die Sanierungsarbeiten äußerst langsam vorangehen, ist die Art und Weise, auf die die Projekte zur Sanierung des Areals verwaltet wurden, ein schmerzhafter Punkt.

Anfänglich hatte die Gemeinde einen Ideenwettbewerb zur Auswahl des besten Projekts ins Leben gerufen, um dieses anschließend mittels einer weiteren Ausschreibung zu vergeben. Angesichts der wenigen eingereichten Projekte und des komplexen partizipativen Prozedere beschlossen die zuständigen Behörden auf Veranlassung der ArchitektInnen, die Aufträge mittels einer normalen öffentlichen Ausschreibung direkt zu vergeben. In diesen Jahren wurden zahlreiche Projekte vorgeschlagen. Das wichtigste davon ist das des damaligen Assessors für Raumplanung Andreatta (der heute Bürgermeister ist) und des Präsidenten der Landesregierung Dellai: es beinhaltete den Bau eines neuen Schulzentrums, das infolge weiterer Ankündigungen den ehrgeizigen Na-

men „*Polo della Ricerca*“ (Forschungszentrum) bekam. Ende Oktober wurde dann bekannt gegeben, dass die lokalen Körperschaften die Durchführung des letzten Projekts zur Stadtanierung aufgrund mangelnder finanzieller Ressourcen blockierten.

Verschiedene Sanierungsprojekte, die jedoch nie umgesetzt und oft als „Kathedralen in der Wüste“ bezeichnet wurden, betrafen die Stätte, die sich heute ohne Kathedrale, aber wie eine Wüste aus Betonstaub, Asbest, Kies und Ruinen präsentiert. Ihre Umzäunung und das nunmehr verblasste Baustellenschild, das die notwendigen Informationen über den Arbeitsfortschritt nicht enthält, verdeutlichen auf wirksame Weise die Unfähigkeit, mit der das ehemalige *Italcementi*-Gelände verwaltet wird.

Die befragten Personen verwiesen auf den Unmut der BewohnerInnen des Viertels bezüglich dieser Angelegenheit und auf das schlechte Management des Sanierungsvorhabens, das nie zu Ende gebracht wurde, da die verschiedenen öffentlich finanzierten Projekte während der Arbeiten immer wieder geändert wurden und dessen Durchführung *de facto* behinderten. Da das ehemalige *Italcementi*-Gelände verlassen ist, zog es MigrantInnen und BettlerInnen aus dem Viertel *Portela* an, was zu Räumungen führte und dazu, dass diese in das Viertel *Piedicastello* zogen, wo sich die Mikrokriminalität erhöhte. Abgesehen von den zweifelhaften von der Gemeinde durchgeführten Räumungsstrategien (womit Probleme verschoben und nicht gelöst werden), scheint diese Angelegenheit zu beweisen, dass ein sich selbst überlassenes Gebiet langsam dem Verfall ausgesetzt ist und auch das übrige Viertel mit sich reißt.

6.4. Analyse des Orts und Perspektiven

Das ehemalige *Italcementi*-Gelände ist ein klassisches Beispiel für einen Nicht-Ort, da es von den BürgerInnen nicht als Ort wahrgenommen wird, in dem man seine Persönlichkeit entfalten und seine Freizeit verbringen kann, wie es dagegen ein Park oder eine Piazza vermögen. Das Gelände besitzt keine Identität und liegt im Randbezirk der „geistigen Kartographie“. Aufgrund dieser psychologischen Marginalisierung und dieser materiellen Aufgabe liegt das ehemalige *Italcementi*-Gelände heute brach. Da keinerlei „informelle“ soziale Kontrolle auf die Stätte ausgeübt wird, leben und handeln dort Personen, die zwar in *Piedicastello* wohnen, aber von AnrainerInnen häufig als „Fremde“ und „gefährlich“ wahrgenommen werden.

Um dem ehemaligen *Italcementi*-Gelände wieder die Würde eines „Ortes“ mit eigener Identität zurückzugeben, müssten zwei Maßnahmen ergriffen werden:

- Auf kurze Sicht könnte das Gelände nach Abschluss der Sanierungsarbeiten von den BürgerInnen wieder besucht werden, indem Events wie Konzerte, Messen, Sportveranstaltungen usw. organisiert werden (zu bedenken sei dabei, dass die zum 25. April der letzten zwei Jahre auf der Piazza Dante organisierten Konzerte dazu führten, dass diese sich in diesen Tagen von einem verlassenen Nicht-Ort in einen kulturellen und zu Freizeit Zwecken genutzten Ort verwandelte).
- Langfristig könnte das Gelände mittels einer Reihe von Maßnahmen umgestaltet und städtebaulich saniert werden. Die Einrichtung von partizipativen Instrumenten seitens der zuständigen Behörden, die einen deliberativen, partizipativen und inklusiven Entscheidungsfindungsprozess sichern, wäre Garantie dafür, dass bei der Raumplanungsphase die Bedürfnisse der BürgerInnen von *Piedicastello* sowohl als Einzelpersonen als auch als Gruppe berücksichtigt werden. In diesem Sinn bietet ein Nicht-Ort wie das ehemalige *Italcementi*-Gelände die Möglichkeit eine Entwicklung einzuleiten, die alle Betroffenen miteinbezieht und diese zu ProtagonistInnen der Zukunft ihres Viertels macht.

Der weitere Bereich *Piedicastello*, der einer zu langsamen Sanierungsentwicklung und somit dem progressiven Verfall ausgesetzt ist, befindet sich neben der Baustelle des Abflusskanals des *Rio Scala*. Auch in diesem Fall gingen die Bauarbeiten des Kanals langsam voran. Die Fertigstellung war anfänglich für Sommer 2013 vorgesehen, zog sich aber bis Ende 2016 hinaus, da archäologische Funde sichergestellt wurden. Ende Oktober 2014 gab die Gemeinde bekannt, dass die Arbeiten vorübergehend eingestellt werden würden, was auch in diesem Fall auf mangelnde öffentliche Ressourcen zurückzuführen war. Auch dies sorgte für Unmut bei den BewohnerInnen des Viertels, die sich Fragen hinsichtlich der Qualität der von der Gemeinde erstellten Gutachten vor Beginn der Arbeiten stellten, da die Sicherstellung der Funde aufgrund der Tatsache, dass sich die Baustelle neben der uralten Kirche *Sant'Apollinare* befand, gar nicht so unwahrscheinlich zu sein schien.

Rio Scala und das ehemalige *Italcementi*-Gelände sind deutliche Beispiele dafür, wie ein Ort, der von der Verwaltung sich selbst überlassen wurde, sich in einen Zufluchtsort für jene verzweifelte Personen verwandelt, denen es nicht gelungen ist, in den Strukturen der Stadt aufgenommen zu werden. 2014 verwandelte eine Gruppe Obdachloser die Betonklötze, die zu einem späteren Zeitpunkt eingegraben werden sollen, um das neue Flussbett des *Rio Scala* zu bilden, in ein richtiggehendes Lager.

7. Schlussfolgerungen

Auf der Grundlage der Informationen und der erhobenen Daten wurde ein kartographisches Bild der Stadtviertel erstellt, das sich durch ideografische Elemente auszeichnet. Es beschreibt die Arten und Weisen, auf die die Stadt und ihre Orte von den BürgerInnen wahrgenommen werden.

Ausfindig gemacht wurde Folgendes:

- 1) Orte der Zusammenkunft, die von den BürgerInnen genutzt werden und in der Lage sind anhand von kulturellen Freizeit- und Theateraktivitäten Gelegenheiten zum Zusammentreffen zu bieten. In der kollektiven Wahrnehmung befinden sich diese im Zentrum des Bildes, denn die Identität des Ortes und dessen soziale Nutzung stimmen in vollem Umfang überein (z.B. *Social Stone*, Bolghera).
- 2) Potenzielle Orte der Zusammenkunft und des sozialen Austausches: Bereiche, die aktuell nicht genutzt werden, jedoch früher von Vereinen mit Kunst-, Musik- und sonstigen Kulturaktivitäten belebt wurden. Die Probleme, die heute im Hinblick auf diese Gebiete vorliegen beziehen sich weniger auf deren Sanierung als vielmehr auf deren künftige Verwaltung (z.B. ehemaliger *Club Wallenda*, *San Martino*).
- 3) Nicht-Orte sind Bereiche, die am Rand des kartographischen Bildes liegen bzw. sich selbst überlassen wurden und in Ermangelung sozialer Kontrolle seitens der BürgerInnen dem Verfall ausgesetzt sind. Es handelt sich um Nicht-Orte, da sie keine Identität aufweisen und mittels eines partizipativen, einbeziehenden Entscheidungsfindungsprozesses bezüglich deren Neugestaltung und Nutzung im Rahmen der Raumplanung saniert werden müssen (z.B. ehemaliges *Italcementi*-Gelände, *Piedicastello*).
- 4) Übergangsorte, die kategorial zwischen Orten der Zusammenkunft und Nicht-Orten anzusiedeln sind. Diese besitzen, abhängig von ihrem Lebenszyklus, eine zweifache Identität: Die öffentlichen Parks wären ein Beispiel, da sie tagsüber von den BürgerInnen besucht werden und nachts ein Ort der sozialen Ausgrenzung sind (z.B. Park Santa Chiara, Santa Chiara).

Gemeinsam ist den vier Ortsarten die Tatsache, dass sie partizipative Orte darstellen, wobei unter Partizipation einerseits die Fähigkeit zu verstehen ist, soziale Zusammenkunft zu schaffen, andererseits die Möglichkeit, dass die BürgerInnen in den Entscheidungsprozess eingreifen können, der am Anfang der Sanierung von Nicht-Orten mittels partizipativer Instrumente steht.

Zum Abschluss dieser Ausführung ist daher unbedingt darauf hinzuweisen, dass es unzählige Arten und Weisen gibt, auf die die BürgerInnen einen Raum nutzen und die Identität der Orte kollektiv aufbauen oder ablehnen können. Wir hoffen, dass die durchgeführte Analyse zur Entwicklung einer bewussteren Bürgerschaft beitragen kann, die verstärkt in der Lage ist, Einfluss auf ihr Gebiet zu nehmen.



Abbildung 1: Geistige Kartographie

POP! Gruppe in Innsbruck

Art(s) of Participation:
Partizipation in Bild und Wort

Ergebnisse der POP! TeilnehmerInnen in Innsbruck
(*Maria Anegg, Alejandro Boucabeille, Katharina Hechl, Mathias Jungbauer,
Lisa Maßholder, Tommaso Marangoni, Benjamin Ploner, Karoline Niederseer,
Oliver Noyan, Annelie Richter, Cinzia Rosati, Andrea Umhauer*)

PARTIZIPATIVE DEMOKRATIE

DEFINITION

Partizipative Demokratie ist ein **gesellschaftliches Organisationsmodell** und ein konsensorientierter Entscheidungs- und Ideenfindungsprozess. Eine solche Demokratieauffassung besteht aus einem regelmäßigen und verbindlichen **Informationsaustausch** sowie einer **multilateralen Korrespondenz** zwischen der Bevölkerung in den betreffenden Organisations-einheiten, der organisierten Zivilgesellschaft, den Institutionen und den gewählten VolksvertreterInnen.

Erfolgreich erarbeitete Instrumente partizipativer Demokratie fußen auf **Prinzipien der Inklusion, Transparenz und der Barrierefreiheit** (finanziell, körperlich und sozial).

Ziel ist das **Einbinden der Bevölkerung in politische Entscheidungen** über das alleinige Ankreuzen von „ja“ oder „nein“ bei Wahlen oder Volksabstimmungen hinweg und die Umsetzung der Interessen im Sinne sowohl des Gemeinwohls als auch des individuellen Wohls.

Partizipative Demokratie

**Nicht nur abstimmen, sondern mitmachen!
Denn, wer nichts sagt, wird nicht gehört.**

Repräsentative oder auch direkte Demokratie erlaubt es uns, bei Wahlen und Volksabstimmungen unsere Meinung durch Ankreuzen des Wahlkästchens mitzuteilen. VertreterInnen zu wählen. „Ja“ oder „Nein“ anzukreuzen.

Was wenn die Auswahlmöglichkeiten nicht unseren Vorstellungen entsprechen? Was wenn wir gerne selbst aktiv werden wollen? Ideenimpulse liefern, Vorschläge erarbeiten und gehört werden – dies sind Anliegen partizipativer Demokratie.

Mehr Mitbestimmung für eine gerechtere Politik. Bürgernah und verständlich. Der Informations- und Ideenaustausch erfordert Initiative und Eigenverantwortung. Aber so können gemeinsam Lösungen gefunden, Ideen erarbeitet und Sachverhalte entschieden werden. Politik aktiv mitgestalten.

Das Prinzip ist einfach: Wer nichts sagt, wird nicht gehört.

Je reger die Beteiligung des Volkes, desto weniger wird über unseren Köpfen hinweg entschieden. Je mehr Engagement, desto partizipativer können wir politische Entscheidungsfindungsprozesse gestalten.

Definitionen ausgearbeitet von POP! Innsbruck Gruppe.



Paths of Participation!
Percorsi di partecipazione!
Pfade von Partizipation!

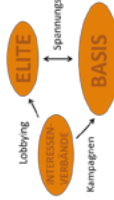
Bürger*innenräte und Demokratie

Andrea Umhauer

Einführung und Begriffsdefinitionen

Verschiedene Typen moderner Demokratien sind unterschiedliche Wege der praktischen Organisation politischer Gleichheit. [1] Im Projekt „POPI Paths of Participation“¹ beschäftigen sich drei Gruppen von jungen Forscher*innen in den Städten Bozen, Innsbruck und Trient mit den Möglichkeiten der partizipativen Demokratie als politische Organisationsform einer Gesellschaft. Dieses Poster fasst Ergebnisse der Diskussionen aus Innsbruck zusammen und nähert sich der Methode „Bürger*innenrat als ein Element partizipativer Demokratie“ mittels gesammelter Ideen einer Literaturanalyse.

Repräsentative Demokratie: Repräsentation zerstört Partizipation und unterminiert damit die Grundlage der Demokratie. Somit geht repräsentative Demokratie notwendigerweise mit Teilnahmslosigkeit und Entfremdung der Bürger*innen einher, so Barber. [2] In dieser Demokratieform stehen politische Parteien für die Interessen und verschiedenen Interessensgruppen der Bevölkerung und vertreten diese in der politischen Arena.



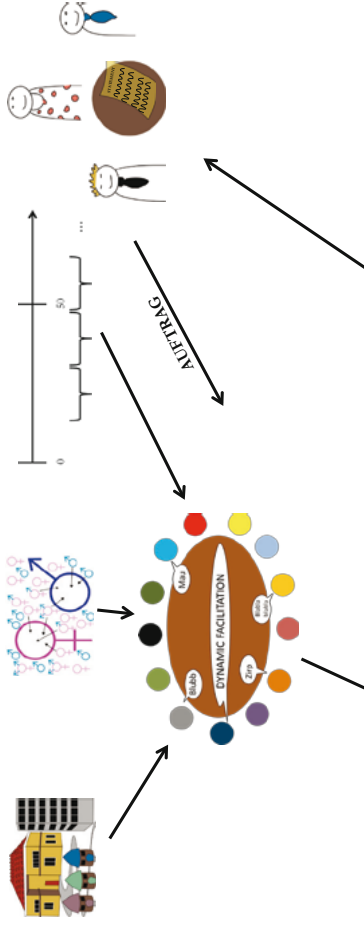
Partizipative Demokratie: Partizipative Demokratie zielt auf die möglichst hohe Beteiligung im Sinne von Teilhaben, Teilnehmen und innerer Anteilnahme möglichst vieler an möglichst vielen öffentlichen Angelegenheiten. [2] Dafür ist es wichtig, dass Strukturen existieren, welche Partizipation zulassen und das diese so organisiert sind, dass sie Beteiligung, die über ein reines Teilnehmen hinaus geht, ermöglichen. Regiert wird durch mitwirken und Diskussion. Dabei wird die Diskussion als Weg zur Interessenfindung, Interessenaufklärung, Interessenausgleich, Kommunikation, Verständigung, wechselseitigen Bildung und Mittel zur Einigung unter den Abstimmungsberechtigten gesehen.

Zuordnung: Ein politisches System, wie zum Beispiel jenes in Österreich, klar einer bestimmten Demokratieform zuzuordnen erweist sich als schwierig, da in den meisten Fällen Mischformen vorliegen. In der österreichischen Demokratie sind direkt-demokratische und partizipative Elemente in den Parlamentarismus eingebunden.

- Direkte: Volksbegehren, Volksbefragung, fakultative Volksabstimmung, obligatorische Volksabstimmung
- Partizipative: Bürger*innenrat, Bürger*innenhaushalt, Planungszelle

Die Methode Bürger*innenrat als partizipatives Demokratieelement

Der Bürger*innenrat ist eine Methode zur Förderung der Selbstorganisation und Partizipation in einer Gemeinde, Institution oder einem Unternehmen. In einem moderierten Verfahren sprechen zufällig ausgewählte Bürger*innen über Themen und verfassen ein konsensorientiertes gemeinsames Statement, welches anschließend öffentlich diskutiert wird. Danach löst sich die Gruppe wieder auf. [3]



Organisation politischer Prozesse

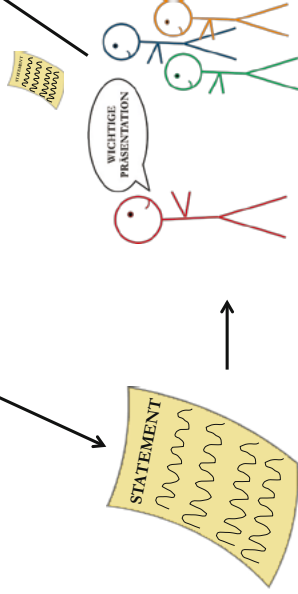
Die größte Herausforderung der partizipativen Demokratie ist es, Beteiligungsprozesse so zu organisieren, dass alle gleichermaßen zu Wort kommen können und jedes Wort gleich viel zählt. Zu den wichtigsten Eigenschaften dieser idealen Prozedur der Beratung und Beschlussfassung gehören nach Habermas:

1. die argumentative Form des Austauschs von Informationen und Begründungen,
2. die öffentliche und alle Beteiligungsberechtigten einschließende Beratung, zumindest die gleiche Chance des Zugangs und der Teilnahme an der Beratung,
3. das Fehlen externer und interner Zwänge bei der Beratung („ideale Sprechsituation“),
4. die Maxime, dass die Beratungen grundsätzlich unbegrenzt fortgesetzt oder — im Falle einer Unterbrechung — jederzeit wieder aufgenommen werden können,
5. der Grundsatz, dass die Erörterungen sich auf alle Materien erstrecken können, die im Interesse aller zu regeln sind,
6. die Chance, auch über die Interpretation von Bedürfnissen sowie über vorpolitische Einstellungen und Präferenzen zu beraten,
7. den Diskurs unterstützende verfassungsrechtliche Weichenstellungen und
8. das Zusammenwirken von Aussprache und Willensbildung in der Öffentlichkeit — außerhalb der politischen Institutionen im engeren Sinn — einerseits und Beratung in den Institutionen der verfassten Willensbildung und Entscheidungsfindung, vor allem im Parlament andererseits. [2, 259f]

Demokratien im Vergleich

Führerdemokratie Demokratie als Markt von Down	Partizipative Demokratie
Demokratie als politische Methode der Führer*innenauswahl, der legitimen Herrschaft und des Wettbewerbs	Demokratie als politische Methode und ethisches Ziel
Interessen am Endegebräuss Changengleichheit wird betont enger Politikbegriff	Prozess im Vordergrund Machtgleichgewicht wird angestrebt expansionistischer Politikbegriff
Elite-Masse Gliederung moderner Gesellschaften ist unveränderbar politische Führer*innen als Garant*innen von Systemstabilität	Elite-Masse Differenzierung ist reformierbar Stabilität und Lebensfähigkeit der Demokratie liegen in der Ausweitung und der Vertiefung des demokratischen Prozesses.

Der Bürger*innenrat wird von Politiker*innen zu einem bestimmten Problem einberufen, und tagt daraufhin eine Woche. Bei der Auswahl der Bürger*innen wird darauf geachtet, verschiedene Altersgruppen, Geschlechter und soziale Schichten anzusprechen. Diese erarbeiten moderiert ein Statement, präsentieren es öffentlich und geben es an die politischen Gremien, welche auf dieser Grundlage politische Entscheidungen treffen.



Zusammenfassung und Ausblick

Durch das Projekt „POP! Paths of Participation“ konnte eine intensive Auseinandersetzung mit der Zukunft der Demokratie, mit dem Fokus partizipative Demokratielemente einer genaueren Betrachtung zu unterziehen, stattfinden. Es hat sich gezeigt, dass die demokratische Organisationsform viel ungenutztes Potential aufweist und diverse direkt demokratische Elemente entfesselt werden müssen. Die Methode Bürger*innenrat bietet zwar Teilhabe, allerdings nur im Auftrag der Politik. Sie spricht verschiedene Gesellschaftsgruppen an, allerdings ist die Partizipationsbereitschaft bei jungen, besser gebildeten Menschen besonders hoch. Demnach müssen Wege gefunden werden, Demokratie für die gesamte Gesellschaft, unabhängig von Klasse, Geschlecht, Disability, Alter, Bildung, Rasse und Ethnie zu öffnen.

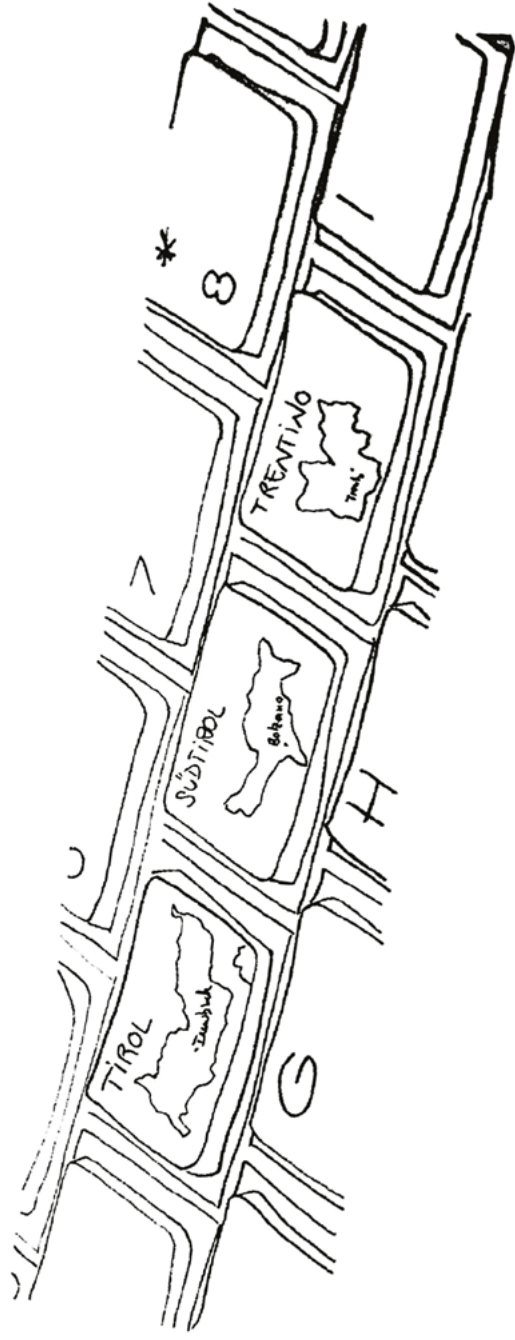
Durch die partizipative Demokratie wurde die Trennung von Elite und Masse hinterfragt. Nun ist es an der Zeit auch die Trennung zwischen kommunikatív erzeugter und administrativ verwendbarer Macht einem kritischen Blick zu unterziehen

Literatur

- [1] Meyer, Thomas (2009): Was ist Demokratie? Eine dekonstruktive Einführung. VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden.
- [2] Schmidt, Manfred G. (2009): Demokratietheorien, 3. Auflage, Leske Verlag, + Buchtitel GmbH & Co. KG, Olden.
- [3] Altmann, Stefan (2011): Bürger*innenrat. Leitfadeprozess in der Perspektive von Gemeinwesenarbeit und Governance. Band 10: Gemeinwesenentwicklung, Quartiermanagement und Lokale Ökonomie. Hochschule München.
- [4] Cascia DeBung, (2003): Partizipation — Mädchen und junge Frauen mischen sich ein in Öffentlichkeit und Politik. FUMA Hochschule Mülheim/Lehrstuhl NRW. Vortrag im Jugendcafé des CVMJ-Gesellschaft.
- [5] Peter Bullinger, Alexander Bollhauser, Niklaus Stöckli, (Hrsg.) (2014): Direkte Demokratie im Diskurs. Beiträge zur Reform der Demokratie in Österreich. New academic press, Wien.

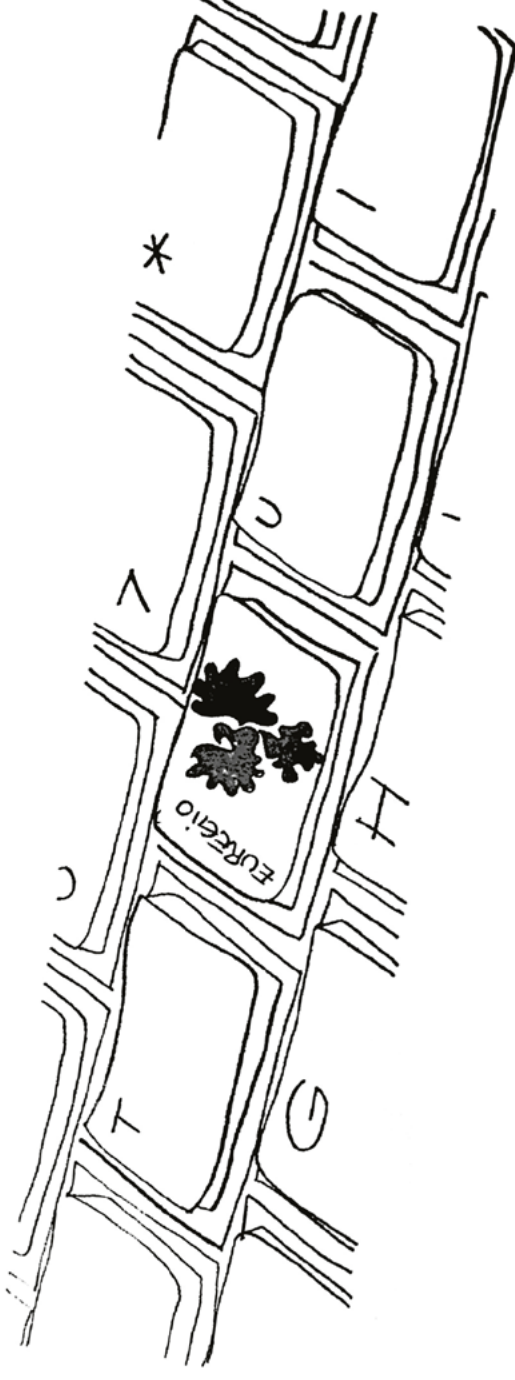


Paths of Participation!
Percorsi di partecipazione!
Pfade von Partizipation!



**1 CLICK STATT 3 FÜR
TOURISMUS IN UNSERER EUROPAREGION**

**1 CLICK AL POSTO DI TRE
PER IL TURISMO NELLA NOSTRA EUROREGIONE**



Cinzia Rosati



Paths of Participation!
Percorsi di partecipazione!
Pfade von Partizipation!



Programma
Gioventù
in azione



BÜRGER-HAUSHALT



Lisa Maßholder

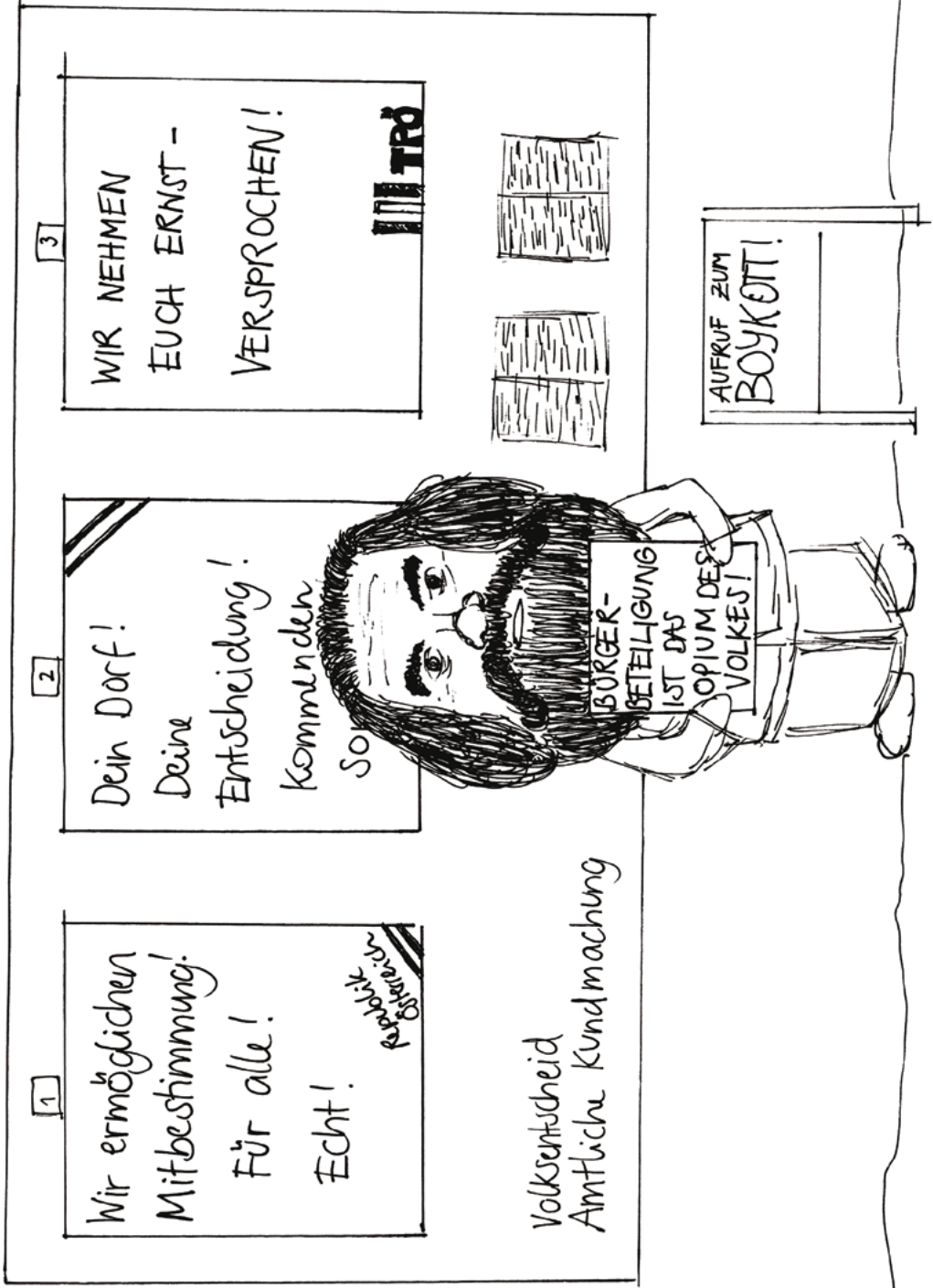


Paths of Participation!
Percorsi di partecipazione!
Pfade von Partizipation!



Alle Macht dem Volke?!





KY 1/14