

Tamara Ehs

Lobbying für alle?

Fallstudie zu partizipativer Demokratie am Beispiel Wohnrechtskonvent

(Executive Summary)

Im April 2019 startete das Projekt Wohnrechtskonvent 2019/2020, eine Bürgerbeteiligungsinitiative des Vereins *Forum Wohn-Bau-Politik* mit dem Ziel, dem österreichischen Gesetzgeber ein Weißbuch für ein neues Wohnrecht vorzulegen. Nach Jahrzehnten der Reformblockade sollte ein partizipativ-deliberativer On- und Offline-Prozess, in dem Expert*innen gemeinsam mit Bürger*innen arbeiten, den Durchbruch für ein zusammenfassendes zeitgemäßes Bundeswohnrechtsgesetz bringen.

Die Stärkung der Demokratie durch neue Formen der direkten Beteiligung von Bürger*innen wird in der Politikwissenschaft wie auch unter den politischen Akteuren sowie in der Zivilgesellschaft seit einigen Jahren intensiv diskutiert. Zum einen wuchs die Skepsis gegenüber traditionellen Instrumenten der direkten Demokratie, weil vor allem definitive Ja-Nein-Referenden der bestehenden politischen Komplexität nicht gerecht würden, sondern gesellschaftliche Polarisierung verstärkten und dem Populismus Vorschub leisteten. Zum anderen sinkt in vielen europäischen Ländern das Vertrauen in die Institutionen der repräsentativen Demokratie, begleitet von einem stetigen Rückgang der Wahlbeteiligung.

Im Aufwind befinden sich hingegen Versuche, deliberative Verfahren für politische Entscheidungsprozesse einzusetzen. Dazu zählen verschiedene Methoden der On- und Offline-Beteiligung und des demokratischen Crowdsourcings oder sogar gänzlich neue Institutionen wie Bürgerräte. In diese Reihe stellt sich auch das Projekt Wohnrechtskonvent 2019/2020.

Als Träger tritt der gemeinnützige Verein Forum Wohn Bau Politik auf, der 2015 vom ehemaligen Wohnbau-Unternehmer Jörg Wippl gegründet wurde. Geschäftsführende Obfrau ist Barbara Ruhmann. Konzeptionell und operativ wird das Projekt vom Beratungsunternehmen *Kovar & Partners* begleitet, das seit einigen Jahren Erfahrung in der Organisation und Durchführung von Beteiligungsprozessen besitzt.

Das Prozessdesign für den Wohnrechtskonvent sah vier deliberative Phasen innerhalb von zehn Monaten vor, wobei der

Tamara Ehs/Kurzfassung_Wohnrecht_Fallstudie_Ehs_20200414.docx/14.04.20/1

Zeitplan im Hinblick auf veränderte Rahmenbedingungen mehrmals adaptiert wurde:

1. Online-Diskussion unter Expert*innen
2. Online-Diskussion unter der allgemeinen Bevölkerung
3. Bürger*innenkonvent
4. Öffentliche (Online-)Diskussion der Ergebnisse des Bürger*innenkonvents

Nach jeder der vier Phasen sollten die Ergebnisse als schriftlicher Bericht festgehalten werden, der dann die Grundlage für die jeweils nächsten Phase bildet.

Vor Projektstart wurden Ziele und Prozessdesign den Baupolitiker*innen aller damals im Nationalrat und Bundesrat vertretenen Parteien präsentiert. Im Mai 2019 startete die nicht-öffentliche Online-Diskussion unter 35 vom Projektteam ausgewählten und namentlich eingeladenen Expert*innen, die rund 300 Beiträge oder Kommentare lieferten. Als Ergebnis wurden zehn in eine Reform des Wohnrechts einzubeziehende Handlungsfelder identifiziert.

Diese bildeten die Grundlage für Phase 2, die nun gesamtöffentlich zugängliche Diskussion, die abermals online von 22. Juni bis 8. Oktober 2019 geführt wurde. An diesem Abschnitt beteiligten sich 103 Personen, die insgesamt 304 Beiträge lieferten. Nach Auswertung und thematischer Gliederung dieser Diskussionsbeiträge wurde in einer Runde mit 4 Expert*innen eine Prioritätenreihung vorgenommen und entschieden, dass folgende drei Themenbereiche vordringlichen politischen Reformbedarf aufweisen:

1. Boden/Raumordnung/Siedlungspolitik
2. Mieten
3. Wohnen & Klimaschutz

Dieser Gliederung folgend, wurden die Ergebnisse der zweiten Phase im Bericht *Agenda für ein neues Wohnrecht* zusammengefasst.

Noch während der laufenden öffentlichen Online-Konsultation wurde der Zeitplan adaptiert, als infolge der sogenannten Ibiza-Affaire die Regierung abgelöst und für den Herbst 2019 Nationalratswahlen anberaumt wurden. Ein Bürger*innenkonvent im unmittelbaren Umfeld einer Wahl wurde als ungünstig eingestuft, der Konvent daher auf 2020 verschoben.

Zum vorliegenden Zeitpunkt gibt es keine definitive Entscheidung über den Termin als auch über den detaillierten Ablauf des Konvents. Die ursprüngliche Planung – die aber im Laufe des Projekts noch adaptiert werden sollte – sah vor, dass nach Aufrufen über soziale Medien und österreichische Zeitungen 30 Bürger*innen aus den Anmeldungen ausgewählt werden, und zwar nach Maßgabe vorgegebener Kriterien (aus jedem Bundesland annähernd

proportional zur jeweiligen Bevölkerungszahl; gleich viele Frauen wie Männer, Mindestalter von 18 Jahren mit einer möglichst guten Verteilung nach Altersgruppen). Darüber hinaus wurde überlegt, wohnrechtliche Kriterien anzulegen, wie etwa die Wohnform (Miete, Eigentum, genossenschaftlicher und kommunaler Wohnbau; Wohnung oder Einzelhaus) für eine Stratifizierung heranzuziehen. Als Ausschlusskriterium für eine Teilnahme am Bürgerkonvent wurde eine aktuelle oder frühere essentielle politische Funktion definiert, beispielsweise öffentliche Mandatsträger*innen, Funktionär*innen der Sozialpartnerschaft, Interessenvertreter*innen, zudem Journalist*innen, Wohnrechtsexpert*innen und Personen mit besonderen Fachkunde.

Zusätzlich sollten 20 Expert*innen aus dem Pool der Expert*innen von Phase 1 am Bürgerkonvent teilnehmen, die aber nur beratende Funktion haben und bei allfälligen Abstimmungen kein Stimmrecht haben sollten.

An den Bürgerkonvent solle sich eine neuerliche gesamtöffentlich zugängliche Online-Konsultation schließen, deren Ergebnis dann in ein Weißbuch münden – das eigentliche Endergebnis der gesamten Projekts. Dieses Weißbuch soll den politischen Entscheidungsträger*innen vorgelegt werden.

Schon im Verlauf zwischen April 2019 und April 2020 gelang den Betreiber*innen eine enge Anbindung an die mit dem Thema Wohnbau befassten Politiker*innen aller im National- und Bundesrat vertretenen Parteien. So nahmen im Juli 2019 die Wohnbausprecher*innen von ÖVP, SPÖ, FPÖ, Grünen, NEOS und JETZT an einer Podiumsdiskussion über die Ergebnisse der Phase 1 teil. Zum Jahreswechsel 2019/2020 fanden die Anliegen des Wohnrechtskonvents Eingang ins neue Regierungsprogramm, insbesondere das Ziel, die Zivilgesellschaft in partizipativer Form bei der Ausarbeitung eines neuen Wohnrechts einzubeziehen. Das Partizipationsprojekt Wohnrechtskonvent hatte dadurch einen ersten großen Erfolg erzielt, indem es sowohl Inhalt als auch Form der eigenen Bemühungen von den Regierungsparteien durch Übernahme bestätigt sah.

Da zum jetzigen Zeitpunkt (Mai 2020) aufgrund der CoVid19-Maßnahmen nicht absehbar ist, wann wieder Zusammenkünfte von Menschen möglich sein werden, läuft die Diskussion einstweilen online weiter. In zusätzlichen Expertenrunden können so offene Fragen in den drei Kernthemen Boden, Mieten und Klimaschutz konkretisiert werden, um später für den Bürgerkonvent evidenzbasierte Optionen zu bieten.

Aus der Sicht der Prozesskritik muss vor allem die Auswahl der Teilnehmer*innen kritisch betrachtet werden. Bei Online-Partizipationsverfahren sind formal höhergebildete und politisch

aktive Bürger*innen sowie Organisationen typischerweise überrepräsentiert. Vor allem fehlt bei reinen Online-Verfahren die persönliche Ansprache, die sonst passive Bürger*innen zur Teilnahme bewegen und inhaltliche Verständnisfragen klären kann. Vor diesem Problem stand auch die Online-Konsultation des Forums Wohn- Bau-Politik.

Beim geplanten Bürgerkonvent taucht das Problem ein weiteres Mal auf, denn bei einem Aufruf zur Teilnahme vorwiegend über soziale Medien und Mundpropaganda muss von deutlichen sozio-ökonomische Ungleichheiten bei der Zusammensetzung ausgegangen werden. Um diesem Ungleichgewicht zu begegnen, setzt die partizipativ-deliberative Demokratie in jüngster Zeit vermehrt auf Losverfahren, bei dem die Teilnehmer*innen durch stratifizierte Zufallsauswahl ermittelt werden.

Die Auswahl und Einbeziehung der Expert*innen stellt ebenfalls eine Herausforderung dar, mit der viele innovative Formen einer partizipativen Demokratie konfrontiert sind. Zum einen herrscht auf Seiten von Personen, die sich seit vielen Jahren (oft sogar hauptberuflich) mit einer Materie befassen, große Skepsis gegenüber der Idee, Laien zu ebendieser Materie zu befragen. Zum zweiten gilt gerade für das Politikfeld „Wohnen“, dass sich bei allen, die schon lang dort tätig sind, verfestigte Positionen entlang ideologischer Grenzlinien ausgebildet haben.

Solche Blockbildungen zu überwinden und aufzulösen, war von Anfang an eines der ausdrücklichen Ziele des Projekts Wohnkonvent 2019/2020. Nach dieser Auffassung sind Beteiligungsverfahren wie das vorliegende eine Art „Lobbying für alle“: Zur üblichen Gesetzaushandlung durch die Parteien, Vorfeld- und Expertenorganisationen sowie die Sozialpartner und privatwirtschaftliche Lobbyist*innen sollten sich nicht-organisierte Bürger*innen gesellen.

Auch in dieser Hinsicht ist es jedenfalls ein Erfolg, dass im Regierungsprogramm von 2020 nicht mehr „die ewig wortgleichen Absätze“ (so eine Kritik von Jörg Wippel in seinem Beitrag im Bericht *Agenda für ein neues Wohnrecht*) zum Thema Wohnen stehen, sondern ein Reformprozess beschrieben ist, der sich am Design des Wohnrechtskonvents orientiert.

Im Normalfall stellt es für zivilgesellschaftliche Initiativen ein Problem dar, die nötige Anbindung an die offizielle Politik zu finden. Ohne eine solche laufen mühsam erarbeitete Ergebnisse oft ins Leere. Beim Wohnrechtskonvent bestanden von Beginn an persönliche Verbindungen zu relevanten Vertreter*innen der Politik, diese wurden zudem – wie bereits beschrieben – schon früh aktiv einbezogen. Eine Zusage oder gar einen Auftrag des österreichischen Parlaments, die Ergebnisse des

Wohnrechtskonvents beachten zu wollen, gab es hingegen nicht. Das Ziel war deshalb, ein Weißbuch zu verfassen und dem Nationalratspräsidenten zu übergeben. Somit findet das Projekt bislang planmäßig im außerparlamentarischen Raum statt. Die Möglichkeit, den vierphasigen Prozess beispielsweise um eine parlamentarische Bürgerinitiative zu ergänzen und dadurch eine offizielle Verbindung mit dem Parlament herzustellen, wurde nicht wahrgenommen.

Das Projekt Wohnrechtskonvent zeigte bislang große Flexibilität bei der Nachjustierung des Prozessdesigns. Das gewonnene Know-how in Hinblick auf formale Abläufe oder mit Bedacht auf die Herausforderung der Reproduktion sozialer Ungleichheiten aufgrund von Beteiligungshürden könnte dem Bundesgesetzgeber und damit der österreichischen Bevölkerung gute Dienste erweisen. Im Vergleich mit Bürgerbeteiligungsprozessen in anderen Ländern muss das Thema Wohnrecht, das ohne Ausnahme alle in Österreich lebenden Menschen betrifft, sogar als besonders geeignet für einen ersten bundesweiten Bürgerrat betrachtet werden.

Wien, im Mai 2020

Die Langfassung der Fallstudie wird im Journal für Rechtspolitik 2/2020 erscheinen