



Öffentlichkeitsbeteiligung ja, aber wie?

Standards für qualitätsvolle Beteiligungsprozesse

Kerstin Arbter

Büro Arbter, Vorgartenstraße 124/378, A - 1020 Wien, office@arbter.at, www.arbter.at, 0043-1-218 53 55

Abstract: Damit Öffentlichkeitsbeteiligung der Öffentlichkeit, der Politik und der Verwaltung nützt, muss sie qualitativ durchgeführt werden. Daher entwickelte eine interministerielle Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Ministerien, Interessenvertretungen, NGOs und externen FachexpertInnen im Rahmen eines Projekts im Auftrag des Bundeskanzleramtes und des Lebensministeriums "Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung". Die Standards wurden im Juli 2008 vom Ministerrat beschlossen und damit im Bereich der österreichischen Bundesverwaltung zur Anwendung empfohlen. Sie sollen nun VerwaltungsmitarbeiterInnen bei der konkreten Durchführung qualitativer Beteiligungsprozesse unterstützen. Die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung wurden selbst in einem partizipativen Prozess entwickelt. Zu Beginn wurde ein gemeinsames Begriffsverständnis zur Öffentlichkeit und zu den drei Intensitätsstufen der Beteiligung (Information, Konsultation und Kooperation) geschaffen. Danach wurden Standards zu den drei Phasen eines Beteiligungsprozesses, der Vorbereitungsphase, der Durchführungsphase und der Monitoring- und Evaluierungsphase nach Abschluss des Prozesses, formuliert. Erste Anwendungsversuche – einerseits beim Konsultationsprozess zum Entwurf der Standards selbst, andererseits bei einem ersten Pilotprojekt – zeigen, dass die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung durchaus praxistauglich sind. Auch für elektronisch unterstützte Beteiligungsprozesse sollen die Standards ein hilfreiches Qualitätsfundament bieten.

Keywords: Öffentlichkeitsbeteiligung, Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung, Partizipation, Beteiligung, Beteiligungsprozess, Good Governance, Öffentlichkeit, Zivilgesellschaft, Information, Konsultation, Kooperation.

1. Warum Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung?

Die Verwaltung beteiligt bei der Erstellung von Politiken, Plänen, Programmen und Rechtsakten zunehmend die Öffentlichkeit. Es gibt Stakeholderdialoge, Runde Tische, Konsensus-Konferenzen und natürlich die altbewährten Begutachtungs- und Stellungnahmeverfahren. Die Vielfalt ist groß, die Angebote zur Beteiligung reichlich – doch damit wirklich alle Seiten, also Öffentlichkeit, Politik und Verwaltung, bestmöglich davon profitieren können, muss die Öffentlichkeitsbeteiligung qualitativ durchgeführt werden. Dies kann durch die Anwendung von Standards gewährleistet werden, die dazu beitragen sollen, die Wirksamkeit und den Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu maximieren und damit das Vertrauen in politische Institutionen zu stärken.

Daher hat eine interministerielle Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Interessenvertretungen, NGOs und externen FachexpertInnen im Rahmen eines Projekts im Auftrag des Bundeskanzleramtes und des Lebensministeriums "Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung" erarbeitet. Der österreichische Ministerrat hat die Standards im Juli 2008 beschlossen. Damit werden sie für die österreichische Bundesverwaltung zur Anwendung empfohlen. Sie sollen VerwaltungsmitarbeiterInnen bei der konkreten Durchführung qualitativer Beteiligungsprozesse unterstützen und sind ein Beitrag zu Good Governance in Österreich.

Ausgangspunkt für die österreichische Initiative waren internationale Vorbilder, insbesondere

- die Mitteilung über allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Europäische Kommission (2002, http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_de.htm) und
- der britische "Code of Practice on Consultation" (2000 und 2004; <http://www.berr.gov.uk/files/file44364.pdf>).

2. Entwicklung der Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung in Österreich

Vor dem Hintergrund dieser internationalen Vorbilder starteten das Lebensministerium und das Bundeskanzleramt unterstützt durch das Büro Arbter im Frühjahr 2005 einen Prozess zur Entwicklung von Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung für die Bundesverwaltung in Österreich. Der Prozess ruhte auf zwei Prinzipien: Einerseits sollten die Standards selbst in einem Beteiligungsprozess entwickelt werden. Andererseits sollten sowohl die Verwaltungsstellen, welche die Öffentlichkeit beteiligen, als auch Interessengruppen, die beteiligt werden, daran mitwirken, um beide Sichtweisen und Bedürfnisse berücksichtigen zu können. Deshalb wurde gleich zu Beginn des Prozesses eine interministerielle Arbeitsgruppe mit Beteiligung von Ministerien, Kammern, NGOs und externen FachexpertInnen einberufen. Zuerst wurden VertreterInnen aus jenen Ministerien eingeladen, von denen bekannt war, dass sie bereits über Erfahrungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung in verschiedenen Bereichen verfügen. Als ihr Gegenüber wurden VertreterInnen der Arbeiterkammer, der Wirtschaftskammer, der Caritas und des Ökobüros sowie des Österreichischen Seniorenrats und der Bundesjugendvertretung eingeladen. Bis auf eine Ausnahme nahmen alle Stellen und Organisationen die Einladung an.

Als erster Schritt wurden in der Arbeitsgruppe ein gemeinsames Begriffsverständnis zur Öffentlichkeitsbeteiligung erarbeitet (s. a. Kapitel 3) und die Stärken und Schwächen der heutigen Beteiligungspraxis analysiert. Außerdem wurden knapp gefasste Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung entwickelt sowie die Ziele und der Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung skizziert. Darauf aufbauend formulierte die Arbeitsgruppe einen Entwurf der Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Zu diesem Entwurf wurden Stellungnahmen eingeholt. Die SektionsleiterInnen des Bundeskanzleramtes und der österreichischen Bundesministerien, ausgelagerte Organisationen des Bundes, die Sozialpartner, zahlreiche NGOs, Religionsgemeinschaften, die Strategieguppe Partizipation, die Arbeitsgruppe "e-participation / e-democracy" sowie die österreichischen Bundesländer wurden kontaktiert. In Summe wurden über 130 Stellen und Organisationen um Rückmeldungen zur praktischen Anwendbarkeit der Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung ersucht.

Insgesamt langten 41 Stellungnahmen ein, 24 aus den Bundesministerien und nachgelagerten Einrichtungen, 6 aus den Ländern, 6 aus Interessengruppen, 4 aus der Wissenschaft und dem Parlament sowie eine aus einer Arbeitsgruppe. Anlässlich der Stellungnahmerunde meldeten sich weitere interessierte VertreterInnen aus verschiedenen Ministerien, die ebenfalls in die interministerielle Arbeitsgruppe aufgenommen wurden.

Alle eingelangten Stellungnahmen wurden gesichtet und fachlich geprüft. In einem Workshop der erweiterten Arbeitsgruppe wurde die Berücksichtigung der eingebrachten Kernpunkte besprochen. Nach der Endredaktion und einem "Endcheck" durch die Arbeitsgruppe lag im September 2007 die Endversion der Arbeitsgruppe "Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung" vor. Die Berücksichtigung der Stellungnahmen wurde in einem Bericht über den Konsultationsprozess dokumentiert.

Abschließend wurden zur Endversion der Arbeitsgruppe nochmals die Präsidialsektionschefs aller Ressorts konsultiert. Danach wurden die "Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung" zur Behandlung auf politischer Ebene weitergeleitet. Im Juli 2008 beschloss der Ministerrat die

Standards. Damit werden sie im Bereich der österreichischen Bundesverwaltung zur Anwendung empfohlen.

3. Begriffsbestimmungen für die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung

Obwohl Öffentlichkeitsbeteiligung im Prinzip nichts Neues ist, ist der Beteiligungsalltag von Begriffsvielfalt und meist unscharfer Begriffsverwendung geprägt. Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung müssen jedoch auf einem gemeinsamen Begriffsverständnis aufbauen. Die folgenden Begriffsbestimmungen (Arbter & Trattnigg, 2005) liegen den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung zu Grunde.

3.1. Was ist Öffentlichkeitsbeteiligung?

Wir verstehen Öffentlichkeitsbeteiligung als Möglichkeit aller betroffenen und bzw. oder interessierten Personen, ihre Interessen oder Anliegen bei der Entwicklung von Plänen, Programmen, Politiken oder Rechtsakten zu vertreten bzw. vorzubringen (Arbeitsgruppe "Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung", 2007).

3.2. Wer ist die Öffentlichkeit?

Wir unterscheiden verschiedene "Typen der Öffentlichkeit", wie die Abbildung 1 zeigt.

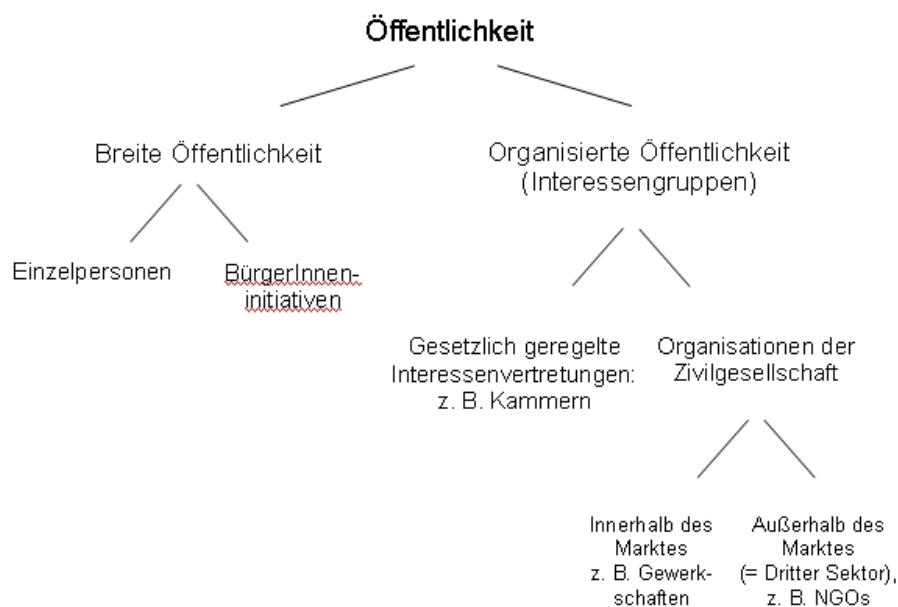


Figure 1: "Typen der Öffentlichkeit", in Anlehnung an: Europäische Kommission 2002, S. 6. Grafik: Arbter, K. (Arbter & Trattnigg, 2005)

Öffentlichkeit

Unter dem Begriff Öffentlichkeit verstehen wir Einzelpersonen oder Personengruppen, die außerhalb der Verwaltung und außerhalb politischer Parteien für ihre Individualinteressen oder für Gemeinschaftsinteressen agieren. Zur Öffentlichkeit gehört sowohl die organisierte Öffentlichkeit (Interessengruppen) als auch die breite Öffentlichkeit (interessierte und/oder betroffene Einzelpersonen).

Breite Öffentlichkeit

Der Begriff "breite Öffentlichkeit" umfasst alle an einer Initiative interessierten Einzelpersonen. Diese können von der Initiative betroffen sein (betroffene Öffentlichkeit) oder daran interessiert sein (interessierte Öffentlichkeit). Sie agieren für ihre Individualinteressen und können in einer BürgerInneninitiative organisiert sein.

BürgerInneninitiative

Dieser Begriff bezeichnet eine Gruppe von Einzelpersonen, die sich anlassbezogen (meist anlässlich eines konkreten Projektes) organisieren, um ein gemeinsames Ziel zu erreichen. Eine BürgerInneninitiative besteht meist nur über einen begrenzten Zeitraum solange das Projekt für sie relevant ist. BürgerInneninitiativen sind Teil der breiten Öffentlichkeit.

Organisierte Öffentlichkeit (Interessengruppen)

Unter dem Begriff "Interessengruppen" werden sowohl die gesetzlich vorgesehenen Interessenvertretungen als auch die nicht-staatlichen Organisationen der Zivilgesellschaft, v. a. NGOs verstanden. Die Interessengruppen werden auch als "organisierte" Öffentlichkeit bezeichnet, in Abgrenzung vom Begriff "breite" Öffentlichkeit.

Interessenvertretungen

Dieser Begriff umfasst die gesetzlich vorgesehenen Vertretungen, wie die Kammern als Berufsvertretungen oder die Bundes-Jugendvertretung und den Seniorenrat als Vertretung gesellschaftlicher Gruppen außerhalb des Berufslebens. Sie sind staatlich geregelt. Die Mitgliedschaft ist bei den Berufsvertretungen in Österreich verpflichtend.

Organisationen der Zivilgesellschaft

Organisationen der Zivilgesellschaft sind freiwillige, nicht gesetzlich vorgesehene Interessengruppen. Zum Teil haben sie gemeinnützigen Charakter. Im Gegensatz zu BürgerInneninitiativen (s. o.) bestehen sie projekt-unabhängig auf längere Zeit. Zu den Organisationen der Zivilgesellschaft gehören zum Beispiel (Europäische Kommission 2002, S. 6):

- Organisationen innerhalb des Marktes (zumindest des Arbeitsmarktes): „Arbeitsmarktparteien“ wie die Gewerkschaften und die Industriellenvereinigung
- Organisationen außerhalb des Marktes (= der sogenannte "Dritter Sektor", d. h. gemeinnützige Organisationen)
 - Vertretungsorganisationen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich, z. B. Verbraucherorganisationen
 - NGOs, in denen Menschen gemeinsame Ziele verfolgen, z. B. Umweltorganisationen, Menschenrechtsorganisationen, Wohlfahrtseinrichtungen, Aus- und Weiterbildungseinrichtungen
 - Organisationen, die aus der Mitte und von der Basis der Gesellschaft her entstehen und mitgliederorientierte Ziele verfolgen, z. B. Jugendorganisationen, Familienverbände und alle Organisationen, über die die Menschen am Leben in den Kommunen teilnehmen können (sog. "community-based organisations", CBOs)
 - Religionsgemeinschaften

3.3. Wie intensiv kann die Öffentlichkeit beteiligt werden?

Üblicherweise unterscheiden wir drei Intensitätsstufen der Beteiligung (Arbter & Handler & Purker & Tappeiner & Trattnigg, 2005, S. 9; Arbter, 2007b):

- Information: die Öffentlichkeit wird über Planungen oder Entscheidungen informiert, sie hat aber keinen Einfluss darauf
- Konsultation: die Öffentlichkeit kann zu einer gestellten Frage oder zu einem vorgelegten Entwurf Stellung nehmen
- Kooperation: die Öffentlichkeit gestaltet die Planung oder die Entscheidung aktiv mit, z. B. bei Runden Tischen oder Stakeholderprozessen

Die folgende Abbildung zeigt die Kommunikationswege zwischen der Öffentlichkeit und der Verwaltung bei informativer, konsultativer und kooperativer Öffentlichkeitsbeteiligung.

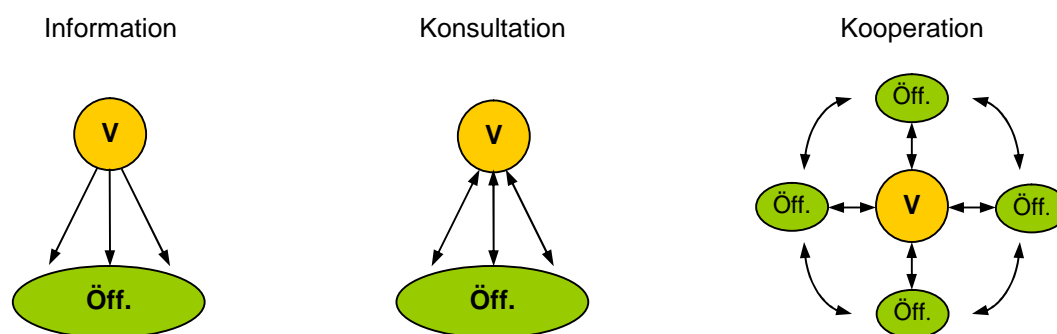


Figure 2: Kommunikationswege bei informativer, konsultativer und kooperativer Öffentlichkeitsbeteiligung (V = Verwaltung, Öff. = Öffentlichkeit; verändert nach: Arbter, K., 2007a); Grafik: Arbter, K.

4. Die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung

Aufbauend auf den Begriffsbestimmungen erarbeitete die Arbeitsgruppe die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese sind in die drei Phasen eines Beteiligungsprozesses gegliedert, nämlich Vorbereitung, Durchführung sowie Monitoring und Evaluierung eines Beteiligungsprozesses. In der Durchführungsphase gibt es Standards zu allen drei Intensitätsstufen der Beteiligung, also zu Information, Konsultation und Kooperation. In diesem Kapitel stelle ich die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung im Überblick vor und gehe auf einige zentrale Standards detaillierter ein.

4.1. Standards zur Vorbereitung des Beteiligungsprozesses

Diese Standards zielen auf eine solide Planung des Beteiligungsprozesses. Dazu gehört, dass

- geklärt wird, welche Ziele mit dem Beteiligungsprozess erreicht werden sollen,
- welche Rahmenbedingungen zu berücksichtigen sind, bei welchen Themen Gestaltungsspielraum besteht und wo es Fixpunkte, wie z. B. bereits getroffene Vorentscheidungen, gibt,
- der Öffentlichkeit klar kommuniziert wird, welche Einflussmöglichkeiten bestehen und wer letztlich die endgültige Entscheidung zum Thema trifft (z. B. Beschluss im Ministerrat oder im Parlament),
- die Zielgruppen der Beteiligung klar definiert und auch ausgewogen eingebunden werden,

- geklärt wird, wie intensiv und mit welchen Methoden (z. B. Internetbefragung, Stellungnahmeverfahren, runder Tisch etc.) die Öffentlichkeit beteiligt wird,
- der Zeitpunkt der Beteiligung festgelegt wird, wobei als Grundregel eine Beteiligung so früh wie möglich empfohlen wird, zu einem Zeitpunkt also, zu dem alle Optionen noch offen sind,
- eine professionelle Prozessbegleitung, die für die Organisation und Moderation des Beteiligungsprozesses verantwortlich ist, eingesetzt wird,
- ein Ablaufplan und ein Zeitplan für den Prozess erstellt werden,
- ausgewogene Informationsgrundlagen zum Gegenstand des Prozesses zur Verfügung gestellt werden und
- die in der Vorbereitungsphase getroffenen Festlegungen zum Beteiligungsprozess in einem Konzept zum Beteiligungsprozess festgehalten und mit den politisch Verantwortlichen abgestimmt werden.

4.2. Standards zur Durchführung des Beteiligungsprozesses

4.2.1. Standards für informative Öffentlichkeitsbeteiligung

- Diese Standards zielen auf eine ausgewogene, zielgruppenspezifische und barrierefreie Information der Beteiligten.
- Dabei sollen Kommunikationsmittel eingesetzt werden, mit denen die Zielgruppen auch erreicht werden können.
- Die interessierte organisierte Öffentlichkeit, also Interessengruppen wie Kammern oder NGOs sollen aktiv informiert werden, z. B. per Zusendung der Informationen per Post oder Email.
- Falls es um die Information über bereits getroffene Entscheidungen geht, sollen diese Entscheidungen nachvollziehbar begründet werden.

4.2.2. Standards für konsultative Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Standards zur Konsultation der Öffentlichkeit betreffen vor allem die weit verbreiteten Stellungnahme- oder Begutachtungsverfahren. Es gibt Standards zu allen Phasen des Konsultationsprozesses, von der Ankündigung bis zur Information über die Entscheidung. Dieses Kapitel der Standards ist daher auch am umfangreichsten.

- Zur Erstellung der Konsultationsunterlagen wird empfohlen, eine kurze und allgemeinverständliche Zusammenfassung des Themas voranzustellen, die der Öffentlichkeit die Entscheidung ermöglicht, ob sie am Beteiligungsprozess teilnimmt oder nicht.
- Außerdem sollen neben dem Gegenstand und den Zielen des Prozesses auch die Themen und Fixpunkte sowie der Hintergrund und Anlass der Konsultation erläutert werden.
- Falls sich das Thema dafür eignet, sollen konkrete Fragen gestellt werden, die man von der Öffentlichkeit jedenfalls beantwortet haben möchte.
- Außerdem soll definiert werden, welche Angaben die Konsultierten jedenfalls anführen sollen (z. B. Name, Organisation, etc.) und über welche Medien die Stellungnahmen eingebracht werden können.
- Für Fragen soll eine Auskunftsstelle angeführt werden.
- Außerdem soll in den Konsultationsunterlagen erläutert werden, wie der Beteiligungsprozess nach der Stellungnahmerunde weiter geht und wo die eingelangten Stellungnahmen und der Bericht über den Konsultationsprozess öffentlich zugänglich gemacht werden.
- Zentral ist der Standard zu den Stellungnahmefristen. Diese sollen jedenfalls für das Thema angemessen sein. Aus Erfahrung sind das meist 6 bis 12 Wochen, wobei bei gewissen Materien

auch 4 Wochen ausreichen können. Auch der Verfassungsdienst des österreichischen Bundeskanzleramtes sieht eine 6-wöchige Stellungnahmefrist grundsätzlich als angemessen und ersucht alle Ministerien in einem Rundschreiben um die Einhaltung dieser Frist in Begutachtungsverfahren zu Entwürfen von Bundesgesetzen und von Verordnungen des Bundes. Zahlreiche österreichische Gesetze schreiben eine 6-wöchige Stellungnahmefrist sogar verpflichtend vor, beispielsweise das Bundes-Abfallwirtschaftsgesetz, das Gesetz zur strategischen Prüfung im Verkehrsbereich oder das Immissionsschutzgesetz-Luft. Dieser Standard empfiehlt weiters die Verlängerung der Stellungnahmefrist um 2 Wochen im Falle, dass sie in die Hauptferien fällt. Sollte die Stellungnahmefrist verkürzt werden müssen, so soll dies nachvollziehbar begründet werden.

- Bei der Einladung zur Abgabe von Stellungnahmen sehen die Standards vor, dass alle Zielgruppen gleichrangig eingeladen werden und die interessierte organisierte Öffentlichkeit aktiv kontaktiert wird.
- Während der Stellungnahmefrist soll die angegebene Auskunftsstelle leicht erreichbar sein und die Auskunftsperson ausreichend zum Thema informiert sein.
- Innerhalb einer Woche soll der Empfang jeder Stellungnahme bestätigt werden.
- Nach der Stellungnahmefrist sollen die Stellungnahmen zugänglich gemacht werden, sofern sie nicht vertraulich zu behandeln sind.
- Weiters sehen die Standards vor, dass alle Stellungnahmen nachweislich und vollständig gesichtet werden.
- Die zentralen Aussagen der Stellungnahmen sollen berücksichtigt werden. Dazu definieren die Standards den Begriff "berücksichtigen" folgendermaßen: Die verschiedenen in den Stellungnahmen vorgebrachten Argumente sollen fachlich geprüft, allenfalls mit den Beteiligten diskutiert, nachvollziehbar bewertet und danach in die Überlegungen zur Politik, zum Plan, zum Programm oder zum Rechtsakt einfließen.
- Im Zuge der Information über die letztliche Entscheidung soll ein Bericht zur Dokumentation des Konsultationsprozesses erstellt werden. Darin sollen die eingelangten Stellungnahmen zusammengefasst werden. Es soll nachvollziehbar begründet werden, welche Argumente übernommen wurden und welche nicht. Der Bericht und die weitere Vorgangsweise, beispielsweise zur Veröffentlichung soll mit den politischen EntscheidungsträgerInnen abgestimmt werden.
- Nach der Entscheidung soll der Bericht möglichst rasch veröffentlicht werden.

4.2.3. Standards für kooperative Öffentlichkeitsbeteiligung

Kooperative Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesse können sehr unterschiedlich gestaltet sein, z. B. als Runde Tische, Planungszellen, Konsensus-Konferenzen oder Stakeholder-Dialoge (Arbter et.al., 2005 sowie www.partizipation.at). Daher sind auch die Qualitätsstandards sehr individuell. Einige grundlegende Standards gelten jedoch für alle Arten der kooperativen Öffentlichkeitsbeteiligung.

So sehen die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung vor, dass

- die gewählte Methode zur Öffentlichkeitsbeteiligung an die spezielle Aufgabenstellung, die Zielgruppen, das Budget und an den Zeitrahmen angepasst werden,
- der Zeitaufwand für die Beteiligten abgeschätzt und auch kommuniziert wird,
- die erforderlichen verwaltungsinternen Ressourcen gesichert werden,
- unentgeltlich geleistete Arbeitsstunden und das eingebrachte Fachwissen der Beteiligten gewürdigt werden (beispielsweise durch eine Aufwandsentschädigung oder sonstige Begünstigungen),

- mit den Beteiligten Prozessvereinbarungen geschlossen werden, z. B. über die Vertraulichkeit, die Ergebnissicherung, die Aufgabenteilung und den Modus der Entscheidungsfindung,
- die Allparteilichkeit der Moderation sichergestellt wird,
- festgelegt wird, wie die breite Öffentlichkeit über den Beteiligungsprozess informiert wird und
- zum Abschluss des Prozesses dokumentiert wird, wie die Öffentlichkeitsbeteiligung letztlich die Entscheidung beeinflusst hat.

4.3. Standards zu Monitoring und Evaluierung des Beteiligungsprozesses

Die Standards zu Monitoring und Evaluierung des Beteiligungsprozesses betreffen die Phase nach Abschluss des Prozesses.

- Es geht einerseits um das Monitoring zur Umsetzung der Politik, des Plans, des Programms oder des Rechtsaktes.
- Andererseits sollen die im Beteiligungsprozess gesammelten Erfahrungen dokumentiert werden, um sie bei künftigen Verfahren berücksichtigen oder weitergeben zu können.
- Außerdem soll überprüft werden, ob die eingangs festgelegten Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung erreicht wurden.
- Ein Standard sieht vor, dass auch beim Monitoring und bei der Evaluierung die Öffentlichkeit beteiligt werden soll, beispielsweise in einer Monitoringgruppe.

5. Praxiserfahrungen und nächste Schritte

5.1. Erfahrungen aus dem Beteiligungsprozess zur Erstellung der Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung

Bereits bei der Konsultation zum Entwurf der Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung wurden die Standards zur konsultativen Öffentlichkeitsbeteiligung erstmals erprobt. Ein Schwerpunkt lag dabei auf der nachvollziehbaren Dokumentation und Auswertung aller Stellungnahmen für die Mitglieder der Arbeitsgruppe. Dazu wurden die konkreten Stellungnahmen zum Text der Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung im Überarbeitenmodus unter Angabe der AbsenderInnen in den Text eingearbeitet und bei Bedarf mit Kommentaren zur Berücksichtigung versehen. Generelle Stellungnahmen, aus denen kein Überarbeitungsbedarf ersichtlich war, wurden in einem Anhang zusammengestellt. Zusätzlich wurden die Kernpunkte zusammengefasst und ihre Berücksichtigung im letzten Workshop der Arbeitsgruppe besprochen. Darüber hinaus hatten alle Arbeitsgruppen-Mitglieder Gelegenheit, zu den weiteren Berücksichtigungsvorschlägen Kommentare abzugeben.

Abschließend wurde ein etwa 10-seitiger Bericht über den Konsultationsprozess erstellt (siehe www.partizipation.at/standards_oeb.html). Dieser enthält allgemeine Informationen über die Konsultation, beispielsweise wer wann von wem und für wie lange zur Stellungnahme eingeladen wurde und was mit der Konsultation erreicht werden sollte. Außerdem sind die 41 Stellen angeführt, die Stellungnahmen eingebracht haben. Sowohl die positiven als auch die kritischen Stellungnahmen sind im Überblick zusammengefasst (zum Teil als Zitate), ebenso weitere Ideen zu den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung. In einem weiteren Kapitel des Berichts über den Konsultationsprozess ist die Vorgangsweise zur Bearbeitung der Stellungnahmen beschrieben. Danach ist dokumentiert, wie die Kernpunkte der Stellungnahmen bei der Überarbeitung der Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung berücksichtigt wurden. Die Kernpunkte waren die Verbindlichkeit, der Anwendungsbereich und die Adressaten der Standards, der Zeit- und Ressourcenmangel, die Fristen, die Definition des Begriffs "berücksichtigen" sowie der Bericht über den Konsultationsprozess. Außerdem wurde im Bericht die Berücksichtigung weiterer kleinerer Anmerkungen kurz erläutert. In einem Anhang des Berichtes sind der Verteiler, an den die Einladung zur Konsultation gegangen ist, das Einladungsschreiben, der Entwurf der Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung, der zur Stellungnahme ausgesandt wurde, sowie die Stellungnahmen zum Entwurf im Originaltext zusammengestellt.

Im Bezug auf die Praxistauglichkeit der Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung hat der Konsultationsprozess im Wesentlichen zweierlei gezeigt: Einerseits, dass selbst eine 6-wöchige Stellungnahmefrist für den etwa 15-seitigen Entwurf der Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung knapp sein kann. Mehr als die Hälfte der Stellungnahmen langten erst nach Ablauf der Stellungnahmefrist ein (auch diese wurden noch berücksichtigt). Andererseits, dass die Erstellung des Berichtes über den Konsultationsprozess zwar Aufwand bedeutet, dieser aber durchaus machbar und im Sinne der Transparenz und Nachvollziehbarkeit auch notwendig ist.

5.2. Praxisleitfaden als Anwendungshilfe

Als nächster Schritt wurde ein Praxisleitfaden zur Anwendung der Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung erstellt (siehe www.partizipation.at/standards_oeb.html). Während die Standards beschreiben WAS zu qualitätsvoller Öffentlichkeitsbeteiligung getan werden soll, erläutert der Praxisleitfaden das WIE der Anwendung. Dazu enthält er zu jedem Standard konkrete Praxistipps sowie Hinweise auf mögliche Stolpersteine und zu weiteren Informationsquellen. Er ist als Arbeitshilfe für jene Menschen gedacht, die ihre Beteiligungsprozesse Standard-konform durchführen wollen.

5.3 Erstes Pilotprojekt: Beteiligungsprozess zur Stuserhebung "Jugendpolitik in Österreich"

Zur praktischen Erprobung der Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung startete im Mai 2008 bereits ein erstes Pilotprojekt. Im Auftrag des österreichischen Bundesministeriums für Gesundheit, Familie und Jugend wird eine Stuserhebung zur Jugendpolitik in Österreich durchgeführt. Damit soll ein Österreich-weiter Überblick über die jugendpolitischen Aktivitäten in Bund und Ländern geschaffen werden. Die Ministerien des Bundes und die Landesamtsabteilungen in den Bundesländern werden daran beteiligt, in dem sie per Fragebogen zu ihren Maßnahmen und Aktivitäten für die 14- bis 27-Jährigen befragt werden. Zur Entwicklung des Prozessdesigns wurden die Standards der Vorbereitungsphase angewandt. Es wurde ein Prozesskonzept ausgearbeitet, in dem die Ziele, die Zielgruppen, der Prozessablauf, die Beteiligungsintensitäten und die Beteiligungsmethoden beschrieben wurden. Bei der Befragung der Verwaltungsstellen wurden die Standards bei informativer und bei konsultativer Öffentlichkeitsbeteiligung erprobt. Zur Entwicklung der Fragebögen wurden zwei Workshops durchgeführt, einer mit VerwaltungsmitarbeiterInnen, um deren Praxiswissen einfließen zu lassen, und einer mit WissenschaftlerInnen im Bereich der Jugendpolitik, um aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse zu berücksichtigen. Besonderer Wert wurde auf ausreichende Fristen für das Ausfüllen der Fragebögen gelegt, auf eine klare, auch außerhalb der jugendpolitischen Insider verständliche Sprache, sowie auf ein Fragebogendesign, das rasch und einfach auszufüllen ist.

Ein weiteres Pilotprojekt zur Erprobung der Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Entwicklung eines Rechtsaktes wird angestrebt.

6. Schlussfolgerungen

Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass Öffentlichkeitsbeteiligung ohne Ernsthaftigkeit und Qualität mehr schadet als nützt. Mögliche "unerwünschte Nebenwirkungen" reichen von Frustration, über den weiteren Verlust des Vertrauens in Politik und Verwaltung bis hin zur Beteiligungsverweigerung, was sich letztlich auch im Rückgang der Wahlbeteiligung oder der Mitgliederanzahl von Interessengruppen oder politischen Parteien niederschlägt. Die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung sollen diesen demokratiepolitisch bedenklichen Trends entgegen wirken und dazu beitragen, die Qualität der Beteiligung zu sichern, damit alle Seiten – also Öffentlichkeit, Politik und Verwaltung – bestmöglich davon profitieren.

Erste Anwendungsversuche haben gezeigt, dass sich die Standards in der Praxis durchaus bewähren. Dabei ist einerseits hilfreich, dass die Standards breit und flexibel formuliert und damit für unterschiedlichste Beteiligungsprozesse anwendbar sind. Andererseits sehen die Standards

selbst vor, dass etwaige Abweichungen – und solche können auch bei den qualitativsten Beteiligungsprozessen notwendig und sinnvoll sein – "erlaubt" sind, wenn sie nachvollziehbar dargelegt werden.

Deshalb können die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung auch für elektronisch unterstützte Beteiligungsprozesse als hilfreiches Qualitätsfundament dienen. Ein lohnender nächster Schritt in diese Richtung könnte sein, speziell für e-Partizipation entsprechende e-Standards zu ergänzen. Das kann von Standards für e-voting, also Abstimmungen auf elektronischem Wege, über Standards für Internet-Diskussionsforen bis zu Standards für Wikis reichen.

Für alle Beteiligungsprozesse – sowohl off-line als auch on-line – ist es förderlich, in nächster Zukunft ausreichende Erfahrungen mit der praktischen Anwendung der Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung zu sammeln, um diese in einigen Jahren auf Basis einer Evaluierung und ganz im Sinne einer lernenden Verwaltung weiterzuentwickeln.

References

- Arbter, K & Handler, M. & Purker, L. & Tappeiner, G. & Trattnigg, R. (2005). *Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung – Die Zukunft gemeinsam gestalten*. Wien.
- Arbter, K. & Trattnigg, R. (2005). Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Auf dem Weg zu effizienter und effektiver Partizipation. In: H. Bauer H. et al., *Public Governance – Öffentliche Aufgaben gemeinsam erfüllen und effektiv steuern*. Wien, Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
- Arbter, K. (2007a). *SUP – Strategische Umweltprüfung für die Planungspraxis der Zukunft*. Wien, Graz: Neuer Wissenschaftlicher Verlag.
- Arbter, K. (2007b). Öffentlichkeitsbeteiligung bei abstrakten strategischen Planungen: geht das überhaupt? Erfahrungen aus der Praxis. *Glocalist 21/2007*.
- Arbter, K. (2007c). Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung – Bericht über den Konsultationsprozess, Wien. www.partizipation.at/standards_oeb.html
- Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (Hrsg.), Arber, K. (2009). Praxisleitfaden zu den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung, Version März 2009, Wien. www.partizipation.at/standards_oeb.html
- Cabinet Office, Regulatory Impact Unit (2004). Code of Practice on Consultation. London: Crown copyright. <http://www.berr.gov.uk/files/file44364.pdf>.
- Europäische Kommission (2002). Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission, Mitteilung der Kommission KOM(2002)704 endgültig. Brüssel. http://ec.europa.eu/civil_society/consultation_standards/index_de.htm
- Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung (2008; vom Ministerrat beschlossen am 2.7.2008). www.partizipation.at/standards_oeb.html
- www.partizipation.at

About the Author

Kerstin Arbter

is head of Büro Arbter, a consulting office specialised in public participation. Her office is based in Vienna, Austria (www.arbter.at). Kerstin Arbter supports public administration at national, regional and local level to carry out participative planning processes. She develops innovative process designs for public participation, especially in order to integrate environmental and other sustainability aspects into decision-making effectively. She is co-author of the Austrian Public Participation Manual. She contributed to the Austrian standards of public participation as external process assistance and technical support.