



UNIVERSITÄT FÜR BODENKULTUR WIEN

Masterarbeit

Bürgermeister*innen und Bürger*innenbeteiligungsverfahren:
Verständnis, Rollen und Gründe für eine Nichtbeteiligung an-
hand des Fallbeispiels Römerland Carnuntum 2040

verfasst von

Tobias HOFMANN, BSc

im Rahmen des Masterstudiums

Umwelt- und Bioressourcenmanagement

zur Erlangung des akademischen Grades

Diplom-Ingenieur

Wien, Juli 2022

Betreut von:

Ass.Prof. ⁱⁿ Priv.-Doz. ⁱⁿ DI ⁱⁿ Dr. ⁱⁿ nat.techn. Katharina Gugerell

Institut für Landschaftsplanung

Department für Raum, Landschaft und Infrastruktur

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG

Ich versichere an Eides statt, dass ich diese Masterarbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Quellen und Hilfsmittel verwendet habe. Alle Gedanken, die im Wortlaut oder in grundlegenden Inhalten aus unveröffentlichten Texten oder aus veröffentlichter Literatur übernommen wurden, sind ordnungsgemäß gekennzeichnet, zitiert und mit genauer Quellenangabe versehen.

Die vorliegende Arbeit wurde bisher weder ganz noch teilweise in gleicher oder ähnlicher Form an einer Bildungseinrichtung als Voraussetzung für den Erwerb eines akademischen Grades eingereicht. Sie entspricht vollumfänglich den Leitlinien der Wissenschaftlichen Integrität und den Richtlinien der Guten Wissenschaftlichen Praxis.

Mödling, 02.09.2022

DANKSAGUNG

Mein Dank geht an: Meine Betreuerin, für die ungemein wichtige Begleitung der Arbeit, das häufige und genaue Feedback, die Zeit und Geduld.

Meine Familie, allen voran meine Partnerin, welche mir durchwegs im Prozess und während herausfordernder Zeiten immer unterstützend zur Seite standen.

Die Beteiligten des Projekts RLC 2040 von Seiten der BOKU und des REVs, für die Einblicke in das Projekt und die Erleichterung der Kontaktaufnahme mit den Bürgermeister*innen.

Die Bürgermeister*innen, welche sich die Zeit für ein Gespräch genommen haben und ausnahmslos freundlich und zuvorkommend korrespondierten.

INHALTSVERZEICHNIS

EIDESSTATTLICHE ERKLÄRUNG.....	I
DANKSAGUNG.....	I
INHALTSVERZEICHNIS	II
ZUSAMMENFASSUNG.....	IV
ABSTRACT.....	IV
1. EINLEITUNG	1
1.1 PROBLEMSTELLUNG.....	1
1.2 FORSCHUNGSFRAGE UND ERKENNTNISINTERESSE	2
1.3 ÜBERBLICK DER VORLIEGENDEN ARBEIT.....	3
2 BÜRGER*INNENBETEILIGUNG.....	4
2.1 DEFINITIONEN VON BÜRGER*INNENBETEILIGUNG.....	4
2.1.1 VORTEILE UND HERAUSFORDERUNGEN.....	5
2.2 TYPISIERUNG VON UNTERSCHIEDLICHEN FORMEN DER PARTIZIPATION, DIE LEITER DER PARTIZIPATION NACH ARNSTEIN (1969)	6
2.2.1 NICHT-PARTIZIPATION.....	7
2.2.2 TOKENISMUS.....	8
2.2.3 BÜRGERMACHT.....	8
2.2.4 ARNSTEINS LEITER: ADAPTIONEN UND KRITIKEN	9
3 DER AUSBRUCH AUS DER LEITER.....	10
3.1 WICKED PROBLEMS	11
3.2 BEYOND PARTIZIPATION? KOMMUNIKATIVE PLANUNG, TRANSDISZIPLINARITÄT UND REGIONAL GOVERNANCE.....	12
4 BÜRGERMEISTER*INNEN	15
4.1 BÜRGERMEISTER*INNEN UND ‚KONVENTIONELLE‘ BÜRGER*INNENBETEILIGUNG	17
4.2 GRÜNDE FÜR EINE NICHTBETEILIGUNG BEI BÜRGER*INNENBETEILIGUNG.....	18
4.3 ANPASSUNG AN DEMOKRATISCHE INNOVATIONEN	19
5 FALLBEISPIEL: RÖMERLAND CARNUNTUM 2040.....	21
5.1 BLICK AUF DIE REGION	21
5.2 DIE ÖSTERREICHISCHEN GEMEINDEN.....	22
5.3 DIE BÜRGERMEISTER*INNEN IN ÖSTERREICH UND RÖMERLAND CARNUNTUM.....	23
5.4 DAS TRANSDISZIPLINÄRE PROJEKT RÖMERLAND CARNUNTUM 2040	24
5.4.1 ZUKUNFTSRAT	25
6 MATERIAL & METHODE.....	27
6.1 HALBSTRUKTURIERTE INTERVIEWS	28
6.1.1 INTERVIEWLEITFADEN.....	28

6.1.2	AUSWAHL DER INTERVIEWPARTNER*INNEN UND DURCHFÜHRUNG	31
6.1.3	TRANSKRIPTION.....	31
6.2	QUALITATIVE KATEGORIENBILDENDE INHALTSANALYSE NACH MAYRING.....	31
7	<u>ERGEBNISSE</u>	<u>37</u>
7.1	VERSTÄNDNIS VON BÜRGER*INNENBETEILIGUNG	37
7.1.1	FORMEN DER BÜRGER*INNENBETEILIGUNG AUS SICHT DER BÜRGERMEISTER*INNEN.....	37
7.1.2	VORAUSSETZUNGEN FÜR EINE ERFOLGREICHE BÜRGER*INNENBETEILIGUNG AUS SICHT DER BÜRGERMEISTER*INNEN	38
7.1.3	VERSTÄNDNIS VON BÜRGER*INNENBETEILIGUNG NACH DEN STUFEN DER PARTIZIPATION.....	40
7.2	DIE BÜRGERMEISTER*INNEN UND REGIONALE BÜRGER*INNENBETEILIGUNG	42
7.2.1	VORAUSSETZUNGEN FÜR EINE REGIONALE ZUSAMMENARBEIT.....	42
7.2.2	ROLLE DES ZUKUNFTSRATS	43
7.3	ROLLENVERSTÄNDNIS DER BÜRGERMEISTER*INNEN	46
7.3.1	ROLLENVERSTÄNDNIS DER BÜRGERMEISTER*INNEN BEI BÜRGER*INNENBETEILIGUNGSVERFAHREN	46
7.3.2	ROLLENVERSTÄNDNIS DER BÜRGERMEISTER*INNEN BEIM PROJEKT RLC 2040	47
7.4	GRÜNDE DIE EINE TEILNAHME DER BÜRGERMEISTER*INNEN BEEINFLUSSEN	48
7.4.1	INTERNE GRÜNDE (WEIL SIE NICHT WOLLEN).....	48
7.4.2	EXTERNE GRÜNDE (WEIL SIE NICHT KÖNNEN).....	49
7.4.3	VERFAHRENSBEZOGENE GRÜNDE.....	50
8	<u>DISKUSSION.....</u>	<u>51</u>
8.1	DISKUSSION: VERSTÄNDNIS VON BÜRGER*INNENBETEILIGUNG.....	51
8.2	DISKUSSION: ROLLE DES ZUKUNFTSRATS AUS SICHT DER BÜRGERMEISTER*INNEN.....	53
8.3	DISKUSSION: ROLLENVERSTÄNDNISSE DER BÜRGERMEISTERINNEN	55
8.4	DISKUSSION: GRÜNDE, WELCHE EINE NICHTTEILNAHME BEEINFLUSSEN.....	57
9	<u>SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK.....</u>	<u>60</u>
10	<u>LITERATURVERZEICHNIS</u>	<u>62</u>
11	<u>ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS.....</u>	<u>68</u>

ZUSAMMENFASSUNG

Herausfordernde Problemstellungen, „wicked problems“, und der hohe Grad an Dezentralisierung in Österreich führen dazu, dass die Anforderungen an die Politiker*innen steigen, insbesondere auf der lokalen Ebene. Als Lösungsansatz werden vermehrt traditionelle sowie innovative Formen der Bürger*innenbeteiligung angewandt. Das Projekt Römerland Carnuntum 2040 verfolgt mit dem Zukunftsrat einen regionalen, transdisziplinären Zugang, um Beteiligte bei der Erstellung eines Entwicklungsplans für die Region einzubinden. Viele der Bürgermeister*innen halten sich bei der Teilnahme zurück. Die Ergebnisse zeigen, dass sie ein eher „traditionelles“ Verständnis von Bürger*innenbeteiligung zeigen, welches von der politischen Ebene gelenkt werden soll, um den Erfolg sicherzustellen. Dies ist einzuordnen auf der konsultativen Ebene der Leiter der Partizipation nach Arnstein (1969). Das Rollenverständnis der Bürgermeister*innen ist divers, entweder offiziell den Prozess lenkend, beobachtend oder flexibel. Gründe für eine Nichtbeteiligung sind (i) interne: Keine wahrgenommene Relevanz, Umsetzungsmöglichkeit. (ii) externe: Zeitknappheit und (iii) verfahrensbezogene Gründe: Corona-bedingte Onlineveranstaltungen und fehlender wahrgenommener Fortschritt.

Schlagnworte: Bürger*innenbeteiligung, Bürgermeister*innen, Partizipation, Rollenverständnis, Nichtbeteiligung, demokratische Innovation

ABSTRACT

New kinds of problems, "wicked problems", lead to increasing demands on politicians at the local level. Traditional as well as innovative forms of citizen participation are increasingly used as a solution. The project Römerland Carnuntum 2040 pursues with the "Zukunftsrat" a regional, transdisciplinary approach to involve stakeholders in the development of a regional vision for the future. Many of the mayors are reluctant to participate. Interviews show that they have a rather traditional understanding of citizen participation, which, in their opinion, should be guided by the political level to ensure success. This understanding can be assigned to the consultative level of the ladder of participation from Arnstein (1969). The role understanding of the mayors is diverse, either officially directing the process, observing or flexible. Reasons for non-participation are (i) internal: no perceived relevance, possibility of implementation. (ii) external: lack of time, and (iii) procedural reasons: Corona-related online events and lack of perceived progress.

Keywords: Citizen participation, mayors, role understanding, non-participation, democratic innovation

Anmerkung

Der folgende Text verwendet den Genderstern, um intergeschlechtliche, transgeschlechtliche und nichtbinäre Menschen zu inkludieren. Der Genderstern wird vom Screenreader unter Umständen als ‚Pause‘, ‚Stern‘, ‚Sternchen‘ oder ‚Asterisk‘ vorgelesen, manchmal auch gar nicht, was den Effekt erzeugt, dass nur die weibliche Form ausgesprochen wird.

1. EINLEITUNG

1.1 Problemstellung

Unsere Gesellschaft sieht sich vermehrt komplexen Problemstellungen gegenüber, sogenannten „wicked problems“ (Rittel & Webber, 1973), welche sich unter anderem durch eine hohe Unsicherheit bezüglich Problemdefinition, Wirkungszusammenhängen und möglichen Lösungsansätzen auszeichnen und die herkömmlichen Instrumente unserer Demokratie vor eine Herausforderung stellen (Dentoni & Bitzer, 2015). Das politische System der Demokratie zeichnet sich unter anderem dadurch aus, dass sie dem Volk die Macht gibt, sie selbst zu hinterfragen und auf die Sinnhaftigkeit ihres aktuellen Zustandes zu überprüfen (Weidenfeld, 1996). In diesem Sinne ist auch die Art und Weise, wie die Bürger*innen am politischen Geschehen teilhaben, in einem ständigen Wandel (Kuhn, 2011). Diese „Demokratisierung der Demokratie“ (Ekardt, 2018; Frankenberger & Buhr, 2015; Massarrat, 2003), bedeutet, die Bürger*innen über vielfältigere Wege einzubinden und den politischen Prozess transparenter zu gestalten, um damit das Vertrauen und die Motivation mitzuwirken zu fördern (Geißel, 2008). Die Sicht darauf, welche Form Bürger*innenbeteiligung im politischen Alltag annehmen soll, hat sich im Laufe der Zeit gewandelt: Während in den 1960er Jahren Partizipation vor allem noch den Gang zur Wahlurne bedeutete, umfasst der Begriff heute eine große Bandbreite an Bürgerinitiativen und -organisationen (Bliss & Neumann, 2008; Geißel & Michels, 2018; Stark, 2019). Arnstein (1969) entwarf mit dem Modell der Leiter der Partizipation eine Typologie, um Bürger*innenbeteiligungsverfahren anhand des Ausmaßes der Beteiligung oder der Beteiligungsintensität zu kategorisieren. Laut Kuhn (2011, 78) ist es ein fortlaufender Trend: „...es lässt sich das gewachsene Partizipationsbedürfnis nicht wieder zurückdrängen und in alte Formen pressen...“. In vielen Ländern wurden demokratische Innovationen gefördert, die vor allem auf subnationaler Ebene eine vermehrte Anwendung von Bürger*innenbeteiligungsverfahren mit sich brachten. Diese Entwicklung wurde auch als die „partizipatorische Revolution“ bezeichnet (Bogumil, 2001; Geißel, 2008b; Vetter, 2008). Gleichzeitig nahm die Wahlbeteiligung ab. Zur Veranschaulichung des angeführten Trends zeigt die folgenden Abbildungen den europaweiten Anstieg an deliberativen Bürgerbeteiligungsprozessen (siehe Abb. 1).

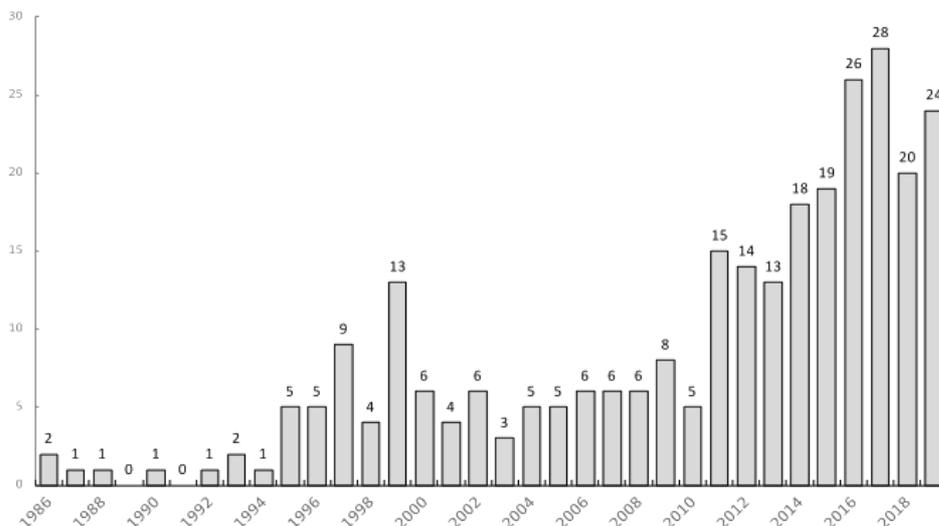


Abbildung 1: Anzahl deliberativer Prozesse in europäischen Mitgliedsstaaten 1986-2019 (OECD, 2020, 20).

Zusätzlich zu traditionellen Formen der Bürger*innenbeteiligung wurden neue Ansätze entwickelt, wodurch Bürger*innenbeteiligung nicht mehr nur der demokratischen Entscheidungsfindung dienen sollte, sondern den Bürger*innen auch Entwicklungschancen und Möglichkeiten zu Verwirklichung ihrer Wünsche und Bedürfnisse geben sollte (Stark, 2019; Turnhout et al., 2020). Auf Österreich bezogen ließ sich diese Entwicklung gleichermaßen erkennen: Bis in die 1970er Jahre spielten alternative Bürgerbeteiligungsformen noch eine untergeordnete Rolle und die Partizipation beschränkte sich Großteils auf konventionelle formelle Varianten, den Gang zur Wahlurne und Volksbefragungen. Über die letzten Jahrzehnte ließ sich auch in Österreich die „partizipatorische Revolution“ erkennen und auf regionaler und lokaler Ebene wurden mehr Bürger*innenbeteiligungsverfahren eingesetzt, um Bürger*innen konsultativ oder informativ einzubinden und die Akzeptanz und Legitimität der politischen Entscheidungen zu erhöhen (Rosenberger & Stadlmaier, 2014).

Die Politiker*innen auf der lokalen Ebene sehen sich neuen Anforderungen gegenüber, unter anderem durch die neuen Herausforderungen und die neue Methoden der Bürger*innenbeteiligung (Bäck et al., 2006; Koprić et al., 2018). Die Bürgermeister*innen spielen in lokalen Planungsprozessen eine wichtige Rolle in Bezug auf die Motivation der Teilnehmenden, die Bildung von Kapazitäten und die Unterstützung der Umsetzung, besonders auf der Gemeindeebene (Busch & McCormick, 2014; Gross, 2017; Springer et al., 2020). In der Region Römerland Carnuntum wurde das Projekt RLC 2040 mit dem Ziel initiiert, den Akteur*innen die Möglichkeit zu bieten, mit aktuellen und zukünftigen, komplexen Herausforderungen umzugehen und die Region aktiv in eine gewünschte, gemeinsam ausgehandelte Richtung zu transformieren. Im Projekt wird ein regionaler und transdisziplinärer Zugang verfolgt, wo es ebenso darum geht, Kapazitäten und Wissen in der Region zu schaffen und den Prozess wissenschaftlich zu begleiten. Auch die Bürgermeister*innen sind eingeladen, um den Prozess mitzugestalten, jedoch halten sich viele von einer Teilnahme zurück. Während die Wünsche der Bürger*innen, die oft als „Nachfrageseite“ demokratischer Innovationen bezeichnet werden, gut erforscht sind, gibt es auf der „Angebotsseite“ weniger Wissen darüber, wie Politiker*innen zu demokratische Innovationen stehen (McKenna, 2011). Wie Hendriks (2013: 3) feststellt, ist „bemerkenswert wenig darüber bekannt, wie gewählte Vertreter innovative deliberative Prozesse sehen, die den normalen Bürger einbeziehen“, und dies gilt auch für andere Formen demokratischer Innovationen.

1.2 Forschungsfrage und Erkenntnisinteresse

Das Ziel dieser Arbeit ist es zu dem Verständnis der Interaktion zwischen Politiker*innen und Bürger*innenbeteiligungsverfahren beizutragen. Dazu gehören die strukturellen Rahmenbedingungen, welche dargeboten werden, um die Partizipation zu ermöglichen, die Einstellung der Teilnehmenden und ihre Gründe teilzunehmen oder sich dagegen zu entscheiden. Die Gründe der Nicht-Beteiligung sind dabei noch wenig erforscht. Die Werke von Hielscher (2011) und Rohr et al. (2017) sind Beispiele für Studien auf Grundlage qualitativer Daten, die auf Basis von Interviews mit privaten Individuen erhoben wurden, welche sich gegen eine Teilnahme entschieden haben.

Ein Ziel ist das bessere Verständnis für die Sicht der lokalen politischen Repräsentant*innen auf traditionelle und innovative Bürger*innenbeteiligungsverfahren. Das Wissen über die lokalen Politiker*innen, ihre Motivationen, Einstellungen und das Zusammenspiel von Politiker*innen, Bürger*innen und Verwaltung ist noch begrenzt (Hendriks, 2013; Tausendpfund & Vetter, 2017). Durch eine Befragung in diesem Rahmen bietet sich außerdem eine gute Möglichkeit Feedback, Erfahrungen und Wünsche in Bezug auf das Projekt zu eruieren und in dem laufenden Evaluationsprozess, sowie für die Planung der nächsten Phasen zu berücksichtigen. Das Projekt RLC 2040 ist ein innovatives Projekt, wo unterschiedliche Disziplinen angewandt werden und unterschiedliche Personen aus verschiedenen Bereichen und Regionen gestaltend mitwirken. Wissen über das gemeinsame Lernen und das Verstehen der einzelnen Akteur*innen, darunter auch den Bürgermeister*innen, zu generieren, ist ein Ziel des Projekts. Einen Weg zu finden, diese noch mehr zu mobilisieren und auch auf Dauer in den Prozess zu integrieren, könnte demnach eine wertvolle Erkenntnis sein und die Ergebnisse dieser Arbeit sollen eine Hilfestellung dafür anbieten.

Aus diesem Forschungsinteresse heraus ergeben sich folgende Forschungsfragen:

- Welches Verständnis von Bürger*innenbeteiligung haben die Bürgermeister*innen?
- Welche Rolle sehen die Bürgermeister*innen für regionale transdisziplinäre Projekte, wie den Zukunftsrat, für die Region und auf ihre Gemeinde bezogen?
- Welchem Rollenverständnis folgen Bürgermeister*innen in ‚traditionellen‘ Bürger*innenbeteiligungsverfahren und „transdisziplinären“ Prozessen am Beispiel des Projekts Römerland Carnuntum 2040 ?
- Welche externen, internen und verfahrensbezogenen Gründe oder Kombinationen von Gründen gibt es, weswegen sich Bürgermeister*innen gegen eine Teilnahme an regionalen, transdisziplinären Prozessen mit Bürger*innenbeteiligung entscheiden?

1.3 Überblick der vorliegenden Arbeit

Kapitel 2 gibt einen Überblick über die zentrale Literatur der Bürger*innenbeteiligung und welche Vorteile und Herausforderungen diese begleiten. Arnsteins Leiter der Partizipation dient in weiterer Folge als Modell, welches eine Kategorisierung von Bürger*innenbeteiligungsverfahren im Bezug darauf erlaubt, wie die Bürger*innen eingebunden werden und welchen Einfluss sie auf das Endergebnis ausüben können. Kapitel 3 beschreibt neue Herausforderungen, in Form von „wicked problems“ und neue innovative Ansätze von Bürger*innenbeteiligung, welche sich als kooperative Lösungsansätze präsentieren: Kommunikative Planung, Transdisziplinarität und Regional Governance. Die Bürgermeister*innen, ihre Rolle bei Bürgerbeteiligungsprozessen, Herausforderungen, die damit einhergehen und Gründe, warum sie sich gegen eine Teilnahme entscheiden könnten, werden in Kapitel 4 dargestellt. Als Fallbeispiel wird in Kapitel 5 das Projekt Römerland Carnuntum 2040 (RLC 2040), die Region, der Zukunftsrat und der Ablauf des Projekts beschrieben. Kapitel 6, Material und Methode, beschreibt die Rahmenbedingungen der Interviews und geht näher auf die Kodierung für die qualitative Auswertung ein. Ergebnisse und Diskussion sind jeweils in vier Sektionen geteilt: Das Verständnis der Bürgermeister*innen von Bürger*innenbeteiligung, die Rolle von regionalen Bürger*innenbeteiligungsverfahren, das eigene Rollenverständnis der Bürgermeister*innen und die Gründe für eine Nichtbeteiligung. In der Schlussfolgerung werden die Ergebnisse der Arbeit zusammengefasst, auf Limitationen eingegangen und ein Ausblick auf mögliche weiterführende Forschungsfragen gegeben.

2 BÜRGER*INNENBETEILIGUNG

Die Republik Österreich ist eine demokratische Regierungsform: Die Bevölkerung delegiert seine Macht an Repräsentant*innen, welche in weiterer Folge seine Interessen vertreten und politisch umsetzen sollen. Eine der ursprünglichsten Formen der Bürger*innenbeteiligung ist demnach der Gang zur Wahlurne, mit der die Bürger*innen ihre Stimme abgeben und auf welcher Basis die Regierung gebildet wird. Ein weiterer Rahmen politische Entscheidungen zu beeinflussen sind direktdemokratische oder plebiszitäre Verfahren wie Bürger*innenbegehren oder Volksentscheiden (Nanz & Fritsche, 2012). Der Begriff formelle Bürger*innenbeteiligung umfasst all jene Verfahren, welche gesetzlich vorgeschrieben sind, wie Volksbegehren und Volksbefragungen (Paust, 2016). Im Rahmen dieser Arbeit liegt der Fokus auf den nicht gesetzlich vorgeschriebenen, informellen Verfahren der partizipativen bzw. deliberativen Demokratie, sowie in weiterer Folge innovativen neuen Formen der kollaborativen Entscheidungsfindung und Selbstermächtigung.

2.1 Definitionen von Bürger*innenbeteiligung

In der Literatur ist der Begriff Bürger*innenbeteiligung nicht einheitlich verwendet und umfasst, je nach Auslegung, nur eine Beteiligung unter gewissen Bedingungen, beispielsweise die Voraussetzung, dass die Beteiligung über reines Informieren hinaus geht (Benighaus & Renn, 2017). Folgend werden einige Definitionen dargestellt:

- „Als Bürger*innenbeteiligungsverfahren sind kommunikative Prozesse gemeint, in denen Personen, die per Amt oder Mandat keinen Anspruch auf Mitwirkung an kollektiven Entscheidungen haben, die Möglichkeit erhalten, durch die Eingabe von Wissen, Präferenzen, Bewertungen und Empfehlungen auf die kollektiv wirksame Entscheidungsfindung direkten oder indirekten Einfluss zu nehmen (Renn, 2011, 32)“. Diese Definition setzt eine Mitwirkung der Bürger*innen durch Inputs bei kollektiven Entscheidungen voraus und umfasst somit keine Beteiligungsverfahren, die nur darauf abzielen, die Bürger*innen zu manipulieren, zu therapieren oder ‚nur‘ zu informieren.
- Eine Definition mit weiter Verbreitung liefert Kaase (2003): Er beschreibt Bürger*innenbeteiligung als Bezeichnung von Handlungen und Verhaltensweisen, die Bürger*innen freiwillig und mit dem Ziel verfolgen, Entscheidungen auf den verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems zu beeinflussen. Hier wird der/die handelnde, teilnehmende Bürger*in als Grundlage für den Begriff verwendet, was wiederum Beteiligungsangebote, welche den Bürger*innen keine Möglichkeit geben aktiv mitzuwirken, exkludieren würde.
- Bürger*innenbeteiligung umfasst jede Form der Einbeziehung von Bürger*innen in politische Entscheidungsprozesse. Akteur*innen in Beteiligungsprozessen können neben Bürger*innen auch Kommunen, Länder, Bund wie auch wirtschaftlich und zivilgesellschaftlich Agierende sein. Für die Mitwirkung von Bürger*innen in Beteiligungsprozessen ist entscheidend, dass:
 - Bürger*innen als solche einbezogen werden und nicht ausschließlich „Funktionsträger*innen“ wie Expert*innen, gewählte Repräsentant*innen oder Vertreter*innen von Institutionen sind,
 - die Einbezogenen etwas beisteuern können – und nicht nur „Empfänger*innen“ sind,
 - das Verfahren von der Politik und/oder Verwaltung initiiert oder zumindest begleitet wird (Bertelsmann Stiftung, 2022).

2.1.1 Vorteile und Herausforderungen

Die Vorteile von Bürger*innenbeteiligung werden in der Literatur oft mittels dreier Kriterien bewertet: Legitimität, Repräsentativität und Effizienz (Fung, 2015; Ianniello et al., 2019).

Legitimität: Bürger*innenbeteiligung kann die Legitimation kommunaler Leistungen und aber auch die Zufriedenheit der Bürger*innen mit der lokalen Politik erhöhen (Bogumil & Holtkamp, 1999; Kuhn, 2011; Vetter, 2008). Laut Kuhn (2011, 75) kann mehr direkte Beteiligung das demokratische System stabilisieren und die Legitimität der Entscheidungen erhöhen, indem die Volkssouveränität gestärkt wird, eine erhöhte Transparenz und damit höhere Akzeptanz gegen die bestehende Politikverdrossenheit wirkt. Durch den Austausch der Argumente erhöht sich die Robustheit der Entscheidungen und sie werden möglicherweise besser von der Bevölkerung wahrgenommen (Nanz & Fritsche, 2012). Bürger*innenbeteiligung kann auch dazu führen, dass gewisse Themen oder Entscheidungen wieder aufgegriffen werden können, die im Vorfeld aufgrund von Akzeptanzproblemen politisch tabu waren, indem im Dialog mit der Bevölkerung neue Lösungen gefunden werden, die man sonst nicht berücksichtigt hätte (Bogumil & Holtkamp, 1999).

Repräsentativität: Wird den Bürger*innen eine Teilnahme bei der Zielsetzung ermöglicht, können diese ihre Wünsche artikulieren und sich gleichzeitig über die Planung des Projekts informieren, was wiederum dazu führt, dass ein höheres Vertrauen in den politischen Entscheidungsprozess entsteht (Bogumil & Holtkamp, 1999; Vetter, 2008). Dieser Aspekt ist vor allem im Angesicht der steigenden Unzufriedenheit der Bürger*innen im Hinblick auf die Problemlösung der Politik und der zunehmenden Entfernung der Politik von der unmittelbaren Lebenswelt (z.B. auf der europäischen Ebene) sehr wichtig (Vetter, 2008). Durch eine Bürger*innenbeteiligung wird die demokratische Kultur verbessert, was dazu führen kann, dass für mehr Bürger*innen die Motivation einer Teilnahme besteht und somit mehr Personen die ‚Entscheidung repräsentieren‘ (Nanz & Fritsche, 2012).

Effizienz: Besonders wenn es Planungsprozesse in Themenbereich betrifft, die größere Bereiche der Öffentlichkeit umfassen, kann die Einbindung von Bürger*innen und anderer relevanter Stakeholder zur Folge haben, dass die Ergebnisse mit einer höheren Wahrscheinlichkeit umgesetzt werden und die Effizienz des Prozesses erhöht wird (Brody, 2003; Graversgaard et al., 2017). Ein höherer Grad von Inklusion und Partizipation kann außerdem die Output-Qualität von Entscheidungsprozessen positiv beeinflussen (Kuhn 2011). Auch Nanz & Fritsche (2012) sehen eine Verbesserung der Entscheidungsqualität durch die Inputs der Beteiligten einer Bürger*innenbeteiligung. In dem Sinne ist Effizienz nicht unbedingt auf eine verringerte Dauer des Prozesses oder weniger eingesetzte Ressourcen bezogen, sondern auf die Verbesserung der produzierten Ergebnisse.

Den Vorteilen der Bürger*innenbeteiligung stehen Herausforderungen gegenüber, welche Ianniello et al., (2019, 26ff) wie folgt aufzählt:

Informationsdefizite und -Asymmetrien: In der Literatur werden oft gewisse Prämissen vorausgesetzt, um die Sachverhalte zu simplifizieren. Ein Fall der davon betroffen ist sind die Grundvoraussetzungen der teilnehmenden Akteur*innen bei Bürger*innenbeteiligung, darunter das vorhandene Wissen, welches zumeist als gegeben angenommen wird und durch die Interaktion der Akteure und Akteur*innen zu einem besseren Ergebnis führen soll. Laut Ianniello (2019), ist dies jedoch nicht immer der Fall und es bestehen oftmals Informationsdefizite oder -asymmetrien unter den Stakeholdern, was zu falschen Zielsetzungen und unrealistischen Erwartungen führen kann. In langfristigen Prozessen können die Teilnehmenden jedoch im Laufe ihrer Teilnahme mehr über die betroffenen Themen und die Rahmenbedingungen lernen und dadurch dieses Ungleichgewicht ausmerzen.

Die Einstellung der öffentlichen Vertreter*innen: Wenn die politischen Vertreter*innen einer Bürger*innenbeteiligung kritisch gegenüberstehen und die Kapazität der Bürger*innen für die Lösungsfindung oder die Sinnhaftigkeit der Beteiligung an sich anzweifeln kann dies ebenfalls eine Herausforderung für den Prozess darstellen und dazu führen, dass dieser nicht optimal durchgeführt wird.

Die Auswahl der Teilnehmenden: Ein Punkt, welcher von Beginn der Debatte an ein Thema ist, ist die Frage wer, in welcher Form, an einer Bürger*innenbeteiligung teilnehmen sollte. Die Selektion der Teilnehmer*innen ist nie komplett neutral und somit immer ein möglicher Diskussionsgegenstand. Im Laufe der Zeit wurden viele verschiedene Kriterien ausgearbeitet, nach denen die Teilnehmer*innen ausgewählt werden können und gemeinsam ist diesen, dass klare Regeln benötigt werden, welche ebenso klar kommuniziert werden. Die Teilnehmer*innen nur einzuladen ist jedoch selten ausreichend. Damit die Motivation für eine längerfristige Beteiligung bestehen kann, müssen unterstützende Rahmenbedingungen gegeben sein und eine Rollenverteilung bestehen, welche den Beteiligten ihre Auswirkung auf den Prozess nachvollziehen lässt.

Prozessgestaltung: Wenn der Prozess nicht optimal ausgestaltet wurde, nach den Schwächen und Stärken der einzelnen Methoden und Mechanismen, kann dies das Ergebnis einer Bürger*innenbeteiligung negativ beeinflussen. Eine Mischung aus verschiedenen Methoden und von langfristigen und kurzfristigen Zielen, welche den Teilnehmenden eine Perspektive vermitteln, ist ein vielversprechender Ansatz für eine gute Prozessgestaltung.

2.2 Typisierung von unterschiedlichen Formen der Partizipation, die Leiter der Partizipation nach Arnstein (1969)

Arnstein (1969) beschreibt Bürger*innenbeteiligung, welche von den Bürger*innen ausgehend als Partizipation bezeichnet werden kann, als anderen Ausdruck für die Macht, welche Bürger*innen in eine Position bringt, in politischen und ökonomischen Prozessen teilzuhaben und diese zu ihrem Vorteil einzusetzen. Arnstein (1969) thematisiert damit etwas, was zu der damaligen Zeit ihrer Meinung nach übersehen wurde: Bürger*innenbeteiligung war in ihren Augen kein gleichförmiger, homogener Prozess, sondern grundsätzlich die Beteiligung der Bürger*innen an Entscheidungsprozessen, in vielen unterschiedlichen Formen, abhängig davon, wie viel Entscheidungsgewalt über das Ergebnis sie schlussendlich haben: „...participation without redistribution of power is an empty and frustrating process for the powerless. It allows the powerholders to claim that all sides were considered but makes it possible for only some of those sides to benefit. It maintains the status quo.” (Arnstein, 1969, 216). Anhand der Darstellung der Leiter präsentiert Arnstein eine Aufteilung der Partizipation in acht Sprossen, wo nach oben hin die Macht der Bürger*innen, das Ergebnis zu beeinflussen oder mitzugestalten steigt (siehe Abb.2). Diese werden weiters in drei Bereiche zusammengefasst: Nicht-Partizipation, Tokenismus und Bürgermacht. Die folgende Beschreibung folgt dieser Richtung, indem die Bereiche und Sprossen von unten nach oben hin ansteigend thematisiert werden.

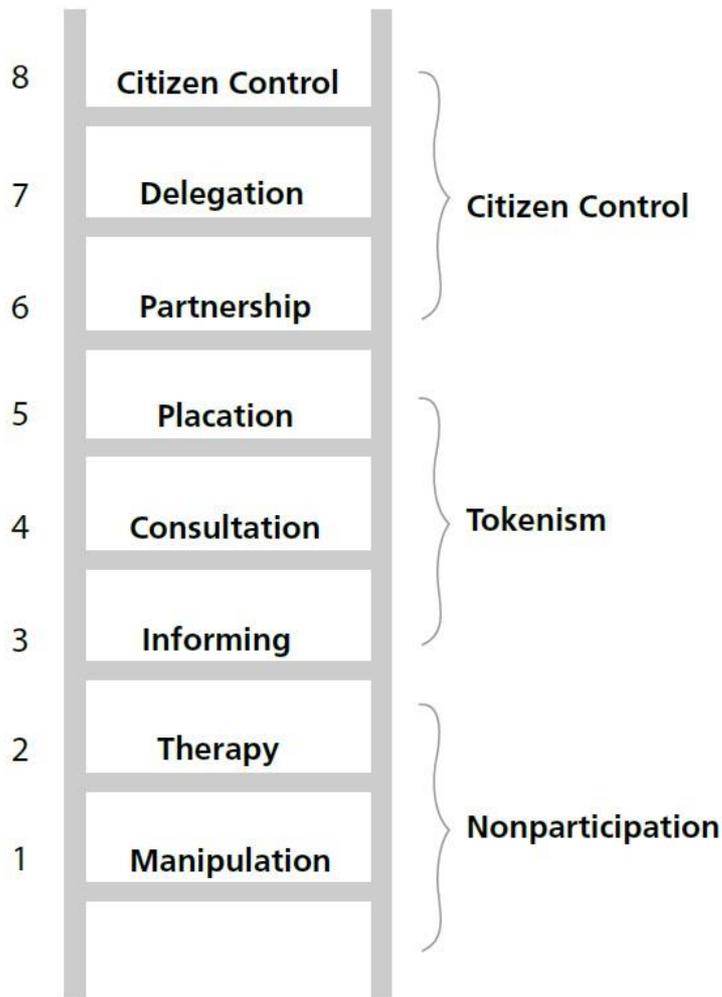


Abbildung 2: A ladder of citizen participation (Arnstein, 1969,2).

2.2.1 Nicht-Partizipation

Der unterste Bereich der ‚Nicht-Partizipation‘ dient laut Arnstein nur dazu, echte Beteiligung zu verhindern und den Teilnehmenden eine Meinung aufzuzwingen oder sie anderweitig umzustimmen und zu manipulieren. Der Bereich enthält die Sprossen ‚Manipulation‘ und ‚Therapie‘.

Manipulation: Bürger*innen werden von den Organisator*innen in bestimmten Stellen (z.B. eingerichteten Komitees) platziert oder zu Beteiligungsverfahren geladen, mit dem Ziel, dass ihre Meinung beeinflusst und ihre Zustimmung erzwungen wird. Dies ist gezeichnet von einer einseitigen Kommunikation, bei der die Organisator*innen mit allen Mitteln versuchen ebendies zu erreichen, während die Bürger*innen keine Möglichkeit haben, eigene valide Inputs zu geben

Therapie: Laut Arnstein hat die Sprosse der ‚Therapie‘ das Potenzial die unterste Stufe der Leiter darzustellen, je nachdem in welcher Ausprägung eine solche Bürger*innenbeteiligung durchgeführt wird. Grundsätzlich werden die Bürger*innen unter dem Vorwand sie einzubinden mit Aktivitäten beschäftigt, welche jedoch nur darauf hinzielen sie von ablehnenden Überzeugungen abzubringen und sie davon zu ‚heilen‘. Dadurch wird der Fokus von den zugrundeliegenden Problemen abgewendet und mit Scheinpartizipation maskiert, bis die Bürger*innen wieder gehorsam die Umsetzung von Wunschergebnissen der Entscheidungsträger unterstützen.

2.2.2 Tokenismus

In dem mittleren Bereich wird zumindest ein ‚Tokenismus‘, eine Scheinbeteiligung, erreicht, die es den Bürger*innen ermöglicht gehört zu werden. Jedoch fehlt ihnen dabei noch jegliche Macht, die Umsetzung ihrer Ansichten sicherzustellen. Arnstein sieht zwar eine Einbindung in den Entscheidungsprozess, jedoch fehlt im Endeffekt der ‚Muskel‘, welcher eine Umsetzung und damit eine Änderung des derzeitigen Zustandes garantiert (Arnstein, 1969, 217). Dieser Bereich enthält die Sprossen ‚Information‘, ‚Konsultation‘ und ‚Beruhigung‘.

Information: Grundsätzlich bezeichnet Arnstein das Informieren als einen essenziellen Start einer richtigen Bürger*innenbeteiligung. Dieser verliert sein Potenzial jedoch schnell, wenn der Informationsfluss einseitig gestaltet wird, ohne den Bürger*innen eine Möglichkeit zu bieten, Inputs und Feedback abliefern zu können und somit eine Entscheidung zu beeinflussen, die ja ursprünglich zu ihrem Nutzen umgesetzt werden sollte. Dies kann über Media und -Werbekanäle, aber auch im Rahmen von Treffen auftreten, indem oberflächliche Informationen ausgeschüttet werden um Meinungen dadurch zu ‚ertränken‘ oder wenn einfach kein Rahmen angeboten wird, in dem die Bürger*innen etwas verlautbaren können. Zu dieser Sprosse kann man zur Veranschaulichung folgende Methoden zählen: Aushänge, Wurfsendungen, Informationsveranstaltungen, öffentliche Einsichtnahmen (Arbter et al., 2005).

Konsultation: Auch in diesem Fall spricht Arnstein (1969) von der Konsultation als wichtige Vorstufe zu einer guten Bürger*innenbeteiligung, wo zumindest den Meinungen der Bürger*innen schon eine Plattform geboten wird. Fehlt jedoch eine Form der Garantie, dass diese Meinungen wirklich in das Endergebnis einfließen, muss noch immer von einer Scheinbeteiligung gesprochen werden. Meinungsumfragen können ein Beispiel dafür sein, wo Ressourcen dafür aufgewendet werden die Bürger*innen zu befragen und keine Taten auf Basis der Ergebnisse folgen. Auch öffentliche Anhörungen wo Projekte vorgestellt werden und Abstimmungen durchgeführt werden, welche sich jedoch wieder nicht auf das Endergebnis auswirken, sind eine Form der Konsultation. Einerseits erreichen die Bürger*innen nur, dass sie sich in Partizipation beteiligt haben, nicht jedoch an dem eigentlichen Entscheidungsprozess. Für die Organisator*innen auf der anderen Seite reicht es schon als Beweis, die erforderlichen Schritte unternommen zu haben, um die Bürger*innen einzubinden, bzw. ihre Meinung zu erheben. Öffentliche Diskussionsveranstaltungen, Befragungen, Bürger*innenversammlungen und Stellungnahmen können Beispiele für eine konsultative Bürger*innenbeteiligung sein (ÖGUT, 2005).

Beruhigung: Obwohl die Sprosse der ‚Beruhigung‘ noch immer zur Scheinbeteiligung zählt, haben die Bürger*innen in diesem Rahmen zumindest schon einen gewissen Einfluss auf die Entscheidungsfindung. Dies kann im Bereich der Planung beispielsweise in der Form auftreten, dass die sie in dem Planungsprozess zu Rate gezogen werden und ihre Inputs aufgenommen werden. Wie viel und in welcher Form diese jedoch in das Projekt einfließen, verbleibt in der Entscheidungsgewalt der Machthaber*innen. Laut Arnstein (1969) kann auch eine Beteiligung auf dieser Ebene darauf hinauslaufen, dass die Bürger*innen ergebnislos an einer Form der Scheinbeteiligung involviert waren und die Organisatoren*innen dies als Argument für die legitime Umsetzung ihrer Wunschprojekte benutzen können.

2.2.3 Bürgermacht

Im oberen Bereich der Leiter, der Bürgermacht, bekommen die Bürger*innen vermehrt Macht über die Entscheidungsfindung, indem sie entweder über eine Partnerschaft mit den Machthaber*innen verhandeln können oder auf den Sprossen der delegierten Macht und Bürgerkontrolle, die Entscheidungsmehrheit oder die volle Führungsgewalt für sich beanspruchen (Arnstein, 1969). Die Bandbreite an Methoden innerhalb dieses Bereichs ist noch groß. Ein paar Beispiele wären Arbeitsgruppen, Runde Tische, Planungszellen und Umweltmediationen (ÖGUT, 2005).

Partnerschaft: Auf dieser Sprosse erhandeln sich die Bürger*innen einen gewissen Grad an Macht mit den Machthaber*innen. Es werden Grundregeln festgelegt, welche für die Dauer des Prozesses Gültigkeit bewahren und die nicht mehr verändert werden können. Je nachdem wie die Verhandlungen verlaufen, können die Bürger*innen Teile der Planung oder Entscheidungsgewalt von einer integrierten Position aus übernehmen. Laut Arnstein (1969) kommt es vor, dass sich die Bürger*innen diese Privilegien aus Eigeninitiative erkämpfen und von den Machthabern konkret verlangen müssen. Eine Bürger*innenbeteiligung in diesem Sinne bietet den Bürger*innen schon ein konkretes Mittel das Ergebnis, bei einem prozessinternen Machtgleichgewicht, zu beeinflussen.

Übertragene Macht: Wenn die Entscheidungsmacht zugunsten der Bürger*innen überwiegt und diese durch Verhandlungen signifikante Rollen einnehmen, durch die sie eine Umsetzung der Planung nach ihren Vorstellungen garantieren können, wird von übertragener Macht gesprochen. Dies kann sich durch eine klare Mehrheit der Bürger*innen, durch übertragene Verantwortungsbereiche oder Vetorechte manifestieren.

Bürgerkontrolle: Wird den Bürger*innen die Planung in der Form überlassen, dass sie unabhängig etwas umsetzen und verwalten können, nach ihren eigenen Regeln und Bedingungen, wird von „Bürgerkontrolle“ gesprochen. Die Macht, welche die Machthaber*innen jedoch noch immer ausüben können, bezieht sich auf die zur Verfügung gestellten Mittel.

2.2.4 Arnsteins Leiter: Adaptionen und Kritiken

Arnstein hoffte mit ihrem Artikel Gemeinschaften und Gruppierungen einen Anstoß zu geben, sich mehr Bürgermacht zu sichern, ihre Position gegenüber der Regierung zu stärken und somit eine Qualitätssicherung von Partizipationsprozessen zu erreichen (Arnstein, 1969). Ob dieses Ziel direkt erreicht wurde, sei dahingestellt; sicher ist jedoch, dass das Konzept die Debatte über Bürger*innenbeteiligung stark beeinflusste und expandierte und dadurch das Wissen darüber, wie Bürger*innenbeteiligung besser umgesetzt werden kann, stark bereicherte (Gaber, 2019). Die Typologisierung in Form der Leiter etablierte sich in der Partizipationswissenschaft und bot eine Grundlage für zahlreiche Adaptionen, deren Grundstruktur und Logik sich in vielen Fällen noch an Arnstein orientierten (siehe Abb. 3) (Connor, 1988; Nanz & Fritsche, 2012; Rosen & Painter, 2019).

Kritik an Arnsteins Modell thematisiert unter anderem die Entscheidungsmacht als Einschränkung. Es bleiben dadurch Ansätze, welche davon ausgehen, dass nicht alle Akteur*innen aus Machtgründen handeln, unbeachtet. Dies kann dazu führen, dass Potenzial von Beteiligungsprozessen verloren geht, da die Beteiligung selbst, Wissens- und Erfahrungsaustausch und die Darstellung von Perspektiven an sich, ein Ziel der Teilnehmer*innen sein können (Tritter & McCallum, 2006). Auch der limitierte Einfluss der Beteiligten, selbst auf der Stufe der ‚Bürgerkontrolle‘ wird kritisiert, weil fundamentale Machtunterschiede weiter bestehen bleiben (Rosen & Painter, 2019). Collins & Ison (2009) argumentieren, dass die Leiter eine Einschränkung in Bezug auf neue Problemstellungen ist und um den Bereich des „sozialen Lernens“ erweitert werden sollte. Reed et al. (2018) lehnen die normative Behauptung ab, wonach Engagement immer darauf abzielen sollte, die höchstmögliche Stufe der Leiter zu erreichen, da alle Arten des Engagements zur Verfügung stehen sollten. Ihre Auswahl und Anwendung sollten auf einem theoretischen Verständnis dessen beruhen, was funktioniert, in Bezug auf die gewünschten Ergebnisse des Engagements. Laut Nanz & Fritsche, (2012) ist Arnsteins Typologisierung aufgrund der Schwerpunktsetzung auf die von der Politik eingeräumten Beteiligungsformen nicht optimal zur Einordnung. Dabei werden die Formate, wie Bürgerinitiativen welche von den Bürger*innen ausgehend das Ziel verfolgen zu intervenieren, ausgeblendet. Auch zur Bewertung der Relevanz des Verfahrens und der Ergebnisse ist die Typologisierung eher nicht geeignet, da sie eher einen orientierenden Überblick bietet, aber die notwendige Differenzierung fehlt (Nanz & Fritsche, 2012).

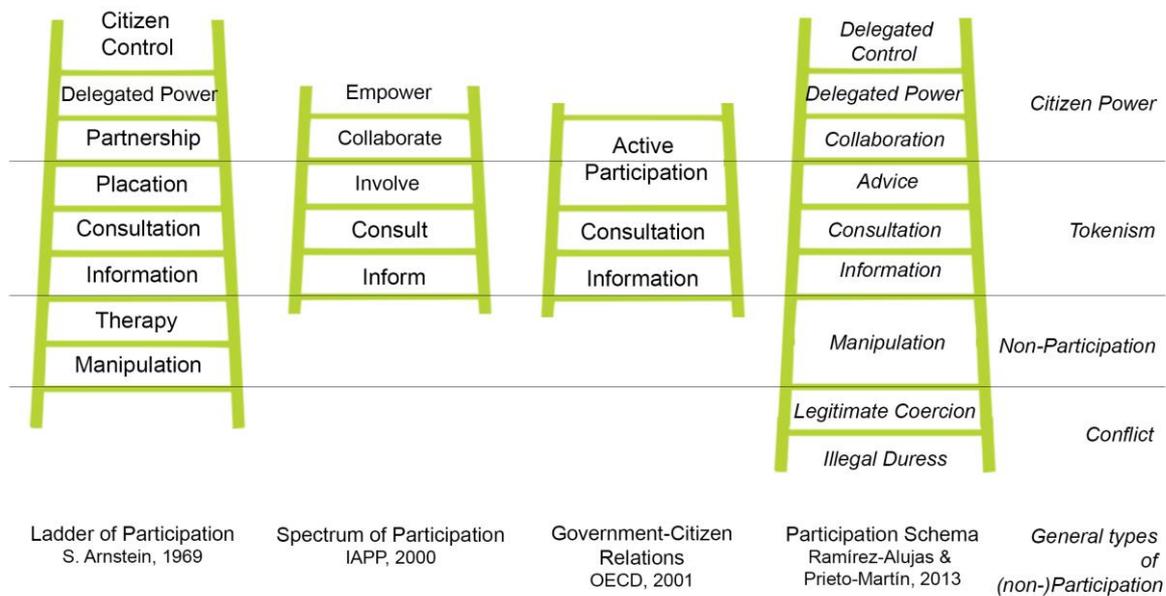


Abbildung 3: Levels of (Non-)Participation and conflict (Gugerell et al., 2019, 10).

Arnsteins Leiter spielt noch immer eine wichtige Rolle in der Partizipationstheorie und sie lässt auch heute noch auf aktuelle Trends beziehen (Gaber, 2019; Nanz & Fritsche, 2012). Wie schon in den Kritiken erwähnt, bildet sie jedoch nur einen beschränkten Rahmen der „bereitgestellten“ Beteiligungsmöglichkeiten ab. Gerade im Angesicht von „wicked problems“ gewinnen derzeit innovative Ansätze an Bedeutung, welche über eine klassische Bürger*innenbeteiligung hinausgehen (Turnhout et al., 2020).

3 DER AUSBRUCH AUS DER LEITER

Laut der hier gewählten Definition, setzt Bürger*innenbeteiligung in der offiziellen Form voraus, dass die politischen Entscheidungsträger*innen den Bürger*innen eine Möglichkeit bieten, sich in einen Entscheidungs- oder Planungsprozess einzubringen oder diesen aktiv zu beeinflussen. Im Angesicht von aktuellen „wicked problems“ gibt es Stimmen, welche die Zukunft dieser Prozesse in neuen innovativeren Formen der Bürger*innenbeteiligung sehen (Dentoni & Bitzer, 2015; T. Sager, 2018). Was genau wird jedoch unter diesen „wicked problems“ verstanden, welche unsere Gesellschaft heutzutage beschäftigen?

3.1 Wicked problems

Gegenwärtige policy issues stellen als sogenannte „wicked problems“ neuartige Herausforderungen dar. Nach Byrne (1998) gibt es verschiedene Formen von Komplexität, die sich über die Definitionen hinweg in ihren Charakteristika unterscheiden. Auf komplexe Probleme trifft dabei zu, dass auch wenn die Lösung sehr fordernd sein kann, der Rahmen möglicher Interaktionen und Ergebnisse begrenzt ist und eine relativ überschaubare Ordnung besteht (Gerrits, 2012). Durch diese Vorhersagbarkeit können komplizierte Probleme auf politischer Ebene noch verhältnismäßig simpel mit der Sammlung von Informationen und der Anwendung wissenschaftlicher Methoden gelöst werden (Klijn & Koppenjan, 2015). „Wicked problems“ hingegen zeigen Charakteristika, welche eine Lösung mittels der konventionellen Planungsinstrumente erschweren oder unmöglich machen (Dentoni & Bitzer, 2015). In der Planungstheorie werden diese Charakteristika wie folgt beschrieben (Crowley & Head, 2017; Head, 2019; Peters, 2017; Rittel & Webber, 1973):

- Sie sind schwer zu definieren oder es gibt keine allgemeingültige Definition.
- Die Menge an möglichen Outcomes führt dazu, dass es unterschiedliche Interpretationen des vorliegenden Problems geben kann oder das Problemverständnis nicht ausreicht, um mit der Problemlösung zu beginnen.
- Sie haben keine Stoppregele, gibt es kein vordefiniertes Ende für die Arbeit an einem „wicked problem“, da sich ein Problemverständnis erst aus der fortlaufenden Lösungsarbeit ergibt, was ein stetiger Prozess ist.
- Der Prozess wird gestoppt, wenn die Ressourcen ausgehen oder sich ein zufriedenstellender Zustand einstellt.
- Sie ziehen multiple Akteur*innen mit ein und sind sozial und gesellschaftlich komplex.
- Es gibt keine eindeutig, objektiv richtigen oder falschen Lösungen und keine Möglichkeit die Lösungen mit eindeutiger Aussagekraft zu testen: Jeder Lösungsversuch hat wieder eigene Auswirkungen, welche ständig im Wandel sind und die gewünschten Vorteile auch wieder aufwiegen können.
- Dabei haben alle Lösungsversuche bleibende und die Grundlage des Problems verändert sich, wenn an verschiedenen ‚Stellschrauben‘ gedreht wird.
- Jedes „wicked problem“ ist bis zu einem gewissen Grad einzigartig.
- Dies führt auch dazu, dass es unmöglich ist ein allgemeingültiges Lösungsschema zu entwickeln, welches einfach auf „wicked problems“ mit Ähnlichkeiten angewandt werden könnte.
- Jedes „wicked problem“ kann ein Symptom eines anderen Problems sein.

Es müssen nicht unbedingt alle angeführten Bedingungen erfüllt werden, um ein Problem als „wicked“ bezeichnen zu können. Ein Problem kann zum Beispiel schwer zu definieren sein und viele Beteiligte betreffen, dabei aber trotzdem eine klare Lösungsstrategie verfügbar haben. Dies bedeutet, dass es auch innerhalb der Klassifizierungen Abstufungen gibt, die damit einhergehen, wie viele der Charakteristika von „wicked problems“ von einem Problem erfüllt werden (Peters, 2017).

Mit der fortschreitenden Komplexität und Interkonnektivität in vielen Bereichen unserer Gesellschaft geht auch einher, dass wir uns als Menschheit zunehmend mit diesen „wicked problems“ auseinandersetzen müssen. Probleme dieser Art manifestieren sich auch auf der Ebene der Gemeinden und fordern die lokalen Politiker*innen, darunter die Bürgermeister*innen, auf eine neue Art und Weise heraus (Seher & Grossauer, 2020). Laut Torfing & Ansell (2017), geht mit dieser Entwicklung ein dringendes Erfordernis einher, politische Innovation voranzutreiben und neue Lösungswege zu finden. Traditionelle Planungsinstrumente im Bereich der Raumplanung, Strukturpolitik und Regionalentwicklung weisen im Angesicht dieser Probleme zunehmend Defizite auf (Dentoni & Bitzer, 2015). Laut Turnhout et. al. (2020) ist ein Problem auch fehlendes Wissen, bzw. fehlende Integration von vorhandenem Wissen, welches für Lösungsansätze jedoch essenziell sein kann.

3.2 Beyond Partizipation? Kommunikative Planung, Transdisziplinarität und Regional Governance

Wie könnte ein innovativer Zugang aussehen, welcher einen Schritt weiter geht und neben der Erreichung eines bestimmten Zieles etwas an den Grundvoraussetzungen der Beteiligten und dem Wissen über den Prozess verbessern will? Eine Möglichkeit wäre eine kollaborative Zusammenarbeit, wo der Kommunikationsprozess und nicht nur die Umsetzung eines Projekts im Mittelpunkt steht und bei dem die Politiker*innen nicht mehr zwangsläufig als Initiator eine Schlüsselrolle spielen. Unter der Annahme, dass der Beitrag des Wissens von Interessengruppen im Angesicht von „wicked problems“ unerlässlich ist um Wissen zu schaffen, das nicht nur von wissenschaftlich hoher Qualität, sondern auch gesellschaftlich robust ist, wird dabei auf den Dialog mit den Beteiligten gesetzt (Turnhout et al., 2020). Unter vielen verschiedenen Bezeichnungen wie Kommunikative Planung, Koproduktion, Transdisziplinarität, Demokratisierung von Fachwissen und Wissensvermittlung wurden partizipative und kollaborative Prozesse durchgeführt mit dem Ziel, unterschiedliche Arten des Wissens zu integrieren und gemeinsam Wissen entwickeln, das auch wirklich umsetzbar ist und zu effektiven, legitimen und möglicherweise gesellschaftlich transformativen Lösungen führt (Turnhout et al., 2020). Auch verschiedene Ansätze von Governance, kollaborative, multi-level oder network Governance gehen diesen Schritt weiter indem, grob zusammengefasst, Teile der Gesellschaft durch kollektives Handeln im Rahmen von ausgemachten Regeln gesteuert werden (Ansell & Gash, 2008; Ansell & Torfing, 2016; Klijn & Koppenjan, 2015).

Dies führt uns hin zur Kommunikativen Planung: Laut Sager (2018, 93) kann diese als „...partizipatives und dialogisches Unterfangen verstanden werden, das ein breites Spektrum von Interessengruppen und betroffenen Gruppen in sozial orientierte und faire Entwicklungen von Grundstücken, Infrastruktur oder öffentlichen Dienstleistungen einbezieht“. Im Zusammenspiel von Governance und Regierung wird versucht, verschiedenen Akteur*innen Zugang zu verschaffen oder ihren Einfluss auf den Planungsprozess anzugleichen (Mannberg & Wihlborg, 2008). Ein früherer Advokat Kommunikativer Planung, Jürgen Habermas, wollte ein Governance-System etablieren, welches einen Konsens und keinen Kompromiss zum Ziel hat und wo zu einer sozial optimalen Entscheidung gefunden wird, indem die unterschiedlichen Präferenzen der Stakeholder zusammengeführt werden (Habermas 1993). Ein Weg zu dieser Entscheidung würde über Argumentation und Meinungs- bzw. Willensbildung in der Öffentlichkeit erreicht werden. Um solche Beratungen und Konsensbildungen zu ermöglichen, plädiert er für „kommunikatives Handeln“, welches sich durch einen freien Zugang, gleiche Rechte zur Teilnahme, und keinen Zwang beim Vertreten von Positionen auszeichnen soll (Habermas 1993). Habermas‘ Zugang zur Planung stand im Kontrast zu dem bis dahin eher technokratischen Zugang, wo die schnellstmögliche und effiziente Zielerreichung durch Eliten und Experten im Mittelpunkt stand (Sager, 2018).

Kommunikative Planung hebt sich von „traditioneller“ Bürger*innenbeteiligung in folgenden Punkten ab:

- Der Fokus liegt auf der Planung als langfristigen Prozess, welcher neben der Umsetzung des aktuellen Projekts ebenso darauf hinzielt, die Kommunikation zwischen allen Beteiligten zu verbessern (Mannberg & Wihlborg, 2008)
- Ein weiterer wichtiger Unterschied zwischen Bürger*innenbeteiligung und Kommunikativer Planung wird durch die Konzepte „invited space“ und „invented space“ veranschaulicht. Ersteres bedeutet einen von der Regierung legitimierten Raum, in dem sich die Parteien austauschen können, letzteres erkennt an, dass nicht alle Beteiligten sich in dem offiziellen Rahmen bewegen können bzw. sollten, damit das System an sich, nicht die Grenze des Möglichen darstellt (Miraftab, 2004)
- Bürger*innenbeteiligung wird, durch Kommunikationsprobleme oder Interessenskonflikte oftmals vor der Umsetzung oder sogar vor den entscheidenden Diskussionen beendet und der Input wichtiger Stakeholder fällt dadurch weg. Im Kontrast ist die Intention von Kommunikativer Planung hingegen, dass der Dialog zwischen Stakeholdern, Planer*innen und der Öffentlichkeit alle betroffenen Akteur*innen einbeziehen soll, sodass gemeinsame Empfehlungen bei der endgültigen Entscheidung mehr Gewicht haben (Gunder et al., 2018).

Kommunikative Planung kann laut Sager (2018, 98) in drei Bereichen den Entscheidungsprozess verbessern:

- Wissen: Mit Optionen konfrontiert, hat eine Mehrheit einen Vorteil dabei, die bessere oder ‚richtige‘ von gegebenen Alternativen zu erkennen. Dies bedeutet, dass eine offene Argumentation zwischen den Beteiligten dazu führt, dass kollektives Wissen die Entscheidungsqualität erhöhen kann.
- Macht: Durch einen offenen, inklusiven Dialog im Vorfeld von Entscheidungen, kann mehr Fairness entstehen, mögliche Kraftungleichgewichte aufgehoben werden, welche sich bei normaler Bürger*innenbeteiligung in verschiedenen Formen wie Manipulation, Drohungen oder Verschleierungen manifestieren können. Auch wird dadurch an einem möglichen Paternalismus gerüttelt, im Zuge dessen die Mächtigen ihren Willen durchsetzen unter der Annahme, dass die ‚breite Masse‘ nicht berechtigt oder befähigt ist für ihre Interessen einzutreten.
- Aktion: Die Zusammenarbeit von Beteiligten im Dialog produziert, abgesehen von dem Projektergebnis, für sich gesehen noch Beziehungsgüter wie Freundschaft, Solidarität, etc., die eine Quelle von Inspiration und Motivation für eine Beteiligung sein können

Gemeinsam ist den Kritiken an Kommunikativer Planung die Betonung theoretischer und praktischer Unmöglichkeiten oder gar Unerwünschtheit, eine ideale Sprechsituation zu schaffen, in der kommunikative Rationalität vorherrscht und Konsens entsteht (Gunder et al., 2018). Sie habe keine wirksame Strategie für den Umgang mit Interessenvertreter*innen entwickelt, die sich auf ihre soziale Position stützen, um den Planungsprozess zu dominieren und ein Ergebnis nach ihrem eigenen Geschmack sicherzustellen. Aus diesem Grund gibt es Stimmen, welche Kommunikative Planung, entgegen des ursprünglichen Gedankens der Gleichstellung und kommunikativen Inklusion der Beteiligten, sogar als Werkzeug des Neoliberalismus sehen (Sager, 2012).

Transdisziplinarität

Nachdem der Schritt von der Bürger*innenbeteiligung zur Kommunikativen Planung, von dem Ausbruch aus den vorgegebenen Rahmenbedingungen der Politik, sowie dem Fokus auf den Prozess an sich gekennzeichnet war, integriert Transdisziplinarität abermals einen neuen Aspekt: Die Wissenschaft. Transdisziplinarität kann grob definiert werden, als die Einbindung nicht akademischer Akteur*innen in einen Prozess, mit dem Ziel der Schaffung neuer Erkenntnisse und neues Wissens (Scholz & Steiner, 2015).

In der Literatur wird von verschiedenen Modi der Transdisziplinarität gesprochen, die grob in einen theoretischen Modus 1 und einen praktischen Modus 2 aufgeteilt werden können: Modus 1 liegt eine interne Aktivität zugrunde, wo es um die Strukturierung und Vereinheitlichung des Wissens geht, in anderen Worten, die traditionelle, wissenschaftliche Form der Forschung. Modus 2 kann sich bei konkreten Studien und Fällen abspielen, welche aktuelle Problemstellungen mit einer Einbindung von Stakeholder*innen und Wissenschaftler*innen thematisieren (Rigolot, 2020; Scholz & Steiner, 2015). Rigolot (2020) sieht eine weitere Interpretation der Transdisziplinarität als „Art zu sein“, wo das Ziel Wissen zu generieren sich nicht auf den interdisziplinären und angewandten Bereich der zwei Modi beschränkt, sondern ständig in allen Bereichen des Lebens aufgefunden werden kann. Durch Transdisziplinarität soll neu geschaffenes Wissen dazu führen, den Entscheidungsprozess, Integration und Implementation, besser zu verstehen und dadurch die Werkzeuge, um beispielsweise „wicked problems“ angehen zu können und laufend zu verbessern (Bammer et al., 2020).

Regional Governance

Im nächsten Schritt geht es um eine Innovation im räumlichen Sinne: Im Rahmen von Regional Governance wird die Region zur Steuerungsebene. Governance ist ein Begriff, der in vielen wissenschaftlichen Disziplinen Verwendung findet. Dabei ist es unmöglich eine einheitliche Definition zu bestimmen, welche über alle Themen, die tangiert werden, zutreffend ist. Ein enges Verständnis von Governance sind nach Hamerdinger (2018) kooperative Formen der Steuerung und Koordination, die auf Verhandlungen oder Absprachen beruhen. Dabei sind staatliche und nicht staatliche Beteiligte in Zusammenarbeit und es werden gemeinsam Problemlösungen gesucht (Pütz, 2004). Klijn & Koppenjan, (2015, 11) beschreiben Governance im Sinne von Netzwerken, als „... mehr oder weniger stabile Muster sozialer Beziehungen zwischen voneinander abhängigen Beteiligten, die sich um ein politisches Problem, Programm und/oder eine Reihe von Interaktionen gruppieren“. Regional Governance wird beschrieben als „...schwach institutionalisierte, eher netzwerkartige Kooperationsformen regionaler Akteure für Aufgaben der Regionalentwicklung“ (Fürst, 2001, 370). Die Beteiligten können dabei aus dem privaten, öffentlichen und wirtschaftlichen Bereich kommen und die Kommunikation und Organisation läuft über gebildete Netzwerke. Regional Governance kann auf lokaler Ebene eine Antwort darauf sein, dass die Komplexität, in diesem Fall von regionalen, raumrelevanten Prozessen wie Verkehr, Infrastrukturentwicklung und Umweltschutz, steigt und die Region als räumliche Bezugsebene sich darauf innovativ anpassen muss, um eine nachhaltige Entwicklung garantieren zu können (Pütz, 2004). Ein System, basierend auf interkommunaler Zusammenarbeit, kann handlungsfähiger sein, als wenn die Gemeinden einzeln für sich agieren. In Bezug auf regionale Dienstleistungen können dadurch auch Kosten und Qualitätsvorteile entstehen (Matschek, 2011). Außerdem bilden sich neue und vielleicht auch bessere Handlungsmöglichkeiten für die Regionen. Das konventionelle System, in diesem Bezug die formelle überörtliche Raumplanung, bietet durch mangelnde Flexibilität und oft langwierige Planungsprozesse, nur suboptimale Voraussetzungen, um eben diese Komplexitäten zu adressieren (Seher & Grossauer, 2020). Seher & Grossauer (2020) erläutern einige Entwicklungen, wo eine regionale Kooperation unterstützen kann:

- Gemeinden sind mehr denn je miteinander in Wechselwirkung. Entscheidungen, wie zum Beispiel Bau- oder Infrastrukturprojekte, können sich, durch externe Effekte wie Verkehrszunahme, eine Minderung der Landschaftsästhetik oder höhere Flächenversiegelung, direkt auf die Nachbar*innen auswirken.
- Auch der Handlungsraum der Bewohner*innen erweitert sich, zum Beispiel wenn Arbeitsplatz und Wohnort in verschiedenen Gemeinden liegen und ein Pendeln der Arbeitnehmer*innen erforderlich ist.

- Nicht jede Gemeinde kann kommunale Aufgaben (Abfallwirtschaft, öffentlicher Verkehr, Kinder- und Altenbetreuung) selbst in ausreichendem Maß erfüllen. Gibt es dagegen eine regionale Kooperation, angelehnt an das Konzept der Zentralen Orte, können sich die Gemeinden gegenseitig unterstützen und die Schwächen des einen mit den Stärken des anderen ausgleichen.

4 BÜRGERMEISTER*INNEN

Nachdem traditionelle und innovative Formen der Bürger*innenbeteiligung erläutert wurden, geht es in weiterer Folge darum, die Bürgermeister*innen als Akteur*innen zu etablieren. Bürgermeister*innen spielen in lokalen Planungs- und Governanceprozessen eine zentrale Rolle (Gross, 2017; Kasper & Wineroither, 2013). Entscheidungsprozesse liegen zum Teil in ihrer Hand oder werden zumindest von ihnen beeinflusst: Die individuelle Unterstützung der Bürgermeister*innen kann ein wichtiger Faktor sein, wenn auf Gemeindeebene etwas umgesetzt werden soll (Busch & McCormick, 2014; Springer et al. 2020; Horlings & Padt, 2013; Rami et al., 2017). Sie können als ‘Change-agents’ auftreten, Kapazitäten bilden und die Bürger*innen motivieren oder ihnen Möglichkeiten anbieten, kooperativ Lösungswege zu suchen (Gissendanner, 2004; Rami et al., 2017; Springer et al., 2020). Welche Rolle die Bürgermeister*innen in der sich verändernden Landschaft der Bürger*innenbeteiligung spielen und inwiefern sie sich an Innovationen anpassen, soll in weiterer Folge dargestellt werden. Heinelt et al. (2018) stellen in ihren Werken, „The European Mayor I & II“ die Ergebnisse eines laufenden internationalen Forschungsprojekts dar, in dessen Rahmen über Europa hinweg Längsschnitt-Befragungen (2006, 2018) der Bürgermeister*innen zu unterschiedlichen Themen durchgeführt wurden: Das soziale Profil der Bürgermeister*innen wird dominiert von Männern (85%) aus der Mittelklasse, im mittleren Alter, mit überdurchschnittlichem Bildungsgrad (Steyvers & Medir, 2018). Über die letzten Jahrzehnte wurden in vielen europäischen Ländern Reformen eingeführt, welche die lokale Politik und vor allem die Bürgermeister*innen stärkten, wodurch sie zu einem Großteil eine Machtposition als „strong mayors“ in den Gemeinden einnehmen (Mouritzen & Svara, 2002; Reynaert et al., 2018). Das Demokratieverständnis von Bürgermeister*innen kann grob in ein „starkes“, repräsentatives und ein „dünnes“, partizipatorisches Verständnis eingeteilt werden. Dies wird vor allem von der politischen Ideologie, den Grundwerten und der Größe der Gemeinde beeinflusst (Tausendpfund & Vetter, 2017). Das Rollenverständnis von Bürgermeisterinnen konzentriert sich auf die lokale Entwicklung, die Umsetzung der politischen Programme ihrer Parteien und die Bereitstellung von Verwaltungs- und Sozialdienstleistungen. Darüber hinaus werden Agenda-Setting, externe Vernetzung und Aufgabenbewältigung mit der Zeit als wichtiger angesehen (Koprić et al., 2018). Die Hauptagenda von fast zwei Dritteln der Bürgermeister*innen besteht darin die Gemeinde attraktiver zu gestalten, sowie Wachstum und Arbeitsplätze zu schaffen (Cabria et al., 2018). Schlussendlich hat sich der Führungsstil der Bürgermeister*innen im Laufe der Zeit im Angesicht von wachsender Komplexität verändert, sodass strategisches Planen und kooperatives Handeln einen höheren Stellenwert bekommen haben (Hlepas et al., 2018).

Die Bürgermeister*innen nehmen in der Gemeinde Führungsrollen ein, welche Hlepas et al. (2018) auf Basis eines Rahmenwerks von John & Cole (1999) entlang von zwei Dimensionen typisieren: Die erste Dimension ist der Zeithorizont, in dem sie planen entweder strategisch (proaktiv, zukunfts ausgerichtet) oder reproduktiv (reaktiv, auf den Status Quo bezogen). Die zweite Dimension betrifft wie Macht ausgeübt wird. Entweder autoritär, „top down“, oder kooperativ durch „Empowerment“ (Hlepas et al., 2018, 213f). Kombiniert können aus diesen Dimensionen vier idealtypische Führungsstile definiert werden (siehe Abb. 4): Der „Visionär“ („visionary“, kooperativ und strategisch), der „Stadtchef“ („city boss“, autoritär und strategisch), der „Konsensmoderator“ („consens facilitator“, kooperativ und reproduktiv) und der „Beschützer“ („protector“, autoritär und reproduktiv)



Abbildung 4: Leadership styles typology (Hlepas et al., 2018, 216).

Nach John & Cole, (1999, 102) nehmen lokale Führungspersonen eine einzelne oder eine Kombination dieser Rollen ein: Während der „Beschützer“ zwar auf den kurzfristigen Zeithorizont bezogen geeignet für Verwaltung sein kann, hat er Schwierigkeiten mit Komplexität und Innovation. Der „Konsensmoderator“ ist anpassungsfähiger, indem er kooperative Aspekte in das Regieren hineinbringt. Der „Stadtchef“ passt sich ebenfalls nicht sehr gut an neue Innovationen an, da er versucht bestehende Strategien unter Bedingungen zu wiederholen, unter denen sie nicht mehr funktionieren. Der „Visionär“ schließlich kombiniert Elemente einer starken Führung mit der Schaffung von Kapazitäten. Er kann die Beteiligten zusammenbringen und ist somit gleichsam in der Lage, eine kreativere Politik zu betreiben und eine wirksame Koordinierung zu erreichen (John & Cole, 1999, 103). Nach Cheyne (2004), ist ein autoritärer Führungsstil nicht ausschlaggebend für die Führungsqualität: Erfolgreiche Führungspersonen zeichnen sich vor allem durch die erfolgreiche Zusammenarbeit mit Akteur*innen aus und schaffen dadurch die Basis für eine Politik, die sich für das Allgemeinwohl einsetzt.

Die Aufteilung der Führungsstile in Europa zeigt sich wie folgt: „Visionär“ (45%), „Stadtchef“ (33%), „Konsensmoderator“ (12,5%) und „Beschützer“ (9,2%), (Hlepas et al., 2018, 218). Dabei zeigen Hlepas et al., (2018) eine deutliche Entwicklung seit der ersten Umfrage im Jahre 2006 auf: Es gibt deutlich mehr „Visionäre“ und weniger „Beschützer“. Laut Hlepas et al. (2018), üben die europäischen Bürgermeister*innen ihre Macht heute offener und kooperativer aus und es gibt einen Trend hin zur strategischen Führung. Auch (Sancino et al., 2022, 17) kommen zu der Erkenntnis, dass es zwei Cluster gibt, die zwei sehr gegensätzliche Muster des bürgermeisterlichen Engagements repräsentieren: (1) "Zentralisierte Führung", wo die Bürgermeister*innen möglichst wenig mit Exekutivpolitiker*innen, öffentlichen Managern und Bürger*innen zusammenarbeiten, und (2) "Multi-Akteurs-Führung", wo Bürgermeister*innen stark mit allen anderen Beteiligten zusammenarbeiten. Das Vorhandensein dieser beiden Cluster deutet darauf hin, dass der Wandel hin zu einem stärker kollektiven und gemeinsamen Führungsstil vonstatten geht und gleichzeitig der zentralisierte Führungsstil immer noch weitgehend praktiziert wird.

4.1 Bürgermeister*innen und ‚konventionelle‘ Bürger*innenbeteiligung

Im Angesicht dessen, dass eine ‚konventionelle‘ Bürger*innenbeteiligung von der Politik initiiert wird, ist die Einstellung von Politikvertreter*innen gegenüber Bürger*innenbeteiligung in diesem Fall eine Voraussetzung für die Umsetzung derselben (Dror & Zehavi, 2022; Klijn & Koppenjan, 2000). Bürgermeister*innen sind Treiber*innen für Bürger*innenengagement auf der lokalen Ebene, indem sie eine Vorbildfunktion einnehmen und die Bürger*innen direkt ansprechen und motivieren (Bogumil & Holtkamp, 1999; Rami et al., 2017). Diese direkte Ansprache wird von den Bürgermeister*innen neben offiziellen Veranstaltungen ebenso als Weg gesehen, die Öffentlichkeit einzubinden und Inputs einzuholen, ohne jedoch Entscheidungsgewalt abgeben zu müssen (Hendriks & Lees-Marshment, 2018). Die Teilnahme von gewissen Akteur*innen im Prozessablauf hängt fallweise davon ab, wie stark sich Schlüsselpersonen, wie eben die Bürgermeister*innen, einbringen (Margerum, 2001). In dem Sinne kann die Einstellung von politischen Eliten und ihr Verhalten gegenüber einer Bürger*innenbeteiligung über Erfolg oder Misserfolg entscheiden, abhängig davon inwieweit sie ihr Potenzial als Treiber*innen oder Verhinderer*innen des Prozesses, ausschöpfen (Klijn & Koppenjan, 2000; Springer et al., 2020; Vetter, 2008). Inwiefern die Bürger*innen nur symbolisch eingebunden werden oder ihnen eine Entscheidungsmacht zugeteilt wird, kann davon abhängen, welche Voraussetzungen die Entscheidungsträger*innen diesbezüglich schaffen (King et al., 1998; Moynihan, 2003). Selbst wenn eine Gesetzesgrundlage dafür besteht und formell eine Bürger*innenbeteiligung implementiert wird, garantiert das nicht, dass die Entscheidungsträger*innen es dementsprechend umsetzen (Yetano et al., 2010). Bürger*innenbeteiligung birgt für die Politiker*innen das Potential die Informationsbasis der Entscheidungsfindung zu verbessern und so die Qualität der politischen Ergebnisse im Durchschnitt zu verbessern (Moynihan, 2003). Die Bürgermeister*innen haben durch Bürger*innenbeteiligung mehr Optionen, aus denen sie Lösungen auswählen können, welche die unterschiedlichen Interessen und Bedürfnisse der Bevölkerung vertreten (Klijn & Koppenjan, 2000). Für die Bürgermeister*innen bringt die lokale Ebene bei der Durchführung von Bürger*innenbeteiligung Vorteile mit sich: Die Rahmenbedingungen sind überschaubarer und geradliniger als zum Beispiel auf nationaler oder supra-nationaler Ebene. Auch die betroffenen Themen sind normalerweise den Bürger*innen bekannt und für sie relevant, was ein Motivationsfaktor für eine Teilnahme ist (Dror & Zehavi, 2022). Schlussendlich werden Themen, welche dem Wohnort geographisch näher liegen, mit einer höheren Wahrscheinlichkeit von den Bürger*innen als wichtig wahrgenommen (Moynihan, 2003).

4.2 Gründe für eine Nichtbeteiligung bei Bürger*innenbeteiligung

In der Literatur werden die Gründe für eine Nicht-Partizipation hauptsächlich in akteursbezogene (individualistische) und verfahrensbezogene Erklärungsansätze eingeteilt. (Rohr et al., 2017). Die Individualistischen Gründe beziehen sich direkt auf die Akteur*innen, ihre Motivation und Betroffenheit. Dieser Ansatz sieht jeden einzelnen Fall der Nichtteilnahme als Entscheidung einer Person mit einer eigenen Meinung, welcher subjektive Ansichten zugrunde liegen. Beispiele dafür können sein: Misstrauen gegenüber dem Prozess, fehlendes Interesse, fehlende Motivation, geringe erwartete Wirksamkeit, begrenzte Zeit (Rohr et al., 2017). Die verfahrensbezogenen Gründe behandeln Faktoren, welche von den Rahmenbedingungen und der Organisation eines Teilnahmeverfahrens abhängen, beispielsweise ungünstige Zeiten, fehlende Infos, nicht ansprechende Formate. All diesen Gründen ist gemeinsam, dass sie von den Organisatoren*innen der Veranstaltung direkt beeinflusst werden können (Rohr et al., 2017). Es ist davon auszugehen, dass die Begründungsmuster in komplexer Interaktion stehen und sich gegenseitig auslösen oder verstärken können (Rohr et al., 2017) Als Beispiel kann eine Person herangezogen werden, die ein grundsätzliches Misstrauen und keinen Glauben hat, dass der Prozess zu validen Ergebnissen führen kann. Diese individualistischen Gründe können in weiterer Folge dazu führen, dass im Falle einer Teilnahme die Veranstaltung nicht ansprechend wahrgenommen wird und somit ein neuer Grund hinzukommt (Rohr et al., 2017).

Obwohl die Bürgermeister*innen eine überwiegend positive Einstellung zur Bürger*innenbeteiligung haben, zögern sie in vielen Fällen bei der Umsetzung einer „wirklichen“ Bürger*innenbeteiligung, welche den Bürger*innen Macht überträgt (Dror & Zehavi, 2022; Vetter et al., 2018). In der Literatur werden verschiedene Gründe dafür angeführt: Einerseits gibt es Zweifel an der Effizienz und die Befürchtung, dass durch den komplexeren, möglicherweise längeren Prozess die administrativen Kosten zu hoch werden (Dror & Zehavi, 2022; King et al., 1998; Moynihan, 2003; Nabatchi & Farrar, 2011). Weiters wird angenommen, dass die Bürger*innenbeteiligung nicht das Allgemeinwohl als Ziel hat, sondern eine Plattform bietet, für jene aktiven Beteiligten mit starken individuellen Interessen und mehr Mitteln diese durchzusetzen (Dror & Zehavi, 2022). Auch der Zweifel daran, dass die Bürger*innen das Wissen und die Kapazität haben, zu guten Ergebnissen zu kommen, kann Politiker*innen daran hindern Bürger*innenbeteiligung umzusetzen (Ianniello et al., 2019). Schlussendlich ist der Umstand, dass im Rahmen einer „richtigen“ Bürger*innenbeteiligung Macht an die Beteiligten abgegeben werden muss, ein Grund für Bürgermeister*innen sich dagegen zu entscheiden oder eine Umsetzung an ihre finale Entscheidungsgewalt zu binden (Dror & Zehavi, 2022).

Die Wertorientierung der Bürgermeister*innen, darunter das individuelle Demokratieverständnis, hat auf ihre Einstellung gegenüber Bürger*innenbeteiligung einen signifikanten Einfluss: Wenn dieses eher partizipativ und auch linksorientiert sind, gibt es weniger Vorbehalte gegenüber Bürger*innenbeteiligung (Vetter, 2017). Es spielt auch eine Rolle, welche lokale Beteiligungskultur in der Gemeinde vorherrscht. Diese kann sich positiv auf die Einstellung der Kommunalpolitiker*innen gegenüber Bürger*innenbeteiligung auswirken, unabhängig von den Individualmerkmalen, wie dem erwähnten individuellen Demokratieverständnis. Wenn in einer Gemeinde schon ein partizipatives Klima einer „starken“ Demokratie herrscht und somit die Sichtweise etabliert ist, dass die Bevölkerung in politische Entscheidungsfindungsprozesse eingebunden werden sollte, dann haben die ansässigen Kommunalpolitiker*innen auch weniger Vorbehalte gegenüber Bürger*innenbeteiligung (Vetter, 2017; Vetter et al., 2018).

Mitglieder einer Partei, welche das lokale Stimmungsbild klar dominiert, sehen die Einführung von Bürger*innenbeteiligung deutlich seltener als sinnvoll an, als parteilose Politiker*innen (Egner, 2017; Kersting & Schneider, 2016). Dies könnte möglicherweise aus dem Grund sein, dass ein negativer Einfluss auf die Durchsetzungsfähigkeit der Partei befürchtet wird (Egner, 2017).

Weitere Gründe, welche die Teilnahme der Bürgermeister*innen als politische Akteur*innen direkt betreffen: Wenn ein Macht- oder Ressourcenungleichgewicht besteht, kann dies den Partizipationswillen beeinflussen (Ansell & Gash, 2008). Anreize zur Teilnahme hängen zum Teil von den Erwartungen der Beteiligten ab, ob die Kooperationsprozesse zu sinnvollen Ergebnissen führen werden, insbesondere im Hinblick auf den Zeit- und Energieaufwand, den die Zusammenarbeit erfordert (Ansell & Gash, 2008). Dies wird dadurch verstärkt, dass sich die Bürgermeister*innen einer stetig steigenden Arbeitslast gegenübersehen, die sie zum Teil auch noch neben weiteren Verpflichtungen wie Nebenjobs erfüllen müssen (Kim & Schachter, 2013; Unterhuber, 2019). Es kann auch eine Feindseligkeit zwischen den involvierten Akteur*innen herrschen, verursacht durch schlechte Vorerfahrungen im Vorfeld, was ein langfristiges Engagement für den Aufbau von Vertrauen erforderlich machen kann (Klijn & Koppenjan, 2000; McKenna, 2012). In diesem Fall sind Zwischenergebnisse, die zu kleinen Gewinnen führen, besonders wichtig, um die Akteur*innen zu einer Teilnahme zu motivieren (Arfina Osman, 2005). Wenn die Interessenvertreter*innen oder politischen Entscheidungsträger*innen unter diesen Umständen diese kleinen Gewinne nicht vorhersehen können, werden sie wahrscheinlich keinen kollaborativen Weg einschlagen. Die Anreize, welche die einzelnen Beteiligten für sich im Rahmen einer Kooperation sehen, sind ein bestimmender Faktor, ob sie daran teilnehmen oder nicht. Die Anreize zur Teilnahme sind gering, wenn die Ziele ohne Mithilfe oder mit anderen Mitteln erreichen können (Ansell & Gash, 2008). Laut Klijn & Koppenjan (2000) ist es die Herausforderung die politischen Entscheidungsträger*innen so einzubinden, dass sie, ihrer Wahrnehmung nach, aus eigenem Antrieb bei interaktiven Entscheidungsprozessen teilnehmen und die Ergebnisse mittragen (Klijn & Koppenjan, 2000). Um zu gewährleisten, dass die Umsetzung von der Gemeinde und den Bürgermeister*innen unterstützt wird, ist es von großer Bedeutung den IST-Zustand und die aktuellen Probleme zu erheben, die Chancen und Risiken abzuwägen und auf dieser Basis angepasste Innovationskonzepte zu entwickeln (Speer et al., 2013).

4.3 Anpassung an demokratische Innovationen

Wie schon erwähnt steigt auch auf lokaler Ebene die Komplexität der anfallenden Aufgaben und damit die Anforderungen an die Bürgermeister*innen in den Gemeinden (Bäck et al., 2006; Koprić et al., 2018; Seher & Grossauer, 2020). Diese Veränderungen hatten bereits beträchtliche Auswirkungen auf die lokale politische Führung und angesichts dieser laufenden Entwicklung sind weitere zu erwarten (Bäck et al., 2006). In Bedingungen, die gekennzeichnet sind von herausfordernden Aufgaben und dynamischen Entwicklungen, können die Bürgermeister*innen nicht mehr zuverlässig auf ihre traditionellen Strategien wie die klassische Verwaltung lokaler Aufgaben zurückgreifen, sondern sie müssen flexibel und schneller reagieren können (Koprić et al., 2018). Massarrat (2003, 3) sieht jedoch grundlegende strukturelle Defizite im politischen System, welche es für die Repräsentant*innen, in diesem Fall die Bürgermeister*innen erschweren, sich an laufende Veränderungen und möglicherweise essenzielle Innovationen anzupassen:

- **Machterhaltungssyndrom und Gegenwartsorientierung:** Das Machterhaltungsinteresse begünstigt, dass das Handeln und Denken kurzfristig auf die Gegenwart bezogen werden. Es werden Themen bevorzugt, welche sich bis zur nächsten Wahlperiode umsetzen und damit auch gleich als Argument bis zur nächsten Wahl oder in der aktuellen Legislaturperiode instrumentalisiert werden können. Langfristige Fragestellungen, welche zwar für die Zukunft von existenzieller Bedeutung sein können, aber keinen kurzfristigen, direkten politischen Nutzen versprechen, werden hingegen möglichst ausgeblendet. Dies gilt auf individueller Ebene der einzelnen Volksvertreter*innen, auf Parteebene und auf Systemebene der parlamentarischen Demokratie (Massarrat 2003, 4). In Bezug auf die Bürgermeisterinnen ist auch zu sehen, dass sie vor allem das Wohl der Gemeinde im Blick haben, während abstraktere Aspekte wie Klimawandel oder die Transformation des Stromversorgungssystems nur eine untergeordnete Rolle spielen (Busch & McCormick, 2014).
- **Komplexitäts- und Kompetenzdilemma:** Komplexe Zusammenhänge und „wicked problems“ sind nach Massarrat (2003, 3) selbst für Expert*innen oft nicht durchschaubar. Dies führt dazu, dass Politiker*innen in Bereichen Entscheidungen treffen müssen, wo sie selbst keine fachliche Kompetenz aufweisen können. Dies kann Lobbyismus und Korruption bedingen, wenn in diesem Kompetenzvakuum die Definitionsmacht zur Interessensvertretung ausgenutzt wird (Massarrat 2003, 4).

Ein weiterer Punkt, der in der Literatur dargestellt wird und auch schon bei den Gründen für eine Nichtbeteiligung erwähnt wurde, ist die Einstellung von Politiker*innen gegenüber demokratischen Innovationen. Wenn sie befürchten, dass dadurch ihre Entscheidungsgewalt eingeschränkt wird, können sie diesen ablehnend entlegen (Klijn & Koppenjan, 2000). In vielen Fällen zeigen die Bürgermeister*innen eine konservative Einstellung: Sie favorisieren die bestehende Form der repräsentativen Demokratie und sehen die Stimmabgabe und das Parteiensystem als ausreichende partizipatorische Mechanismen, die eine weiterführende Bürger*innenbeteiligung nicht notwendig machen (Steyvers et al., 2006). Der Input der Bürger*innen wird dieser Ansicht nach auch als ein Element bezeichnet, welches die gewählten Repräsentanten*innen bei der Ausübung ihrer Arbeit behindert (Hendriks, 2013). Auch wenn ein Mindestmaß an Bürger*innenbeteiligung von Bürgermeister*innen als verpflichtend angesehen wird, beschränkt sich dies in den meisten Fällen auf traditionelle Formen (Nabatchi & Farrar, 2011). Es zeigt sich eine Differenz zwischen den Argumenten der Politiker*innen, welche oftmals eine effiziente Lösungsfindung durch eine Einbindung von mehr Akteur*innen anzweifeln und dem Großteil des Planungsdiskurses, welcher sich für kollaborative, kommunikative Entscheidungsfindungsprozesse einsetzt (Albrechts, 2003).

5 FALLBEISPIEL: RÖMERLAND CARNUNTUM 2040

Als Fallbeispiel dient das Projekt Römerland Carnuntum 2040 und der Zukunftsrat, welches als transdisziplinäres, regionales Projekt die Akteur*innen der Region einbindet, um die Weichen für die Entwicklung der Region zu stellen. Zu Beginn wird auf die Eigenschaften der Region eingegangen.

5.1 Blick auf die Region

Der Begriff Region wird in der Wissenschaft, in kulturellem, wirtschaftlichen und politisch-administrativen Zusammenhang angewandt. Dabei wird „... ein Teilraum in einem Gesamttraum beschrieben, welcher durch zusammenhängende Merkmale gekennzeichnet wird und über der kommunalen, aber unter der staatlichen Ebene angesiedelt ist“ (Seher & Grossauer, 2020, 32). Die Leader-Region Römerland Carnuntum befindet sich in einer außergewöhnlichen Lage: Sie liegt zwischen zwei Metropolen und verbindet diese, Wien im Westen und Bratislava im Osten. Stark frequentierte Hauptverkehrsachsen durchschneiden sie in Längsrichtung: Die A4, B9 und B10 für den motorisierten Individualverkehr, sowie die Zugverbindung zwischen Wien und den östlichen gelegenen Hauptstädten wie Bratislava. Der Flughafen in Schwechat ist zentral in die Region eingegliedert, als internationale Drehscheibe, Arbeitsplatz und Infrastrukturknotenpunkt (LES 2014-2020). Als Bindeglied in der Metropolregion zwischen zwei Großstädten im zentraleuropäischen Raum sehen sich die 30 Gemeinden, mit ihren über 68.000 Einwohnern, einzigartigen Möglichkeiten aber auch Herausforderungen gegenüber: Es gibt hohe Zuzugsraten und somit einen starken Druck, Flächen für Siedlungsgebiete, Infrastruktur- oder Logistikprojekte zu nutzen (LES 2013). In diesem Sinne sind die Region und die einzelnen Gemeinden gefragt, diese Entwicklung in eine Richtung zu lenken, welche das Erscheinungsbild und die Merkmale der Region erhält.

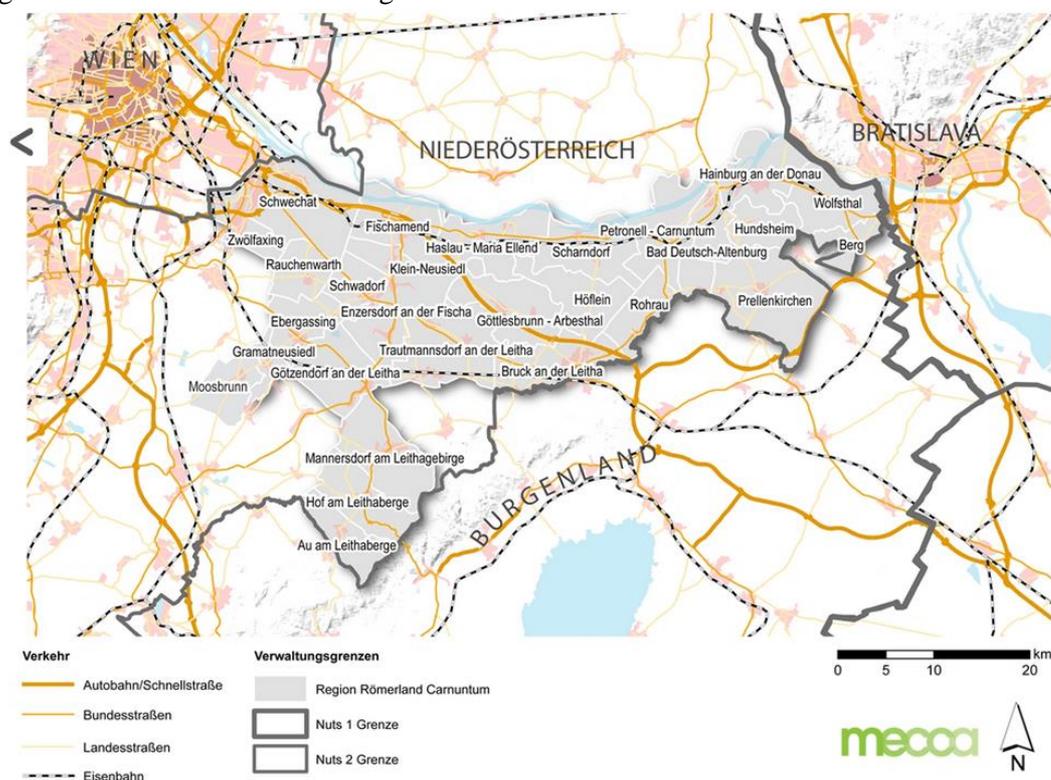


Abbildung 5: Leader Region Römerland Carnuntum (REV Römerland Carnuntum, 2021).

Die Gemeinden haben als Selbstverwaltungskörper gemäß dem Bundesverfassungsgesetz Aufgaben der Selbstverwaltung wie die der staatlichen Verwaltung zu erfüllen (Art. 118 Abs. 1 B-VG). In den Bereich der Selbstverwaltung fallen alle Aufgaben, die innerhalb der örtlichen Grenzen bearbeitet werden können und im „...ausschließlichen oder überwiegenden Interesse der in der Gemeinde verkörperten örtlichen Gemeinschaft gelegen und geeignet sind, durch die Gemeinschaft innerhalb ihrer örtlichen Grenzen besorgt zu werden“ (Art. 118 Abs. 2 B-VG). Der übertragene Wirkungsbereich beschreibt Vollziehungsaufgaben auf Grund von Bundes- oder Landesgesetzen, die durch die Gemeinde in ihrem Wirkungsbereich vollzogen werden. In diesem Sinne sind Gemeinden in gleicher Weise Gebietskörperschaften und Verwaltungssprengel. Außerdem können sie als selbständige Wirtschaftskörper Vermögen aller Art besitzen und damit ihren Haushalt autonom im Rahmen der Finanzverfassung verwalten (Art. 116 Abs. 2 B-VG). Wirtschaftlich findet dadurch zwischen manchen Gemeinden ein Wettbewerb statt, um Betriebe anzulocken und dadurch das Budget aufzubessern (Anderwald, 2021). Aus all diesen Charakteristika ergibt sich die Vielschichtigkeit der Kommunalpolitik: Die Gemeinden haben direkten Einfluss auf die bauliche Gestaltung, die Organisation des öffentlichen Personalverkehrs, der Dienstleistungen (z.B. Müllabfuhr) und auf Steuern und Gebühren (Tausendpfund & Vetter, 2017). Aktuelle Herausforderungen bringen vor allem der demographische Wandel, die hohen Kosten für die Sozialhilfe und auch die Klimakrise mit sich (Anderwald, 2013, 9).

5.3 Die Bürgermeister*innen in Österreich und Römerland Carnuntum

Demographisch, wie schon erwähnt, überwiegend männlich, mittleren Alters und aus der Mittelklasse stammend, werden die Bürgermeister*innen in Wien, Niederösterreich und der Steiermark vom Gemeinderat, in den übrigen Ländern von der Bevölkerung direkt gewählt (Heinelt & Magnier, 2018; Oppitz, 2013). Ihre Aufgaben sind vielzählig: Sie sind zuständig für die Vertretung der Gemeinde nach außen, den Vorsitz des Gemeindeamtes und der Gemeindebediensteten. Der Gemeindevorstand hat auf Basis ihrer Weisungen zu agieren, die sie ihnen per Verordnung zuweisen (NÖ Gemeindegesetz). Im Wirkungsbereich der Gemeinde obliegen den Bürgermeister*innen unter anderem die Vollziehung der vom Gemeinderat gefassten Beschlüsse, die Besorgung der behördlichen Aufgaben im eigenen Wirkungsbereich, die Verwaltung des Gemeindevermögens. Im übertragenen Wirkungsbereich ist der Bürgermeister*innen an die Weisungen der Landesorgane gebunden und muss diese ausführen. Einzelne Angelegenheiten dürfen jedoch an Mitglieder des Gemeindevorstandes oder Gemeinderates übertragen werden, die daraufhin in seinem Namen ausgeführt werden (NÖ Gemeindegesetz, §37, 42, 39).

In der Region Römerland Carnuntum befinden sich 30 Gemeinden und somit auch 30 Bürgermeister*innen. Die angesprochenen demographischen Merkmale spiegeln sich in der Geschlechterverteilung wider: 27 Bürgermeister stehen drei Bürgermeisterinnen gegenüber. Auch wenn man noch längst nicht von einem ausgeglichenen Verhältnis sprechen kann, ist dabei auch etwas Positives anzumerken, nämlich der bundesweit stetig ansteigende Frauenanteil im Bürgermeisteramt. Seit 1999 stieg dieser von 45 auf 205 Bürgermeisterinnen, was aktuell knapp 10% der Gemeinden ausmacht (Österreichischer Gemeindebund 2022).

5.4 Das transdisziplinäre Projekt Römerland Carnuntum 2040

Am Anfang des Projekts RLC 2040 stand die Erkenntnis, dass im Anbetracht der Herausforderungen, vor denen die Region Römerland Carnuntum steht, traditionelle Methoden und Strukturen der regionalen Entwicklung für eine nachhaltige Entwicklung nicht ausreichen würden (Penker 2019). Durch das Projekt sollten die Menschen direkt eingebunden und nicht nur informiert werden, mit Wunschzuständen und nicht Horrorszenarien motiviert werden, sodass durch den Prozess Ownership bei den Teilnehmenden erzeugt werden kann. Der transdisziplinäre Ansatz bietet dabei ein Fundament für die Integration verschiedener Akteur*innen und Wissensformen, innovativer Lösungsansätze und Entwicklungsräume (Schauppenlehner-Kloyber et al., 2020). Das gegenseitige Lernen steht im Mittelpunkt, von der Seite des Projekts beispielsweise darüber, was Menschen motiviert und wie neue Formen der regionalen Bürger*innenbeteiligung und Kooperation ausschauen können. Die Teilnehmenden können ihrerseits von dem anwesenden Expertenwissen profitieren und gleichermaßen im Zuge der Veranstaltungen von dem Projekt, über das Projekt (oder Bürger*innenbeteiligung im Allgemeinen) und voneinander lernen. Durch RLC 2040 soll ebendieser Lernprozess gestaltet und Wissen und Erfahrung in die Region geholt werden, um neue Entwürfe für die Zukunftsgestaltung von Individuen, von Regionen und ihren Interaktionen entdecken zu können. Das Ziel ist der Entwurf und die Umsetzung eines gemeinsam gestalteten und angepassten Zukunftsmodell, welches im Laufe der Zeit stetig evaluiert und an neue Erkenntnisse und Bedürfnisse angepasst wird (Schauppenlehner-Kloyber et al., 2020). Das Projekt RLC 2040 wird dadurch eine Modellregion für Transformation und ein Zentrum für die Wissensentwicklung durch Forschung, Entwicklung, Bildung und Erfahrungsaustausch (Penker, 2019).

Das Projekt Römerland Carnuntum 2040 wird von einem Konsortium, bestehend aus zwei Universitäten und einem, in der Region verankerten, Partner geführt. Die Projektleitung übernimmt das Institut der nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung der (BOKU) Universität für Bodenkultur Wien. Dadurch werden essenzielles Wissen und Erfahrungen über regionale Strukturen, Prozesse und deren Steuerung auf Basis wissenschaftlicher Ansätze, welche staatlich, zivilgesellschaftlich und marktbasierend sein können, in das Projekt eingebracht. Auch die Erfahrungen aus langjähriger Forschung über innovative Entwicklungs- und Szenariomethoden bildet für das Projekt eine wichtige Wissensgrundlage (Penker 2019). Den zweiten wissenschaftlichen Partner repräsentiert das Department für Raumplanung der TU Wien, vertreten durch den Fachbereich Regionalplanung und Regionalentwicklung. Die Rolle der zwei wissenschaftlichen Partner ist es, Expertenwissen für die Planung und Durchführung des Projekts bereitzustellen, das Projektmanagement zu leiten und laufend den Prozess zu evaluieren und wissenschaftlich zu erforschen. Die transdisziplinäre Charakteristik des Projekts erfordert eine enge Kooperation und einen Austausch zwischen den wissenschaftlichen und regionalen Akteur*innen. Dieser essenzielle Link zur Region wird durch die Zusammenarbeit mit dem Regionalentwicklungsverein (REV) Römerland Carnuntum hergestellt. In Römerland Carnuntum setzt sich der REV als gemeinnütziger Verein für die Stärkung und Weiterentwicklung der Region ein. Dabei sollen die Lebensbedingungen in der Region erhalten und verbessert werden und ein Profil für den Lebens-, Arbeits-, Wirtschafts- und Bildungsraum gebildet werden. Die finale Entscheidungskompetenz darüber, welche Themen verfolgt und welche Projekte umgesetzt werden sollen, verbleibt bei dem REV. Das transdisziplinäre Projekt soll als Wegbereiter, Unterstützer und Impulsgeber agieren und die Menschen in der Region für die Transformation der Region hin zu mehr Nachhaltigkeit begeistern, sodass sie Ideen generieren, wie sich die Region bestmöglich entwickeln kann und diese umsetzen (Penker, 2019).

5.4.1 Zukunftsrat

Als Plattform für den Transformationsprozess wurde ein Zukunftsrat eingerichtet, welcher sich aus unterschiedlichen Gruppen zusammensetzt: i) Delegierten der Gemeinden, ii) Vertreter*innen des REV, iii) Projektmitarbeiter*innen, iv) Nominierten des Club of Rome Carnuntum und v) zufällig ausgewählten Teilnehmer*innen zusammensetzt. Die Bürgermeister*innen gehören als Delegierte dabei auch zu den eingeladenen Akteur*innen. Der Zukunftsrat bildet den Kern für die Themenfindung, die Erstellung der Vision und die Umsetzung der Projektideen. Er ist ein aktiver Teil des Forschungsprojekts und auch selbst Gegenstand von wissenschaftlichen Untersuchungen. Im Verhältnis zu einer Vergleichsgruppe wird beispielsweise geprüft, wie sich bei den Mitgliedern das aktive Mitwirken im Prozess auf die Einstellungen, Kompetenzen und Handlungen in Bezug auf nachhaltige Transformationen auswirken kann (Penker 2019). Zu dem Erkenntnisinteresse des Projekts RLC 2040 gehören auch die Erforschung von verschiedenen partizipativen Methoden, welche im Rahmen der Zukunftsratstreffen Anwendung finden und daraufhin evaluiert werden. Durch diese Methoden werden für die Teilnehmenden soziale Lernprozesse im Bereich des kognitiven Systemwissens, Zielwissens und Transformationswissens angeregt (Schauppenlehner-Kloyber et al., 2020).

- In den „Regions-Schmieden“ werden konkrete Themen aus der Gegenwart behandelt und neue Wege der Regionsentwicklung erprobt.
- Bei der Entwicklung von Szenarien werden mögliche Zukunftsbilder erstellt, wie sich die Region entwickeln kann. Dabei wird immer von einem gewissen Zeitrahmen ausgegangen, in diesem Rahmen der Endzustand im Jahre 2040. Es geht darum, gleichermaßen realistische, umsetzungsfähige und träumerische, wunschbasierte Szenarien zu entwickeln, welche schließlich bewertet und für die weitere Arbeit ausgewählt werden. Damit können die Folgen des eigenständigen Handelns aufgezeigt werden und welche Wege und treibende Kräfte zu welchem Szenario führen können.
- In den Arbeitsgruppen können einzelne Themen weiterverfolgt werden, die im Rahmen des Forschungsprojekts nicht weiterverfolgt werden. Dabei verbleiben die Initiative und die Umsetzung bei der Bevölkerung und der REV wirkt unterstützend.
- „Serious games“ erlauben Akteur*innen Szenarien zu erleben und sich aktiv damit auseinanderzusetzen wie sich ihre Handlungen in einem gegebenen Rahmen auswirken. Sie sind ein neuartiges Format, welches dem heutigen Zeitgeist mehr gerecht wird als standardisierte Formen der Bürger*innenbeteiligung und so auch das Potenzial hat, jüngere Zielgruppen zu begeistern. Die serious Games werden gemeinsam entwickelt und im Vorfeld der ersten Anwendung eingehend getestet.

Das Projekt wurde von den Akteur*innen unterschiedlich aufgenommen: Einige der Gemeinden zeigten sich umgehend bereit teilzunehmen, andere wiederum entschieden sich gegen eine Partizipation. Im Rahmen der ersten drei Termine wurde eine stetige Anzahl von 75 Teilnehmer*innen verzeichnet, davon waren jedoch nur acht Bürgermeister*innen vertreten, wovon die Hälfte nur an einer Sitzung teilnahm. Dementsprechend ließ sich feststellen, dass die Bürger*innen konsequenter am Zukunftsrat teilnahmen als die politischen Repräsentanten*innen.

6 MATERIAL & METHODE

Im Vorfeld der Datenerhebung erfolgte die Entscheidung zwischen einem qualitativen oder quantitativen Forschungszugang. Beiden liegen unterschiedliche Sichtweisen zugrunde: Die quantitativ-hypothesentestende Forschung geht davon aus, dass etwas in der Form vorhanden ist, wie es gesehen, getestet und gemessen wurde, unabhängig von dem Subjekt, welches diese Testungen durchführt. Die qualitative Forschung besagt dem gegenüber, dass es keine objektive Wahrheit in dem Sinne gibt, sondern nur verschiedene Sichtweisen auf die Welt. Dies führt dazu, dass Forscher*innen immer nur einen kleinen Ausschnitt eines großen Ganzen aufzeigen können und dann eine Menge an grundlegend individuellen Phänomenen, welche jedoch ähnliche Merkmale aufweisen, im wissenschaftlichen Diskurs unter konsensualen Konstrukten zusammenfassen (Vogt & Werner, 2014, 4f). Die qualitative Sozialforschung stellt einen offeneren Zugang dar, welcher durch ebendiese Offenheit, Erklärungen für komplexe Zusammenhänge, subjektive Phänomene und Gruppenprozesse liefern kann und die Ergebnisse aus Sicht der untersuchten Personen interpretiert (Vogt & Werner, 2014). Dies geschieht jedoch auf Kosten der Objektivität, verglichen mit einem quantitativen Zugang. Insgesamt war das angeführte Merkmal des offenen Zugangs für die Auswahl eines qualitativen Zuganges im Rahmen dieser Arbeit ausschlaggebend.

Die Untersuchung erfolgte im Rahmen des Projekts RLC 2040. Die vorliegende Situation, ein transdisziplinärer Prozess, welcher die Transformation einer Region einleiten soll, zusammen mit den verschiedenen wissenschaftlichen, zivilen und politischen Akteur*innen bietet gute Voraussetzungen eines Fallbeispiels für Bürgermeister*innen, die mit einer innovativen Form der Bürger*innenbeteiligung konfrontiert sind. Die Untersuchung im Rahmen eines Fallbeispiels bietet die Vorteile, dass der Fokus auf einen abgegrenzten Rahmen liegt, wo Ergebnisse in einem gewissen Kontext gesammelt werden, die zu einem besseren Verständnis von Fällen mit ähnlichen Merkmalen beitragen können (Schoch, 2016). Fallbeispiele haben jedoch in verschiedenen Bereichen Probleme mit einer möglichen Generalisierung: In der Literatur werden die Definition, der methodische Zugang und auch die Allgemeingültigkeit der produzierten Ergebnisse diskutiert (Gerring, 2016).

6.1 Halbstrukturierte Interviews

Im Angesicht der vorliegenden Fragestellungen wurden halbstrukturierte Interviews für die Befragung der Bürgermeister*innen herangezogen. Das Ziel qualitativer Forschung mittels Interviews ist es Sachverhalte, Handlungen und Einstellungen nicht statistisch zu messen, sondern aus der Sicht der befragten Personen nachvollziehen und verstehen zu können. Dabei tritt der/die Forschende den Interviewpartner*innen unvoreingenommen gegenüber, ohne etwas veri- oder falsifizieren zu wollen, sondern, um die Frage zu beantworten, wie Personen handeln und entscheiden und welche Orientierungen dem Zugrunde liegen. Für die vorliegenden Forschungsfragen bietet dieser qualitative Ansatz ein Gerüst, welches mehr verschiedene und ausdifferenziertere Ergebnisse, auf einen spezifischen Kontext bezogen, zulässt (Ayaß & Bergmann, 2011). Gleichzeitig ist in diesem Rahmen eine vergleichende statistische Auswertung nur bedingt sinnvoll, da jede Aussage valide ist, unabhängig von der Häufigkeit der Nennung oder einer statistischen Signifikanz. Ein weiterer Grund für die Auswahl dieser Methode war die Möglichkeit der persönlichen Leitung des Gesprächs. So konnte auf die Interviewpersonen individuell eingegangen werden, um sie möglichst zu motivieren, ihre Meinung frei zu bekunden.

6.1.1 Interviewleitfaden

Der Weg vom ersten Entwurf hin zur finalen Version des Interviewleitfadens, erfolgte über folgende Schritte: In einem ersten Treffen mit Verantwortlichen im Rahmen des Projekts RLC 2040 wurden die Themen koordiniert, damit die Ergebnisse auch mit dem Forschungsinteresse des Projekts im Einklang sein würden und als Informationsgrundlage für die zukünftige Planung dienen können. Im Angesicht des sensiblen Zusammenspiels der beteiligten Akteur*innen wurde zudem die Wichtigkeit vermittelt, eine meinungsbezogen, nicht wertende, aber personell wertschätzende Befragung durchzuführen. Eine Schwierigkeit stellte dabei das Forschungsinteresse an sich dar, weil eine Befragung mit dem Fokus unter anderem auf Gründe für die Nichtteilnahme, gerade bei offiziell bekleideten Persönlichkeiten assoziativ mit einer Art Anklage verbunden werden kann. Um das Risiko dazu präventiv zu minimieren, wurde ein besonderer Fokus auf die leichte Verständlichkeit und neutrale Formulierung der Interviewfragen gelegt, welche über mehrere Iterationen hin zu der finalen Form angepasst wurden.

Tabelle 1: Beispiele für die iterative Anpassung des Interviewleitfadens (Eigene Darstellung).

Forschungsint- resse	Iteration: 1	Iteration: 2	Iteration: 3	Final
<p>Waren verfahrensbezo- gene Gründe, die In- formationen über den Zukunftsrat, sein For- mat oder die bearbeiteten Themen eine Barriere für die Teilnahme? Hypothese Für die Nichtteilnahme der Bürgermeis- ter*innen gibt es exter- ne und interne, sowie verfahrensbezogene Gründe</p>	<p>Inwiefern würden Sie die Informationen, die Sie über den Zukunftsrat bekommen haben, als ausreichend be- schreiben, um einen guten Überblick zu bekommen?</p>	<p>Falls Sie sich noch daran erinnern – können Sie mir kurz erzählen auf wel- chem Weg Sie die ersten Infos über das Projekt bekommen haben? Wenn Sie noch mal zu- rückdenken an die ersten Infos, die Sie über das Projekt bekommen haben, was für ein Bild haben Sie davon bekommen?</p>	<p>Den Zukunftsrat gibt es jetzt seit ca. 1.5 Jahren. Wie wur- den Sie, als das Projekt ge- startet ist, darüber informiert? In welchem Ausmaß haben Sie sich damals ‚abgeholt‘ gefühl zur Teilnahme? Wenn Sie noch mal zurück- denken an die ersten Infos, die Sie über das Projekt be- kommen haben, können Sie kurz beschreiben welches Bild sie von dem Zukunftsrat hatten, was das ist?</p>	<p>Das Projekt RLC 2040 gibt es jetzt seit ungefähr 1.5 Jahren. Wenn Sie noch mal zurück- denken an die ersten Infos, die Sie wahrscheinlich im Gespräch mit Wolfgang Grill oder Hans Rupp be- kommen haben, können Sie kurz beschreiben was sie sich damals unter dem Projekt RLC 2040 vorge- stellt haben?</p>
<p>Was waren die internen und externen Gründe, die in die Entscheidung eingeflossen sind? Hypothese Für die Nichtteilnahme der Bürgermeis- ter*innen gibt es exter- ne und interne, sowie verfahrensbezogene Gründe</p>	<p>War es mehr ein Gefühl von „ich kann nicht“ durch äußere Gründe wie zu wenig Zeit, oder mehr ein „ich will nicht“ durch innere Gründe, wenn zum Beispiel die Themen nicht ansprechend gewirkt haben?</p>	<p>Stellen Sie sich einmal vor: Sie stehen das erste Mal vor der Entscheidung „ich mach bei dem Zu- kunftsrat mit oder halt nicht“. Was sind dabei Barrieren, die die Teil- nahme schwerer machen?</p>	<p>Wenn wir vor Entscheidun- gen stehen, ist es immer ein Abwägen von Gründen, die für oder dagegen sprechen. Diese Gründe können ganz unterschiedlich sein. Nehmen wir jetzt einmal die Entschei- dung her, beim Zukunftsrat mitzumachen oder nicht. Was waren/sind für Sie als Bür- germeister*innen dabei Barri- eren, die eine Teilnahme schwerer gemacht haben?</p>	<p>Wenn wir vor einer Ent- scheidung stehen, ist es immer ein Abwägen von Gründen, die für oder gegen etwas sprechen. Diese Gründe können ganz un- terschiedlich sein Was sind für Sie Gründe, warum sie vielleicht nicht persönlich an so Bür- ger*innenbeteiligungstreffe n teilnehmen können oder wollen?</p>
<p>Was verstehen die Bürgermeister*innen unter Bür- ger*innenbeteiligung? Hypothesen Die Bürgermeis- ter*innen haben ver- schiedene Ansichten über lokale und regiona- le Bür- ger*innenbeteiligung</p>	<p>Welche Chancen oder auch Schwierigkeiten kommen Ihrer Meinung mit Bür- ger*innenbeteiligungsverfah- ren in Gemeinden einher?</p>	<p>Gab es bei Ihnen in der Gemeinde schon Bür- ger*innenbeteiligungsverf- ahren? Ja/nein -Können Sie ein Beispiel beschreiben? -Welche Erfahrungen haben Sie gemacht? -Welche Chancen und Risiken sehen Sie bei Bür- ger*innenbeteiligungsverf- ahren?</p>	<p>Welche Rolle spielt die Ein- beziehung von Bürger*innen in Ihrer Gemeinde? Nachfrage: Können sie ein Beispiel geben? Was waren Ihre Erfahrungen bei der Gelegenheit?</p>	<p>Wenn man von Bür- ger*innenbeteiligung redet, ist das ja ein ziemlich brei- ter Begriff, der sehr un- terschiedlich interpretiert und auch umgesetzt werden kann. Was würden Sie sagen, bedeutet Bür- ger*innenbeteiligung für Sie und wie setzen Sie es ganz praktisch um?</p>

Bestehende Richtlinien und Best practices für die Erstellung von Leitfragen begleiteten den Prozess. Dies bot einen Rahmen dafür, dass während der Anpassung der Fragen gemäß den Ansprüchen des Projekts RLC 2040, auch die wissenschaftlichen Erkenntnisse im Gebiet der qualitativen Forschung gebührend berücksichtigt wurden. Ein Beispiel für diese Richtlinien nach Thielsch et al. (2012, 225ff) und deren Einarbeitung in den Leitfaden, soll knapp erläutert werden:

Leicht verständliche Fragen verwenden: Eine klare und leicht verständliche Formulierung der Items ist essenziell für einen guten Gesprächsfluss. Es beeinflusst auch die Aussagekraft der Ergebnisse, indem eine unterschiedliche Interpretation der Fragen verhindert wird.

Anpassung: Erst wurden verschachtelte Satzstellungen oder zu wissenschaftliche Formulierungen identifiziert. Diese wurden simplifiziert und mittels alltäglicherer Begriffe, von der ersten Iteration ausgehend, ins Umgangssprachliche übertragen. Außerdem wurden Erläuterungen zu den komplexeren Fragen ausgearbeitet, um im Problemfall aushelfen zu können.

Kurze Items formulieren: Eine möglichst knappe Formulierung der Fragen macht diese ebenfalls verständlicher und fokussierter. Eine Verlängerung soll nur wenn unbedingt nötig stattfinden, beispielsweise wenn Begriffe erklärt oder Fragen in einen gewissen Kontext gesetzt werden müssen.

Anpassung: Wo möglich, wurden die Fragen kurz und knapp formuliert. Zum Teil war dies aber nicht möglich, da für einen Teil der Fragen erst ein gewisser Kontext erläutert werden musste. Grundsätzlich gab es in diesem Bereich noch Optimierungspotenzial, besonders, wenn im Laufe des Gesprächs die Fragen länger ausgeführt wurden als ursprünglich ausgearbeitet.

Keine überflüssigen Fragen: Der Fragebogen muss im Ganzen auf die Relevanz der Fragen überprüft werden, da sonst die Befragten zusätzlich belastet und der Arbeitsaufwand unnötig erhöht wird.

Anpassung: Durch den Iterationsprozess wurden die Fragen automatisch auch auf die Relevanz überprüft. Trotzdem kristallisierte sich im Laufe der Interviews ein Prioritätensystem heraus, wonach bei einer voraussichtlichen Überschreitung des Zeitrahmens, gewisse Fragen anderen vorgezogen wurden.

Keine Suggestivfragen verwenden: Die Fragestellung soll möglichst neutral sein und weitgehend vermeiden, mit suggestiven Anmerkungen, die Befragten in eine gewisse Richtung zu lenken, die von den Forschenden vermutet wird und gewisse Antworten nahe zu legen.

Sinnvolle Struktur des gesamten Fragebogens oder Interviews: Die Komposition des Fragebogens muss sinnvoll durch das Gespräch führen, thematisch und vom Allgemeinen hin zum Speziellen gliedert sein.

Anpassung: Es wurden zusammenhängende und aufeinander aufbauende Fragen identifiziert und auch nach den Themen sinnvoll angeordnet. Das Ganze umrahmten eine Einstiegsfrage als Eisbrecher und eine Abschlussfrage, wo den Befragten die Möglichkeit gegeben wurde, Feedback zu geben.

Eine weitere Herausforderung bei der Erstellung des Interviewleitfadens war der Zeitrahmen, der für die Gespräche zur Verfügung stehen würde. Während die ersten Versionen noch 15 bis 20 Fragen aufwiesen und auf eine Dauer von über 60 Minuten abzielten, musste der finale Leitfaden auf 10 Fragen heruntergekürzt werden, um eine Durchschnittsdauer von 30 Minuten zu erreichen. Dies war der Zeitrahmen, der von den Bürgermeister*innen und den Projektverantwortlichen bezüglich terminlicher Machbarkeit und Ergebnisumfang, als optimal angesehen wurde. Natürlich ist die Länge halbstrukturierter Interviews stark von der jeweiligen Person abhängig und die benötigte Zeit variierte dementsprechend zwischen 18 und 55 Minuten; die durchschnittliche Dauer aller Gespräche betrug schlussendlich 38 Minuten. Mit der ersten finalen Form des Interviewleitfadens wurden zwei Gespräche mit Bürgermeister*innen durchgeführt, welche dem Projekt nahestanden und die noch einmal wichtiges Feedback und Input geben konnten, vor allem in Bezug auf die Fragen und die Struktur des Leitfadens. Nachdem die letzten Anpassungen, unter anderem in Anlehnung an Thielsch et al. (2012), durchgeführt wurden, konnte mit der Durchführung der Interviews begonnen werden.

6.1.2 Auswahl der Interviewpartner*innen und Durchführung

Wie schon beschrieben setzt sich die Region Römerland Carnuntum aus 30 Gemeinden zusammen. Alle Bürgermeister*innen wurden im Vorfeld über die Durchführung der Befragung informiert, um die nachfolgende Kontaktaufnahme zu legitimieren. Das Follow-up, mit einer kurzen Vorstellung und Terminanfrage, erfolgte daraufhin telefonisch. Als zufällig ausgewählte Stichprobe ergaben sich 17 Terminbestätigungen aus diesem Prozess, was der gewünschten Anzahl von mehr als 50% der Bürgermeister*innen entsprach. Einen Tag vor dem Interview wurde ein Zoom Link mit einer kurzen Einleitung via E-Mail durchgeschickt. Im Rahmen des Gesprächs wurde auf die anonyme Auswertung hingewiesen und eine mündliche Einwilligung zur Audioaufnahme für die nachfolgende Transkription eingeholt. Ausnahmslos alle Bürgermeister*innen stimmten zu, dass für ein lockereres Gesprächsklima das höfliche „Du“ verwendet werden könne.

6.1.3 Transkription

Transkriptionssysteme, Systeme für die Verschriftlichung der Interviews, sind zahlreich und divers insofern, wie viele verbale oder auch nicht-verbale Merkmale berücksichtigt und aufgezeichnet werden (Kuckartz, 2016). Beispiele dafür wären Pausen, Betonungen, Gestik, Mimik. All diese Merkmale können für spezifische Fragestellungen relevant sein und Ergebnisse generieren. Die Auswahl eines Transkriptionssystems hängt einerseits von dem Forschungsinteresse, andererseits von den verfügbaren Mitteln und Ressourcen ab, da ein hoher Detailgrad die Länge einer Transkript-erstellung bis über das 10-fache der Interviewdauer verlängern kann (Kuckartz, 2016). Im Angesicht dieser Gesichtspunkte wurde eine einfache wörtliche Transkription als Methode ausgewählt, welche mittels *Express-Scribe* persönlich durchgeführt wurde. Die Transkription beinhaltet keine non-verbale Einwüfe, keine Pausen, Tonhöhe oder Lautstärke, da dies den Rahmen der Untersuchung gesprengt hätte. Es wurde wörtlich transkribiert und vorhandener Dialekt ins Hochdeutsch übersetzt. Außerdem wurde die Sprache leicht geglättet und sinnbefreite Wiederholungen entfernt. Dies stellte die effizienteste Methode dar, die Verschriftlichung auf den verbalen Inhalt der Interviews zu konzentrieren, welcher die Grundlage der Forschung darstellt.

6.2 Qualitative Kategorienbildende Inhaltsanalyse nach Mayring

Eine qualitative kategorienbildende Inhaltsanalyse wird zum einen als Form der Textinterpretation und Datenanalyse, zum anderen aber auch als Erhebungstechnik betrachtet, wo einem vorliegenden Text Bestandteile entnommen und daraufhin interpretiert werden (Mayring & Brunner, 2009). Vor allem im deutschsprachigen Raum stellt die qualitative Inhaltsanalyse ein Auswertungsverfahren dar, welches häufig verwendet wird. Trotz der Popularität gibt es im wissenschaftlichen Diskurs keinen Konsens über die genaue Begrifflichkeit sowie über die Durchführung der Methode (Schreier, 2014). Zumindest eine klare Abgrenzung von quantitativen Verfahren lässt sich mit der Ausführung der Merkmale qualitativer Inhaltsanalysen, nach Schreier (2014, 3), erreichen: Die Methode ist kategorienorientiert. Es werden relevante Bedeutungen aus dem Text extrahiert und induktiv als neue Kategorien etabliert und diesen zugeordnet oder deduktiv einem im Vorfeld festgelegten Kategoriensystem zugeordnet. Dabei sollten beide Zugänge kombiniert werden und das deduktiv festgelegte Kategoriensystem von dem Material induktiv ergänzt und beeinflusst werden lassen. Dadurch ist der Interpretationsrahmen nicht von Anfang an in Stein gemeißelt, sondern auch direkt von den Ergebnissen abhängig.

Bei der Auswahl der Kategorien wird dabei interpretativ vorgegangen und es können auch latente Bedeutungen miteinbezogen werden, was bei einer quantitativen Analyse in der Art und Weise nicht möglich wäre. Im Endeffekt wird ein Textverständnis angestrebt, welches reliabel, subjektiv-konsensual für möglichst alle Begutachter*innen der Studie ist und keine großen Abweichungen durch individuelle Interpretationen oder Sichtweisen zulässt. Neben dieser Reliabilität folgt das Vorgehen dem zweiten Gütekriterium der Validität, welches voraussetzt, dass das gewählte Kategoriensystem die wesentliche Bedeutung des Textmaterials ausdrücken kann.

In Anlehnung an die kategorienbildende Inhaltsanalyse, wie sie von Mayring & Brunner (2009) beschrieben wurde, folgte die weitere Auswertung dem folgenden Schema: Zu Beginn wurden die Interviews mithilfe von *Atlas.ti* durchgelesen und deduktiv, auf Basis der Struktur des Fragebogens kodiert. Dabei wurden die Abschnitte der verschiedenen Fragen identifiziert und in weiterer Folge in einer Überkategorie und mehr ins Detail gehenden Unterkategorien zugeordnet. Wie schon von Schreier (2014) beschrieben, hatten dabei auch latente Bedeutungen einen Einfluss auf die Interpretation der Textstellen in dem Sinne, dass der direkte Gesprächskontext (z.B. das aktuelle Thema, die Formulierung der vorhergegangenen Frage) in die Deutung miteinbezogen wurde. Im Endeffekt ermöglichte dieser Schritt, einen Überblick der relevanten Themen zu schaffen und ein grobes Gerüst für das Kategoriensystem aufzusetzen.

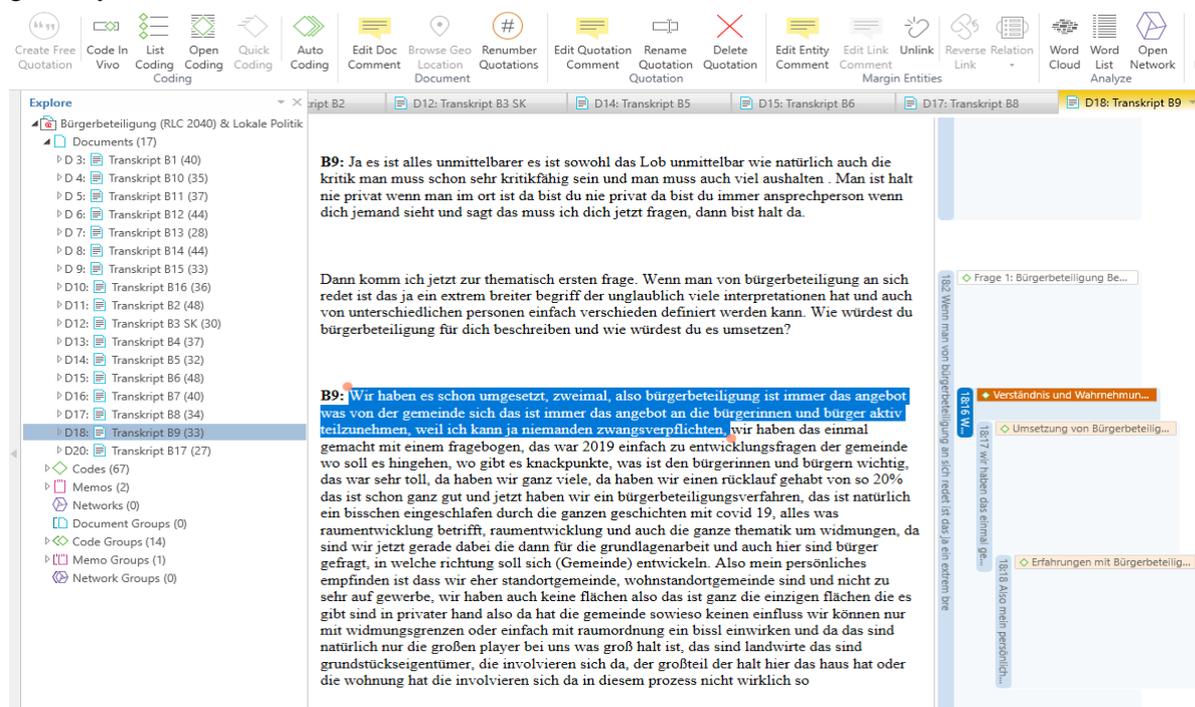


Abbildung 9: Beispiel für die Kodierung des Texts mit *Atlas.ti* (Eigene Darstellung).

Auf dieser Basis wurde der Text ein weiteres Mal durchgearbeitet und die relevanten Textstellen in ein *Excel*-file übertragen, paraphrasiert und daraufhin geprüft, ob die Über- und Unterkategorien aussagekräftig sind. Der Umstieg auf die neue Arbeitsplattform und Ausfüllung der Inhalte in einer Tabelle erlaubte es, diese schnell nach Themen, Kategorien, oder Interviews zu filtern und dynamisch neue Kriterien hinzufügen oder entfernen zu können. In diesem Schritt wurde auf eine Mischung aus deduktiver und induktiver Kategorienbildung geachtet. Die deduktiven Kategorien glichen sich zum Großteil an die Themenstruktur des Fragebogens an und bildeten so, als Überthemen, die übergeordnete Struktur. In diese betteten sich die Über- und Unterkategorien ein, welche auf Basis des paraphrasierten Textes zum Großteil induktiv zugeordnet wurden. Nach diesem Schritt folgte das „Aufräumen“ der Kategorien, wo Einzelgänger und Ausreißer identifiziert und markiert wurden. Daraufhin wurden sie entweder bestehenden oder wenn nötig neu erstellten Kategorien zugordnet. Auf Basis der paraphrasierten Textstellen konnten nun außerdem die Ergebnisse zu gewissen Themen zusammengefasst und ausformuliert werden.

Es wurden zwei verschiedene Zugänge gewählt, um die Aussagen der Bürgermeister*innen bezüglich ihres Verständnisses von Bürger*innenbeteiligung zu kodieren: Einerseits wurden die Aussagen rein sinngemäß zusammengefasst, in welcher Form Bürger*innenbeteiligung beschrieben wurde, und dementsprechend kodiert. Andererseits wurden sämtliche Erwähnungen eines/r Befragten in Bezug auf Bürger*innenbeteiligung betrachtet und, wenn möglich, den Stufen der Partizipation zugeordnet. In zwei Fällen ließen entweder zu wenige oder unklare Aussagen keine Einteilung zu.

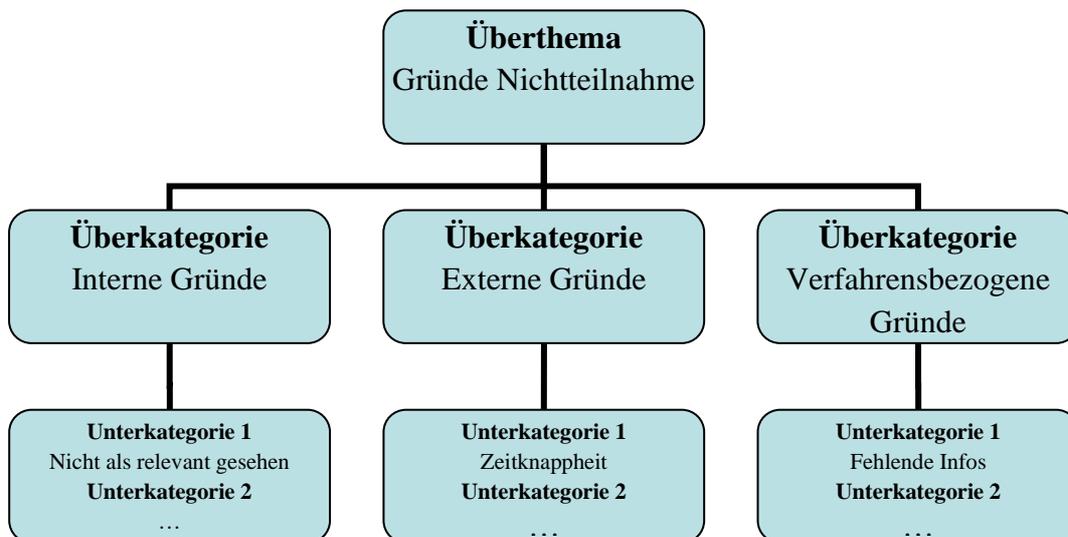


Abbildung 10: Beispiel des Kategoriensystems (Eigene Darstellung).

Tabelle 1. Beispiele für Kategorisierung und Paraphrasierung in Excel (Eigene Darstellung).

Überthema	Int.	Überkategorie	Unterkategorie	Text	Paraphrase
Bürger*innenbeteiligung	B9	Verständnis von Bürger*innenbeteiligung	Beteiligungsangebot von der Gemeinde	Wir haben es schon umgesetzt, zweimal, Bürger*innen Beteiligung ist immer das Angebot was von der Gemeinde sich das ist immer das Angebot an die Bürger*innen aktiv teilzunehmen, weil ich kann ja niemanden zwangsverpflichten	Bürger*innenbeteiligung ist ein Angebot von der Gemeinde an die Bürger*innen teilzunehmen
Bürger*innenbeteiligung	B9	Verständnis von Bürger*innenbeteiligung	Meinung der Bevölkerung als Handlungsgrundlage	jetzt haben wir ein Bürger*innenbeteiligungsverfahren, das ist natürlich ein bisschen eingeschlafen durch die ganzen Geschichten mit COVID 19, alles was Raum Entwicklung betrifft, Raum Entwicklung und auch die ganze Thematik um Widmungen, da sind wir jetzt gerade dabei die dann für die Grundlagen Arbeit und auch hier sind Bürger*innen gefragt, in welche Richtung soll sich (die Gemeinde) entwickeln.	Bürger*innen geben Richtung vor, wohin sich die Gemeinde entwickeln soll.
Präferenzen	B9	Störfaktoren	Bürger*innenbeteiligung wird für einzelne Interessen ausgenutzt	wir können nur mit Widmungsgrenzen oder einfach mit Raumordnung ein bisschen einwirken und da das sind natürlich nur die großen Player bei uns was groß halt ist, das sind Landwirte das sind Grundstückseigentümer, die involvieren sich da, der Großteil, der halt hier das Haus hat oder die Wohnung hat die involvieren sich da in diesem Prozess nicht wirklich so	Die, die ihre Interessen vertreten wollen involvieren sich, die anderen eher nicht
Gründe die die Teilnahme beeinflussen	B9	Verfahrensbezogene Gründe	Relevanz für die Gemeinde	Ich glaube RLC als Region hat für die Region RLC schon Bedeutung. Wir sind ganz am Rand. Es hat für uns marginale Bedeutung. -----Ich glaub das ist schwierig da kann man dem Projekt jetzt keinen Rat geben, weil einfach das ist von der geographischen Lage halt bei uns so wir sind halt genau die Grenze ja wir sind die letzte Gemeinde, die noch in der Region dabei ist.	Die Gemeinde ist ganz am Rand der Region und es ist dadurch nicht so präsent
Zukunftsrat/RLC 2040	B9	ZR im REV		Na, da muss man sich dann mit der Namensgebung was überlegen. Ja halt ich für sinnvoll aber für mich ist das angekommen, ist das jetzt eh dabei.	ZR Implementierung gut
Feedback/Input	B9	Infos/Organisatorisches	Infos	Ich muss ehrlich sagen ich habe mir das überlegt vorher was jetzt RLC 2040 ist, ich habe keine Vorstellung. Entweder war ich bei dem Termin nicht dabei, was durchaus möglich ist, denn diese Termine sind sehr häufig am vormittags und ich hab einen Brot Job auch noch und ich lese es ist eine E-Mail Flut oder eine Informationsflut das ließ ich nicht alles, das gestehe ich, da ist meine Holschuld gefordert aber dadurch, dass wir so am Rand sind (...) ist mir es ist an mir vorübergegangen.	Hat keine Vorstellung was RLC 2040 genau ist –Holschuld gefordert

In Bezug auf eine Teilfrage im Rahmen des Verständnisses der Bürger*innenbeteiligung unterschied sich der Zugang zur Erstellung der Codes: Die Stufen der Leiter der Partizipation nach Arnstein, wurden deduktiv als Codes definiert und auf den Text angewandt (siehe Tabelle 2). Betroffen waren dabei Aussagen zur Bürger*innenbeteiligung, welche Indiz darauf zuließen, ob und wie viel Entscheidungsmacht die Bürgermeister*innen den Bürger*innen zuteilen würden und in welcher Form.

Tabelle 2: Beispiele der Kodierung in Bezug auf die Stufen der Partizipation (Eigene Darstellung).

Überthema	Int.	Überkategorie	Stufe	Text
Bürger*innenbeteiligung	B11	Verständnis von Bürger*innenbeteiligung	Partnerschaft	Ja und Bürger*innenbeteiligung heißt auch regelmäßig sich zu treffen, Informationsaustausch, Aufgaben verteilen, wo jeder irgendwo auch seinen Beitrag dazu leisten soll, animieren dass jeder sich Gedanken macht und dass nicht Bürger*innenbeteiligung sag ich mal bei 30 Leuten 25 zuschauen und 5 arbeiten.
Bürger*innenbeteiligung	B12	Verständnis von Bürger*innenbeteiligung	Manipulation	es ist wirklich Projektbezogen, wo es einen Sinn bringt die Bürger*innen einzubinden und es gibt Sachen, wo es keinen Sinn bringt Bürger*innen einzubinden allerdings halt ich es nach wie vor für gut Bürger*innen einzubinden, wo es möglich ist, weil es eben einen Sinn bringt, um Vorurteile auszuräumen, widerstände wegzuräumen
Bürger*innenbeteiligung	B6	Verständnis von Bürger*innenbeteiligung	Nicht-Partizipation	Ja ob jetzt Kindergarten oder Schule oder Straßen Sanierung na logisch muss man das machen da braucht man keine Bürger*innenbeteiligung das ist meines Erachtens nur in wenigen Fällen wirklich relevant ja auch -----die Entscheidung soll natürlich dann im Endeffekt bei der Gemeinde sein weil irgendwer muss dann die Entscheidung treffen und Verantwortung haben dafür ist man eigentlich auch gewählt -- ----- da bin ich eher ein bisschen skeptisch dass man halt bei allem ja super Bürger*innenbeteiligung aber es gibt in der Praxis nicht wirklich viele Punkte die sich dafür eignen.

Für diesen Fall wurden die Merkmale in Bezug auf die einzelnen Stufen der Partizipation herausgearbeitet, um sie in weiterer Folge auf den Text anwenden zu können (siehe Tabelle 3). Die Merkmale beinhalteten die Rahmenbedingungen (Form) in der die Bürger*innen eingebunden werden, die Entscheidungsmacht, welche sie auf das Endergebnis haben und das Ziel der Bürger*innenbeteiligung.

Tabelle 3: Merkmale für die Kodierung nach den Stufen der Partizipation (Eigene Darstellung in Anlehnung an Arnstein (1969)).

Stufe	Merkmale
Manipulation	-Form der Bürger*innenbeteiligung: Einseitige Kommunikation, Bürger*innen werden zu Veranstaltungen eingeladen -Entscheidungsmacht: Bürger*innen können keine validen Inputs geben, welche das Endergebnis beeinflussen -Ziel der Beteiligung: Beeinflussung der Meinung, Zustimmung kreieren
Therapie	-Form: Beschäftigung mit „sinnlosen“ Aktivitäten ohne Auswirkung -Macht: Bürger*innen können keine validen Inputs geben, welche das Endergebnis beeinflussen -Ziel: Bürger*innen umstimmen, Widerstand durch Scheinbeteiligung „therapieren“
Information	-Form: Einladung zu Informationsveranstaltungen, anderweitige, einseitige Informationsflüsse -Macht: Bürger*innen können keine validen Inputs geben, welche das Endergebnis beeinflussen -Ziel: Bürger*innen über Projekte in Kenntnis setzen, Verständnis generieren
Konsultation	-Form: Einbindung in Diskussionen, Umfragen, den Meinungen wird eine Plattform geboten -Macht: Es gibt keine Garantie, dass die Inputs das Endergebnis beeinflussen -Ziel: Bürger*innen zumindest einbinden (Legitimation) und Inputs bekommen ohne Bindung
Beruhigung	-Form: Einbindung in den Planungsprozess/kreative Prozesse/Detailfragen, Mitarbeit -Macht: Inputs werden aufgenommen und es besteht eine höhere Chance, das Endergebnis zu beeinflussen -Ziel: Bürger*innen aktiv in den Prozess einbinden, noch immer ohne Bindung

Partnerschaft	-Form: Bürger*innen sind für Teile der Planung zuständig, mit Rechten, basierend auf Grundregeln -Macht: Bestimmte zugewiesene Bereiche werden von den Bürger*innen gestaltet -Ziel: Bürger*innen werden in die aktive Mitgestaltung in zugeordneten Bereichen integriert
Übertragene Macht	-Form: Bürger*innen können verschiedene Bereich nach ihren Vorstellungen beeinflussen und sich durchsetzen -Macht: In allen Bereichen können die Bürger*innen ihre Vorstellungen durchsetzen -Ziel: Bürger*innen als leitende Akteur*innen im Prozess positionieren
Bürgerkontrolle	-Form: Den Bürger*innen wird die Planung überlassen -Macht: Bis auf die zur Verfügung gestellten Mittel, komplette Entscheidungs-/Gestaltungsfreiheit -Ziel: Bürger*innen den Prozess autonom gestalten lassen
Neue Wege	-Form: Bürger*innenbeteiligung als langfristigen Prozess des Lernens und der Zusammenarbeit. Staatlich auch unabhängige Initiativen mit Kollaboration multipler Akteur*innen -Macht: Freie Prozessgestaltung, durch langfristige Zusammenarbeit möglicherweise auch Teilnahme an der Problemdefinition nicht nur am Lösungsprozess -Ziel: Netzwerke der Zusammenarbeit und Kommunikation schaffen, Potenziale und Kapazitäten für Problemlösung generieren, neues Wissen erzeugen

In Bezug auf die Gründe der Bürgermeister*innen für eine Nichtteilnahme, wurden die Aussagen als interne und externe, sowie verfahrensbezogene Gründe klassifiziert. Die internen Gründe haben ihren Ursprung in der Wahrnehmung und Einstellung der Bürgermeister*innen und werden dabei nicht von äußeren Faktoren beeinflusst. Die externen Gründe sind durch äußere Umstände beeinflusst, welche den Bürgermeistern*innen die Teilnahme erschweren. Die verfahrensbezogenen Gründe beziehen sich auf das Beteiligungsprojekt, in diesem Fall RLC 2040/Zukunftsrat und die damit verbundenen Rahmenbedingungen, Inhalte, Informationen und Moderation.

Die folgenden Ergebniskapitel können als eine Bestandsaufnahme gesehen werden, wo die verschiedenen Aussagen der Bürgermeister*innen auf die Kernaussagen (Codes) aggregiert und samt zugehörigen Zitaten als Ankerbeispiele angeführt werden. Zur Veranschaulichung wird zum Teil angegeben, wie viele verschiedene Bürgermeister*innen hinter den jeweiligen Aussagen stehen. Allen Aussagen wird jedoch dieselbe Wertigkeit zugesprochen, unabhängig von der Anzahl der Erwähnungen, da gerade abweichende Meinungen von Individuen wertvoll dafür sein können ein besseres Verständnis der Bürgermeister*innen in dem betroffenen Bereich zu erlangen.

7 ERGEBNISSE

7.1 Verständnis von Bürger*innenbeteiligung

7.1.1 Formen der Bürger*innenbeteiligung aus Sicht der Bürgermeister*innen

Bürger*innenbeteiligung als Bühne für Meinung und Inputs der Bürger*innen

Ein allgemeines Verständnis von Bürger*innenbeteiligung ist, dass es eine Plattform für die Meinung der Bevölkerung ist. Durch Bürger*innenbeteiligung können Menschen aus verschiedenen sozialen Ebenen, die "breite Masse", oder andere Bürger*innen, die anderswertig nicht erreicht werden, eingebunden werden. So kann eine Rückmeldung von ihnen kommen und es können gemeinsam Projekte umgesetzt werden. Dies ist auch relevant, weil so neue Denkanstöße Themen in den Fokus rücken können, welche bis zu diesem Punkt unbeachtet waren. Die Ergebnisse der Interviews zeigen, dass bei vielen kritischen Stimmen, Projekte hinterfragt werden und die Bürgermeister*innen somit einen Eindruck über den Grad der Zustimmung zu einem Projekt und den möglichen Kritikpunkten in der Bevölkerung bekommen: *„Bürgerbeteiligung hat einen absoluten Sinn, um die breitere Masse einzubinden (...) mit dieser Bürgerbeteiligung erreichst du auch die Leute, wie soll man sagen, die halt wirklich nur an einem speziellen Thema interessiert sind, auch wenn es teilweise in ihren lebensmittelpunkt passt. Selbsthilfegruppen zum Beispiel. Und die kannst du für dieses eine Thema begeistern und da kannst du sie einbinden. Anders erreichst du das fast nicht“* (B10). Die Meinung und Rückmeldung der Bevölkerung, wird von einzelnen Befragten als Entscheidungsgrundlage für die Gemeinde beschrieben, welche Projekte umgesetzt werden sollen und wie sie sich in Zukunft entwickeln soll: *„Ja, sicher, je mehr die Bevölkerung miteingebunden ist, desto mehr wird dann alles mitgetragen, sowohl in die positive als auch in die negative Richtung. Ja, man versucht das in der Gemeinschaft zu lösen und die Zukunft zu gestalten und dann geht das nur mit den Bürgern gemeinsam, in welche Richtung es gehen soll“* (B13).

Bürger*innenbeteiligung als Beteiligungsangebot von der Gemeinde

Bürger*innenbeteiligung wird zudem von den Bürgermeistern*innen als Möglichkeit verstanden die Bürger*innen in Entscheidungen einzubinden oder an Projekten teilnehmen zu lassen. Als Beispiel werden unterschiedliche Veranstaltungen, Beiräte, Bürger*innenkreise, Teamwork mit den Bürger*innen und andere Angebote der Gemeinde genannt, wo mit den Bürger*innen zusammen etwas ausgearbeitet wird: *„Wir haben es schon umgesetzt, zweimal. Also Bürgerbeteiligung ist immer das Angebot von der Gemeinde, an die Bürger und Bürgerinnen, aktiv teilzunehmen, weil ich kann ja niemanden zwangsverpflichten“* (B1).

Bürger*innenbeteiligung in Form von punktuellen Projekten, wo man die Bürger*innen als Mitgestalter bei Detailfragen miteinbezieht, beispielsweise wie eine geplante Straßenbegrünung gestaltet werden soll und Bürger*innenbeteiligung als Möglichkeit Feedback zu Themen zu bekommen: *„Oder wie bei dem Beispiel Gehsteig, wenn ich da einen Straßenzug mit der Nebenanlage neugestalte und ich binde die Bürger ein, dann haben wir alle miteinander eine Freude. Ich als Bürgermeister, dass ich das Beste entscheiden durfte und der Bürger die Freude, dass der Gehsteig oder die Nebenanlage so groß ist oder Blume oder Baum genau dort sitzt, wo er das möchte“* (B16). Es wird erwähnt, dass solange die Zufriedenheit der Teilnehmenden steigt, ein Vorteil mit Bürger*innenbeteiligung einhergeht (Gestaltung von Straßenzügen, Begründung, Bürgerversammlungen und Projekte zur Dorferneuerung erwähnt).

Ein Bürgermeister beschreibt Bürger*innenbeteiligung als Prozess des gemeinsamen Entwickelns, wo nicht unbedingt das Endergebnis im Fokus stehen muss, sondern auch der Weg, der dorthin führt: „...wenn dir jetzt irgendwer erzählt ja am Schluss muss das und das rauskommen dann hab ich ja sowieso schon mein Wunschergebnis dann brauch ich ja nicht diesen Prozess machen des gemeinsamen Entwickelns her, wenn ich eh genau weiß was ich am Schluss haben will“. (B10)

Direkte Verfügbarkeit des Bürgermeisters, der Bürgermeister*in, als Form der Bürger*innenbeteiligung

Das andere Narrativ um Formen der Bürger*innenbeteiligung, zentriert sich um die direkte Verfügbarkeit des/der Bürgermeisters*in für Anliegen der Bürger*innen, als eine direkte Form der Bürger*innenbeteiligung verstanden, wo, durch die direkte Kontaktmöglichkeit der Bürgermeister*innen, nicht unbedingt ein zusätzliches Angebot an Bürger*innenbeteiligung erforderlich scheint: „...du hast ja indirekt immer Bürgerbeteiligung, denn jeder Gemeinderat agiert in seinem privaten Umfeld und man fragt da auch Dinge ab ‚ja, was haltest du davon‘, ‚was sagst du zu dem‘, im Freundeskreis, jetzt weniger aber bei den ganzen Festen, du kriegst ja dort auch ein Stimmungs- und ein Meinungsbild und das ist ja schon indirekte Bürgerbeteiligung in kleinen Gemeinden (B9). Dies wurde auch an die Vermutung gebunden, dass dieser direkte Zugang zu den Bürger*innen in kleinen Gemeinden durch die Überschaubarkeit der Verhältnisse ermöglicht wird: „...ich muss jetzt nicht ein großes Projekt da auf den Weg bringen, sondern diese Bürgerbeteiligung passiert so eins zu eins, das heißt das Gespräch mit mir oder da, mit der Gemeinde, würde im Prinzip schon in die Richtung gehen, wie es bei einer großen Gemeinde dann eigentlich ein Projekt ist, so kann man das, glaub ich, sehen“ (B9).

7.1.2 Voraussetzungen für eine erfolgreiche Bürger*innenbeteiligung aus Sicht der Bürgermeister*innen

Ein Großteil der Bürgermeister*innen vertrat die Ansicht, dass Bürger*innenbeteiligung gewisse Grundvoraussetzungen benötige, um erfolgsversprechend zu sein: Die richtige Auswahl der Teilnehmer*innen, vorhandenes Fachwissen und eine klare Zielsetzung. In Bereichen, die nahe an dem Alltagsgeschäft der Gemeinde liegen, sehen sie viele Entscheidungen sowieso schon als vorausgesetzt und die Politik in der Rolle diese durchzusetzen. Dieser Ansicht nach, sind nicht alle Fragestellungen geeignet um delegiert zu werden, weil die Umsetzung mancher Projekte, wie der Bau von Bildungseinrichtungen, bei den Bürgermeister*innen liegt. Es ist für sie Projekt- und Vorhabenbezogen, ob und wo eine Bürger*innenbeteiligung Sinn macht. Dementsprechend sind sie der Meinung, dass Bürger*innenbeteiligung einen klaren Rahmen oder eine genaue Zielvorgabe brauche, innerhalb derer sich Beteiligungsprozesse einfügen sollen. Dazu zählen die teilnehmenden Akteur*innen, die bereitgestellten Informationen, die Auswahl eines konkreten Themas, einer Zielsetzung, einer Fragestellung oder eines klaren Rahmens innerhalb dessen etwas ausgestaltet werden kann.

Es braucht eine klare, umsetzbare Zielsetzung

Die Befragten sind der Meinung, dass es nicht das Gefühl geben darf, dass leere Kilometer gegangen werden. Insofern sehen sie es als wichtig, einen Weg der kleinen Schritte zu gehen, kleine Erfolge umzusetzen und keine Erwartungen zu enttäuschen: *„Also für mich sind diese drei Fragen, die wir bis jetzt gehabt haben, sehr zusammenhängend in Wirklichkeit und wie ich sag, wir brauchen bei unseren Bürgerbeteiligungsmaßnahmen das Gefühl, dass wir keine leeren Kilometer haben, sondern dass wir Erfolg haben. Das ist für mich wichtig ja“* (B7). Bürgermeister*innen betonen in den Interviews, dass aus ihrer Perspektive Teilnehmer*innen wenig damit vertraut sind, was oder welche Maßnahmen implementierbar sind; darum halten sie es für wichtig, Teilnehmenden im Rahmen eines ‚expectations management‘ die Rahmenbedingungen und Ziele klar zu kommunizieren (z.B. übergeordnete Raumplanungsziele, die eingehalten werden müssen). Bürgermeister*innen betonen in diesem Kontext, dass diese Information Teilnehmende davor bewahrt, Erwartungen zu schüren die später nicht erfüllt werden können. Ein Grund dafür ist, dass, ihrer Meinung nach, die Teilnehmenden oftmals Ideen umsetzen wollen, die nicht machbar sind: *„... es geht, sagen wir einmal, um die Gestaltung einer Straße. Dann hat sich in den Jahren, in denen ich jetzt Bürgermeister bin, immer als ganz gut erwiesen, wenn man schon mit einem gewissen Grundkonzept daherkommt und dann innerhalb dieser Bandbreite gewisse Abschüpfungen in irgendwelche Richtungen, ja, denen offen gegenübersteht. Wenn man jetzt in so eine Diskussion oder ein Projekt hineintritt und alle Richtungen offen lässt, dann hab ich das Gefühl, dass sich das irgendwie in alle Richtungen verpufft. Das heißt man kommt dann sehr schwierig zu irgendeiner gemeinsamen Lösung ... Also ich würd dazu sagen, es braucht halt ein gewisses Grundkonzept innerhalb gewisser Schranken und innerhalb von dem muss es dann auch möglich sein, dass man sich ein wenig öffnet. So würde ich das sehen“* (B4). Die Bürgermeister*innen halten es für wichtig, klar an die Teilnehmenden zu kommunizieren, was erreichbar und machbar ist und welche gesetzlichen Rahmenbedingungen bestehen. Dieser Ansicht nach, ist es wichtig, die Zielsetzung an die rechtlichen und finanziellen Möglichkeiten anzupassen, um Enttäuschungen zu vermeiden und den Beteiligten eine klare Arbeitsvorgabe geben zu können. Wenn man diesen Rahmen nicht vorgibt, kann, laut einigen Befragten, eine Verzögerung oder Verlängerung des Prozesses passieren. Auch die Initiation von Projekten, welche nicht umsetzbar sind, kann dadurch eintreten und zu einem Imageverlust der Bürgermeister*innen führen.

(Fach)Wissen muss genügend vorhanden sein

Eine weitere Ansicht ist, dass eine zu hohe Teilnehmer*innenzahl die Inhalte innerhalb eines Beteiligungsprozesses verwässern kann. Bürgermeister*innen verweisen insbesondere darauf, dass es ein Problem sein kann, wenn viele Teilnehmer*innen mit fehlendem Fachwissen partizipieren: *„Ich bin durchaus zugänglich für Bürgerbeteiligungen, aber man muss das im Rahmen halten. Man kann Bürgerbeteiligung nicht in jedem Bereich machen, weil es gibt ja das Sprichwort ‚viele Köche verderben den Brei‘ und je mehr die da reinreden, vor allem Leute die da kein Fachwissen oder kein Wissen um das es eigentlich geht, haben, verderben die Stimmung, verbreiten Unruhe und das Ganze verzögert sich nur“* (B12). Einige Bürgermeister*innen sind der Meinung, dass sich „simple“ Themen besser eignen, wohingegen bei komplexeren Themen den Bürger*innen fachliches oder rechtliches Wissen fehlt. In diesem Fall muss die benötigte Expertise bereitgestellt, oder das Thema verworfen werden. Einige Bürgermeister*innen sehen sich im Prozess in der Rolle zu beobachten, ihr Wissen bereitzustellen und darauf hinzuweisen, wenn eine Fragestellung nicht möglich erscheint: *„Ja, , es gibt sicher Bereiche, wo die Bürger*innenbeteiligung Sinn macht, aber es gibt sicher auch Bereiche, wo es wenig Sinn macht. Wenn die Dinge jetzt recht komplex werden und man viel Hintergrundinformation dazu braucht, ist es schwierig da jetzt Leute, die jetzt möglicherweise unbedarft sind, da jetzt um eine Meinung zu fragen und dann zu erwarten, dass das jetzt irgendwie repräsentativ sein könnte ist jetzt sicher ein falscher Ansatz aber es gibt sicher genug Themen, wo man sich relativ rasch und ohne viel Vorinformation beteiligen kann und dort macht Bürger*innenbeteiligung natürlich Sinn“* (B8).

Es braucht motivierte und motivierende Teilnehmer*innen

Manche Bürgermeister*innen sind auch der Meinung, dass selbst wenn es genug Angebote gibt, die Bürger*innen zum Teil gar nicht teilnehmen, oder nur ein Bruchteil teilnimmt. Aus Ihrer Perspektive spielen Schlüsselpersonen, die informieren, überzeugen, motivieren oder sich selbst besonders motiviert am Prozess beteiligen, als ‚Multiplier‘, eine besondere Rolle: *„Natürlich, der Wunsch einer jeden Bürger*innenbeteiligung ist natürlich diese zweite Gruppe die eigentlich sagt ‚ich will, ich tu auch was Aktives und nicht nur das Theoretische‘. Theoretiker hat man viel und das ist ja das Problem bei dieser Bürgerbeteiligung immer wieder, wenn du keinen Leader hast, der das vorantreibt, dann bleibt das in einer ewigen Diskussion hängen und am Schluss bleiben mehr frustrierte Menschen über als motivierte“* (B10). Damit eine Bürger*innenbeteiligung funktioniert, müssen ihrer Ansicht nach die Teilnehmenden motiviert sein, die Rahmenbedingungen adäquat sein und regelmäßige Treffen abgehalten werden.

Schlussendlich wurde auch erwähnt, dass eine offene Erwartungshaltung der Bürgermeister*innen als eine Voraussetzung für ein Gelingen einer Bürger*innenbeteiligung gesehen wird: Eine Ergebnisoffenheit, wo Abweichungen von den selbstgesteckten Zielen akzeptiert werden, auf die Bürger*innen eingegangen wird und so eine breite Meinung zustande kommen kann: *„Bürger*innenbeteiligung heißt natürlich auch dass man die selbstgesteckten Ziele halt auch etwas toleranter sehen muss und Abweichungen akzeptieren muss, denn eben sonst kommt eben keine breite Meinung zustande und wegen dem macht man es ja eigentlich“* (B11).

7.1.3 Verständnis von Bürger*innenbeteiligung nach den Stufen der Partizipation

In Anlehnung an Arnstein wurden die Aussagen der Bürgermeister*innen zu Bürger*innenbeteiligung den verschiedenen Stufen der Leiter der Partizipation zugeordnet. Dafür wurden sie in drei Gruppen eingeteilt: Die Partnerschaftlichen, die Kooperativen und die Nicht-Partizipativen.

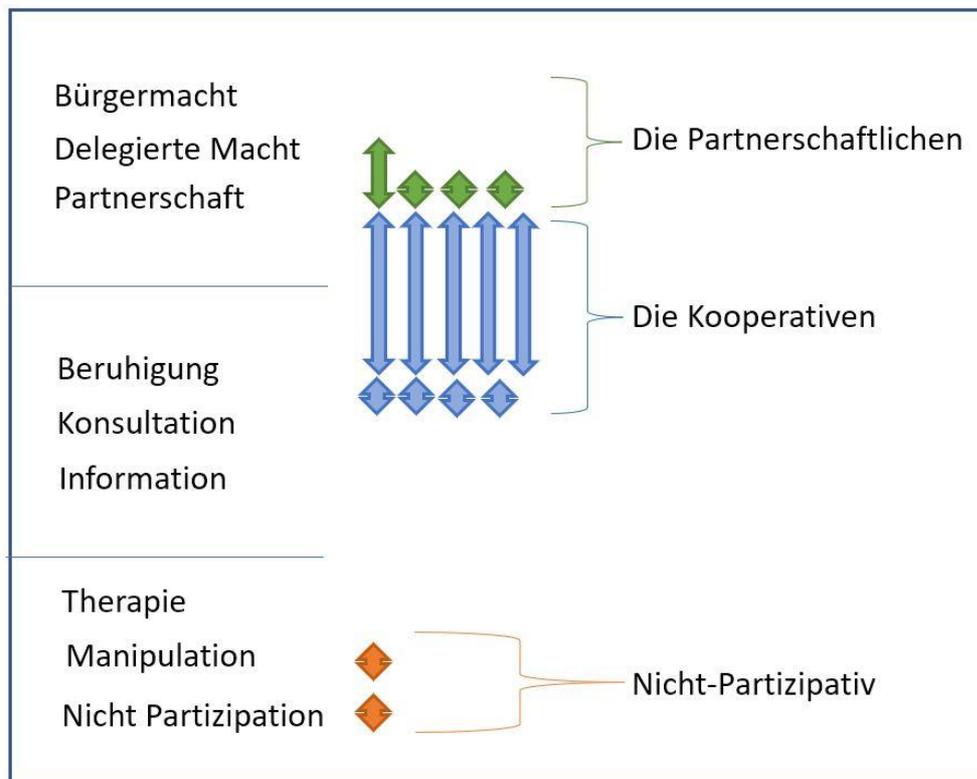


Abbildung 11: Zuordnung der Bürgermeister*innen auf der Leiter der Partizipation nach Arnstein (1969) (Eigene Darstellung). Erläuterung: Jede Markierung steht für eine*n Bürgermeister*in. Wenn die Zuordnung nicht eindeutig geschehen kann, kennzeichnet ein Pfeil einen gewissen möglichen Bereich innerhalb der Stufen, der den Aussagen entsprechen würde.

Die Partnerschaftlichen

Die Bürgermeister*innen in dieser Gruppe sehen Bürger*innenbeteiligung als eine Zusammenarbeit mit Bürger*innen, welche eine klare Aufgabe zugeteilt bekommen. Als ein fester Bestandteil im Rahmen der Bürger*innenbeteiligung können die Bürger*innen an einem Teilbereich eines Projekts arbeiten, mit dem Zugeständnis, dass ihre Vorschläge in weiterer Form auch umgesetzt werden. Diese Aufgaben sind dabei nicht nur auf eine Detailfrage beschränkt, sondern beziehen sich auf eine Funktion, z.B. ein Kernteam für die Umsetzung der Lokalen Agenda 21: *„Ja und Bürger*innenbeteiligung heißt auch regelmäßig sich zu treffen, Informationsaustausch, Aufgaben verteilen, wo jeder irgendwo auch seinen Beitrag dazu leisten soll. Animieren, dass jeder sich Gedanken macht...“* (B11). Ein Bürgermeister beschrieb Bürger*innenbeteiligung als Prozess des ‚gemeinsamen Entwickelns.‘ Dies würde die Elemente neuer, innovativer Beteiligung inkludieren, wo es neben der konkreten Projektumsetzung ebenfalls darum geht, die Zusammenarbeit und Interaktion an sich weiterzuentwickeln: *„...wenn dir jetzt irgendwer erzählt ‚ja, am Schluss muss das und das rauskommen‘, dann hab ich ja sowieso schon mein Wunschergebnis, dann brauch ich ja nicht diesen Prozess machen des gemeinsamen Entwickelns her, wenn ich eh genau weiß was ich am Schluss haben will“* (B10).

Die Kooperativen

Die meisten Bürgermeister*innen beschreiben Bürger*innenbeteiligung als die Einbindung der Bürger*innen in die Bearbeitung von Detailfragen, wo in einem klar vorgegeben Rahmen die Gestaltung von Elementen den Bürger*innen überlassen wird oder deren Meinung in Bezug darauf eingeholt wird. Dabei wird jedoch dieser Input nicht klar als bindende Vorgabe zur Umsetzung definiert. Konkret wurde die Gestaltung von Straßenzügen, Begrünung, Bürgerversammlungen und Projekte zur Dorferneuerung erwähnt: *„Es gibt aber auch Entscheidungen, so wie es wir haben, wie die Gestaltung der Straßenzüge, da betrifft es die Fläche der Gemeinde vor meinem Grundstück. Dass ich sag, ich hätte gerne einen Ahorn oder ich hätte gerne einen Holunderstrauch dort. Also da ist die Bürger*innenbeteiligung meiner Ansicht nach sinnvoll und zielführend, es ist zwar aufwendig, aber es macht einen Sinn“* (B17). Durch die Unsicherheit in Bezug auf den „Macht“ Aspekt der Bürger*innen, den Einfluss auf das Endergebnis, werden diese Aussagen einer möglichen Bandbreite von Beruhigung bis Partnerschaft zugeordnet. Die Inputs und Ergebnisse der Bürger*innenbeteiligung werden von einigen Bürgermeister*innen in dieser Gruppe auch als Vorschläge beschrieben, welche ohne eine Verpflichtung als Entscheidungsbasis für die Bürgermeister*innen dienen. Konkret werden Bürger*innenbefragungen oder Bürger*innenversammlungen erwähnt, wo in Bezug auf eine klar vorgegebene Fragestellung die Inputs der Bürger*innen gesammelt werden: *„Ich sag einmal, das war eigentlich in Wahrheit sehr konstruktiv, es sind dann doch einige Dinge gekommen, die wir dann auch eingeflochten haben und dadurch, dass hier der Planer vor Ort war, hat er natürlich auch manche Fragen oder Vorschläge entsprechend auch, wie soll ich sagen, kommentieren können. Da ist man dann halt draufgekommen dieses und jenes könnten wir so und so anders machen, das gefällt uns besser, das hat dann der Mehrheit gefallen und so ist man in mehreren Gesprächsrunden dann auf den endgültigen Entwurf gekommen. Ich sag einmal, in überschaubarer Zeit“* (B15).

Die Nicht-Partizipativen

Ein/e Bürgermeister*in sieht Bürger*innenbeteiligung in dem Großteil der Fälle nicht als sinnvoll und konstruktiv an. Konkrete Aussagen sind, dass Bürger*innenbeteiligung Prozesse verzögern kann, es wenige geeignete Themen gibt und es ist nicht relevant oder aussagekräftig sein kann, wenn sich nur die „üblichen Verdächtigen“ beteiligen: „...99% der Entscheidungen sind eh, no na, gerade jetzt eben in der Gemeinde. Ja, ob jetzt Kindergarten oder Schule oder Straßensanierung, na logisch muss man das machen, da braucht man keine Bürgerbeteiligung. Das ist meines Erachtens nur in wenigen Fällen wirklich relevant“ (B6).

Ein/e weitere/r Bürgermeister*in erwähnt als Hauptziel von Bürger*innenbeteiligung, die Bürger*innen von einem Projekt zu überzeugen und umzustimmen, anstelle davon, ihre Inputs in den Prozess einfließen zu lassen. Konkrete Aussagen dazu sind, dass kritische Stimmen minimiert werden, eine positive Stimmung geschaffen wird, Überzeugungsarbeit geleistet wird und Widerstände und Vorurteile weggeräumt werden: „...allerdings halt ich es nach wie vor für gut, Bürger einzubinden, wo es möglich ist, weil es eben einen Sinn bringt um Vorurteile auszuräumen, Widerstände wegzuräumen“ (B12).

7.2 Die Bürgermeister*innen und regionale Bürger*innenbeteiligung

Die Bürgermeisterinnen wurden in Bezug auf das Projekt RLC 2040 gefragt, welche Rolle sie für den Zukunftsrat in der Region sehen. In weiterer Folge wird dargestellt, welche Voraussetzungen für eine Zusammenarbeit mit den Gemeinden, ihrer Meinung nach, bestehen.

7.2.1 Voraussetzungen für eine regionale Zusammenarbeit

Auf die Gemeinden eingehen

Der Ansicht der Befragten nach braucht es einen „Sinn“ für die Gemeinden, dass sie sich auf Regionsebene engagieren. Es sollte, wenn möglich, auf die Individualitäten der Gemeinden eingegangen werden, damit zum Schluss jede einzelne Gemeinde und die Region davon profitieren und stärker werden kann. Dies ist nach Ansicht der Bürgermeister*innen möglich, wenn auf die unterschiedlichen Schwerpunkte der Gemeinden eingegangen wird und dadurch jede Gemeinde einen Anreiz hätte, selbst etwas zu tun und in Teilbereichen mit anzupacken: „Jede Gemeinde ist anders, jede Gemeinde arbeitet anders und du kannst eine Gemeinde nicht, eins zu eins, mit einer anderen vergleichen, das funktioniert nicht. Also zu glauben, das was ich mach‘ kann man woanders so umsetzen, das funktioniert nicht“ (B17). Ein solcher Anreiz könnte auch ein Alleinstellungsmerkmal für die Region sein (z.B. ein regionaler Tourismusschwerpunkt), welches der Zukunftsrat auffasst und durch Projekte vertiefen könnte. Die Gemeinden sollen sich, ihrer Auffassung nach, bei Meilensteinen einbringen und relevante Schwerpunkte bestimmen können. Die Bürgermeister*innen sollten damit auch Erfolge für sich verkaufen können, dann würde es besser wahrgenommen und umgesetzt werden, kleine Schritte und Erfolgserlebnisse werden auch auf regionaler Ebene als wichtig gesehen, damit die Ergebnisse gerne und gut umgesetzt werden: „Naja, wie gesagt, es muss eben das Gefühl geben, dass etwas weitergeht. Wenn ich heute wo hinfahr‘ und ich fahr‘ dann heim und ich denk‘ mir ‚warum war ich jetzt eigentlich dort?‘, diese zwei Stunden hätten wir auch in einer halben Stunde durchackern können. Das ist das, was mich persönlich immer stört. Ich bin eher so orientiert, dass ich sag, okay, man braucht irgendwo Ziele und man muss auch die relativ schnell erreichen...“ (B11).

Ihrer Meinung nach müssen Ziele gesetzt und auch erreicht werden, damit ein Sinn in einem Projekt gesehen wird. Ist das nicht der Fall, wird es als unwahrscheinlich bezeichnet, dass die Gemeinden ihre eigenen Interessen zurücknehmen und zusammenarbeiten. Für die Bürgermeister*innen darf der Zukunftsrat nicht nur eine Ideenwerkstatt sein, sondern man muss möglichst alle in die Umsetzung einbinden. In dem Sinne meinten die Befragten auch, dass der Zukunftsrat zwar Empfehlungen geben kann, die finale Entscheidung jedoch bei den Gemeinden bleiben soll. Der Zukunftsrat sollte auch nur für überregionale und nicht ortsspezifische Themen zuständig sein, da die Gemeinden lokal ausgerichtet sind und keine externe Intervention zulassen. Regionale Bürger*innenbeteiligung ist für die Bürgermeister*innen zwar eine gute Ergänzung, um Entscheidungsträger*innen durch Inputs zu unterstützen und Inputs zu bekommen, die Verantwortung soll jedoch bei den Gemeinden und den Entscheidungsträger*innen verbleiben: „*Genau die können halt den gewählten Organen Empfehlungen geben und Ideen liefern, aber die Entscheidung muss natürlich bei den gewählten Organen liegen, das heißt es kann keine Nebenregierung geben, die nicht gewählt worden ist oder wegen einem Zufall oder irgendwas bestimmt*“ (B5).

Es wird nicht als gut angesehen, Gremien zu installieren, welche den Gemeinden möglicherweise etwas vorschreiben könnten. Für die Bürgermeister*innen, kommen die Infos und die Vernetzung von dem Projekt, die Arbeit muss dann jedoch von der Gemeinde gemacht werden.

Zur Frage der Implementierung des Zukunftsrats als ständige Einrichtung

Auf die Frage, was sie von einer Implementierung des Zukunftsrats als ständige Einrichtung halten würden, antwortete ein Großteil der Befragten, dass sie diesen Schritt unterstützen würden. Es wurden verschiedene Gründe angegeben: Es sei grundsätzlich wichtig, eine gewisse Struktur in Bezug auf die bauliche Entwicklung, Infrastruktur und Betriebsansiedelungen beizubehalten und Regeln für eine zukünftige regionale Entwicklung zu entwickeln. Durch die Implementierung kann weiter über die Gemeindegrenzen hinweg interagiert und gemeinsam die Zukunft geplant werden. Dadurch kann man als Region einheitlich nach außen auftreten, wobei man sich jedoch bei den Themen koordinieren muss. Eine Aussage war diesbezüglich, dass es einen Vorteil bringt, „*breit gestreut zu sein*“ (B10).

7.2.2 Rolle des Zukunftsrats

Zukunftsrat als Quelle von Inputs und Ideen

Aus Sicht einiger Bürgermeister*innen ist es wichtig zu schauen, was die Bedürfnisse in der Region sind und wohin sich diese in der Zukunft entwickeln soll. Für sie bringt der Zukunftsrat eine neue Sichtweise, die überregional, und nicht nur auf die einzelnen Gemeinden, orientiert ist. Durch die Einbindung der Bevölkerung werden, ihres Erachtens nach, neue, auch kritische Perspektiven aufgezeigt. Es wird als wichtig angesehen, dass neue Themen, Ideen und Sichtweisen für die Region angeboten werden und dadurch neue Blickweisen auf Projekte eröffnet werden. Diese können die Bürgermeister*innen auch zu einem Umdenken bewegen, über den Tellerrand blicken und flexibel bleiben lassen. Einige Befragten geben an, dass vom Zukunftsrat immer wieder Inputs kommen, die man im Rahmen der Gemeinde nicht bedacht hätte: „*...ich glaub‘ da ist es ganz wichtig, ich glaub vielschichtig zu sein vom Lehrling angefangen bis zum Pensionisten, über den Studenten, über Berufstätige, ich würd‘, ja, breit gefächert da Leute zusammen zu holen und ja und die hineinzuhorchen und zu hören und zu spüren, wo soll die Reise hingehen, was sind so die Bedürfnisse der Region im Allgemeinen*“ (B1).

Auch in der zeitlichen Dimension bringt der Zukunftsrat für einige Bürgermeister*innen ein langfristiges Denken mit sich, durch einen erweiterten Planungshorizont. Dies wird als besonders wichtig bezeichnet, da im Alltagsgeschäft der Politik diese Zukunftsperspektive oft unbeachtet bleibt: *„Ich glaub‘ die Themen selbst, können uns nie aus gehen, das ist natürlich das Wesentliche. Die Zukunft ist praktisch in einer Minute, aber mit einem Blickpunkt 2040, das sehe ich insofern gut, weil das in der aktuellen Politik komplett aus dem Fokus gekommen ist. Ich mein‘, auf Gemeindeebene wahrscheinlich nicht, aber bei der großen Politik hab ich schon den Eindruck, dass das Wichtigste ist, ,wann ist die nächste Wahl?’ und wir denken allgemein nicht nach, was ist im Jahr 2030 oder was ist im Jahr 2040“* (B15). Der ZR kann Ideen liefern, wie sich die Region zukünftig entwickeln soll, auch auf die Gemeinden und ihre Stärken heruntergebrochen. Laut den Befragten ändern sich im Laufe der Zeit die Rahmenbedingungen schnell, wodurch man sich anpassen, resilient und flexibel bleiben muss. Dazu gehört auch eine Offenheit gegenüber neuen Ideen, die noch nicht umsetzbar scheinen: *„Die Ideen, die jetzt da kommen sind vielleicht jetzt nicht umsetzbar, aber die Idee wird irgendwann umsetzbar sein und dann ist es gut, wenn ich dann ein Know-how habe, weil dann muss ich nicht immer das Rad neu erfinden. Ich seh‘ das durchaus auch positiv, mit allen Vorteilen und Nachteilen, aber grundsätzlich ist das meiner Ansicht nach die richtige Richtung, um einfach modern zu sein, um einfach zeitgemäß arbeiten zu können“* (B17).

Die Ergebnisse aus dem Prozess im Zukunftsrat, welche die Bürgermeister*innen favorisieren würden sind wie folgt: Es sollen verschiedene Szenarios angedacht werden, wie sich die Region als Ganzes und auf die Unterschiedlichkeit der verschiedenen Gemeinden bezogen, entwickeln kann. Ein Beispiel wäre ein Leitbild für die ganze Region, mit dem sich die einzelnen Gemeinden identifizieren können oder eine Auswahl von Projekten, wo jede Gemeinde für sich die relevanten Aspekte herausnehmen kann. So ein Leitbild könnte als Grundlage für eine gesamt einheitliche Entwicklung der Region dienen, wobei sowohl positive als auch negative Aspekte dargestellt werden. Den Bürgermeister*innen ist es wichtig, dass schlussendlich etwas Konkretes vorliegt, was als eine Handlungsgrundlage für die aktuelle und auch zukünftige Generationen von Bürgermeister*innen dienen kann. Dadurch könnten die Ergebnisse der Bevölkerung und dem Gemeinderat kommuniziert werden: *„Genau das wäre schon gut, wenn man wirkliche Pläne und Strategien schon hätten ja. Was ich nicht möchte ist, dass dann irgendwelche Wünsche präsentiert werden und es heißt dann die Politik soll das erarbeiten. Ja , wenn, dann sollte das schon konkret ausgearbeitet werden“* (B5).

Regionale Zusammengehörigkeit und Zusammenarbeit

Die Befragten bezeichnen es als wichtig, sich als Region gegenseitig zu unterstützen und einen regionalen Entwicklungsweg zusammen zu finden. Dadurch gäbe es, ihrer Einschätzung nach, mehr Potenzial, zukünftige Herausforderungen anzugehen, sich regional gegenseitig zu stärken und an einem zu Strang ziehen. Auch mögliche disruptive Ereignisse müssen in Betracht gezogen werden, die Region resilient gemacht werden und der regionale Austausch wird dafür als wichtig bezeichnet. Die Region macht außerdem die Umsetzung von Projekten möglich, die sonst nicht durchführbar gewesen wären.

„...das ist für uns sehr wichtig gewesen, weil verschiedene Sachen hätten wir alleine gar nicht umsetzen können wie viele Konzerte, open Air Veranstaltungen und und und. Ich glaube, dass es eine gute Einrichtung ist und vor allem wir gemeinsam, glaub ich, am gleichen Strick ziehen und wirklich am gleichen gleis stehen und ich glaube das ist sehr wichtig. Halt ein Netzwerk, eine Einheit zu sein möchte ich sagen“ (B11). Für die Bürgermeister*innen könnte dies über eine regionale Plattform möglich gemacht werden. Zusätzlich hätte das Projekt RLC 2040 Potenzial die Identifikation mit der Region und den Regionsgedanken der Bürger*innen und der Gemeinden zu stärken, sodass ein Miteinander entsteht. Die Befragten betonten, dass die Gemeinden in der Region gemeinsam stark auftreten und die Bürgermeister*innen für eine positive Zukunft zusammenarbeiten sollen. Dadurch könnten, ihrer Ansicht nach, die Gemeinden kooperieren und zusammenwachsen und die Lebensumstände für die Bürger*innen verbessert werden.

„Also was auf jeden Fall heraus schauen sollte, das ist jetzt wirklich sehr global gesagt, dass wirklich jeder Einzelne, der in unserer Region wohnt und lebt und berufstätig ist, sagt: ‚Wir sind im Römerland Carnuntum zu Hause, das ist unsere Region.‘ Dieses Wohlbefinden, dieses Zusammengehören, das ist mir persönlich ein wichtiger Grund“ (B1).

Richtlinien und eine Struktur für eine regionale Entwicklung

Dieser Ansicht nach soll es eine gewisse Koordination auf regionaler Ebene geben, bei Themen wie Raumplanung, Verkehr, Umwelt und Bildung. Diese regionale Koordination kann auch dazu beitragen, gewisse Entwicklungen in gewünschte Bahnen zu lenken. Das Handeln der Gemeinden soll auch mit dem Wohl der Region in Einklang gebracht werden, damit alle davon profitieren können. Es wurde ebenso erwähnt, dass die Gemeinden in der Region von dem Wachstum anderer profitieren sollten, nachdem sie die Auswirkungen baulicher Entwicklung etc. zu einem Teil mittragen müssen. Die Region sollte ernstgenommen werden und die Politiker*innen eine einheitliche regionale Entwicklung auch auf lokaler Ebene mitberücksichtigen:

„Ich zum Beispiel, brauch‘ definitiv eine regionale Lösung, wie zum Beispiel, es ist absolut nicht okay, dass größere Städte Gemeinden wie Kitzsee oder Bruck her, die ein unendliches Wachstum machen können [...] Daher sag ich gleich, Zukunftsrat ja, aber was für Vorteile hat’s für (die Gemeinde)? Ein jeder Vorteil ist für uns dann da, wenn wirklich dieses Regionsdenken und diese Regionsverteilung da ist“ (B10). *„Dasselbe trifft dann auch für das Wohnen zu, ich glaub‘ das könnte ein richtiger Mehrwert für die ganze Gegend sein, wenn man solche Projekte umfassender gestaltet. Das heißt, wenn nicht jeder nur sein eigenes Supperl kocht, sondern die Zusammenarbeit dann würde glaub ich der Mehrwert für jede einzelne Gemeinde auch da ist“ (B4).*

Die fehlende regionale Struktur der Raumplanung wird als problematisch gesehen. Um zukünftigen Entwicklungen vorzugreifen und die Region für zukünftige Generationen zu erhalten, sollte die Entwicklung der Region in geordnete Bahnen gelenkt werden und Themen wie Verkehrsplanung, Widmungen etc. gemeinsam koordinieren: *„Naja, am Herzen liegt mir, wie gesagt, diese Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden in wesentlichen Zukunftsfragen, vor allem auch noch einmal betont, was Widmungen, gemeinsame Betriebsgebiete, gemeinsame Wohnplanung und so weiter betrifft. Auch gemeinsame Verkehrsplanung“ (B5).*

„Aber die ganze Bebauungsgeschichte, Verkehrsgeschichte, Zügen, Trassen von Zügen und Autobahnen. Das ist eine klare Regionsgeschichte, aber dort sehen wir auch, dass jeder sagt, ‚na machen wir es beim anderen, nur nicht bei mir‘. Also in Wirklichkeit ist das auch keine gemeinsame, sinnvolle Strategie, sondern auch mehr ‚das machen wir, aber nicht bei mir‘. Und daher versteh‘ ich jetzt ein bissl auch die überregionale Planung, weil das das Land macht, das die ganz einfach sagen, ‚So! Wir gehen mit einem Vorschlag, der nicht positiv motiviert ist, sondern rein aus den Fakten von oben runter aufgestülpt wird und das wäre gut.‘ Geh‘ ma in die Diskussion und dann können manche natürlich sagen, ‚ja, da drücken wir ein bisschen, dort machen wir das so und so‘“ (B7).

7.3 Rollenverständnis der Bürgermeister*innen

Die Bürgermeisterinnen wurden gefragt, welche Rolle sie, aus ihrer Perspektive, einnehmen, wenn sie bei Bürger*innenbeteiligungsverfahren in der Gemeinde oder als politische Akteur*innen, an einem regionalen Projekt teilnehmen. Im ersten Teil geht es um ihre Rolle im Rahmen von Veranstaltungen: Vertreten sie dort ihre offizielle Position als Bürgermeister*innen oder nehmen sie auch als Privatpersonen daran teil. Der zweite Teil thematisiert, wie sie ihre allgemeine Rolle im regionalen Projekt RLC 2040 wahrnehmen.

7.3.1 Rollenverständnis der Bürgermeister*innen bei Bürger*innenbeteiligungsverfahren

Die Bürgermeister*innen haben unterschiedliche Rollenverständnisse bei Bürger*innenbeteiligungsverfahren: Entweder sie nehmen die offizielle Position als Bürgermeister*in ein oder sie sehen sich selbst als teilnehmende*n Bürger*in. Zudem gibt es jene, welche ihre Rolle an das Verfahren anpassen. Die Bürgermeister*innen, welche sich in der offiziellen Position sehen, begründen dies damit, dass sie die Gemeinde nach außen vertreten müssen und in dieser Funktion eingeladen sind, wodurch sie diese Rolle auch im Rahmen der Treffen einnehmen. Dieser Ansicht nach ist die Position der/des Bürgermeister*in gewählt worden und der/die Bürgermeister*in hat demnach eine Pflicht die damit hergehenden Aufgaben zu erfüllen und diese Funktion einzunehmen. Außerdem sehen sich die Bürgermeister*innen, durch ihre Funktion und politisches Fachwissen, in der Rolle den Prozess zu unterstützen und zu lenken, einen Rahmen vorzugeben und bei Fragestellungen als Umsetzer*in und Entscheider*in aufzutreten: *„...du bist dort nicht eingeladen als Privatperson, sondern als Amtsperson, als Bürgermeister und du lässt natürlich deine Ideen einfließen, aber das ist ja auch der Grund, warum du gewählt bist. Man hat dich ja gewählt wegen deiner persönlichen Fähigkeiten, Einstellungen und Ideen, weil man sich erwartet, dass das für alle positiv ist“* (B7).

Es gibt Bürgermeister*innen, welche in diesem Rahmen von ihrer offiziellen Position Abstand nehmen und eher eine private Rolle einnehmen, die den Bürger*innen näher ist. Dadurch soll Platz für die Ansichten der Bürger*innen gemacht werden und es auch ein besseres Verständnis für deren Anliegen geben: *„...ich bin immer eher bei den Bürgern und sehe es auch aus deren Sicht. Weil ich als Bürgermeister selber, das ist mehr so, dann diese Autoritätsperson und da hat man da immer eine Mauer dazwischen und wenn ich mich halt da hineinversetze, als Bürger, dann komm ich auch, sag ich mal, dann ist die Gesprächsbasis gleich eine andere, dann kann man viel lockerer reden...“* (B7).

Ein Teil der Bürgermeister*innen sieht ihre Rolle flexibel, je nachdem, wie die Rahmenbedingungen der Treffen angelegt sind und welche Anforderungen an ihre Teilnahme gestellt werden. Der/die Bürger*in wird dabei, wie in der Amtsbezeichnung, als Teil der/des „Bürger*innen“-Meisters gesehen, wodurch auch persönliche Meinungen bei einer Teilnahme mit einfließen. Wenn beispielsweise Themen angesprochen werden, die für die Gemeinde essenziell sind oder wenn die Bürgermeister*innen sich einer Opposition gegenübersehen, wird jedenfalls, den Anforderungen entsprechend, die Rolle gewechselt: *„...ich habe eine Gemeinde 21 bei mir, wo Leute aus der Opposition dabei sind, die aus ihrer Opposition aber nicht rausrutschen, die drinnen bleiben. Dann hab ich den Bürgermeisterhut auf. Da wird taktiert, dann wird genau überlegt was gesagt wird und man erkennt aber auch, wie eigentlich diese ganze Bürgerbeteiligung ins Stocken kommt, weil ganz einfach das offene Reden nicht funktioniert“* (B10).

Auch in Teamarbeiten zeigt sich ein sehr differenziertes Bild davon, in welcher Rolle sich die Bürgermeister*innen dabei sehen. Es gibt unter den Befragten jene, welche sich aktiv als Lenker des Prozesses oder Moderatoren einbringen. Dadurch soll aktiv der Prozess angetrieben werden und schnell zur Umsetzung kommen: *„Genau. Und auch manchmal ein bissl eine Richtung geben und sagen jetzt gehen wir weiter ein bissl dorthin, wo wir hinwollten und nicht verzetteln in tausend Kleinigkeiten. Da bin ich immer ein bissl ungeduldig, das mag ich nicht so gern“* (B2).

Auf der anderen Seite gibt es diejenigen, welche sich lieber etwas zurückziehen und die Vorgänge beobachten, um ein gutes Verständnis dafür zu bekommen, für was sich die einzelnen Teilnehmenden einsetzen und wohin der Prozess geht, bzw. welche Anstöße er braucht: *„Eher der Beobachter und Zuhörer (...), dass ich nicht was übersehe, wenn da ein Input kommt. Wenn man zu aktiv ist, übersieht man das was eigentlich der andere sieht oder wünscht oder umsetzen will oder Impuls geben will. So sehe ich da meine Rolle“* (B13).

Auch bei Teamarbeiten ist es die Ansicht einiger Bürgermeister*innen, dass ihre Rolle flexibel davon abhängt, was der Prozess in dem jeweiligen Stadium gerade braucht oder welche Themen behandelt werden. Der/die Bürgermeister*in hält sich zurück und beobachtet, oder greift aktiv ein und leitet den Prozess, je nachdem was die Situation verlangt: *„ich bin da eher so: Ich setz mich einmal hin und hör’s mir einmal an, was da jeder von sich gibt und dann kann man die Leute auch schnell einschätzen, weil das ist eine Gabe das muss man auch können und dann weiß man schon, da muss man aufpassen, den muss man zurückhalten, da muss man fördern und dann kommt man schon zu einem gescheiten Ende und zu einem gescheiten Output. Also das funktioniert“* (B12).

7.3.2 Rollenverständnis der Bürgermeister*innen beim Projekt RLC 2040

Im Hinblick auf das Projekt Römerland Carnuntum 2040, sehen die Bürgermeister*innen, auf regionaler Ebene, ihre Rolle als Schlüsselpersonen, welche die Interessen ihrer Gemeinden vertreten und eine Arbeitsrichtung vorgeben. Sie wollen in den Prozess und bei Grundsatzentscheidungen involviert werden und diese auch beeinflussen können, vor allem, wenn diese die eigene Gemeinde betreffen: *„Naja, ich denk mir, dass die Bürgermeister genau, wenn immer wieder, sag ich mal, innerhalb dieser Bandbreite eine Richtung eingeschlagen wird, das heißt, wenn es jetzt so irgendwo mehrere Positionierungen gibt, ich glaub‘ dann gehört natürlich auch die Politik mit eingebunden, die dann sagt, naja es sollte eher in diese Richtung gehen‘ ...“* (B4).

Ihres Erachtens nach, kennen die Bürgermeister*innen die Gemeinden am besten und sind im Endeffekt für die politische Umsetzung der Ergebnisse zuständig. Wenn es Grundsatzentscheidungen gibt und die Richtung des Prozesses besprochen wird, sollen die Bürgermeister*innen informiert werden und eine Entscheidung fällen können, welche Themen man weiterverfolgt. Auch wenn es schließlich um die definitive Umsetzung in den Gemeinden geht, sehen sich die Bürgermeister*innen verantwortlich: *„Zwischenziele müssen auch so transportiert werden, dass man sich auch einbringen kann, wenn's für eine Gemeinde, die eine oder andere, vielleicht in eine falsche Richtung geht oder das falsch verstanden wird, kann ja auch sein. Dass man sagt, pass auf, so habe ich das nicht gesehen, für uns trifft das oder das nicht zu oder das viel mehr zu“* (B9).

7.4 Gründe die eine Teilnahme der Bürgermeister*innen beeinflussen

Als kurze Einleitung sollen auch Gründe dargestellt werden, welche die Bürgermeister*innen zu einer Teilnahme motivieren: Das Interesse an der Entwicklung der Region, das Kennenlernen und Verstehen des Prozesses, die Vernetzung und die Wahrnehmung neuer Ideen: *„Na die Motivation daran teilzunehmen ist schon in Ordnung. Erstens einmal gibt es unterschiedliche Gründe daran teilzunehmen. A ist es einmal wichtig vernetzt zu bleiben. B ist es wichtig andere Ideen, neue Ideen kennenzulernen, aber es ist auch wichtig dabei zu sein, damit du gewisse Entwicklungen nicht verschläfst“* (B17).

7.4.1 Interne Gründe (Weil sie nicht wollen)

Für die Bürgermeister*innen kann ein Grund für eine Nichtteilnahme sein, dass die Themen als nicht relevant (oder in ihren Augen, nicht erwünscht) für die Gemeinde gesehen werden. Es können bei einer Bürger*innenbeteiligung Themen aufkommen, sogenannte "heiße Eisen", die lieber vermieden werden. Auch wenn sie der Meinung sind, dass die Interessen der Gemeinde nicht genug beachtet wurden und für die Bürgermeister*innen dadurch das Gefühl herrscht, dass die Themen für sie nicht relevant sind, wird das als Grund angegeben. Die Bürgermeister*innen wägen bei Terminüberschneidungen ab, welche Themen für die Gemeinde am interessantesten sind. Die Bürgermeister*innen nehmen dort teil, wo sie die Gemeinde vertreten und sich für ihre Interessen einsetzen können. Konkret werden folgende Ursachen dafür genannt, eine Teilnahme als nicht relevant zu sehen: Langfristige, unklare Zielsetzung, keine konkreten Projekte, keine Überschneidung mit Gemeindeinteressen, kein konkreter Nutzen, der gesehen wird: *„Naja, das würde genau in diese Richtung gehen, das heißt, wenn das jetzt Themen sind, die wirklich, sag ich mal, unmittelbar eins zu eins wichtig sind für (die Gemeinde) oder für mich, dann wird das halt vorzureihen sein und wenn das jetzt irgendwas ist, wo ich mir denk, das wird für uns jetzt sowieso nicht wirksam oder für uns nicht entscheidend sein, dann reiht man das halt dann an die zweite, dritte oder man weiß halt dann schon von vornherein, okay, dafür hab ich keine Zeit“* (B4).

Bei zwei Gemeinden, welche geographisch am Rand der Region situiert sind, wird kein Zugehörigkeitsgefühl zur Region wahrgenommen, wodurch in weiterer Folge die Motivation fehlt, bei den Veranstaltungen des Zukunfrats teilzunehmen: *„Das hat auch mit den Leuten da auch zu tun und es ist wirklich das geographische. Auch das muss ich auch sagen, das ist so. Da kann keiner was dafür. Wenn du wirklich das Burgenland und einen anderen Bezirk als Nachbar hast, da sind ja trotzdem auch mit diesen Nachbargemeinde Projekt und hat man mehr Kontakt“* (B13).

Ein weiterer Grund für eine Nichtteilnahme der Bürgermeister*innen, der sich in den Interviews zeigte ist, dass das Denken in die Zukunft nicht als vorrangig angesehen wird, sondern das operative Geschäft, welches direkt das Geschehen in der Gemeinde betrifft. Es gibt immer aktuelle Themen, die eben zeitnah von den Bürgermeister*innen gelöst werden müssen und die sie somit, dem, teils abstrakt wahrgenommenen, Zukunftsdenken vorziehen. Folglich haben Treffen in den Gemeinden für die Bürgermeister*innen die höchste Priorität: *„Ja, das Wichtigste sind natürlich und da geht's schon, das ist ein Zukunftsprojekt und in Wirklichkeit geht's darum, was eben kurzfristig dringlich ist und was gemacht werden muss, dass man sich halt um das leider kümmern muss und leider zu wenig Zeit hat für Zukunftsprojekte, ja“* (B5).

„Ja, man muss sich da wirklich bemühen, wenn man sowas macht, dass das Ganze nicht zu abstrakt und wissenschaftlich wird, weil sonst hat es nämlich für die Kommunalpolitik wenig Sinn find ich weil es jetzt nicht eine akademische Runde ist sondern eigentlich ja, das Gemeindepolitik sind die Basics des Zusammenlebens von Kanal, Wasser, Straße, Volksschule Kindergarten die Themen beschäftigen uns und jetzt nicht irgendwelche abgehobenen Weltverbesserungstheorien...“ (B8).

In einigen Fällen werden die Chancen, dass auf Basis der Bürger*innenbeteiligungsergebnisse etwas umgesetzt werden kann, von den Befragten als niedrig eingeschätzt. Es wird angezweifelt, dass sich die Gemeinden dazu bringen lassen, sich zu etwas zu verpflichten, was für sie, zum Wohle der Region, vielleicht nicht optimal ist. Es wurde ebenso erwähnt, dass den Bürgermeister*innen in vielen Themen im Bereich der Raumplanung die Hände gebunden sind, wenn das Land in privater Hand ist. Auch auf Basis der gesetzlichen Grundlagen kann es sein, dass sie eine Umsetzung regionaler Projekte als nicht möglich ansehen. Grundstimmung dieser Ansicht nach ist, dass die Gemeinden sich nicht an regionale Verordnungen halten und ihre eigenen Interessen verfolgen werden, weil jeder auf sich und auch seine Kommunalsteuereinnahmen achten muss: *„Ja, nur ein Beispiel, damit man weiß, wo ich hinwill ein bissl, wenn ich zum Beispiel den REV auf die Möglichkeiten der Bebauung oder der Bauland Widmung in den Gemeinden ausdehne, glaub' ich, das dort dann das böse Erwachen kommt, weil sich keine einzige Gemeinde daran hält weil wenn die eigenen Interessen kommen dann die eigenen Interessen wieder umgesetzt werden“* (B7).

Als weiterer Grund für eine Nichtteilnahme wurde der Fall genannt, wenn die Bürgermeister*innen bei den Treffen den Eindruck bekommen, dass die Teilnehmenden ihre eigenen Interessen durchsetzen wollen, ohne das Gemeinwohl zu berücksichtigen. Diese werden als Akteur*innen gesehen, welche den Prozess verzögern oder für sie profitable Projekte umsetzen wollen. Vereinzelt Aussagen bezeichnen dies als besonders störend, wenn mit diesen Akteur*innen in der Gemeinde schon schlechte Erfahrungen gemacht wurden: *„Also ich mag's einfach nicht, wenn Menschen in erster Linie aus einem Eigeninteresse an einer angeblich bürgerbeteiligten Veranstaltung teilnehmen. Ich wollt' die einfach nicht in meiner Nähe haben, denn die gehen mir da so oft am Socken, gar nicht im Bösen aber das... ich weiß, dass sie da nicht hingehen, weil sie Fantasien haben, die gehen dahin, weil sie da ein Geschäft wittern und das hat mich definitiv abgeschreckt“* (B2).

7.4.2 Externe Gründe (Weil sie nicht können)

Der, am häufigsten genannte Grund ist, dass die Teilnahme durch eine fehlende Zeitverfügbarkeit erschwert werden kann. Im Detail werden die lange Dauer der Treffen, Überschneidungen mit Terminen und Veranstaltungen, wo der Bürgermeister*innen erwartet wird, der Zeitanspruch eines Nebenberufs oder anderen Verpflichtungen und wichtige Anlässe in der Gemeinde genannt: *„So funktioniert das ganz gut, aber das funktioniert halt nur im Team, weil die Aufgaben in der Gemeinde per se total breit gestreut sind, und die schaffst du nicht einmal bei einem Full-time Job bei 40 Stunden schaffst du das nicht, keine Chance. Oder du gehst nach einem halben Jahr ins Burnout“* (B17).

Es wird jedoch auch erwähnt, dass Zeitgründe, als eine Entschuldigung für das Fernbleiben Vorschub leisten können. Ein Befragter ist der Meinung, der Faktor Zeit wird auch angegeben, wenn eigentlich andere Gründe im Spiel sind: „...wenn einem das Thema nicht wichtig oder wenn man sagt, eigentlich ist mir das wurscht, das interessiert mich gar nicht, aber dann würd' man das aber nicht unmittelbar sagen so, ‚nein das interessiert mich nicht‘ sondern, ‚tut mir leid, ich hab halt jetzt keine Zeit gehabt‘. So würde ich das manchesmal gesehen haben“ (B4).

Dieser Ansicht nach ist für die Bürgermeister*innen die zeitliche Auslastung zwar hoch, jedoch besteht für sie durchaus die Möglichkeit sich Termine so einzurichten, dass eine Teilnahme möglich ist, wo man auch teilnehmen will. Außerdem wurde es als eine Verpflichtung gesehen, als Bürgermeister*in bei Veranstaltungen teilzunehmen: „Naja grundsätzlich war's ja ausgelegt, so dass die Bürgermeister dabei sein sollten und ich glaub auch dran, dass man eigentlich dabei sein muss, um diesen Höhenflügen auch folgen zu können, drum beschleicht mich immer so ein leichtes schlechtes Gewissen, wenn ich's dann nicht schaff, hinzugehen“ (B2).

7.4.3 Verfahrensbezogene Gründe

Ab dem zweiten Quartal 2020 wurden die Treffen des Zukunftsrats coronabedingt online veranstaltet. Für einige Bürgermeister*innen hat dabei der persönliche Kontakt zu den anderen Teilnehmenden gefehlt. Andererseits wird die Möglichkeit sich online zu den Treffen schalten zu können als praktisch angesehen, falls es sich zeitlich nicht ausgeht. Die Interaktion mit den Mitmenschen, Netzwerken, wo im Rahmen der Pausen etc. die Inhalte durchbesprochen werden können, werden als wichtige Aspekte solcher Veranstaltungen erwähnt, ohne die der Prozess in den Augen der Befragten an Präsenz verliert: „...aber dann kam Corona eben und dann ist das Ganze ein bissl eingeschlafen und ich glaub', ich war nur einmal bei so einem online Ding dabei und das ist nicht dasselbe da. Ich halt von den online Meetings wenig. Ja, zu zweit kann man sich zusammensetzen, aber wir haben jetzt danach eine Bürgermeisterkonferenz und mir ist das Persönliche noch immer lieber. Grad beim zwischenmenschlichen, man sieht die Reaktion, wenn man was fragt und man hört Zwischentöne heraus, das kriegt man da nicht und vor allem, viel wird ja auch abseits solcher Konferenzen oder solcher Besprechungen im Nachfeld besprochen“ (B12).

Die Befragten erwähnten auch Treffen, wo entweder der Fortschritt zu lange auf sich warten lässt oder die Moderation als trocken wahrgenommen wird, als Grund für eine Nichtteilnahme. Auch wenn der Fokus zu sehr auf Vorträgen liegt, wurde das von Einzelnen als negativ beschrieben: „Also ich brauch nicht nur akademische Vorträge, ich sag's jetzt, wie es ist. Finde ich eh auch toll, aber wenn die ein bisschen knackiger wären, dass man dann mehr Zeit hat, darüber zu diskutieren, dann ist es weniger so ein Frontalvortrag. Der hat mich halt nicht so fasziniert“ (B2).

Weitere erwähnte Gründe sind die lange Dauer der Veranstaltungen, wodurch es schwerer wird die Zeit dafür aufzubringen und die lange Anfahrtszeit zu den Lokationen. Einige der Bürgermeister*innen bevorzugen einen kleineren Rahmen und grundsätzlich das Arbeiten in kleineren Gruppen. Der Verlauf der Treffen soll schnell und effizient abgehandelt werden. Gruppenarbeiten werden Frontalvorträgen bevorzugt: „Und das andere alles, ja, Information ist gut wichtig und Information, und das ist für mich immer der wichtigste Punkt, muss angenommen werden und wenn ich hingeh' zu so einer Sitzung und dort schlaf' dann kann ich gleich daheimbleiben“ (B7).

Alle bis auf zwei Bürgermeister*innen gaben an, dass sie über die Termine des Zukunftsrats und die Themen in Kenntnis gesetzt worden sind und die Infos vorhanden waren.

8 DISKUSSION

8.1 Diskussion: Verständnis von Bürger*innenbeteiligung

Bürger*innenbeteiligung als Angebot der Gemeinde und direkter Kontakt mit den Bürgermeister*innen

Das Verständnis der Bürgermeister*innen, von Bürger*innenbeteiligung, manifestiert sich in zwei unterschiedliche Ansätzen und es gibt Voraussetzungen, welche aus ihrer Sicht als notwendig, für eine erfolgreiche Durchführung, angesehen werden. Bürger*innenbeteiligung wird als eine Plattform oder ein Prozess beschrieben, bei dem es darum geht, die Meinung der Bevölkerung zu hören und sie einzubinden, hauptsächlich im Rahmen von Beteiligungsangeboten der Gemeinde wie Veranstaltungen, Bürgerkreisen und punktuellen Projekten, in denen die Bürger*innen Detailfragen bearbeiten können. Diese Beschreibung trifft am ehesten auf informelle, traditionelle Bürger*innenbeteiligungsverfahren zu, wo „[...] Personen, die per Amt oder Mandat keinen Anspruch auf Mitwirkung an kollektiven Entscheidungen haben, die Möglichkeit erhalten, durch die Eingabe von Wissen, Präferenzen, Bewertungen und Empfehlungen auf die kollektiv wirksame Entscheidungsfindung direkten oder indirekten Einfluss zu nehmen (Renn, 2011, 32)“.

In Einklang mit der Forschung von Hendriks & Lees-Marshment (2018) bezeichnen die Bürgermeister*innen auch direkte, informelle Kommunikation mit den Bürger*innen als eine Form der Bürger*innenbeteiligung. Hendriks & Lees-Marshment (2018, 15) kommen zu dem Schluss, dass es einen „zweigleisigen Ansatz“ für die Einbindung der Öffentlichkeit gibt: Einerseits nutzen Politiker*innen informelle, spontane Interaktionen mit der Öffentlichkeit, um Informationen zu erhalten, andererseits tragen formelle partizipatorische Prozesse dazu bei, offizielle Legitimität und gelegentlich auch Eigenverantwortung aufzubauen. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung gibt es Bürgermeister*innen, welche eine überschaubare Gemeinde als Bedingung an diesen direkten Zugang knüpfen.

Die Bürgermeister*innen auf der Leiter der Partizipation

Zu welchen Sprossen kann das Verständnis der Bürger*innenbeteiligung, auf der Leiter der Partizipation nach Arnstein, zugeordnet werden? Die Bürgermeister*innen können in drei Gruppen eingeteilt werden: Die Partnerschaftlichen, die Kooperativen und die Nicht-Partizipativen. Die oberste Gruppe der ‚Partnerschaftlichen‘ verteilen einen Aufgabenbereich oder eine Funktion an die Bürger*innen, für den sie verantwortlich sind und der in weiterer Folge auf Basis ihrer Inputs gestaltet wird. Die zweite und deutlich größte Gruppe sind die ‚Kooperativen‘, welche ebenfalls Aufgaben an die Bürger*innen verteilen, welche sich vor allem auf die Gestaltung von Detailfragen beschränken. Die Bürger*innen sollen Inputs liefern, die als Vorschläge interpretiert werden und nicht garantiert in der Form umgesetzt werden müssen. Auch hier spiegelt sich wider, dass im Prozess möglichst viel nach gewissen Voraussetzungen ausgestaltet werden soll. Unterschiedliche Studien zeigen, dass Bürgermeister*innen Bedenken haben, wenn es darum geht, Entscheidungsmacht abzugeben (Dror & Zehavi, 2022; Vetter et al., 2013). Die Bürgermeister*innen bezeichnen es zwar als wichtig, die Bevölkerung einzubinden, jedoch gestalten sie die Beteiligung so, dass eine Umsetzung nach ihren Vorstellungen begünstigt wirkt und somit die Entscheidungsmacht bei ihnen verbleibt.

Zur letzten Gruppe der ‚Nicht-Partizipativen‘ werden zwei Bürgermeister*innen mit unterschiedlichen Ansichten zugeordnet: Einerseits wird die Sinnhaftigkeit von Bürger*innenbeteiligung grundsätzlich angezweifelt, mit der Argumentation, dass sie nicht repräsentativ und effektiv sei. Zudem werden die meisten Entscheidungen für die Politik schon als vorausgesetzt gesehen. Diese Aspekte, unter anderen, werden in der Literatur als Bedenken von Entscheidungsträger*innen bei der Durchführung von Bürger*innenbeteiligung angeführt (Dror & Zehavi, 2022; Ianniello et al., 2019; King et al., 1998; Klijn & Koppenjan, 2000). Auf der anderen Seite beschreibt ein/e Bürgermeister*in das Hauptziel der Bürger*innenbeteiligung darin, die Bürger*innen umzustimmen, von einem Projekt zu überzeugen und kritische Stimmen zu minimieren. Das Projekte dadurch Legitimität erlangen und eine Opposition reduzieren können, ist ein Vorteil von Bürger*innenbeteiligung, der in der Literatur beschrieben wird und der auch von Bürgermeister*innen in Betracht gezogen wird (Dror & Zehavi, 2022). Die Grenze zwischen legitimer Beteiligung und Manipulation ist jedoch nicht einfach zu bestimmen. Laut Arnstein (1969) ist es eine Scheinbeteiligung eine Manipulation, wenn eine Bürger*innenbeteiligung primär eine Bühne für die Entscheidungsträger*innen ist, welche ihre Agenda durchsetzen wollen und nicht eine Plattform für die Inputs und Vorschläge der Bürger*innen. Die Aussagen im Rahmen des Interviews wiesen auf Letzteres hin, auch wenn die finale Zuordnung eine Gradwanderung ist. Der Großteil der Bürgermeister*innen sind in dem mittleren bis oberen Bereich der Leiter der Partizipation, zwischen Konsultation bis Partnerschaft eingeordnet, da fast ausschließlich eine aktive Einbindung erwähnt wird und keine reinen Informationsveranstaltungen etc. Bis auf eine Ausnahme werden keine Merkmale von „innovativen Ansätzen“ in Richtung einer kommunikativen Planung oder transdisziplinären Zusammenarbeit erwähnt. Nabatchi & Farrar (2011) kommen ebenso zu dem Schluss, dass politische Entscheidungsträger*innen Bürger*innenbeteiligung zum Großteil auf traditionelle Formen beschränken. Nur ein Bürgermeister, beschreibt Bürger*innenbeteiligung als einen „laufenden Prozess der gemeinsamen Entwicklung (IP10)“, was an ein Merkmal kommunikativer Planung erinnert: Den Fokus auf den langfristigen Prozess, welcher auch auf die Verbesserung der Kommunikation und Interaktion zwischen den Akteur*innen hinzielt (Mannberg & Wihlborg, 2008).

Voraussetzungen für Bürger*innenbeteiligung aus Sicht der Bürgermeister*innen

In den meisten Fällen nennen die Bürgermeister*innen Voraussetzungen, die sie für eine Durchführung von Bürger*innenbeteiligung für notwendig befinden. Nicht alle Fragestellungen werden als geeignet für Beteiligungsprozesse bezeichnet, beispielsweise wenn etwas in einem Bereich umgesetzt werden sollte, der, ihres Verständnisses nach, zu der Befugnis der Gemeinde gehört. Auch die Umsetzung von Projekten, wo sie das Ergebnis als vorausgesetzt sehen, beispielsweise den Bau einer benötigten Bildungseinrichtung, werden hier zugeordnet. Eine weitere Voraussetzung, in Konkordanz mit Ianniello et al., (2019) ist, dass Zweifel daran bestehen, dass die Bürger*innen in komplexeren Fragen das notwendige Fachwissen haben, um Entscheidungen zu treffen. Dies kann auch mit dem Selbstverständnis der Politiker*innen zusammenhängen. Torfing & Ansell (2017, 49) schreiben:

One fundamental barrier in terms of the classical democratic self-perception of politicians as the ‘elected representatives of the people’ who are expected to use their skills and power to govern and provide solutions for the people rather than involving the electorate in complex decision-making processes that ordinary people can neither be expected to understand nor take responsibility for.

Eine klare Zielvorgabe wird ebenso als Voraussetzung genannt, da diese den Bürger*innen kommuniziert, was im Rahmen des Prozesses möglich ist und was nicht. Dies soll verhindern, dass die Bürgermeister*innen in ein schlechtes Licht gerückt werden, wenn sie unrealistische Erwartungen enttäuschen müssen. Auch Dror & Zehavi (2022) schreiben auf Basis einer Befragung von Bürgermeister*innen, dass durchaus Vorteile von Bürger*innenbeteiligung gesehen werden, vorausgesetzt der Prozess ist, ihrer Ansicht nach, ‚korrekt‘ durchgeführt. In der Literatur wird eine Skepsis der Bürgermeister*innen beschrieben, ob Bürger*innenbeteiligung zu einem effizienten Prozess führt (Albrechts, 2003; Dror & Zehavi, 2022; Ianniello et al., 2019). Dieses Spannungsfeld zeigte sich auch bei der Einteilung auf der Leiter der Partizipation: Eine Bürger*innenbeteiligung wird als wichtig gesehen, aber zum Großteil in einem eingeschränkten Rahmen, im Bereich der Konsultation. Im Anbetracht dessen ergibt es aus Sicht der Bürgermeister*innen Sinn, einen instrumentellen Kosten-Nutzen Ansatz zu verfolgen und Bürger*innenbeteiligung an Bedingungen zu knüpfen, welche die Chancen maximieren und Risiken minimieren (Moynihan, 2003). Dazu gehört auch, dass die Bürgermeister*innen schon im Vorfeld gewisse Themen ausklammern. Als Werkzeug für das Gelingen eines Beteiligungsprozesses, eine Verminderung der Risiken, sehen sie auch Schlüsselpersonen, welche die Teilnehmer*innen motivieren und den Prozess unterstützen. Im Kontrast zu den vielen erwähnten Voraussetzungen stehen die (vereinzelt) Aussagen, dass auch eine offene Erwartungshaltung der Bürgermeister*innen eine wichtige Komponente ist, damit noch genug Spielraum besteht um auf die Wünsche der Bürger*innen eingehen zu können.

8.2 Diskussion: Rolle des Zukunftsrats aus Sicht der Bürgermeister*innen

Im Angesicht dessen, dass die Bürgermeister*innen in dieser Studie ein eher ein traditionelles Verständnis von Bürger*innenbeteiligung zeigen, ist die wahrgenommene Rolle eines innovativen Beteiligungsprozesses besonders interessant. Das Projekt RLC 2040 verfolgt mit dem Zukunftsrat einen regionalen, transdisziplinären Zugang, um Akteur*innen bei der Erstellung einer langfristigen Zukunftsvision und Handlungsplänen einzubinden und Handlungs- und Entscheidungsspielraum zu überlassen. Dabei steht der Prozess des gemeinsamen Lernens genauso im Zentrum, wie die Bildung von Kapazitäten in der Region, um diesen Handlungsspielraum ausfüllen zu können. All dies sind Faktoren, welche das Projekt von einer ‚herkömmlichen‘ Bürger*innenbeteiligung nach dem Verständnis der Bürgermeister*innen unterscheidet.

Nötige Voraussetzungen für eine regionale Bürger*innenbeteiligung nach Ansicht der Bürgermeister*innen

Auch in Bezug auf das Projekt RLC 2040 und den Zukunftsrat werden von den Bürgermeister*innen Voraussetzungen genannt, welche sie für ein Gelingen für wichtig befinden. Einige Befragten geben an, dass es einen „Sinn“, einen direkten Nutzen für die Gemeinden braucht, damit sie sich auf Regionsebene engagieren. Es soll auf die Schwerpunkte in den einzelnen Gemeinden eingegangen werden und dabei möglichst schnell Projekte umgesetzt werden, die auch auf der lokalen Ebene „spürbar“ sind und als Erfolge für die Bürgermeister*innen in der Gemeinde kommuniziert werden können. So könnte der individuelle Nutzen, zusammen mit dem Nutzen für die Gemeinde, die wahrgenommenen Kosten eines regionalen Engagements übersteigen. Der instrumentelle Kosten Nutzen Ansatz, nachdem die Entscheidungsträger*innen eine Teilnahme bei Bürger*innenbeteiligung nach wahrgenommenen Aufwand und Nutzen evaluieren, kommt hier wieder zum Vorschein (Moynihan, 2003).

Für einige Bürgermeister*innen ist es eine wichtige Voraussetzung, dass die Verantwortung bei den Gemeinden verbleiben soll und die Bürgermeister*innen das letzte Wort bei der Umsetzung haben sollen. Gerade in Bezug auf Themen, welche die lokale Ebene direkt betreffen, sehen sie den Zukunftsrat in der Rolle Empfehlungen geben zu können, welche jedoch nicht bindend sein dürfen. Wie auch schon im vorhergehenden Kapitel beschrieben, wird es von Bürgermeister*innen als problematisch angesehen, wenn ein möglicher Machtverlust im Raum steht (Dror & Zehavi, 2022). Massarrat (2003) beschreibt das Machterhaltungssyndrom als Defizit im politischen System, welches es den Repräsentant*innen erschwert, sich mit innovativen demokratischen Zugängen zu arrangieren. Dies scheint auf regionaler Ebene genauso der Fall zu sein wie bei der Durchführung von Bürger*innenbeteiligung in der Gemeinde. Klijn und Koppenjan (2000) schreiben ebenso, dass die Entscheidungsträger*innen oft schon im Vorfeld auf das Recht beharren, frei über die Umsetzung der Ergebnisse zu entscheiden, was demotivierend für die anderen Teilnehmenden sein kann (Klijn & Koppenjan, 2000). Vetter et al. (2013, 266f) schreibt diesbezüglich:

*Mehr Bürger*innenbeteiligung impliziert zwangsläufig eine Verschiebung von Entscheidungskompetenzen, d.h. eine Verschiebung von Machtverhältnissen [...] Machtverschiebungen implizieren wiederum Widerstände. Diese müssen bewusst überwunden werden, wenn „mehr“ Bürger*innenbeteiligung [...] realisiert werden soll. Dies gelingt nur, wenn alle Beteiligten vom Nutzen eines solchen Vorhabens überzeugt sind. Das heißt, der Nutzen einer intensivierten Bürger*innenbeteiligung für das eigene Handeln muss stärker wahrgenommen werden als die damit möglicherweise verbundenen Kosten.*

Nach Dror & Zehavi (2022) sind die Bürgermeister*innen der Meinung, dass es bei Bürger*innenbeteiligung um Information, Zuhören und Konsultation geht und die Beteiligung an der Tür der Machtteilung endet. Letztendlich werden die Entscheidungen als Vorrecht der Bürgermeister*in und ihres Personals gesehen.

Rolle des Projekts RLC 2040 und des Zukunftsrats, nach Ansicht der Bürgermeister*innen

Eine Sichtweise, die von den meisten Befragten vertreten wurde, war, dass der Zukunftsrat eine Quelle für neue Inputs und Perspektiven ist. Das Alltagsgeschäft in der Gemeinde ist nur auf einen gewissen Bereich beschränkt und die regionale Sichtweise kann hier eine Ergänzung sein, welche die Bürgermeister*innen über den Tellerrand blicken lässt. Ihre Agenda bezieht sich auf die Gemeinde, unter anderem wie sie für wirtschaftliche sowie private Akteur*innen attraktiv gestaltet werden kann (Busch & McCormick, 2014; Cabria et al., 2018). Der Einfluss der Region auf diese Attraktivität der Gemeinde, wird nicht in der gleichen Form wahrgenommen, wie die direkt kausale Wirkung der Kommunalpolitik. Bürgermeister*innen bezeichnen auch den langfristigen Planungshorizont des Projekts als etwas, was in dem Alltagsgeschäft aus dem Fokus gerät. Der geographische Zusammenhang (regional und lokal) auf das Agenda-setting der Bürgermeister*innen wird hier, durch eine zeitliche Komponente, ergänzt: Themen welche kurzfristig aktuell sind und bis zur nächsten Wahl umgesetzt werden können, haben Vorzug gegenüber langfristigen Themen wie beispielsweise dem Klimawandel (Cabria et al., 2018). Trotzdem erkennen die Bürgermeister*innen an, dass diese langfristige Planung wichtig ist. Dabei wird auch erwähnt, dass man vorbereitet sein muss für zukünftige Herausforderungen, welche Vorausplanung und eine Kooperation zwischen den Gemeinden erfordern. Dies kann mit verschiedenen Theoriesträngen in Kontext gesetzt werden: Grundsätzlich sieht man, dass sich die Führungsstile mehr in eine kooperative und strategische Richtung entwickeln (Hlepas et al., 2018). Im Rahmen von zehn Jahren hat sich die Wahrnehmung der Bürgermeister*innen diesbezüglich signifikant gewandelt und möglicherweise sind dies Momentaufnahmen, eines fortlaufenden Umschwungs. Dieser wäre unter anderem eine Reaktion auf Herausforderungen, ‚wicked problems‘, welche neue Zugänge erfordern und von den Bürgermeister*innen auf lokaler Ebene zunehmend wahrgenommen werden (Dentoni & Bitzer, 2015; Rittel & Webber, 1973).

Die Verbesserung der regionalen Zusammenarbeit und Kooperation ist eine weitere Rolle, welche die Bürgermeister*innen für den Zukunftsrat sehen. Ein starkes Identitätsgefühl und eine Zusammenarbeit der Gemeinden haben in den Augen einiger Befragten großes Potenzial für die Region und die einzelnen Gemeinden in Bezug auf die Bewältigung möglicher disruptiver Ereignisse, die Verbesserung der Lebensqualität in der Gemeinde und die Koordination regionaler Projekte. Diese möglichen Vorteile von regionaler Kooperation, wenn Gemeinden mit neuen Herausforderungen konfrontiert sind, werden auch in der Literatur beschrieben (Matschek, 2011; Pütz, 2004).

Im Kontrast dazu, dass viele Bürgermeister*innen ablehnend gegenüber Anweisungen von der regionalen Ebene eingestellt sind, stehen die Aussagen, dass der Zukunftsrat eine regionale Struktur und Richtlinien vorgeben sollte. Einige der Befragten sehen dies als wichtige Rolle des Zukunftsrats, um sicherzustellen, dass sich die Region vor allem in den Bereichen Raumplanung und Verkehr koordiniert entwickelt und das Handeln der Gemeinden mit dem Wohl der Region in Einklang gebracht wird. Diese Aussagen werden jedoch auch mit einem Eigennutzen verbunden: Die eigene Gemeinde sollte von dem Wachstum anderer profitieren können, wenn sie sich selbst nicht mehr (baulich) weiterentwickelt. Sei es aus Platz- oder Umweltgründen. Es gibt Zweifel daran, dass einzelne Gemeinden es nicht ausnutzen würden, wenn man, beispielsweise, einen Stopp an Betriebsansiedelungen besprechen würde. Eben solche Fälle sollten durch eine regionale Struktur unterbunden werden können.

8.3 Diskussion: Rollenverständnisse der Bürgermeisterinnen

Rollenverständnis der Bürgermeister*innen bei Bürger*innenbeteiligungsverfahren im Spannungsfeld von lokaler und regionaler Ebene

Bei Bürger*innenbeteiligungsverfahren lassen sich drei verschiedene Zugänge der Bürgermeister*innen feststellen: Ein Teil sieht die eigene Rolle in der Vertretung der offiziellen Position, weil sie als Vertreter*innen der Gemeinde eingeladen sind oder den Prozess selbst mitgestaltet haben. Als Bürgermeister*innen wollen sie den Prozess lenken und, wenn nötig, auch mit Fachwissen unterstützen. Im Einklang mit Koprić et al. (2018) wird auch erwähnt, dass sie, ihrer Ansicht nach, durch die Wahl von den Bürger*innen mit ihren individuellen Fähigkeiten dazu ausgewählt wurden, das Wohl der Gemeinde zu vertreten. Zudem sind in Österreich die Bürgermeister*innen als „strong mayors“ in einer Machtposition, welche durch Reformen in den letzten Jahren noch gestärkt wurde (Mouritzen & Svava, 2002; Reynaert et al., 2018). Einige Bürgermeister*innen hingegen sehen die Bürger*innenbeteiligung eher als Bühne für die Bürger*innen, auf der sie ihre Ansichten äußern können. Dabei halten sie sich bewusst zurück und nehmen selbst eine Rolle ein, die mehr ihrem Dasein als Bürger*in entspricht als ihrer offiziellen Funktion.

Schlussendlich sehen einige Befragten ihre Rolle flexibel, indem sie diese an die Rahmenbedingungen anpassen und aktiv intervenieren, wenn sie es für nötig befinden. Als wichtig wird dabei bezeichnet den Prozess zu unterstützen, falls Komplikationen wahrgenommen werden und kompetitiv gegenüber einer möglichen Opposition aufzutreten. Auch in Teamarbeiten können ebendiese Gruppen festgestellt werden: Die Lenker*innen, welche im Team moderieren und den Prozess aktiv antreiben, die Beobachter, welche dort unterstützen, wo sie es für nötig befinden und die Flexiblen, welche die Rolle an den Prozess anpassen, und was dieser in ihren Augen benötigt. Dabei scheinen die unterschiedlichen Formen der Führungsstile der Bürgermeister*innen durch. Einerseits eher top-down auf eine direkte Steuerung ausgerichtet, andererseits kooperativ am Prozess beteiligt (Hlepas et al., 2018). Die Bürgermeister*innen erkennen ihr Potenzial, Bürger*innenbeteiligung zu unterstützen oder zumindest in eine gewisse Richtung zu beeinflussen (Springer et al., 2020). In den meisten Fällen sehen sie sich nicht als „einfache“, sondern eher offizielle Teilnehmer*innen bei der Bürger*innenbeteiligung, welche mitverantwortlich dafür sind, was am Ende herauskommt. Es stellt sich die Frage, ob es für die Zusammenarbeit nicht von Vorteil wäre, wenn sie sich mehr von der offiziellen Position lösen könnten, um auf Augenhöhe am Prozess teilzunehmen.

In Bezug auf ihre Rolle im Rahmen des Projekts, zeichnen die Aussagen ein klares Bild: Der Großteil der Bürgermeister*innen sieht sich in der Position, den Prozess an verschiedenen Stellen zu steuern: Bei der Etablierung der Rahmenbedingungen, wenn Grundsatzentscheidungen anstehen und Arbeitsrichtungen eingeschlagen werden, sowie bei der finalen Umsetzung. Dieses Maß an Kontrolle würde garantieren, dass die finale Entscheidungsmacht in ihren Händen liegt, besonders wenn es darum geht, etwas auf Gemeindeebene umzusetzen. Dies erinnert an die Darstellung von Klijn & Koppenjan (2000), welche eine mögliche Mitwirkung bei Governance-Prozessen, die an das Rollenverständnis und die Potenziale der Politiker*innen angepasst sind, wie folgt beschreiben.

In der Initialphase legen sie die Rahmenbedingungen für den Prozess und die Zusammenarbeit fest und aktivieren und motivieren die relevanten Akteur*innen zur Teilnahme. Gleichzeitig können sie eine grobe Richtung vorgeben, in die die Lösungssuche gehen soll. Dadurch bündeln sie die Erwartungen der Teilnehmenden und halten sie in einem gewissen Rahmen, der eine effiziente Umsetzung erlauben soll. Während dem laufenden Prozess sollten die Politiker*innen auf jeden Fall involviert bleiben, um nicht aus dem Lern- und Entwicklungsprozess herauszufallen. Die Teilnahme kann durch ihre begrenzt verfügbare Zeit limitiert ausfallen, schlagen Klijn & Koppenjan (2000) vor, zumindest gewisse Punkte im Prozess festzulegen, wo sie eingeladen und informiert werden, und auch die Möglichkeit für sie besteht Feedback und Inputs zu geben. In dieser Phase sollten die Politiker*innen auch Anstöße alternativer Lösungen geben, um einen Wettbewerb anzustoßen, welcher die Lösungsalternativen testet und die Qualität der Lösungsfindung erhöht. In der Schlussphase könnten die Politiker*innen aus der entstandenen Vielfalt an Lösungen, die Alternativen nach Kosten, Unterstützung und anderen festgelegten Kriterien selektieren (Klijn & Koppenjan, 2000). Jeder einzelne dieser Aspekte wurde auch von Bürgermeister*innen in den Interviews angesprochen. Dadurch kann davon ausgegangen werden, dass dieser Rahmen einer Teilnahme ihren Vorstellungen entsprechen würde. Ob dies auch für die Initiator*innen eines innovativen Bürgerbeteiligungsprojekts so ist, wenn die Entscheidungsmacht in so vielen Punkten auf der politischen Ebene verbleibt, sei dahingestellt.

8.4 Diskussion: Gründe, welche eine Nichtteilnahme beeinflussen

Die Zuordnung der Gründe, welche die Bürgermeister*innen für eine Nichtbeteiligung im Rahmen des Zukunftsrats nannten, zeigten sich als eine Herausforderung. Es wurde offensichtlich, dass die Gründe untereinander stark im Zusammenhang stehen oder kausal zusammenhängen. Zur Veranschaulichung: Ein interner Grund (weil man nicht will) kann dazu führen, dass ein externer Grund (weil man nicht kann) vorgeschoben wird, oder nichts gegen einen externen Grund unternommen wird, welcher vermeidbar wäre.

Interne Gründe

Als interne Gründe wurde angegeben, dass die bearbeiteten Themen oder Ziele für die Bürgermeister*innen nicht relevant oder sogar unerwünscht seien. Befragte bezogen sich darauf, dass sie sich dort beteiligen, wo sie ihre Gemeinde und die Interessen vertreten können. In diesem Licht werden Termine evaluiert und die Priorität dementsprechend vergeben. Dies bedeutet, dass die Bürgermeister*innen schon im Vorfeld prüfen, was für ein Nutzen ersichtlich ist und ob dieser, wie schon vorhergehend erwähnt wurde, die Kosten einer Teilnahme übersteigt (Vetter et al., 2013). Auch eine „unklare Zielsetzung“ und fehlende konkrete Projekte wurden diesbezüglich erwähnt, was damit zusammenhängen könnte, dass sie kleine Erfolge als eine Voraussetzung für das Gelingen einer Bürger*innenbeteiligung sehen. Für zwei Bürgermeister*innen hatte dieser Grund jedoch auch einen geographischen Ursprung: Die Situierung der Gemeinden am Rand der Region wurde mit einem fehlenden Zugehörigkeitsgefühl im Zusammenhang gesetzt, wodurch das regionale Projekt als nicht so relevant angesehen wurde.

Auch wenn Bürgermeister*innen den langfristigen Planungshorizont als einen wichtigen Input des Zukunftsrats bezeichnen, kann ebendies auch dazu führen, dass sie nicht daran teilnehmen wollen. Konkret wird das Alltagsgeschäft in der Gemeinde als vorrangig bezeichnet, wo die Themen zeitnah umgesetzt werden müssen. Das Denken in die Zukunft hat dagegen keine hohe Priorität. Die höchste Priorität wird dagegen Sitzungen innerhalb der Gemeinde zugesprochen. In den letzten zwei Punkten zeigt sich wieder der zeitliche und geographische Einfluss auf das Agenda-setting der Bürgermeister*innen. Ein weiterer Grund, warum Bürgermeister*innen nicht teilnehmen wollen, ist ein grundlegender Zweifel daran, ob sich Ergebnisse aus einem derartigen regionalen Prozess umsetzen lassen. Außerdem wird fehlendes Vertrauen darin angegeben, dass sich alle Gemeinden an der Umsetzung beteiligen würden, wenn Aspekte davon nicht ihren Wünschen entsprechen. Auch sehen die Bürgermeister*innen in gewissen Themen ihre Hände gebunden, beispielsweise im Bereich der Raumplanung, wenn sich Flächen in Privatbesitz befinden oder wegen gesetzlicher Rahmenbedingungen. Melcher (2017) untersuchte, welche Handlungsspielräume Kommunalpolitiker*innen wahrnehmen und durch welche Faktoren diese beeinflusst werden. Dazu gehören zum Beispiel die finanziellen Rahmenbedingungen, behördliche Weisungen und gesetzliche Regelungen. Bei Weisungen des Bundes oder Landes fehlt den Gemeinden jeglicher Gestaltungsspielraum. Dementsprechend nehmen die Bürgermeister*innen dadurch eine besonders starke Eingrenzung ihres Handlungsspielraumes wahr. Ein weiterer Grund für eine Nichtteilnahme ist, wenn die Bürgermeister*innen den Eindruck gewinnen, dass der Prozess, von einzelnen Teilnehmer*innen, für die Umsetzung ihrer persönlichen Interessen ausgenutzt wird. Besonders wenn Akteur*innen, dafür schon auf Gemeindeebene bekannt sind, wird das von einigen Bürgermeister*innen als besonders störend bezeichnet. Die Ergebnisse dieser Arbeit spiegeln sich auch in aktuellen Forschungsergebnissen von Dror & Zehavi (2022), die zeigen, dass Bürgermeister*innen die Teilnehmer*innen im Rahmen einer Bürger*innenbeteiligung als nicht repräsentativ wahrnehmen. Die Selektion der Beteiligten ist seit Beginn der Bürger*innenbeteiligungsdebatte umstritten (Ianniello et al., 2019). Es gibt Studien die zeigen, dass die Mehrheit der Öffentlichkeit nicht an Bürger*innenbeteiligung teilnimmt und ein großer Teil derer, mit persönlichen Interessen motiviert sind, die von der breiten Öffentlichkeit nicht unbedingt geteilt werden (Dror & Zehavi, 2022). Mittlerweile ist deutlich, dass klare Kriterien nötig sind, um eine repräsentative Auswahl zu bekommen, unter anderem, weil der Prozess sonst von einzelnen, möglicherweise mächtigeren Akteur*innen ausgenutzt werden kann (Ianniello et al., 2019). Auch für die Motivation der übrigen Teilnehmenden, wie auch den Bürgermeister*innen, ist eine Ausgeglichenheit der Akteur*innen ein wichtiger Punkt.

Externe Gründe

Ein externer Grund, den die Bürgermeister*innen am häufigsten angeben, sind fehlende Zeitressourcen. Oft wird in dem Zusammenhang darauf hingewiesen, dass neben dem Bürgermeisteramt ein Nebenberuf ausgeübt wird und ein Besuch des Zukunftsrats im Angesicht dieser Verpflichtungen nicht möglich ist. Seit Jahrzehnten befinden sich die Komplexität der Inhalte der Kommunalpolitik und folglich auch der damit verbundene Zeitaufwand im Anstieg (Reiser, 2017). Die Arbeit als Bürgermeister*in ist mit einem großen Zeitaufwand verbunden, der verhältnismäßig geringen Einkünften gegenübersteht (Anderwald, 2013). Dadurch können nur 31% der österreichischen Bürgermeisterinnen ihren Beruf hauptamtlich ausüben (Unterhuber, 2019; Stainer-Hämmerle & Oppitz, 2013).

Reiser (2017) untersuchte die zentralen Faktoren, welche den Zeitaufwand der lokalen Politiker*innen, in dem Fall vor allem Gemeinderäte, beeinflussen. Die Gemeindegröße spielt eine zentrale Rolle: In kleinen Gemeinden und Städten erlaubt es der Aufwand den Kommunalpolitiker*innen ihre Aufgabe auf einem ehrenamtlichen Niveau neben einer Anstellung auszuüben, bei größeren Städten steigt der Zeitaufwand (Heinelt & Magnier, 2018). Es ist möglich, dass sich der Zeitaufwand ausgleicht, durch den höheren Zeitaufwand in den größeren Gemeinden und die Notwendigkeit eines Nebenberufs in den kleineren. Die Vereinbarkeit von Funktion und Nebenberuf stellt oft eine Herausforderung für die betroffenen Personen dar. Eine Befragung ergab, dass sich 56% der Bürgermeister*innen einer sehr großen Belastung ausgesetzt sehen, 74% geben an, dass die wahrgenommene Verantwortung in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat (Unterhuber, 2019). In vielen Fällen kann eine Zeitknappheit durchaus der Grund für eine Nichtteilnahme der Bürgermeister*innen sein. Im Zuge dieser Befragung gab es jedoch auch Hinweise von Seiten der Bürgermeister*innen, dass nicht vorhandene Zeitressourcen oder Terminüberschneidungen auch gerne als Begründung verwendet werden, wenn eigentlich andere Gründe, die eine Nichtteilnahme begründen, tatsächlich ausschlaggebend sind. Außerdem wird auf eine gewisse Flexibilität hingewiesen, dass die Bürgermeister*innen Termine umlegen können, um eine Teilnahme zu ermöglichen. Darüber hinaus sehen es, im Einklang mit Nabatchi & Farrar (2011), viele der Bürgermeister*innen als ihre Pflicht und einen Teil ihres Berufs, bei Bürger*innenbeteiligungsverfahren teilzunehmen. Dies führt uns zurück zum eingangs erwähnten Zusammenspiel der verschiedenen Gründe: In vielen Fällen wird eine Zeitknappheit als Hauptgrund und als erste Nennung erwähnt, während sich weitere interne Gründe zumeist erst im Laufe des Gesprächs offenbaren. Möglicherweise sind Zeitgründe für die Bürgermeister*innen eine leicht verfügbare Option, ihr Fernbleiben zu entschuldigen. Auch hier lässt sich wieder ein Spannungsfeld erkennen: Eine Bürger*innenbeteiligung wird demokratiepolitisch als wichtig bezeichnet, jedoch ist eine Teilnahme von den zuvor beschriebenen Voraussetzungen, den vorhandenen Ressourcen und den persönlichen Vorlieben abhängig.

Verfahrensbezogene Gründe

Die genannten verfahrensbezogenen Gründe sind gezeichnet von dem Einfluss der Corona-Pandemie auf die Projektorganisation. Nachdem ab dem Frühjahr 2020 die Treffen online abgehalten wurden, geben einige Bürgermeister*innen an, dass ihnen der persönliche Kontakt als Motivationsfaktor fehlen würde. Die Interaktion mit den Teilnehmer*innen und Netzwerken wird von Bürgermeister*innen als Nutzen von Bürger*innenbeteiligungsverfahren gesehen (Nabatchi & Farrar, 2011). Weitere Faktoren, welche in Bezug auf die Rahmenbedingungen der Treffen als negativ wahrgenommen werden, sind lange Veranstaltungen, eine trockene Moderation und zu große Gruppen. Durch den transdisziplinären Zugang kann es sein, dass vermehrt Methoden und Einsichten präsentiert werden. Dies kann sich jedoch negativ auf die Teilnahmemotivation der Bürgermeister*innen auswirken, wenn es zu lange andauert. Grundsätzlich geben alle außer zwei Bürgermeister*innen an, dass die Informationen zu den Treffen, inhaltlich und organisatorisch vorhanden waren. Somit ist fehlendes Wissen über die Termine kein ausschlaggebender verfahrensbezogener Grund für eine Nichtteilnahme.

9 SCHLUSSFOLGERUNGEN UND AUSBLICK

In dieser Arbeit geht es darum dazu beizutragen, die Bürgermeister*innen in Verbindung mit traditionellen und innovativen Formen der Bürger*innenbeteiligung besser zu verstehen. Durch aktuelle Herausforderungen neuer Größenordnungen ändern sich die Anforderungen an die Politiker*innen, auch auf der lokalen Ebene. Dies manifestierte sich in innovativen Formen der Kooperation als Lösungsansatz, einerseits mit den Bürger*innen, andererseits innerhalb einer Region. Die Bürgermeister*innen beziehen Bürger*innenbeteiligung zu einem Großteil noch auf traditionelle Formen: Angebote der Gemeinde, um die Bürger*innen in der Form einzubinden, dass sie einen gewissen Bereich gestalten können oder Inputs geben können. Dieses Verständnis ist auf den Sprossen der Leiter der Partizipation zwischen Beruhigung und Partnerschaft einzuordnen: Eine Mitwirkung der Bürger*innen in dieser Form unterstützen sie und in gewissen Bereichen oder Detailfragen setzen sie die Inputs auch um. Dabei ist es den Bürgermeister*innen wichtig, dass gewisse Voraussetzungen erfüllt werden: Klare Rahmenbedingungen innerhalb derer etwas gestaltet werden kann, eine umsetzbare Zielsetzung und genügend vorhandenes (Fach)wissen der Teilnehmenden. Neue Ansätze, bei denen der Fokus auf dem Prozess an sich liegt und der Generierung von Wissen und Kapazitäten, sind scheinbar erst weniger im operativen ‚Alltagsgeschäft‘ der Gemeinde und der Bürgermeister*innen angekommen. Ein weiteres Verständnis von Bürger*innenbeteiligung ist auch die direkte Kommunikation mit den Bürger*innen, wodurch sie ebenso einen Eindruck für die Meinung der Bevölkerung bekommen können. Das Rollenverständnis der Bürgermeister*innen im Rahmen von Bürger*innenbeteiligungsverfahren und Teamarbeiten kann als differenziert beschrieben werden: Einige sehen sich als Bürgermeister*innen klar in der lenkenden Rolle, andere sehen sich auch als Bürger*in, halten sich zurück und beobachten. Die letzte Gruppe passt ihre Rolle an die wahrgenommenen Anforderungen und den Rahmenbedingungen eines Prozesses an.

Der Zukunftsrat im Projekt RLC 2040 bringt eine langfristige Perspektive und einen Fokus auf die Regionsebene mit sich, all dies bezeichnen die Bürgermeister*innen als einen wertvollen Input. Auch die Verbesserung der regionalen Kooperation und die Einführung einer regionalen Struktur, welche Bereichen wie die Raumplanung regulieren könnte, sehen die meisten als sinnvoll. Dem steht jedoch gegenüber, dass die finale Entscheidung und Umsetzung, ihres Erfassens nach, bei den Gemeinden verbleiben sollte. Ihre Rolle im Zukunftsrat sehen die meisten darin, die Rahmenbedingungen vorzugeben, den Prozess bei wichtigen Entscheidungen lenken zu können und die Ergebnisse für eine Umsetzung zu evaluieren. Die Langfristigkeit und der Bezug auf die regionale Ebene können auch Gründe sein, welche sie von einer Teilnahme bei den Treffen abhalten: Einerseits werden die zeitnahen Themen in der Gemeinde als am wichtigsten angesehen und es identifizieren sich manche Randgemeinden nicht wirklich mit der Region. Andererseits zeigen sich Zweifel daran, dass regionale Abmachungen von den anderen Gemeinden eingehalten werden. Zu lange Vorträge, das Gefühl, dass der Prozess träge ist und aus ihrer Perspektive der Fortschritt fehlt, beeinflussen ebenfalls die Teilnahmewilligkeit. Die internen Gründe für eine Nichtteilnahme hängen damit zusammen, ob die Bürgermeister*innen den Prozess für sich und für die Gemeinde als relevant ansehen, ob sie ihn für umsetzbar halten und, ob sie das Gefühl haben, dass eine Repräsentativität besteht. Für die meisten Bürgermeister*innen ist jedoch eine Zeitknappheit der Auslöser für eine Nichtteilnahme, was im Angesicht der durchschnittlich hohen Arbeitslast auch für viele zutreffen kann. Dieser Grund kann jedoch auch vorgeschoben werden, wenn durch andere interne oder verfahrensbezogene Gründe keine Motivation für eine Teilnahme besteht. In weiterer Folge wird auf drei „lessons learned“, welche sich im Rahmen dieser Arbeit ergeben haben und mögliche weiterführende Fragestellungen eingegangen.

„Vorsichtige“ Bürgermeister*innen

Der Großteil der Bürgermeister*innen sieht eine Bürger*innenbeteiligung auf der lokalen, wie auf der regionalen Ebene mit Vorteilen und Potenzialen, mit einem Nutzen verbunden. Jedoch zeigen die vielen Voraussetzungen, welche sie dafür als nötig sehen, dass auch Risiken und Kosten damit assoziiert werden, welche minimiert werden müssen. Dies wird mit folgenden Mitteln versucht: Auf der lokalen Ebene setzen sie klare Vorgaben, innerhalb derer etwas bearbeitet werden kann und in vielen Fällen behalten sie sich das Recht der finalen Entscheidung auf ihrer Seite. Bei Bürger*innenbeteiligungsverfahren lenken und moderieren sie den Prozess oder beobachten und unterstützen dort, wo sie es für nötig ansehen. Auf der regionalen Ebene wollen sie die Rahmenbedingungen gestalten und bei wichtigen Entscheidungen, sowie der finalen Umsetzung die Verantwortung übernehmen.

Bürger*innenbeteiligung als Machtkonkurrenz

Mit dem Ziel die Risiken zu minimieren, behalten sich die meisten Bürgermeister*innen das Vorrecht auf, Bürgerbeteiligungsprozesse an mehreren Stellschrauben zu beeinflussen. Dementsprechend sehen sie es als problematisch, wenn es darum geht, ihre Entscheidungsmacht mit anderen Institutionen oder Akteur*innen zu teilen, besonders wenn die eigene Gemeinde mit betroffen ist. Dies ergibt eine mögliche Spannung zwischen innovativen und regionalen Formen der Bürger*innenbeteiligung mit Gemeinden, welche eine Gefahr der Einschränkung ihrer Handlungsmöglichkeiten sehen und sich deswegen von dem Prozess zurückziehen.

Neue Innovative Formen der Bürger*innenbeteiligung und neuer Nutzen

Die Bürgermeister*innen zeigen ein eher traditionelles Verständnis von Bürger*innenbeteiligung, dementsprechend bezieht sich auch der wahrgenommene Nutzen darauf. Auch wenn viele mögliche positive Aspekte des Zukunftsrats genannt werden, wie das Aufzeigen neuer Perspektiven und die Verbesserung der regionalen Zusammenarbeit, übersteigen für einige Bürgermeister*innen die wahrgenommenen Kosten diesen Nutzen und sie nehmen dadurch nicht teil. Dann werden als Gründe dafür angegeben, dass das Alltagsgeschäft in der Gemeinde vorgeht und keine Relevanz des Projekts gesehen wird. Die Bürgermeister*innen geben an, dass es die Möglichkeit geben muss, für sich etwas herauszunehmen, wie kleine Projekte, die sie auf Gemeindeebene umsetzen und sich als Erfolg anrechnen lassen können.

Es ist wichtig festzuhalten, dass die Ergebnisse dieser Arbeit bestimmten Limitationen unterworfen sind: (i) Der Untersuchungsbereich und die Stichprobe mit 17 befragten Bürgermeister*innen sind beschränkt und bilden nicht die gesamte Region ab. Die Ergebnisse lassen sich schwer generalisieren oder auf andere Länder anwenden. Die Bürgermeister*innen zeigen individualistisch eine große Bandbreite an Meinungen und es gibt zu vielen Themen mehrere Blickpunkte; (ii) es besteht durch den qualitativen Ansatz eine Subjektivität bei der Kodierung und Interpretation der Aussagen, wodurch sich möglicherweise der Fokus der Ergebnisse zu dem eines anderen Forschers unterscheiden.

Aus dem Rahmen der Forschung ergeben sich folgende weiterführende Fragestellungen: Im Angesicht der „vorsichtigen“ Bürgermeister*innen: Wie kann ihr Vertrauen in die Bürger*innen gestärkt werden und die Sicherheit vermittelt werden, Bürger*innenbeteiligung offener zu gestalten? In Bezug auf innovative Formen der Bürger*innenbeteiligung und ausgehend davon, dass für sie mehr Nutzen daraus ersichtlich sein muss: Wie kann man den Bürgermeister*innen den zusätzlichen Nutzen, welches ein regionales, innovatives Projekt auch für die einzelne Gemeinde bringt, optimal kommunizieren? Wie kann man im Rahmen eines Projekts mit einem langfristigen Planungshorizont schon möglichst früh konkrete Kleinprojekte ansetzen, welche mit den Bürgermeister*innen umgesetzt werden können? Schließlich in Bezug auf die Kooperation: Wie kann eine Zusammenarbeit auf Augenhöhe erreicht werden? Könnte mehr wahrgenommener Nutzen, dazu führen, dass die Bürgermeister*innen „Ownership“ für das Projekt entwickeln?

Abschließend kann zusammengefasst werden, dass in der lokalen sowie der regionalen Ebene großes Potenzial in der Umsetzung von Projekten steckt, um zusammen mit den Bürger*innen, die zukünftige Entwicklung zu planen und zu gestalten. Diese regionalen, innovativen Formen der Bürger*innenbeteiligung befinden sich im Aufschwung. Auch die Bürgermeister*innen haben ein großes Potenzial, wenn es darum geht, diese Prozesse und die Umsetzung der Ergebnisse zu unterstützen. Momentan wird die Kooperation zwischen Bürgermeister*innen und innovativen Bürger*innenbeteiligungsprojekten noch von einigen Faktoren behindert. Aus den Ergebnissen dieser Arbeit lassen sich mögliche Stellschrauben ableiten, wo man ansetzen könnte, um dies zu verbessern: Auf der einen Seite könnte eine Stärkung des Vertrauens der Bürgermeister*innen in Bürgerbeteiligungsprojekte und in die Beteiligten dazu führen, dass sie ihnen bei der Prozessgestaltung mehr Spielraum lassen und die Ergebnisse wie erarbeitet umgesetzt werden. Von Seiten der Projekte könnte eine gute Kommunikation des möglichen Nutzens für die Bürgermeister*innen und die Gemeinden dazu führen, dass sie nicht als ‚Konkurrenz‘ angesehen werden und motiviert sind, den Prozess mitzutragen. Diese Arbeit soll dazu beitragen, diese Wechselwirkung aus Sicht der Bürgermeister*innen etwas besser zu verstehen, damit Wege gefunden werden können, wie der Prozess an die Bedürfnisse der einzelnen Akteur*innen angepasst werden kann.

10 LITERATURVERZEICHNIS

- Albrechts, L. (2003). Reconstructing decision-making: Planning versus politics. *Planning Theory*, 2(3), 249–268. <https://doi.org/10.1177/147309520323007>
- Anderwald, K. (2021). Gemeindepolitik in Österreich. In *Steiner-Hämmerle K. & Oppitz F. (Hrsg.): Handbuch Gemeindepolitik*. Verlag Österreich. <https://doi.org/10.33196/9783704688538>
- Ansell, C., & Gash, A. (2008). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Ansell, C., & Torfing, J. (2016). *Handbook on Theories of Governance*. Edward Elgar Publishing.
- Arbter, K., Handler, M., Purker, E., Tappeiner, G., & Trattnigg, R. (2005). *Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung. Die Zukunft gemeinsam gestalten*. Österreichische Gesellschaft für Umwelt und Technik.
- Arfina Osman, F. (2005). Implementation Constrained by a Lack of Policy Ownership: Evidence from Bangladesh. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 27(1), 19–36. <https://doi.org/10.1080/23276665.2005.10779297>
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 35(1), 24–34. <https://doi.org/10.1080/01944363.2018.1559388>
- Ayaß, R., & Bergmann, J. (2011). *Qualitative Methoden der Medienforschung*. Verlag für Gesprächsforschung.
- Bäck, H., Heinelt, H., & Magnier, A. (2006). *The European Mayor: Political Leaders in the Changing Context of Local Democracy* (Vol. 148). VS Verlag für Sozialwissenschaften. <https://doi.org/10.1007/978-3-531-90005-6>
- Bammer, G., O'Rourke, M., O'Connell, D., Neuhauser, L., Midgley, G., Klein, J. T., Grigg, N. J., Gadlin, H., Elsum, I. R., Burszty, M., Fulton, E. A., Pohl, C., Smithson, M., Vilsmaier, U., Bergmann, M., Jaeger, J., Merx, F., Vienni Baptista, B., Burgman, M. A., ... Richardson, G. P. (2020). Expertise in research integration and implementation for tackling complex problems: when is it needed, where can it be found and how can it be strengthened? *Palgrave Communications*, 6(1). <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0380-0>
- Benighaus, C., & Renn, O. (2017). *Bürgerbeteiligung: Konzepte und Lösungswege für die Praxis*. Wolfgang Metzner Verlag.
- Bertelsmann Stiftung. (2022). *Bürgerbeteiligung - was ist gemeint?* <https://beteiligungskompass.org/pages/index/about> [Zugriff am 06.07.2022]

- Bliss, F., & Neumann, S. (2008). Participation in International Development Discourse and Practice: “State of the Art” and Challenges. In *Institute for Development and Peace*.
- Bogumil, J. (2001). Neue Formen der Bürgerbeteiligung und kommunalen Entscheidungsprozessen - Kooperative Demokratie auf dem Vormarsch!? In *Vortrag auf der Fachkonferenz: Stadt und Bürger*. Deutscher Städtetag.
- Bogumil, J., & Holtkamp, L. (1999). Bürgerschaftliches Engagement als Herausforderung für die lokale Demokratie. *Perspektiven Des Demokratischen Sozialismus*, 4(3), 17–29.
- Brody, S. D. (2003). Measuring the Effects of Stakeholder Ecosystem Management. *Journal of Planning Education and Research*, 22, 407–419. <https://doi.org/10.1177/0739456X03253022>
- Busch, H., & McCormick, K. (2014). Local power: Exploring the motivations of mayors and key success factors for local municipalities to go 100% renewable energy. *Energy, Sustainability and Society*, 4(1), 1–15. <https://doi.org/10.1186/2192-0567-4-5>
- Cabria, M., Magnier, A., & Pereira, P. (2018). Mayors’ Agendas: Emerging Variations on the Theme of Entrepreneurialism. *Political Leaders and Changing Local Democracy*, 243–272. https://doi.org/10.1007/978-3-319-67410-0_8
- Cheyne, C. (2004). Changing local political leadership: The New Zealand mayor in contemporary local governance. *Political Science*, 56(2), 51–64. <https://doi.org/10.1177/003231870405600207>
- Club of Rome Carnuntum. (n.d.). *Meilensteine am Weg zum Römerland Carnuntum 2040*. <https://www.clubofrome-carnuntum.at/zukunftsbild2040/> [Zugriff am 10.09.2021]
- Collins, K., & Ison, R. (2009). Jumping off Arnstein’s ladder: Social learning as a new policy paradigm for climate change adaptation. *Environmental Policy and Governance*, 19(6), 358–373. <https://doi.org/10.1002/eet.523>
- Connor, D. M. (1988). A new ladder of citizen participation. *National Civic Review*, 77(3), 249–257. <https://doi.org/10.1002/ncr.4100770309>
- Crowley, K., & Head, B. W. (2017). The enduring challenge of ‘wicked problems’: revisiting Rittel and Webber. *Policy Sciences*, 50(4), 539–547. <https://doi.org/10.1007/s11077-017-9302-4>
- Dentoni, D., & Bitzer, V. (2015). The role(s) of universities in dealing with global wicked problems through multi-stakeholder initiatives. *Journal of Cleaner Production*, 106, 68–78. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2014.09.050>
- Dror, M., & Zehavi, A. (2022). Delimiting citizen participation: how Israeli mayors get the most out of the process. *Local Government Studies*, 48(1), 68–86. <https://doi.org/10.1080/03003930.2020.1821663>
- Egner, B. (2017). Aktuelle Reformen lokaler Politik. In *Tausendpfund & Vetter (Hrsg.): Politische Einstellungen von Kommunalpolitikern im Vergleich*. Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Ekardt, F. (2018). Grenzen der Partizipation auf Politik- und Konsumentenebene. In *Handbuch Energiewende und Partizipation* (pp. 453–461). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-09416-4_27
- Fallend, F., Mühlböck, F., & Wolfgruber, A. (2001). Die österreichische Gemeinde. In *F. P. Bildung (Hrsg.): Informationen zur Politischen Bildung, Band 18* (pp. 45–61). Studien-Verlag, Wien/Innsbruck.
- Frankenberger, R., & Buhr, D. (2015). Eine qualitative Studie zu politischen Einstellungen und Beteiligungsorientierungen in ausgewählten Kommunen in Baden-Württemberg. In *Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014*. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-09420-1>
- Fung, A. (2015). Putting the Public Back into Governance: The Challenges of Citizen Participation and Its Future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522. <https://doi.org/10.1111/puar.12361>
- Gaber, J. (2019). Building “A Ladder of Citizen Participation”: Sherry Arnstein, Citizen Participation, and Model Cities. *Journal of the American Planning Association*, 85(3), 188–201. <https://doi.org/10.1080/01944363.2019.1612267>
- Geißel, B. (2008). Zur Evaluation demokratischer Innovationen — die lokale Ebene. *Lokale Politikforschung Heute*, 227–248. https://doi.org/10.1007/978-3-531-91111-3_9
- Geissel, B., & Michels, A. (2018). Patterns of Democracies and Participatory Developments – A Matter of Path Dependency? *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, October. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-31816-5>

- Gerring, J. (2016). *Case Study Research*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781316848593>
- Gerrits, L. (2013). *Punching clouds: An introduction to the complexity of public decision-making*. Isce Publishing.
- Gissendanner, S. (2004). Mayors, governance coalitions, and strategic capacity: Drawing lessons from Germany for theories of urban governance. *Urban Affairs Review*, 40(1), 44–77. <https://doi.org/10.1177/1078087404267188>
- Graversgaard, M., Jacobsen, B. H., Kjeldsen, C., & Dalgaard, T. (2017). Stakeholder engagement and knowledge co-creation in water planning: Can public participation increase cost-effectiveness? *Water (Switzerland)*, 9(3), 1–29. <https://doi.org/10.3390/w9030191>
- Gross, M. (2017). Machtstrukturen in der lokalen Politik. In *Tausendpfund & Vetter (Hrsg.): Politische Einstellungen von Kommunalpolitikern im Vergleich*. Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Gugerell, A. K., Tost, M., Wertichová, B., Berne, S., & Marasmi, C. (2019). *Deliverable 4.4 Civil society's influence on land use practise across Europe*. A H2020 Project Grant Agreement. MINLAND Consortium.
- Gunder, M., Madanipour, A., & Watson, V. (2018). *The Routledge Handbook of Planning Theory* (Issue 1). Routledge. <https://doi.org/10.1080/08111146.2020.1801140>
- Head, B. W. (2019). Forty years of wicked problems literature: forging closer links to policy studies. *Policy and Society*, 38(2), 180–197. <https://doi.org/10.1080/14494035.2018.1488797>
- Heinelt, H., & Magnier, A. (2018). Analyzing governance through local leaders' perceptions: Comparative surveys, academic networks and main results (review article). *Revista Espanola de Ciencia Politica*, 1(46), 157–172. <https://doi.org/10.21308/recp.46.07>
- Hendriks, C. M. (2013). *Elected Representatives and Democratic Innovation: A study of responses to citizens' juries embedded in the NSW Parliament's Public Accounts Committee*. Australian National University.
- Hendriks, C. M., & Lees-Marshment, J. (2018). Political Leaders and Public Engagement: The Hidden World of Informal Elite–Citizen Interaction. *Political Studies*, 67(3), 597–617. <https://doi.org/10.1177/0032321718791370>
- Hielscher, H. (2011). *Betroffen , aber nicht aktiv : Das Phänomen der Nicht-Beteiligung in Deutschland*. Heidelberg University Library. <https://doi.org/https://doi.org/10.11588/heidok.00018740>
- Hlepas, N., Chantzaras, T., & Getimis, P. (2018). Leadership Styles of European Mayors: How Much Have They Changed Over the Past 12 Years? In *Political Leaders and Changing Local Democracy*. https://doi.org/10.1007/978-3-319-67410-0_7
- Horlings, I., & Padt, F. (2013). Leadership for Sustainable Regional Development in Rural Areas: Bridging Personal and Institutional Aspects. *Sustainable Development*, 21(6), 413–424. <https://doi.org/10.1002/sd.526>
- Ianniello, M., Iacuzzi, S., Fedele, P., & Brusati, L. (2019). Obstacles and solutions on the ladder of citizen participation: a systematic review. *Public Management Review*, 21(1), 21–46. <https://doi.org/10.1080/14719037.2018.1438499>
- John, P., & Cole, A. (1999). Political Leadership in the New Urban Governance: Britain and France Compared. *Local Government Studies*, 25(4), 98–115. <https://doi.org/10.1080/03003939908433969>
- Kaase, M. (2000). Politische Beteiligung/Politische Partizipation. In *Andersen, U. & Woyke, W. (Hrsg.): Handwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland* (pp. 473–478). VS Verlag für Sozialwissenschaften. https://doi.org/10.1007/978-3-322-93232-7_105
- Kasper, C., & Wineroither, D. (2013). Leadership in der Gemeinde. In *Steiner-Hämmerle K. & Oppitz F. (Hrsg.): Handbuch Gemeindepolitik*. Verlag Österreich.
- Kersting, N., & Schneider, S. H. (2016). Neue Machtansprüche in der Kommunalpolitik: Die Einstellungen von Ratsmitgliedern zu Bürgerbeteiligung. *Zeitschrift Fur Vergleichende Politikwissenschaft*, 10(3–4), 311–339. <https://doi.org/10.1007/s12286-016-0308-7>
- Kim, S., & Schachter, H. (2013). Citizen participation in the budget process and local government accountability: Case studies of organizational learning from the United States and South Korea. *Public Performance and Management Review*, 36(3), 456–471. <https://doi.org/10.2753/PMR1530-9576360304>

- King, C. S., Feltey, K. M., & Susel, B. O. (1998). The Question of Participation: Toward Authentic Public Participation in Public Administration. *Public Administration Review*, 58(4), 317. <https://doi.org/10.2307/977561>
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2000). Politicians and interactive decision making: Institutional spoilsports or playmakers. *Public Administration*, 78(2), 365–387. <https://doi.org/10.1111/1467-9299.00210>
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. F. M. (2015). Governance Networks in the Public Sector. In *Governance Networks in the Public Sector* (Issue May). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315887098>
- Koprić, I., Hlynsdóttir, E. M., Džinić, J., & Borghetto, E. (2018). Institutional Environments and Mayors' Role Perceptions. *Political Leaders and Changing Local Democracy*, 149–172. https://doi.org/10.1007/978-3-319-67410-0_5
- Kuckartz, U. (2016). Transkriptionsregeln und Transkription. In Kuckartz, U. (Hrsg.): *Qualitative Inhaltsanalyse: Methoden, Praxis, Computerunterstützung* (4th ed., pp. 166–169). Juventa Verlag.
- Kuhn, Y. (2011). Legitimationsprobleme direkter Partizipation–Wie kann Bürgerbeteiligung die Demokratie verbessern? *Politische Psychologie*, 1(1), 67–82.
- Mannberg, M., & Wihlborg, E. (2008). Communicative planning - Friend or foe? Obstacle and opportunities for implementing sustainable development locally. *Sustainable Development*, 16(1), 35–43. <https://doi.org/10.1002/sd.325>
- Margerum, R. D. (2001). Organizational commitment to integrated and collaborative management: Matching strategies to constraints. *Environmental Management*, 28(4), 421–431. <https://doi.org/10.1007/s002670010234>
- Massarrat, M. (2003). Demokratisierung der Demokratie Zivilgesellschaft. Non Governmental Organizations. Governance. In Massarrat, M.; Rolf, Uwe.; Wenzel H.J. (Hrsg.): *Bilanz nach den Weltgipfeln: Rio de Janeiro 1992 und Johannesburg 2002 und Perspektiven für Umwelt und Entwicklung*. Universität Osnabrück.
- Matschek, M. (2011). *Interkommunale Zusammenarbeit* (02/2011). Manz Verlag Wien.
- Mayring, P., & Brunner, E. (2009). Qualitative Inhaltsanalyse. *Qualitative Marktforschung*, 669–680. https://doi.org/10.1007/978-3-8349-9441-7_42
- McKenna, D. (2012). Local politicians' attitudes towards participatory initiatives: A bulpittian perspective. *Public Money and Management*, 32(2), 103–110. <https://doi.org/10.1080/09540962.2012.656012>
- Melcher, R. (2017). Wahrnehmung lokaler Handlungsspielräume im Mehrebenensystem. In Tausendpfund & Vetter (Hrsg.): *Politische Einstellungen von Kommunalpolitikern im Vergleich* (pp. 35–79). Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Miraftab, F. (2004). Invited and Invented Spaces of Participation: Neoliberal Citizenship and Feminists' Expanded Notion of Politics. *Wagadu*, 1, 1–7.
- Mouritzen, P.-E., & Svava, J. (2002). *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*. University of Pittsburgh Press.
- Moynihan, D. P. (2003). Normative and Instrumental Perspectives on Public Participation: Citizen Summits in Washington, D.C. *American Review of Public Administration*, 33(2), 164–188. <https://doi.org/10.1177/0275074003251379>
- Nabatchi, T., & Farrar, C. (2011). *Bridging the gap between the public and public officials: What do public officials want and need to know about public deliberation*. Deliberative Democracy Consortium.
- Nanz, P., & Fritsche, M. (2012). *Handbuch Bürgerbeteiligung: Verfahren und Akteure, Chancen und Grenzen*. Bundeszentrale für politische Bildung.
- OECD. (2020). *Innovative Citizen Participation and New Democratic Institutions*. OECD. <https://doi.org/10.1787/339306da-en>
- Oppitz, F. (2013). Die Gemeinde: Organisation und Aufgaben aus rechtlicher Sicht. In Steiner-Hämmerle K. & Oppitz F. (Hrsg): *Handbuch Gemeindepolitik*. Verlag Österreich.
- Paust, A. (2016). *Grundlagen der Bürgerbeteiligung. Materialsammlung für die Allianz Vielfältige Demokratie*. Unveröffentlichtes Manuskript. Bertelsmann Stiftung.

- Penker, M. (2019). *Selbstermächtigung, Selbstorganisation und regionale Transformationen In der Modellregion Römerland Carnuntum*. Projektantrag. Universität für Bodenkultur Wien.
- Peters, B. G. (2017). What is so wicked about wicked problems? A conceptual analysis and a research program. *Policy and Society*, 36(3), 385–396. <https://doi.org/10.1080/14494035.2017.1361633>
- Pütz, M. (2004). *Regional Governance: Theoretisch-konzeptionelle Grundlagen und eine Analyse nachhaltiger Siedlungsentwicklung in der Metropolregion München*. Oekom-Verlag.
- Rami, A. A. ., Abdullah, R., & Simin, M. H. A. (2017). Influence of Leadership in Rural Community Development in the State of Terengganu, Malaysia. *Ajps*, 3(1), 47–52.
- Reed, M. S., Vella, S., Challies, E., de Vente, J., Frewer, L., Hohenwallner-Ries, D., Huber, T., Neumann, R. K., Oughton, E. A., Sidoli del Ceno, J., & van Delden, H. (2018). A theory of participation: what makes stakeholder and public engagement in environmental management work? *Restoration Ecology*, 26(August), S7–S17. <https://doi.org/10.1111/rec.12541>
- Renn, O. (2011). Einführungsvortrag: Bürgerbeteiligung – Aktueller Forschungsstand und Folgerungen für die praktische Umsetzung. In *Hilpert, Jörg (Hrsg.): Nutzen und Risiken öffentlicher Großprojekte: Bürgerbeteiligung als Voraussetzung für eine größere gesellschaftliche Akzeptanz. In: Stuttgarter Beiträge zur Risiko- und Nachhaltigkeitsforschung*.
- REV Römerland Carnuntum. (2021). *Römerland Carnuntum*. https://www.roemerland-carnuntum.at/Roemerland_Carnuntum [Zugriff am 10.09.2021]
- Reynaert, H., Heinelt, H., Magnier, A., & Cabria, M. (2018). Conclusion. In *Political Leaders and Changing Local Democracy* (pp. 447–455). Springer International Publishing. https://doi.org/10.1007/978-3-319-67410-0_15
- Rigolot, C. (2020). Transdisciplinarity as a discipline and a way of being: complementarities and creative tensions. *Humanities and Social Sciences Communications*, 7(1), 1–5. <https://doi.org/10.1057/s41599-020-00598-5>
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a General Theory of Planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169.
- Rohr, J., Ehlert, H., Möller, B., Hörster, S., & Hoppe, M. (2017). *Impulse zur Bürgerbeteiligung vor allem unter Inklusionsaspekten - empirische Befragungen, dialogische Auswertungen, Synthese praxistauglicher Empfehlungen zu Beteiligungsprozessen*. Institut für Partizipatives Gestalten.
- Rosen, J., & Painter, G. (2019). From Citizen Control to Co-Production: Moving Beyond a Linear Conception of Citizen Participation. *Journal of the American Planning Association*, 85(3), 335–347. <https://doi.org/10.1080/01944363.2019.1618727>
- Rosenberger, S., & Stadlmaier, J. (2014). Partizipation in Österreich. In *Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden* (Issue January 2014, pp. 454–488). Bertelsmann Stiftung.
- Sager, T. (2018). Communicative Planning. In *Gunder et al. (Hrsg.): The Routledge Handbook of Planning Theory* (pp. 93–104). Routledge.
- Sager, T. Ø. (2012). *Reviving Critical Planning Theory*. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203104187>
- Sancino, A., Carli, G., & Giacomini, D. (2022). Relational leadership in local governance: the engagement of mayors with citizens, public managers and politicians. *Public Management Review*, 00(00), 1–25. <https://doi.org/10.1080/14719037.2022.2039274>
- Schauppenlehner-Kloyber, E., Gugerell, K., Radinger-Peer, V., Dumke, H., Youssef, D., Dillinger, T., Fischer, C., & Penker, M. (2020). Selbstermächtigung und Selbstorganisation als Schlüssel für nachhaltige Lern- und Transformationsprozesse in der Region Römerland Carnuntum. In *SHAPING URBAN CHANGE–Livable City Regions for the 21st Century. Proceedings of REAL CORP 2020, 25th International Conference on Urban Development, Regional Planning and Information Society* (pp. 721-730). CORP–Competence Center of Urban and Regional Planning.
- Schoch, K. (2016). Case study research. In *Burkholder G. J. (Hrsg.): The Scholar-Practitioner's Guide to Research Design* (pp. 227–241). SAGE Publications.
- Scholz, R. W., & Steiner, G. (2015). Transdisciplinarity at the crossroads. *Sustainability Science*, 10(4), 521–526. <https://doi.org/10.1007/s11625-015-0338-0>

- Schreier, M. (2014). Varianten qualitativer Inhaltsanalyse: ein Wegweiser im Dickicht der Begrifflichkeiten. *Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research*, 15(1), 27. <https://doi.org/10.17169/fqs-15.1.2043>
- Seher, W., & Grossauer, F. (2020). Regional Governance in der Raumentwicklung. In *Stöglehner G. (Hrsg.): Grundlagen der Raumplanung 2*. Facultas Universitätsverlag.
- Springer, A., Walkowiak, K., & Bernaciak, A. (2020). Leadership styles of rural leaders in the context of sustainable development requirements: A case study of commune mayors in the greater Poland Province, Poland. *Sustainability (Switzerland)*, 12(7). <https://doi.org/10.3390/su12072676>
- Stark, T. (2019). *Demokratische Bürgerbeteiligung außerhalb des Wahllokals: Umbrüche in der politischen Partizipation seit den 1970er-Jahren* (1st ed.). Springer Fachmedien. <http://link.springer.com/10.1007/978-3-658-24616-7>
- Statistik Austria. (2021). *Gemeindeverzeichnis Stand 1.1.2021*. Statistik Austria.
- Statistik Austria. (2022). *Ein Blick auf die Gemeinde*. Statistik Austria. <https://www.statistik.at/blickgem/index> [Zugriff am 06.07.2022]
- Steyvers, K., & Medir, L. (2018). From the Few Are Still Chosen the Few? Continuity and Change in the Social Background of European Mayors. *Political Leaders and Changing Local Democracy*, 79–108. https://doi.org/10.1007/978-3-319-67410-0_3
- Steyvers, K., Reynaert, H., de Ceuninck, K., & Valcke, T. (2006). Mayors in governance: Heading for efficiency and democracy? The Belgian case. *Local Government Studies*, 32(4), 429–445. <https://doi.org/10.1080/03003930600792997>
- Tausendpfund, M., & Vetter, A. (2017). Politische Einstellungen von Kommunalpolitikern im Vergleich. In *Politische Einstellungen von Kommunalpolitikern im Vergleich*. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-16398-3>
- Thielsch, M. T., Lenzner, T., & Melles, T. (2012). Wie gestalte ich gute Items und Interviewfragen? In *Praxis der Wirtschaftspsychologie II. Themen und Fallbeispiele für Studium und Anwendung*.
- Torfing, J., & Ansell, C. (2017). Strengthening political leadership and policy innovation through the expansion of collaborative forms of governance. *Public Management Review*, 19(1), 37–54. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1200662>
- Tritter, J. Q., & McCallum, A. (2006). The snakes and ladders of user involvement: Moving beyond Arnstein. *Health Policy*, 76(2), 156–168. <https://doi.org/10.1016/j.healthpol.2005.05.008>
- Turnhout, E., Metze, T., Wyborn, C., Klenk, N., & Louder, E. (2020). The politics of co-production: participation, power, and transformation. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 42, 15–21. <https://doi.org/10.1016/j.cosust.2019.11.009>
- Unterhuber, P. (2019). *Bürgermeisterinnen und Bürgermeister*. Präsentation Pressekonferenz. Demox Research.
- Vetter, A. (2008). Lokale Bürgerbeteiligung: Ein wichtiges Thema mit offenen Fragen. In *Vetter A., 2008 (Hrsg.): Erfolgsbedingungen lokaler Bürgerbeteiligung*. VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Vetter, A. (2017). Beteiligungskulturen und Bürgerbeteiligung. In *Tausendpfund & Vetter (Hrsg.): Politische Einstellungen von Kommunalpolitikern im Vergleich*. Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Vetter, A., Heinelt, H., & Rose, L. E. (2018). Mayors' Notions of Local Democracy. In *Political Leaders and Changing Local Democracy*. https://doi.org/10.1007/978-3-319-67410-0_6
- Vetter, A., Klages, H., & Ulmer, F. (2013). Bürgerbeteiligung braucht Verstetigung und Verlässlichkeit: Gestaltungselemente einer dauerhaften und systematischen Bürgerbeteiligung in Städten und Gemeinden. *Dms – Der Moderne Staat – Zeitschrift Für Public Policy, Recht Und Management*, 6(1–2013), 253–271. <https://doi.org/10.3224/dms.v6i1.15>
- Vogt, S., & Werner, M. (2014). *Forschen mit Leitfadeninterviews und qualitativer Inhaltsanalyse*. Fachhochschule Köln.
- Yetano, A., Royo, S., & Acerete, B. (2010). What is driving the increasing presence of citizen participation initiatives? *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(5), 783–802. <https://doi.org/10.1068/c09110>

11 ABBILDUNGS- UND TABELLENVERZEICHNIS

Abbildung 1: Anzahl deliberativer Prozesse in europäischen Mitgliedsstaaten 1986-2019 (OECD, 2020, 20).	1
Abbildung 2: A ladder of citizen participation (Arnstein, 1969,2).	7
Abbildung 3: Levels of (Non-)Participation and conflict (Gugerell et al., 2019, 10).....	10
Abbildung 4: Leadership styles typology (Hlepas et al., 2018, 216).	16
Abbildung 5: Leader Region Römerland Carnuntum (REV Römerland Carnuntum, 2021).	21
Abbildung 6: Die österreichischen Gemeinden (Statistik Austria, 2022)	22
Abbildung 7: Ablaufschema des Zukunftsrats (Penker, 2019, 16).....	26
Abbildung 8: Visualisierung der Vision Römerland Carnuntum 2040 (Club of Rome Carnuntum, 2022).	26
Abbildung 9: Beispiel für die Kodierung des Texts mit <i>Atlas.ti</i> (Eigene Darstellung).	32
Abbildung 10: Beispiel des Kategoriensystems (Eigene Darstellung).....	33
Abbildung 11: Zuordnung der Bürgermeister*innen auf der Leiter der Partizipation nach Arnstein (1969) (Eigene Darstellung).....	40
Tabelle 1: Beispiele für die iterative Anpassung des Interviewleitfadens (Eigene Darstellung).....	29
Tabelle 2: Beispiele der Kodierung in Bezug auf die Stufen der Partizipation (Eigene Darstellung).	35
Tabelle 3: Merkmale für die Kodierung nach den Stufen der Partizipation (Eigene Darstellung in Anlehnung an Arnstein 1969).....	35

