

Aktion 21 – Pro Bürgerbeteiligung: Forderungen zur Verbesserung der partizipativen Demokratie in Wien

Herta Wessely

Der parteiunabhängige Wiener Verein *Aktion21 – pro Bürgerbeteiligung* wurde im Herbst 2006 als Dachverband für Wiener Bürgerinitiativen gegründet, um Initiativen zu unterstützen und zu vernetzen, auf Möglichkeiten der Beteiligung aufmerksam zu machen und Menschen zum Aktivwerden zu motivieren. Das übergeordnete Ziel dabei ist, eine gesetzliche Verankerung der Bürgerbeteiligung zu erreichen.

Von der Lokalen Agenda 21 zur *Aktion21 – pro Bürgerbeteiligung*

Es gibt in Wien umfangreiche, ausgearbeitete Konzepte für Bürgerbeteiligung. Unverbindliche Standards für Bürgerbeteiligung sind sogar vom Ministerrat verabschiedet worden, umgesetzt werden sie jedoch nicht. 1992 wurde in Rio de Janeiro der weltweite UN-Gipfel für Nachhaltigkeit »Agenda 21« abgehalten. Das darauf beruhende Bürgerbeteiligungsinstrument »Lokale Agenda 21« richtet sich an Kommunalverwaltungen und empfiehlt, mit den Bürgerinnen und Bürgern, mit örtlichen Organisationen und mit der Privatwirtschaft in einen Dialog einzutreten. Durch Konsultations- und Konsens-Prozesse würden diese von Bürger-, Gemeinde-, Wirtschafts- und Gewerbeorganisationen lernen und könnten auf deren Informationen ihre Handlungsstrategien aufbauen. Die Stadt Wien bekannte sich mit dem Beitritt zur Charta von Aalborg zur Agenda 21, hatte diese aber nach 8 Jahren erst in 8 von 23 Wiener Bezirken implementiert.

Die Wiener Lokale Agenda 21 ist top down organisiert. Die Bezirke tragen zu den Kosten bei, weshalb der jeweilige Bezirksvorsteher und die Klubobleute der im Bezirksparlament vertretenen Parteien de facto das Geschehen bestimmen. Sie entscheiden direkt oder indirekt über die Aufnahme von Agenda-Gruppen, denen konstruktive Arbeit nachgesagt wird – im Gegensatz zu Bürgerinitiativen, die in der Regel als Verhinderer, wenn nicht gar als Querulanten bezeichnet werden.

Eine kleine Abgeordneten-Gruppe aus etwa 20 Bürgerinitiativen wollte deshalb im Mai 2006 dem zuständigen Stadtrat Vorschläge für eine Reform der Wiener Lokalen Agenda 21 unterbreiten. Nach all den gemachten Erfahrungen sahen sie in dieser mehr ein Bürgerbeschäftigungs- denn ein Bürgerbeteiligungsprogramm. Eine Einbindung der Betroffenen schon bei der Planung von Projekten, rechtzeitige Information und sachliche Diskussionen waren die Kernpunkte. Der Stadtrat zeigte sich nicht verhandlungsbereit. »Bürgerinitiativen gehören zu einer Großstadt wie das Salz in der Suppe« meinte er.

Diese negative Erfahrung bestimmte uns dazu, uns zu einem Verein zusammenzuschließen. Mit dem Namen *Aktion 21 – pro Bürgerbeteiligung* folgten wir dabei dem Appell der Rio-Folgekonferenz von 2002 in Johannesburg, die nach den eher bescheidenen Erfolgsergebnissen der Agenda 21 während der letzten 10 Jahre dazu aufgerufen hatte, endlich »von der Agenda zur Aktion« überzugehen. Rasch wuchs die Zahl der Mitglieder. Mit der Website www.aktion21.at entstand eine viel besuchte Plattform (2011: 1,2 Millionen besuchte Seiten). Von der Agenda zur Aktion – das sollte unser Auftrag für das 21. Jahrhundert sein.

Forderungen zur Verbesserung der partizipativen Demokratie in Wien

Nach der Wiener Gemeinderatswahl 2010 hatten die Sozialdemokraten nach 70 Jahren der Alleinherrschaft die absolute Mehrheit verloren und es kam zu einer Koalition mit den Grünen. Deren Spitzenkandidatin Maria Vassilakou wurde Vizebürgermeisterin und ressortführende Stadträtin für »Stadtplanung, Umwelt, Verkehr und Bürgerbeteiligung«. Damit war Bürgerbeteiligung erstmals in der Geschichte ausdrücklich zu einer wesentlichen Aufgabe dieses einflussreichen Ressorts.

Anfang 2011 wurde *Aktion21 – pro Bürgerbeteiligung* von der Wiener Vizebürgermeisterin Maria Vassilakou um eine Zusammenfassung der Kritikpunkte und der sich daraus ergebenden Forderungen für eine Reform der Bürgerbeteiligung ersucht. In mehreren, aus Vertretern und Vertreterinnen der einzelnen Initiativen zu unterschiedlichen Schwerpunkten gebildeten Arbeitsgruppen wurden unsere Vorstellungen zur Bürgerbeteiligung insbesondere für die Bereiche »Flächenwidmung und Stadtplanung«, »Bauverfahren« und »Verkehr« in einem Forderungskatalog zusammengefasst. Dieser Forderungskatalog wurde der Vizebürgermeisterin im Juli 2011 übergeben. Die sieben Kernforderungen von *Aktion 21 – pro Bürgerbeteiligung* sind:

- **Rechtliche Verankerung der partizipativen Demokratie**
Wir erwarten, dass betroffene Bürgerinnen und Bürger bei der Vorplanung, Planung und Entwicklung von kommunal- oder landesrechtlichen Vorhaben künftig angemessen beteiligt werden und diese Bürgerbeteiligung in der Landes- und Stadtverfassung festgeschrieben wird. Beispielsweise soll die betroffene Bevölkerung auch bei der Erarbeitung von (verpflichtend vorgeschriebenen) detaillierten und verbindlichen Regionalentwicklungsplänen eingebunden werden.
- **Parteienstellung von Bürgerinitiativen**
Angemessene Bürgerbeteiligung muss eine Parteienstellung von Bürgerinitiativen vorsehen: Bürgerinitiativen müssen in allen Verfahren, in denen die Behörde ein öffentliches Interesse vorsieht, dieses wahrnehmen können.
- **Bürgerinformation**
Die Bürgerinformation über entsprechende Vorhaben muss auf allen Ebenen, d.h. frühzeitig, ehrlich und vollständig erfolgen. Spärlich informiert wird bis dato zum Beispiel über die strategische Umweltprüfung in der Flächenwidmung und Stadtplanung. Wir beobachten, dass die Vorgaben nicht oder nur teilweise eingehalten werden. Wir fordern daher, dass der Nachweis über die Einhaltung entsprechender Umweltaufla-

gen in den Erläuterungsbericht zur öffentlichen Auflage aufgenommen wird. Die Nichteinhaltung dieser Auflagen soll künftig die Nichtigkeit von beschlossenen Planungsdokumenten zur Folge haben.

- **Transparenz**

Wir fordern Transparenz in allen Verfahren. Auskunftspflicht und Akteneinsicht müssen auf alle Vorgänge der öffentlichen Verwaltung ausgedehnt werden; Ausnahmeregelungen für einzelne Tatbestände sind restriktiv zu behandeln und bedürfen einer entsprechenden Begründung. So muss etwa Anrainerinnen und Anrainern jederzeit Einblick in alle Verfahrensunterlagen gewährt werden. In diesem Zusammenhang fordern wir auch die gesetzliche Regelung eines Anspruchs auf Wertausgleich für dauernde Wertminderungen.

- **Öffentliche Meinungsbildung**

Es muss eine entsprechende öffentlichen Meinungsbildung ermöglicht werden, d.h. die Bevölkerung muss die Möglichkeit erhalten, über kommunale Projekte öffentlich zu diskutieren. So muss es zum Beispiel möglich sein, große Straßenprojekte in Bürgerversammlungen kontrovers zu diskutieren und im Zweifelsfall einem Bürgerentscheid oder einer Bürgerbefragung zuzuführen. Sitzungen von Bauausschüssen, Bezirkentwicklungs- und Planungskommissionen sollen öffentlich gemacht werden. Wo eine öffentliche Auflage von Plänen erfolgen muss und die Bürgerinnen und Bürger das Recht und die Möglichkeit zu Stellungnahmen haben, sollten diese in die Stellungnahmen der Bezirksvertretungen einfließen. Zur besseren Information der betroffenen Bevölkerung soll der Presseninformationsdienst der Stadt Wien laufend über alle öffentlichen Bezirksvertretungs- und Gemeinderatsitzungen informieren und im Sinn einer objektiven Information in der Print- und Internetausgabe der Stadt Wien (www.wien.at) auf jene Websites verweisen, in denen Stellungnahmen zu kontrovers diskutierten Vorhaben enthalten sind.

- **Rechtssicherheit durch Verständlichkeit**

Die Forderung »Rechtssicherheit durch klare und für jedermann verständliche Rechtsnormen« ist ein Ansatz zu der überfälligen Verwaltungsreform. Um (landesgesetzliche) Normen nachvollziehbar zu machen, müssen sie sprachlich vereinfacht und inhaltlich präzisiert werden. Ein Beispiel: Die Bauordnung für Wien stammt aus dem Jahr 1930 und beruht auf den bürokratischen Gegebenheiten ihrer Entstehungszeit. Diese haben sich in den letzten 80 Jahren tiefgreifend gewandelt, ohne dass dies in den seither zugunsten von Einzelinteressen erfolgten unzähligen Novellierungen berücksichtigt worden wäre.

- **Bürgerhaushalt**

Wir fordern, dass für die Durchführung von Bürgerbeteiligungsverfahren ein entsprechendes Budget bereitgestellt wird.

Was hat Aktion21– pro Bürgerbeteiligung bisher erreicht?

Mit Unterstützung von *Aktion 21 – pro Bürgerbeteiligung* konnten einige Initiativen konkrete Erfolge verzeichnen:

- Mehrere unter Parkanlagen vorgesehene Parkgaragen wurden nicht bzw. an anderer Stelle errichtet.
- schützenswerte Objekte wurden erhalten und nicht abgerissen.
- einige Hochhausprojekte in sensiblen Zonen der Stadt wurden nicht verwirklicht oder redimensioniert.

Der spektakulärste Erfolg war wohl die Verhinderung des Baus von sechs zwischen 65 und 95 m hohen, unmittelbar an die zum UNESCO-Welterbe erhobene City grenzenden Türmen des Bahnhof-Projekts »Wien Mitte«. Durch das Zusammenwirken der Bürgerinitiative und der UNESCO, die mit der Aberkennung des eben erst verliehenen Weltkulturerbestatus drohte, wurde nach 4 Jahren erbitterten Ringens das ursprüngliche Projekt begraben und ein neues, maßvolleres, mit zwei 85 m bzw. 65 m hohen Türmen steht nun vor der Fertigstellung.

Derzeit kämpft die bisher größte Protestbewegung (mit bereits über 53.000 Unterschriften, darunter mehr als 600 Prominenten des öffentlichen Lebens) für die Erhaltung der von Österreichs größtem historischen Architekten Otto Wagner konzipierte und erbaute, aus 40 Pavillons bestehende Krankenhausanlage »Am Steinhof«. Diese Anlage war zu Beginn des 20. Jahrhunderts – getreu Otto Wagners Leitsatz »Das Beste für die Ärmsten der Armen« – für psychisch Kranke errichtet worden. An diesem ruhigen und bevorzugten Standort am Stadtrand sollten nun 600 Luxuswohnungen entstehen. Aufgrund eines von der Bürgerinitiative vorgelegten Gutachtens wird aber die Aufnahme des Areals in die Liste der Weltkulturerbe-Objekte angestrebt. Das Gutachten bestätigt, dass die Anlage einzigartig in Mitteleuropa ist. Allerdings müsste die Einreichung vom Wiener Bürgermeister unterstützt werden.

In einem Mediationsverfahren einigte man sich darauf, dass die Möglichkeit einer Verbauung des Ostteils der Jugendstilanlage unter Einbeziehung kultureller, ökologischer und sozialer Gesichtspunkte von einem Expertengremium geprüft werden soll, wobei die Bürgerinitiative in die Entscheidung über die Zusammensetzung des Gremiums eingebunden werden soll.

Auf den von *Aktion 21 – Bürgerbeteiligung* überreichten Forderungskatalog gab es ein Jahr lang keinerlei Reaktion. Anfang September 2012 kam von der für Agenden der Bürgerbeteiligung Zuständigen im Magistrat der Stadt Wien die Nachricht, eine rechtliche Verankerung von Bürgerbeteiligung wäre wohl nicht so schnell durchzusetzen – Gesetzesänderungen bedürften ja auch der Zustimmung der Mehrheitspartei SPÖ, aber in kleinen Schritten wären Verbesserungen möglich; man wolle auch vor der Formulierung von Gesetzesanträgen durch die Koalitionsparteien SPÖ und GRÜNE *Aktion 21 – pro Bürgerbeteiligung* kontaktieren.

Ein deutlicheres Signal kam von Frau Vizebürgermeisterin Maria Vassilakou bei der Anfang September 2012 im Wiener Rathaus erfolgten Präsentation des Stadtentwicklungsplans (STEP) 2014. Dieser – in Zehnjahresabständen zu erstellende – Raumentwicklungsplan für die Stadt Wien soll Leitprinzipien und Spielregeln für die Kooperation von privaten und öffentlichen Partnern festlegen. Es sollen neue Kommunikations- und Beteiligungsformate unter Einbeziehung des Wissens und der Erfahrung verschiedenster Stakeholder entstehen: Neben Vertretungen aus Wirtschaft, Politik und Verwaltung sollen auch Delegierte der Zivilgesellschaft (einschließlich jener von Bürgerinitiativen) an einem entsprechenden strategischen Gesamtkonzept mitarbeiten.

Es bleibt aber abzuwarten, ob mit diesem Vorhaben einer zentralen Forderung unseres Forderungskataloges entsprochen wird.

Erfolge und Herausforderungen bei der Erstellung und Durchsetzung von Forderungen

Durch erhöhte mediale Aufmerksamkeit fand in den letzten Jahren eine zunehmende Sensibilisierung der Bürgerinnen und Bürger für mehr Partizipation statt. Auch im engeren Lebensumfeld der Menschen formieren sich zunehmend Gruppen, die nicht mehr bereit sind, alles widerspruchslos hinzunehmen. Zu dieser Entwicklung haben auch wir mit unserer Arbeit und mit unserer Publikation »Raus aus der Sackgasse« einen spürbaren Beitrag geleistet. Das deutlich gesunkene Vertrauen breiter Bevölkerungsschichten in die sachliche und charakterliche Kompetenz der Berufspolitiker hat in Österreich mittlerweile alle Parteien zumindest nach außen dazu bestimmt, Überlegungen zum Thema »direkte Demokratie« anzustellen. So sehr die Diskussion auch dieser Form der demokratischen Erneuerung zu begrüßen ist, so wenig darf sie die Forderung nach mehr Mitwirkung der Bevölkerung bei der Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen, nach mehr Teilhabe am politischen Geschehen, überlagern. Statt langmächtig über die Entscheidungsmündigkeit der Bürgerinnen und Bürger, über die Höhe von Quoren und die Entkoppelung der Volksabstimmungen von den Parlamenten und über den populistischen Missbrauch von Plebisziten durch top down-Befragungen der Politik oder Hetzkampagnen zu streiten, wollen wir eine Teilhabe bottom up, also ohne »Führung« von oben. Wir verstehen darunter die Einbindung von betroffenen, interessierten Menschen in alle Prozesse und Vorhaben, die sich auf ihre Lebensqualität auswirken können. Diese Einbindung soll von Beginn an, also bereits im Ideenstadium erfolgen. Transparenz, Information und Diskussion sind dafür selbstverständliche Voraussetzungen.

Ausblick

Die unmittelbar bevorstehende bundesweite Vernetzung der Bürgerinitiativen in Österreich durch die Gründung des Vereins *Aktion21–Austria* am 20. Oktober 2012 in Salzburg wird es möglich machen, über die große Zahl der Beteiligungswilligen mehr Druck auf die Politik auszuüben.

Literatur

Aktion 21–pro Bürgerbeteiligung (Hsg.): Raus aus der Sackgasse. Bürgerbeteiligung und Bürgerinitiativen in Wien, Wien 2009, Sonderzahl-Verlag

Aktion 21–pro Bürgerbeteiligung: Forderungen zu Verbesserung der partizipativen Demokratie in Wien, Wien 2011 (auszugsweise S. 1–9) http://www.aktion21.at/_data/Forderungskatalog.pdf
<http://www.aktion21.at/index.html?menu=96&id=1393>

Websites: www.aktion21.at und www.aktion21-austria.at

Martin Ehrenhauser (Hsg.): Mehr Mut, Bürger! Ein Buchprojekt für unabhängige Bürger, Brüssel 2011 (mit Beiträgen von sieben Autoren der Aktion21–pro Bürgerbeteiligung)

Autorin

Herta Wessely, Jg. 1940, engagiert sich seit vielen Jahren in verschiedenen Wiener Bürgerinitiativen. Seit 2009 ist sie Obfrau der *Aktion21 – pro Bürgerbeteiligung*.

Kontakt:

Email: office@aktion21.at

Internet: www.aktion21.at

Redaktion

Stiftung MITARBEIT

Redaktion eNewsletter Wegweiser Bürgergesellschaft

Eva-Maria Antz, Ulrich Rüttgers

Ellerstr. 67

53119 Bonn

E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de