
herausgegeben vom
KDZ – Zentrum für Verwaltungsforschung
mit Unterstützung des Österreichischen Städtebundes und
des Bundeskanzleramtes

Gutes Regieren

Konzepte – Realisierungen – Perspektiven

herausgegeben von

H. Bauer, P. Biwald, E. Dearing

redaktionell bearbeitet von

A. Steffek



Wien · Graz 2011

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten.

ISBN 978-3-7083-0760-2
Neuer Wissenschaftlicher Verlag GmbH Nfg KG
Argentinierstraße 42/6, A-1040 Wien
Tel.: +43 1 535 61 03-24
Fax: +43 1 535 61 03-25
E-Mail: office@nwv.at

Geidorfgürtel 20, A-8010 Graz
E-Mail: office@nwv.at

Internet: www.nwv.at

© NWV Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien · Graz 2011

Druck: Széchenyi Nyomda Kft., H-9024 Győr

Kerstin ARBTER, Rita TRATTNIGG

Öffentlichkeitsbeteiligung – ein Motor für eine moderne Politik- und Verwaltungsführung

1. Einleitung

Der Begriff des Vertrauens ist sehr vielschichtig. Er wird im politischen Kontext immer häufiger verwendet, wie beispielsweise die OECD-Ministerkonferenz in Rotterdam im Jahr 2005 zum Thema „Trust in government“¹ veranschaulicht. Wir meinen in unserem Beitrag vor allem jene Art von Vertrauen, in die politisch investiert werden kann und soll: das Vertrauen in die Verlässlichkeit, Aufrichtigkeit und Glaubwürdigkeit der Politik, wie z.B. die Gewährleistung von demokratischen Rechten, die Leistungen der Verwaltung, die transparente Kommunikation und Umsetzung von Reformvorhaben, die Einbeziehung von Betroffenen in die Politikgestaltung etc. Aktuelle Phänomene, wie das schwindende Vertrauen der Bevölkerung in politische Institutionen², oder die kontinuierlich sinkende Wahlbeteiligung sind Anzeichen einer Krise. Die Vertrauensbasis zwischen Politik und Bürgerinnen und Bürgern bzw. der Zivilgesellschaft scheint gestört zu sein.



1 Vgl. dazu: <http://www.oecd.org/mingov2005> [Download: 28.02.2011].

2 Vgl. dazu die Eurobarometerumfragen.

1.1 Was können nun die Gründe für das schwindende Vertrauen sein?

Dass sich die Bürgerinnen und Bürger immer weniger von der Politik vertreten fühlen, darf zum einen angesichts einer immer vielfältiger werdenden Gesellschaft nicht verwundern. Zum anderen lässt sich eine zunehmende Entfremdung zwischen der Politik und den Bürgerinnen und Bürgern beobachten, ihre Lebenswelten entwickeln sich immer stärker auseinander. Die Bürgerinnen und Bürger fühlen sich aufgrund scheinbar übermächtiger, schwer veränderbarer Strukturen ohnmächtig. Viele Menschen ziehen sich frustriert und entmutigt ins Private zurück, zum einen weil allein ihr Alltag anstrengend ist und zum anderen, weil Glaubenssätze – wie z.B. „*Es hat ja eh keinen Sinn.*“ – das Engagement entkräften. Dazu kommt eine traditionelle Prägung der politisch-administrativen Kultur in Österreich, dass man meint, die Lösungen für anstehende Probleme könne am besten innerhalb dieses Systems gefunden werden. Dementsprechend erwarten sich auch viele Bürgerinnen und Bürger, dass Regierung und Verwaltung die „richtigen Antworten“ finden sollen. Doch diese Muster brechen langsam auf: Gerade die Europäisierung bringt viel Dynamik und Offenheit mit sich. Ein weiterer Grund für den Vertrauensverlust ist, dass viele Menschen negative Beteiligungserfahrungen gemacht haben: Die Beteiligung erfolgt meist zu spät und Frusterlebnisse sind die Folge. Die Menschen haben nicht das Gefühl, dass ihr Beitrag zählt und/oder einen Unterschied macht.

Insgesamt betrachtet, werden einige gegenläufige Entwicklungen sichtbar. Die Ereignisse rund um das Großprojekt „Stuttgart 21“ zeigen beispielsweise auf, dass bestimmte Themen die Menschen auf die Straße bringen. Ein Zeichen dafür, wie wichtig die rechtzeitige Einbeziehung der Betroffenen ist. Auch am Beispiel der Studierendenproteste in Österreich („Uni brennt“) wird deutlich, welches Engagementpotenzial vorhanden ist. Das Medium Internet erhält für die Organisation von Interessen und Austauschprozessen zunehmende Bedeutung.

1.2 Was bedeutet das für unsere Demokratie?

Im EU-Weißbuch „Europäisches Regieren“ spricht die Europäische Kommission davon, dass eine gute Regierungs- und Verwaltungsführung – insbesondere eine verstärkte Teilhabe an der Politik – dazu geeignet wäre, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zu stärken:

„Wie gut, sachgemäß und wirksam die Politik der Union ist, hängt davon ab, inwieweit die AkteurInnen in den Politikgestaltungsprozess – von der Konzipierung bis hin zur Durchführung – einbezogen werden. Verstärkte Teilhabe bewirkt größeres Vertrauen in das Endergebnis und die Politik der Institutionen.“³

In unserem Beitrag wollen wir darstellen, wie eine gelungene Öffentlichkeitsbeteiligung dazu beitragen kann, vielfachen Nutzen zu stiften,

3 Vgl. dazu: Europäische Kommission: Regieren, 2001, S. 13.

unter anderem auch das Vertrauen in die Politik und die politischen Entscheidungsprozesse zu stärken.

2. Mehr Vertrauen durch Öffentlichkeitsbeteiligung

Es gibt zahlreiche Ansätze, wie das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in die Politik und Verwaltung gestärkt werden kann. Öffentlichkeitsbeteiligung ist einer davon. Doch nicht immer führt die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und der organisierten Interessengruppen zum gewünschten Erfolg. Unabdingbar dafür ist, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung qualitativ durchgeführt wird.

Allerdings ist keineswegs selbstverständlich, was *qualitative Öffentlichkeitsbeteiligung* ausmacht. Klare Orientierung bieten seit 2008 die „Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“⁴. Sie definieren Qualitätsstandards für Beteiligungsprozesse. Damit erleichtern sie die Öffentlichkeitsbeteiligung, weil nicht bei jedem Prozess von neuem die Grundregeln festgelegt und damit „das Rad neu erfunden“ werden muss. Die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung, die am 2. Juli 2008 vom Ministerrat beschlossen und damit der Bundesverwaltung zur Anwendung empfohlen wurden, sind eine – rechtlich nicht verbindliche – Selbstverpflichtung der Bundesregierung. Entwickelt wurden diese Standards von einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Interessenvertretungen, Nongovernmental Organisations (NGOs) und externen Fachexpertinnen und Fachexperten im Rahmen eines Projektes im Auftrag des Bundeskanzleramtes und des Lebensministeriums.⁵ Damit sind sowohl die Erfahrungen der Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeiter, die Beteiligungsprozesse durchführen, als auch die Erfahrungen der Organisationen, die sich an diesen Prozessen beteiligen, eingeflossen.

Es gibt Standards für die drei Phasen eines Beteiligungsprozesses, nämlich

- die Vorbereitung,
- die Durchführung sowie
- das Monitoring und die Evaluierung.

Die *Standards zur Vorbereitung* eines Beteiligungsprozesses beinhalten beispielsweise, dass die Ziele, der Gestaltungsspielraum, die Einflussmöglichkeiten der Öffentlichkeit und die Zielgruppen des Prozesses klar festgelegt werden. Außerdem soll definiert werden, wie intensiv die Öffentlichkeit beteiligt wird, welche Methoden dafür eingesetzt werden, ob eine Prozessbegleitung beauftragt wird und wann die Beteiligung erfolgt. Es sollen ein Ablaufplan und ein Zeitplan zum Beteiligungsprozess erstellt und Informationsgrundlagen zum Gegenstand des Prozesses zusammengestellt werden. All diese Festlegungen sollen in einem Konzept zum Beteiligungsprozess zusammengefasst werden, um der Öffentlichkeit zu erläutern, wie der Prozess ablaufen wird. Das Konzept zum Beteiligungsprozess soll mit den politisch Verantwortlichen abgestimmt werden, um

4 Vgl. dazu: http://www.partizipation.at/standards_oeb.html [Download: 21.02.2011].

5 Vgl. dazu: Arbter: Öffentlichkeitsbeteiligung, 2008.

deren Unterstützung für den Prozess zu sichern. Wichtig ist in der Vorbereitungsphase auch die Zusage der politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses zu berücksichtigen. Berücksichtigen heißt nicht, dass die Ergebnisse beim politischen Beschluss 1:1 übernommen werden müssen. Aber die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger sollen sich respektvoll mit den Ergebnissen auseinandersetzen und diese, so weit wie möglich, in die Entscheidung einfließen lassen. Sollte das nicht überall möglich sein, so sollen abweichende Entscheidungen verständlich begründet werden. So soll für die Beteiligten nachvollziehbar werden, aus welchen Gründen die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger wie entschieden haben.

Die *Standards zur Durchführung eines Beteiligungsprozesses* sind nach den drei Intensitätsstufen der Beteiligung gegliedert⁶:

- Information
- Konsultation und
- Kooperation.

Qualitätvolle *Information* soll ausgewogen, zielgruppenspezifisch und barrierefrei sein sowie angepasste Kommunikationsmittel nutzen. Die interessierte organisierte Öffentlichkeit, also Interessenvertretungen wie die Kammern oder Organisationen der Zivilgesellschaft wie NGOs, sollen aktiv informiert werden, beispielsweise per E-Mail oder Post. Weitere Informationsquellen zum Thema sollen angegeben und getroffene Entscheidungen verständlich begründet werden.

Für die *Konsultation* gibt es die meisten Standards, weil Stellungnahmeverfahren in der Verwaltungspraxis bereits weit verbreitet sind. Die Standards geben Hinweise, um einen Konsultationsprozess anzukündigen, die Konsultationsunterlagen zu erstellen, zu Stellungnahmen einzuladen und die Öffentlichkeit während der Stellungnahmerunde zu betreuen. Außerdem regeln sie, dass für jede Stellungnahme eine Eingangsbestätigung versandt werden soll, dass die Stellungnahmen veröffentlicht, gesichtet und berücksichtigt werden sollen, und dass über die Entscheidung informiert werden soll. Zentral ist der Standard S 14 zu den *Stellungnahmefristen*: Er sieht 6 bis 12 Wochen als meist angemessene Frist vor. In den Hauptferien soll die Stellungnahmefrist um zwei Wochen verlängert werden. Diese Empfehlung leitet sich einerseits aus zahlreichen österreichischen Gesetzen ab, wie zum Beispiel dem Immissionsschutzgesetz-Luft, diversen Raumordnungsgesetzen der Länder, dem Gentechnikgesetz oder dem Stadterneuerungsgesetz. All diese Rechtsakte sehen sechswöchige Stellungnahmefristen vor. Andererseits ersucht der Verfassungsdienst des Bundeskanzleramtes in seinem Rundschreiben vom 2. Juni 2008 um „Festsetzung einer angemessenen, grundsätzlich sechswöchigen Begutachtungsfrist“ für die Begutachtung der Entwürfe von Bundesgesetzen und von Verordnungen des Bundes. Dem schloss sich

6 Vgl. dazu: <http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/6912/default.aspx> [Download: 21.02.2011].

auch der Oberste Gerichtshof in den Vorbemerkungen zu seiner Stellungnahme zum Entwurf des Budgetbegleitgesetzes Justiz 2011-2013 an.⁷

Entscheidend für die Wirksamkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung ist auch der Standard S 24: Er sieht vor, den *Konsultationsprozess* zu *dokumentieren*. In einem Bericht sollen alle eingelangten Stellungnahmen zusammengefasst werden. Außerdem soll zumindest im Überblick erläutert und nachvollziehbar begründet werden, welche Stellungnahmen übernommen wurden und welche nicht und warum nicht. Dieser Bericht über den Konsultationsprozess soll veröffentlicht werden, um der Öffentlichkeit rückzumelden, was mit den eingelangten Stellungnahmen passiert ist. Der Standard setzt damit an einem der größten Stolpersteine erfolgreicher Öffentlichkeitsbeteiligung an, nämlich dem Faktum, dass Menschen, die Stellungnahmen abgeben, leicht zu frustrieren sind, wenn sie keine Rückmeldung zu ihren Beiträgen bekommen.

Die Standards für qualitätvolle *Kooperation* sehen vor, den Zeitaufwand für die Beteiligung im Vorhinein abzuschätzen und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern mitzuteilen sowie unentgeltlich geleistete Arbeitsstunden der Beteiligten entsprechend zu würdigen, zum Beispiel durch Ehrungen, Gutscheine für öffentliche Verkehrsmittel oder Einrichtungen, Zeitungsartikel mit namentlicher Nennung der Beteiligten oder eine Aufwandsentschädigung. Außerdem sollen die Allparteilichkeit der Moderation sichergestellt und Prozessvereinbarungen über die Zusammenarbeit im Beteiligungsprozess geschlossen werden. Dazu gehört der Modus der Entscheidungsfindung, also zum Beispiel wann Mehrheitsentscheidungen getroffen und wann konsensuale Entscheidungen angestrebt werden. Da kooperative Beteiligungsprozesse meist in kleineren Arbeitsgruppen verlaufen, sehen die Standards vor, dass auch die breite Öffentlichkeit über den Prozess und die endgültige Entscheidung informiert werden soll. Und es soll auch dokumentiert werden, wie die Öffentlichkeitsbeteiligung die endgültige Entscheidung beeinflusst hat.

Die *Standards zu Monitoring und Evaluierung* eines Beteiligungsprozesses zielen auf die Phase nach Abschluss des Prozesses, wenn ein Blick zurück geworfen wird. Sie sehen vor, dass es ein Monitoring zur Umsetzung der beschlossenen Maßnahmen geben soll. Außerdem sollen die Erfahrungen, die mit dem Beteiligungsprozess gemacht wurden, dokumentiert und überprüft werden, ob die anfangs gesteckten Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung erreicht wurden. Auch bei Monitoring und Evaluierung soll an die Beteiligung der Öffentlichkeit gedacht werden.

Zur Hilfe bei der praktischen Anwendung der Standards wurde ein *Praxisleitfaden* herausgegeben.⁸ Im Januar 2011 ist bereits die zweite, layoutierte und um Hinweise zu elektronischer Beteiligung (E-Participation) ergänzte Version erschienen. Der Praxisleitfaden beginnt mit dem Kapitel „Öffentlichkeitsbeteiligung – ja oder nein?“ in dem eine Entscheidungshilfe

7 Vgl. dazu: http://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XXIV/ME/ME_00233_39/fnameorig_199832.html [Download: 21.02.2011].

8 Vgl. dazu: Arbter: Öffentlichkeitsbeteiligung, 2011.

angeboten wird, ob ein Beteiligungsprozess durchgeführt werden soll oder nicht. Öffentlichkeitsbeteiligung ist nämlich nur dann erfolgversprechend, wenn es das politische Commitment dazu gibt, wenn es vom Thema Betroffene oder daran Interessierte gibt, wenn es Gestaltungsspielraum gibt, und wenn es die zeitlichen, finanziellen und personellen Ressourcen zur Beteiligung gibt. Danach erläutert der Praxisleitfaden alle Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung und gibt Tipps und Hinweise, wie die Standards erfüllt werden können. Zahlreiche Praxisbeispiele aus der österreichischen Verwaltung illustrieren die Empfehlungen. Ein weiteres Kapitel erläutert die wichtigsten Begriffe im Zusammenhang mit Öffentlichkeitsbeteiligung, beispielsweise die Unterscheidung in breite Öffentlichkeit (Bürgerinnen und Bürger sowie Bürgerinitiativen) und organisierte Öffentlichkeit (Interessenvertretungen, wie die Kammern und Organisationen der Zivilgesellschaft, Gewerkschaften, NGOs etc.). Im Anhang finden die Leserinnen und Leser Checklisten beispielsweise zur Beteiligung schwer erreichbarer Gruppen, zum Risikomanagement oder zum Einsatz elektronischer Medien im Beteiligungsprozess. Außerdem wird ein Muster für Konsultationsunterlagen angeboten.

Auf Gesetzesebene sind die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung in den Erläuterung zur Novelle des Wasserrechtsgesetzes aus dem Jahr 2010 erwähnt. Dem in § 55m Abs. 1a und 1b beschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren liegen, wie beim Nationalen Gewässerbewirtschaftungsplan, die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung zugrunde.

Außerdem wurden die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung im Jahr 2009 bei einer Ausschreibung zur Beratung und Moderation bei der Erstellung des Leitbilds der Marktgemeinde Zirl in Tirol explizit erwähnt, was auf erste Anwendungen auch auf Landes- und Gemeindeebene hinweist. Im Land Vorarlberg hat das Büro für Zukunftsfragen die Öffentlichkeitsbeteiligung zum Arbeitsschwerpunkt gemacht.⁹ Es bestehen zahlreiche Bezugspunkte zwischen den Arbeiten auf Landes- und auf Bundesebene und ein intensiver Erfahrungsaustausch. 2010 wurde das „Handbuch Bürgerbeteiligung für Land und Gemeinden“ herausgegeben. Es wurde bei einer prominent besetzten Veranstaltung mit dem Vorarlberger Landeshauptmann der Öffentlichkeit vorgestellt. Auch ein Seminar zur Öffentlichkeitsbeteiligung wurde an der Verwaltungsakademie Vorarlberg im Frühjahr 2010 angeboten. An der Verwaltungsakademie des Bundes steht im Frühjahr 2011 ein Kurs zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Verwaltungspraxis auf dem Programm.

Derzeit besteht kein gesamthafter Überblick über die praktische Anwendung und die Erfahrungen mit den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung. Einzelne Standards werden immer wieder in diversen Beteiligungsprozessen berücksichtigt. Ob es bereits einen Beteiligungsprozess gibt, bei dem alle relevanten Standards erfüllt wurden, ist nicht bekannt, sollte jedoch in nächster Zeit erhoben werden.

9 Vgl. dazu: <http://www.vorarlberg.at/zukunft> [Download: 21.02.2001].

Neben den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung und dem dazu gehörigen Praxisleitfaden gibt es zahlreiche weitere Materialien zur Förderung qualitativvoller Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die vom Lebensministerium beauftragte Website <http://www.partizipation.at>¹⁰ bietet unter anderem eine umfangreiche Sammlung von Praxisbeispielen und Beteiligungsmethoden. Auf <http://www.digitales.oesterreich.gv.at>¹¹ finden sich unter dem Navigationspunkt Verwaltung und dann unter Bürgerbeteiligung¹² Informationen zum Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung, zu den Voraussetzungen und zu weiteren Dokumenten und Links. Geplant ist, auf <http://www.help.gv.at> ein zentrales Zugangsportal zu österreichischen Beteiligungsprozessen zu schaffen. Vorbild ist das Portal der Europäischen Kommission¹³, auf dem alle laufenden und abgeschlossenen Beteiligungsprozesse der Kommission nach Themen geordnet, zugänglich sind. In Österreich werden alle Ministerien und auch die Länder und Gemeinden eingeladen, ihre Beteiligungsprozesse bei der help.gv.at-Redaktion zu melden. Dann bekämen die Bürgerinnen und Bürger sowie die Interessengruppen einen raschen Überblick über diverse Beteiligungsmöglichkeiten.

Auch internationale Organisationen wie die UNO oder die OECD treiben die Öffentlichkeitsbeteiligung voran. Im Umweltbereich hat die UNECE (United Nations Economic Commission for Europe), eine Unterorganisation der UNO, die Aarhus-Konvention ins Leben gerufen.¹⁴ Sie regelt den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheit. Sie trat am 30. Oktober 2001 in Kraft und ist auch für Österreich verbindlich.¹⁵ Die OECD hat 2009 eine Publikation mit dem Titel „Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services“ veröffentlicht. 2008 kam das Dokument „Mind the Gap: Fostering Open and Inclusive Policy Making – An Issues Paper“ heraus.¹⁶

3. Erfahrungen – Ein Blick auf die Praxis im Umweltbereich

Wie wirken all diese Impulse auf die Durchführung von Beteiligungsprozessen? Welche Entwicklungen sind in der Praxis zu beobachten? Welche Erfahrungen wurden mit der Öffentlichkeitsbeteiligung bereits gesammelt? Diesen Fragen widmet sich der folgende Abschnitt. Der Fokus liegt dabei auf Beispielen aus dem Umweltbereich auf Bundesebene, weil es hier zahlreiche verschiedene Beteiligungsprozesse gibt¹⁷:

10 Vgl. dazu: <http://www.partizipation.at> [Download: 21.02.2011].

11 Vgl. dazu: <http://www.digitales.oesterreich.gv.at> [Download: 21.02.2011].

12 Vgl. dazu: <http://www.digitales.oesterreich.gv.at/site/6909/default.aspx> [Download 21.02.2011].

13 Vgl. dazu: http://ec.europa.eu/yourvoice/index_de.htm [Download: 21.02.2011].

14 Vgl. dazu: <http://www.unece.org/env/pp/> [Download: 21.02.2011].

15 Vgl. dazu: <http://umwelt.lebensministerium.at/article/archive/7247/> [Download 21.02.2011].

16 Vgl. dazu: <http://www.oecd.org/gov/publicengagement> [Download 21.02.2011].

17 Der folgende Text basiert auf der Studie von Kerstin Arbter zum Thema „Beteiligungsprozesse des Lebensministeriums. Eine Dokumentation der

Bereits im Jahr 2003 wurde der *Walddialog* gestartet.¹⁸ Ausgangspunkt war, dass um den Wald wirtschaftliche, umweltbezogene und soziale Interessen konkurrieren. Deshalb wurde mit allen Betroffenen und am Wald Interessierten ein langfristiger Dialog gestartet, um gemeinsam die Wirkungen des Waldes zu sichern und Möglichkeiten zu seinem Schutz sowie zur Förderung seiner ausgewogenen Bewirtschaftung zu finden. Ein wichtiger Meilenstein des Walddialogs war das von 80 Organisationen und Institutionen erarbeitete und Ende 2005 im Konsens beschlossene erste Österreichische Waldprogramm. Besonders bewährt haben sich bei diesem langfristigen Prozess die intensive Vorbereitung der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie die Prozessvereinbarungen, die mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern erarbeitet wurden und die Zusammenarbeit regelten.

Auch das *Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums 2007-2013* wurde in einem Beteiligungsprozess entwickelt. Das Programm enthält Maßnahmen in den Bereichen Land- und Forstwirtschaft, Naturschutz, Tourismus und Gewerbe im ländlichen Raum, die von der EU, vom Bund und von den Ländern gefördert werden. Das Programm ist damit ein wichtiges Instrument der Agrarpolitik. Es wirkt großflächig und hat ein Förder volumen von mehreren Milliarden Euro. Allein deshalb wurden die betroffenen Interessengruppen bei der Programmerstellung beteiligt. Es wurden Arbeitsgruppen zu verschiedenen Themen mit mehreren großen Konsultationsveranstaltungen kombiniert. Das hat sich bewährt, weil in den Kleingruppen effizient gearbeitet werden konnte, während in den Konsultationsveranstaltungen alle interessierten Interessengruppen erreicht werden konnten.

Bei der Erstellung eines weiteren Programms aus dem Landwirtschaftsbereich, dem ÖPUL (*Österreichisches Programm zur Förderung einer umweltgerechten, extensiven und den natürlichen Lebensraum schützenden Landwirtschaft*), wurde ebenfalls die Öffentlichkeit beteiligt. In vier Arbeitsgruppen wurde ein möglichst konsensualer Programmtext erarbeitet. Die intensive Einbindung der Betroffenen brachte einerseits Akzeptanz für das Ergebnis und andererseits Sicherheit für die reibungslose Abwicklung des Programms in der Umsetzungsphase.

Bei der Erstellung des *Kinder-Umwelt-Gesundheits-Aktionsplans* (CEHAPE) wurden unter anderem Jugendliche eingebunden. Sie wurden zu „CEHAPE-Coaches“ ausgebildet, um ihrerseits andere Jugendliche zu Gesundheits- und Umweltthemen zu befragen und besonders wichtige Themen herauszufinden. Bei der Beteiligung junger Menschen ist der ehrliche Umgang oberstes Gebot. Dazu gehört, ihnen klar zu machen, ob man ihnen wirklich Mitgestaltungsmöglichkeiten gibt und in welcher Intensität.

Beim *Flussdialog Österreich* wurde die Zukunft von fünf ausgewählten Flüssen in Oberösterreich mit den betroffenen Interessengruppen der Region und der lokalen Bevölkerung diskutiert. Damit sollte ein Bewusstsein für die Vorgabe der Wasserrahmenrichtlinie der EU geschaffen wer-

derzeitigen Praxis“ im Auftrag des BMLFUW von 2009. Die Studie wird in Kürze publiziert werden.

18 Vgl. dazu: <http://www.walddialog.at> [Download: 22.02.2011].

den, einen guten ökologischen Zustand der Gewässer zu bewahren oder wiederherzustellen. Nach den Dialogveranstaltungen gab es Online-Votings und zum Abschluss ein Fest der Flüsse im Linzer Lentos-Museum. Es stellte sich heraus, dass qualitätvolle Beteiligung viel mit Wollen und Motivation zu tun hat, damit sie gelebt wird und nicht nur Formsache bleibt.

Bei der Erstellung der *Abfallvermeidungs- und -verwertungsstrategie im Rahmen des Bundes-Abfallwirtschaftsplans 2006* wurden die betroffenen Verwaltungsstellen, Interessengruppen und Fachleute beteiligt. Darüber hinaus konnte die breite Öffentlichkeit zum Entwurf Stellung nehmen. Die breite Akzeptanz, die erreicht werden konnte, erleichterte die Annahme des Plans auf politischer Ebene. Für das federführende Ministerium war der Beteiligungsprozess auch ein Imagegewinn. Wenn Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeiter fachliche Beiträge einbringen und in den Arbeitsgruppen als gleichrangige Mitglieder agieren wollen, ist es sinnvoll das Prozessmanagement und die Moderation an externe Prozessbegleiterinnen und Prozessbegleiter auszulagern.

Bei der *Anpassung der Klimastrategie Österreichs zur Erreichung des Kyoto-Ziels 2008-2012* sollte ein möglichst breit akzeptiertes Maßnahmenbündel erarbeitet werden. Der Beteiligungsprozess startete mit einem umfangreichen Fragebogen zur Ausrichtung der künftigen Klimastrategie. Die Ergebnisse der Konsultation wurden bei einer halbtägigen Enquete präsentiert. Danach erarbeiteten thematische Arbeitsgruppen Maßnahmenvorschläge, die vom Lebensministerium zu einem Entwurf der Klimastrategie weiterbearbeitet wurden. Zu diesem Entwurf gab es wieder die Möglichkeit Stellung zu nehmen.

Bei der Erstellung der *Umgebungslärm-Aktionspläne* bestand die Herausforderung, dass für unterschiedliche Lärmquellen unterschiedliche Gebietskörperschaften zuständig sind. Die Beteiligung erfolgte vor allem über die beim Lebensministerium eingerichtete zentrale Umgebungslärm-Website¹⁹. Deutlich wurden Unterschiede in der Beteiligung der breiten Öffentlichkeit und der Interessengruppen. Während die Bevölkerung in erster Linie an der Darstellung der bestehenden Lärmbelastung interessiert war, langten von Kammern und NGOs auch Stellungnahmen zu den geplanten Maßnahmen ein.

Alle eben beschriebenen Beteiligungsprozesse brachten einen *Mehrwert*, auch wenn der Nutzen je nach Prozessverlauf sehr unterschiedlich war. Bei manchen Prozessen wurde die Meinungsvielfalt zum Thema offensichtlich und konnte im Beteiligungsprozess konzentriert und strukturiert bearbeitet werden. In anderen führte der Beteiligungsprozess zu merkbaren Arbeitserleichterungen im Anschluss daran, auch wenn die Durchführung des Prozesses selbst aufwändig war. Oft wurden die Ergebnisse der Planungen durch die Beteiligung inhaltlich verbessert. Die Beteiligten konnten ihr Wissen und ihr Verständnis für andere Positionen erweitern. Diskussionen konnten versachlicht werden. Ohne die Beteiligten wären manche Fachbeiträge nicht leistbar gewesen. Neue Ideen, auf

¹⁹ Vgl. dazu: <http://www.umgebungslaerm.at> [Download: 22.02.2011].

die man ohne Beteiligung nicht gekommen wäre, bereicherten das Ergebnis. Oft wurde die Zusammenarbeit zwischen den Beteiligten dauerhaft verbessert. Fast immer führte die Beteiligung zu einer besseren Akzeptanz der Planung. Damit konnte auch die politische Beschlussfassung erleichtert werden. Viele Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeiter erlebten neue Wertschätzung für ihre Arbeit und ihrer Ansicht nach konnte das Ansehen ihres Ressorts verbessert werden.

4. Die Schnittstellen zwischen Beteiligungsprozess und politischen Entscheidungsgremien

Obwohl mittlerweile der Nutzen von Beteiligungsprozessen in der Praxis vielfach bestätigt ist, wird Öffentlichkeitsbeteiligung in breiten Kreisen immer noch skeptisch beäugt. Befürchtungen werden laut, dass die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger sowie der Interessengruppen die etablierten Strukturen der repräsentativen Demokratie untergräbt und damit der Demokratie schadet. Das entspricht jedoch nicht der Intention der Beteiligung. Die Öffentlichkeitsbeteiligung, oder anders ausgedrückt: die partizipative Demokratie ist als dritte Dimension der Demokratie zu verstehen, die die repräsentative und die direkte Demokratie ergänzt und stärkt, aber keinesfalls ersetzen kann. Öffentlichkeitsbeteiligung bereichert damit die Demokratie und schwächt sie nicht. Entscheidend dafür ist jedoch die sorgsame Gestaltung der Schnittstellen zwischen Beteiligungsprozess und politischen Entscheidungsgremien.

Abbildung 1: Schnittstellen zwischen Beteiligungsprozess und politischen Entscheidungsgremien



Quelle: Arbter: Schnittstellen, 2009

Auf das gute Zusammenspiel von Beteiligung und den bestehenden Entscheidungsstrukturen ist sowohl bei der Vorbereitung des Beteiligungsprozess es als auch bei seiner Durchführung und ganz besonders in der Phase der politischen Entscheidung zum Thema zu achten. In der Folge stellen wir einige Empfehlungen für die gute Praxis vor, die sich auf Basis von Befragungen von Expertinnen und Experten sowie bisherigen Erfahrungen in Beteiligungsprozessen heraus kristallisiert haben. Die Empfehlungen sind als Ausgangspunkt für eine (noch) zu initiierte Diskussion mit Verwaltungspraktikerinnen und Verwaltungspraktikern sowie politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträgern zu sehen.

Bei der *Vorbereitung des Beteiligungsprozesses* ist es besonders wichtig, dass die politisch Verantwortlichen sachlich und ausgewogen über die Chancen und Risiken des Beteiligungsprozesses, über den voraussichtlichen Zeit- und Geldbedarf und über die wichtigsten Voraussetzungen für einen erfolgversprechenden Prozessverlauf informiert sind. Außerdem soll es einen klaren politischen Auftrag geben, den Beteiligungsprozess durchzuführen. Die politisch Verantwortlichen sollten den Beteiligungsprozess mittragen und ihn wahrnehmbar unterstützen. Darüber hinaus soll mit der politischen Ebene geklärt sein, welche Funktion der Beteiligungsprozess für die Politikerinnen und Politiker hat und damit verbunden, wie die Entscheidungskompetenzen geregelt sind, also ob:

- der Beteiligungsprozess der *Information* der politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger dient, das heißt, dass die Beteiligten unverbindlich ihre Meinungen, Vorschläge und Wünsche einbringen und die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger ein Stimmungsbild und Ideen bekommen, aus denen sie für sich Passendes herausgreifen können.
- der Beteiligungsprozess zur *Beratung* der politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger dient, das heißt, dass die Beteiligten möglichst konsensuale fachliche Entscheidungsgrundlagen erarbeiten und einen Lösungsvorschlag an die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger herantragen, den diese entweder übernehmen oder adaptieren können.
- der Beteiligungsprozess dazu dient, eine *Entscheidung zu treffen*, das heißt, dass die Beteiligten von den dafür legitimierten demokratischen Gremien die Entscheidungsmacht übertragen bekommen; dies ist in der Praxis nur in Ausnahmen der Fall.

Wichtig ist auch im Vorhinein zu klären, ob beziehungsweise welche politischen Vorgaben es zu den Inhalten des Prozesses gibt. Das kann reichen vom Wunsch, bestimmte Themen jedenfalls im Beteiligungsprozess zu behandeln, bis zur Vorgabe einzelner Fixpunkte, die bereits politisch entschieden sind und damit nicht mehr zur Diskussion stehen. Außerdem soll von Anfang an klar vereinbart sein, was mit dem Ergebnis des Beteiligungsprozesses passieren wird, wie es in den politischen Entscheidungsgremien behandelt werden wird und welche legitimierten Gremien die endgültige Entscheidung zum Thema des Beteiligungsprozesses treffen werden. Zentral für den Erfolg eines Beteiligungsprozesses ist auch die Zusage der politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger, die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses bei ihrer Entscheidung zu berücksichtigen.²⁰ Die Beteiligten sollten zu Prozessstart über die Gestaltung der Schnittstellen zwischen dem Beteiligungsprozess und den politischen Entscheidungsgremien informiert werden.

Bei der *Durchführung des Beteiligungsprozesses* sollte klar sein, wie zwischen dem Beteiligungsprozess und den politisch Verantwortlichen rückgekoppelt wird (Worüber wird wer von wem wann und wie informiert?). Wenn politische Wünsche oder Vorgaben auftauchen, die im Beteiligungsprozess zu berücksichtigen sind, sollten diese für die Beteiligten transparent gemacht sowie möglichst offen und nachvollziehbar begründet in den Beteiligungsprozess zurückgetragen werden. Die Beteiligten sollten darauf reagieren können. Herausfordernd könnten inhaltliche Vorgaben sein, die die fachliche Arbeit im Beteiligungsprozess erschweren – im Extremfall, wenn ein gewünschtes Ergebnis vorgegeben wird. Hier sollten die Prozessverantwortlichen im vertraulichen Rahmen das Gespräch mit den politisch Verantwortlichen suchen, um Lösungen auszuloten, die den Beteiligungsprozess nicht gefährden oder – wieder im Extremfall – wie der Prozess einvernehmlich beendet werden könnte. Jedenfalls sollte mit den politisch Verantwortlichen geklärt werden, wie etwaige strittige Themen bearbeitet und kommuniziert werden könnten.

Ganz besonders wichtig ist die Gestaltung der Schnittstellen *bei der politischen Entscheidung zum Ergebnis* des Beteiligungsprozesses. Dazu sollten die Beteiligten womöglich persönlich die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses und Highlights aus dem Prozess den politischen Entscheidungsgremien präsentieren. Im Optimalfall kommen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer danach noch einmal zusammen, um die Rückmeldungen der Politikerinnen und Politiker zu diskutieren und einzuarbeiten. Alle Beteiligten sollten gleichrangig über die politische Entscheidung zu den Ergebnissen des Beteiligungsprozesses informiert werden. Sollten die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger beim Beschluss vom Ergebnis des Beteiligungsprozesses abweichen, sollten sie um eine nachvollziehbare Begründung ersucht werden, die den Beteiligten übermittelt werden kann. Die Begründung sollte womöglich auf die Argumente der Beteiligten eingehen. Im Optimalfall erläutern die politi-

20 Vgl. dazu die Definition des Begriffes „Beteiligungsprozess“ im vorliegenden Beitrag.

schen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger ihre Entscheidungen den Beteiligten persönlich. Zentral ist zum Abschluss eines gelungenen Beteiligungsprozesses auch, dass die politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger die Beiträge der Beteiligten würdigen, idealerweise persönlich durch Dankesworte, die persönliche Übernahme der Ergebnisse im Zuge einer Präsentation durch die Beteiligten, Essenseinladungen, Abschlussfeste oder Ähnliches.

5. Schlussfolgerungen

Wenn Öffentlichkeitsbeteiligung gelingt, weil sie qualitativ durchgeführt wird und alle Beteiligten offen für eine neue Art der gemeinsamen Gestaltung von Lösungen sind, erkennen immer mehr Akteurinnen und Akteure, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit vielfachen Nutzen stiftet. Die Öffentlichkeit bei politischen Entscheidungen einzubeziehen, beginnt sich in Österreich Schritt für Schritt zu etablieren – gute Beispiele gibt es vor allem auf lokaler und regionaler Ebene.²¹ Aber auch auf „abstrakteren“ politischen Ebenen, wie der Landes- und Bundesebene, gibt es Bestrebungen in diese Richtung, wie die von uns vorgestellten Beispiele zeigen.

Die Beachtung von wichtigen Grundregeln erhöht die Chancen für das Gelingen unserer Erfahrung nach ganz entscheidend – wie etwa, dass die Betroffenen möglichst frühzeitig eingebunden werden, dass Ziele und der vorhandene Gestaltungsspielraum klar formuliert werden, dass ausreichend lange Fristen zur Stellungnahme gesetzt werden oder etwa auch, dass darüber informiert wird, welche Stellungnahmen berücksichtigt wurden bzw. welche nicht berücksichtigt wurden und aus welchen Gründen.²²

Darüber hinaus kann es sich als sehr nützlich erweisen, am Beginn und auch im Laufe des Beteiligungsprozesses bei den Beteiligten entstehende Erwartungen entsprechend zu „managen“. Dazu hat die seit 2002 bestehende „Strategiegruppe Partizipation“ im Auftrag des Lebensministeriums ein Arbeitsblatt zum Thema „Umgang mit Erwartungen in Beteiligungsprozessen“ entwickelt, das wir gerne zur Anwendung empfehlen möchten.²³

Resümierend erachten wir folgende Punkte als wesentlich, um die Öffentlichkeitsbeteiligung als Element einer modernen Politik- und Verwaltungsführung in Österreich weiter zu etablieren und ein erhöhtes Bewusstsein für den Wert und Nutzen von Beteiligung zu schaffen:

Innerhalb der öffentlichen Verwaltung erscheint eine grundsätzliche Thematisierung der Öffentlichkeitsbeteiligung und den damit zusammenhängenden Erfordernissen (unter anderem zur Frage der Ressourcen) angezeigt. Öffentlichkeitsbeteiligung ist keine Sache für „nebenbei“, sie braucht einen gewissenhaften Rahmen und die Klarheit darüber, was einen erwartet.

21 Vgl. dazu: <http://www.partizipation.at> [Download: 28.02.2011].

22 Vgl. dazu das Kapitel zum Thema „Mehr Vertrauen durch Öffentlichkeitsbeteiligung“ im vorliegenden Beitrag.

23 Vgl. dazu: <http://www.partizipation.at> [Download: 28.02.2011].

Damit verknüpft ist aus unserer Sicht eine notwendige Diskussion und Reflexion über Rollenbilder, die die Vorstellungen und Haltungen der Akteurinnen und Akteure bestimmen: Welches Bild haben Politik und Verwaltung von jenen, die sie beteiligen wollen und umgekehrt? Welches Bild haben die Bürgerinnen und Bürger, hat die Zivilgesellschaft von der Politik und Verwaltung?

Grundlegend wäre schließlich (mittelfristig) die Ausarbeitung einer Vereinbarung zwischen Politik und Verwaltung und der organisierten Zivilgesellschaft, in der die „Spielregeln“ der Zusammenarbeit, beispielsweise in Öffentlichkeitsbeteiligungsprozessen festgelegt werden. Als Anregung können bereits existierende Vereinbarungen („Compact“) in anderen europäischen Ländern dienen.²⁴ Eine leitende Frage könnte sein, wie ein Modell einer partnerschaftlichen Politikgestaltung konkret ausgestaltet werden soll. Dazu wäre ein weites Begriffsverständnis von „Politik“ sicherlich dienlich: Politikerinnen und Politiker, Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeiter, die Zivilgesellschaft, Bürgerinnen und Bürger etc. könnten sich gemeinsam als Co-Produzentinnen und Co-Produzenten von Politik oder, anders ausgedrückt, als Akteurinnen und Akteure der Politikgestaltung verstehen.

Die wechselseitige Anerkennung spielt dabei eine wichtige Rolle: Die Politik und die Verwaltung könnten beispielsweise die hohe Expertise anerkennen, die bei der Zivilgesellschaft zu vielen verschiedenen Fragen vorhanden ist oder auch den Zugang der Zivilgesellschaft zu wichtigen Zielgruppen. Die Zivilgesellschaft wiederum könnte das Bemühen der Politik und der Verwaltung anerkennen, politische Entscheidungsprozesse so zu gestalten, dass möglichst alle Betroffenen gehört werden und dass Zeiten und Räume eröffnet werden, um einen tragfähigen Interessensausgleich zu organisieren.

Insgesamt betrachtet, ist das Commitment der politischen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger ein wesentlicher Gelingensfaktor für eine wirkungsvolle Öffentlichkeitsbeteiligung. Wenn die Politikerinnen und Politiker hinter dem Prozess stehen und die Ergebnisse ernst nehmen, können Ergebnisse auf den Tisch kommen, die breit mitgetragen werden und damit auch umsetzbar sind – selbst wenn im einen oder anderen Punkt divergierende Meinungen bestehen geblieben sind. Allein eine nachvollziehbare Begründung der Entscheidung durch die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger kann viel bewirken.

Ganz konkret gilt es, die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung bekannter zu machen und dazu anzuregen, sie zu erproben. Die Verbreitung von guten Beispielen zur Inspiration von Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeitern zählt in diesem Zusammenhang zu einer wesentlichen Aufgabe. Eine weitere förderliche Rahmenbedingung ist im Angebot von Schulungen für Verwaltungsmitarbeiterinnen und Verwaltungsmitarbeiter beispielsweise im Rahmen der Verwaltungsakademie des Bundes zu sehen. Darüber hinaus empfehlen wir, gerade bei kooperativer Öffentlichkeitsbeteiligung verschiedene Methoden und Settings auszuprobieren.

24 Vgl. dazu: <http://www.partizipation.at/735.html> [Download: 28.02.2011].

Der Praxisleitfaden zu den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung bietet dabei Unterstützung. Des Weiteren erscheint es sinnvoll, in jedem Ministerium Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner oder Koordinatorinnen und Koordinatoren für Öffentlichkeitsbeteiligung zu benennen und einen kontinuierlichen Austausch von Erfahrungen zu pflegen, etwa im Rahmen einer „Plattform Öffentlichkeitsbeteiligung“.

Die Umsetzung der von uns genannten Punkte im Sinne eines gemeinsamen Lern- und Entwicklungsprozesses könnte, wie wir meinen, ein wichtiger Beitrag zu einer modernen Politik- und Verwaltungsführung in Österreich sein. Denn eine lebendige Demokratie braucht das Engagement von möglichst vielen Menschen.