

Kerstin ARBTER, Rita TRATTNIGG

II Standards zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Auf dem Weg zu effizienter und effektiver Partizipation¹

Öffentlichkeitsbeteiligung ist in aller Munde! Wenn sie qualitativ durchgeführt wird, bringt sie vielfältigen Nutzen.²

Öffentlichkeitsbeteiligung:

- fördert das Verständnis für andere Meinungen und den Interessenausgleich. Damit können leichter konsensuale und nachhaltige Lösungen gefunden werden.
- fördert den Informations- oder Erfahrungsaustausch unter den Beteiligten und ermöglicht eine Vernetzung mit Gleichgesinnten.
- kann zu besseren Entscheidungen führen, weil das Wissen und die Erfahrung der beteiligten Menschen einfließen können.
- erhöht die Chance auf gemeinsam getragene Lösungen und damit deren Akzeptanz.
- erhöht die politische Legitimation der Entscheidungen und macht sie nachvollziehbar.
- kann Zeit und Geld sparen, weil Verzögerungen und Kosten durch Einwände bei der Projektumsetzung und durch Gerichtsverfahren vermieden werden können.
- weckt Interesse an Politik und demokratischer Teilhabe und schafft Gelegenheiten, bei denen Menschen gemeinsam Demokratie lernen und praktizieren können.

Doch nach welchen Qualitätsstandards sollte sie durchgeführt werden, damit sie wirksam ist und sich der Aufwand lohnt?

1. Was ist Öffentlichkeitsbeteiligung?

Öffentlichkeitsbeteiligung ist vielfältig: Die Öffentlichkeit kann unterschiedlich intensiv eingebunden werden. In den meisten Fällen hat Öffentlichkeitsbeteiligung entscheidungsvorbereitende Funktion für Politik und Verwaltung. Es gibt unterschiedliche „Typen der Öffentlichkeit“. Die Beteiligung kann auf verschiedenen Ebenen der Planungs- und Entscheidungsfindung stattfinden:

1 Die in diesem Beitrag vertretenen Auffassungen sind jene der Autorin, Rita Trattnigg, und nicht notwendigerweise jene des Lebensministeriums.

2 Vgl. dazu: Arbter u.a.: Öffentlichkeitsbeteiligung, 2005, S. 66.

1.1 Intensitäten der Öffentlichkeitsbeteiligung

Im Wesentlichen unterscheiden wir drei Stufen der Beteiligungsintensität, die informative, die konsultative und die kooperative Öffentlichkeitsbeteiligung.³

Informative Öffentlichkeitsbeteiligung ist die Grundstufe und unabdingbare Basis für alle Aktivitäten zur Einbindung der Betroffenen und Interessierten. Die Beteiligten erhalten Informationen über die Planung oder Entscheidungsfindung. Sie haben jedoch keinen Einfluss darauf. Sie profitieren lediglich vom Informationsgewinn. Die Kommunikation läuft nur in eine Richtung, von den Planungs- oder Entscheidungsträgern zur Öffentlichkeit. Informationen können über das Internet, die Presse, den Rundfunk, Postwurfsendungen oder öffentliche Auflagen übermittelt werden. Durch informative Öffentlichkeitsbeteiligung lässt sich die Öffentlichkeit in großer Breite erreichen.

Konsultative Öffentlichkeitsbeteiligung sieht vor, dass die Betroffenen oder Interessierten zu einer gestellten Frage oder einem vorgelegten Entwurf Stellung nehmen können. Die Kommunikation verläuft wechselseitig, von den Planungs- oder Entscheidungsträgern zur Öffentlichkeit und wieder zurück. Die Öffentlichkeit kann ihre Meinungen und Sichtweisen einbringen. Die Stellen, die zu Konsultationen einladen, entscheiden darüber, wie sie mit den Stellungnahmen umgehen und ob sie diese übernehmen. Damit ist offen, wie groß der Einfluss der Beteiligten auf die endgültige Entscheidung ist. Je früher im Entscheidungsprozess die Stellungnahmen eingeholt werden, desto leichter kann auf sie eingegangen werden, weil in frühen Phasen noch mehr Handlungsspielraum besteht. In der guten Praxis werden die eingebrachten Stellungnahmen gesichtet und nach Möglichkeit bei der Entscheidung berücksichtigt. Wenn sie nicht vollständig übernommen werden können, dann wird begründet, warum dies nicht möglich ist. Damit fließen zwar nicht alle Stellungnahmen in die Entscheidungsfindung ein – das ist in der Praxis oft auch unmöglich, v.a. wenn einander widersprechende Stellungnahmen einlangen – doch sie werden behandelt und nicht kommentarlos ignoriert. Stellungnahmen können beispielsweise bei öffentlichen Planaufgaben, bei BürgerInnenversammlungen oder in Diskussionsforen im Internet eingebracht werden. Auch bei konsultativer Öffentlichkeitsbeteiligung kann die Öffentlichkeit in großer Breite erreicht werden.

Kooperative Öffentlichkeitsbeteiligung ist die höchste Stufe der Öffentlichkeitsbeteiligung. Sie geht über Information und Stellungnahmemöglichkeiten hinaus und ermöglicht den Beteiligten, die Entscheidung mitzubestimmen. Damit haben sie bereits beachtlichen Einfluss auf das Ergebnis. Die Stelle, die zur Kooperation einlädt, bestimmt, wie weit die Mitbestimmung geht. Die Bandbreite reicht von der Mitarbeit in Arbeitsgruppen zu Einzelfragen bis zur Mitentscheidung. Kooperative Öffentlichkeitsbeteiligung schränkt den Kreis der Personen, die tatsächlich aktiv an der Entscheidung mitarbeiten, deutlich ein. Um arbeitsfähig zu bleiben, muss die

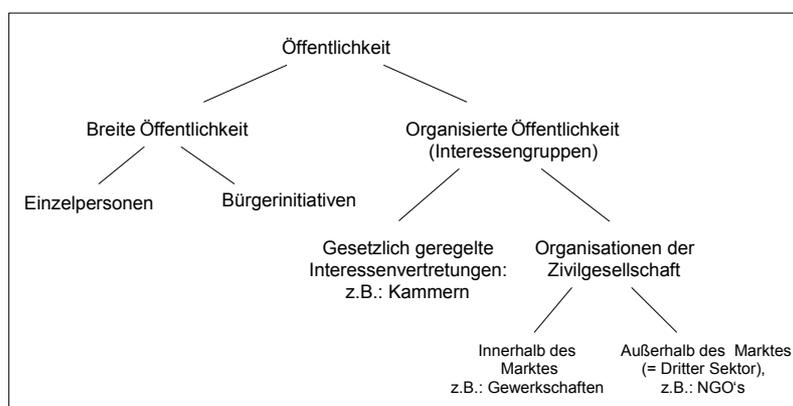
³ Vgl. dazu: Arbter u.a.: Öffentlichkeitsbeteiligung, 2005, S. 9. Arbter: Umweltprüfung, 2004, S. 41ff.

Gruppengröße limitiert werden. Es ist meist unmöglich, allen Betroffenen oder Interessierten die aktive Mitarbeit anzubieten. Meist ist auch nur ein ausgewählter Personenkreis an intensiver Kooperation interessiert, denn mit dem Grad der Einflussnahme steigt auch der Zeitbedarf für die Öffentlichkeitsbeteiligung.

1.2 Typen der Öffentlichkeit

Es gibt unterschiedliche „Typen der Öffentlichkeit“, wie die Abbildung 1 zeigt.

Abbildung 1: Typen der Öffentlichkeit⁴



Quelle: Kerstin Arbter

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 Bürgerinitiative organisiert sein.

⁴ In Anlehnung an: Europäische Kommission (Hrsg.): Konsultation, 2002, S. 6.

Bürgerinitiative

Dieser Begriff bezeichnet eine Gruppe von Einzelpersonen, die sich **anlassbezogen** (meist anlässlich eines konkreten Projektes) organisieren, um ein gemeinsames Ziel zu erreichen. Eine Bürgerinitiative besteht meist nur über einen **begrenzten Zeitraum** solange das Projekt für sie relevant ist. Bürgerinitiativen 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. NGO's 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 Bundesjugendvertretung und den Seniorenrat als Vertretung gesellschaftlicher Gruppen außerhalb des Berufslebens. Sie sind staatlich geregelt. Die Mitgliedschaft ist bei den Berufsvertretungen verpflichtend.

Organisationen der Zivilgesellschaft

Organisationen der Zivilgesellschaft sind **freiwillige**, nicht gesetzlich vorgesehene Interessengruppen. Zum Teil haben sie gemeinnützigen Charakter. Im Gegensatz zu Bürgerinitiativen (siehe oben) bestehen sie projekt-unabhängig auf **längere Zeit**.

Zu den Organisationen der Zivilgesellschaft gehören zum Beispiel:⁵

- Organisationen innerhalb des Marktes (zumindest des Arbeitsmarktes): „Arbeitsmarktparteien“, wie die Gewerkschaften und die Industriellenvereinigung,
- Organisationen außerhalb des Marktes (= der so genannte „Dritte Sektor“, d.h. gemeinnützige Organisationen):
 - Vertretungsorganisationen im sozialen und wirtschaftlichen Bereich (z.B. Verbraucherorganisationen),
 - NGO's, 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 (so genannte „community-based organisations“/CBOs),
 - Religionsgemeinschaften.

5 Vgl. dazu: Europäische Kommission (Hrsg.): Konsultation, 2002, S. 6.

1.3 Ebenen, auf denen Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann

Öffentlichkeitsbeteiligung kann bei Projekten, Plänen und Programmen sowie bei Politiken und Rechtsakten stattfinden. Sie ist auf allen drei Ebenen der Planung und Entscheidungsfindung sinnvoll.

Projektebene

Die Projektebene ist die unterste Ebene der Planungs- und Entscheidungshierarchie. Es geht um konkrete Einzelvorhaben. Meist sind dies Baumaßnahmen wie beispielsweise ein Autobahnausbau, ein Kraftwerk oder ein Industriebetrieb. Die Vorhaben sind in der Regel bereits sehr konkret ausgearbeitet. Bauweise und Standort sind bekannt. Bei diesem hohen Detaillierungsgrad ist der Kreis der Betroffenen meist gut definierbar. Daher wird auf Projektebene oft die breite Öffentlichkeit beteiligt, also all jene Einzelpersonen, die vom Projekt betroffen sein können oder daran interessiert sind.

Ebene der Pläne und Programme

Die Ebene der Pläne und Programme ist die mittlere Ebene der Planungs- und Entscheidungshierarchie. Es geht um strategische Planungen, die ein ganzes Maßnahmenbündel, also verschiedene Einzelmaßnahmen, umfassen. In Plänen und Programmen können einerseits Baumaßnahmen, aber auch organisatorische oder gesetzliche Maßnahmen vorgesehen sein. Ein Verkehrsprogramm kann beispielsweise sowohl Maßnahmen zum Ausbau des Schienen- und Straßennetzes enthalten, als auch Maßnahmen zur Verkehrsvermeidung oder zur Verlagerung des Individualverkehrs auf öffentliche Verkehrsmittel. Strategische Planungen sind weniger konkret als Projekte. Die Betroffenen können nicht immer exakt ermittelt werden. Je abstrakter die Plan- oder Programminhalte sind und je weniger Einzelpersonen persönlich betroffen sind, desto eher bewähren sich Beteiligungsformen für die organisierte Öffentlichkeit, also die betroffenen Interessengruppen. Bei manchen strategischen Planungen macht es Sinn, sowohl die breite als auch die organisierte Öffentlichkeit zu beteiligen.

Ebene der Politiken und Rechtsakte

Die Ebene der Politiken und Rechtsakte ist die höchste Ebene der Planungs- und Entscheidungshierarchie. Der Begriff „Politiken“ ist als Übersetzung des englischen Terminus „policies“ zu verstehen, wie er in einschlägigen internationalen Dokumenten verwendet wird: Er umfasst Strategien, Leitbilder und strategische Konzepte, wie beispielsweise die Österreichische Klimastrategie, den nationalen Aktionsplan für Beschäftigung, die wirtschaftspolitischen Leitlinien für Österreich oder auch österreichische Strategien zur nationalen Positionierung auf EU- oder internationaler Ebene. Der Begriff „Rechtsakte“ ist im Zusammenhang mit Öffentlichkeitsbeteiligung generell-abstrakt zu verstehen und umfasst Gesetze und Verordnungen, jedoch keine individuell-konkreten Rechtsakte wie Bescheide. Da Politiken und Rechtsakte meist noch abstrakter formuliert sind als

Pläne und Programme, ist meist die Beteiligung der organisierten Öffentlichkeit sinnvoll.

Abbildung 2: Ebenen der Öffentlichkeitsbeteiligung

<p style="text-align: center;">Politiken und Rechtsakte Geben Ziele und grobe Entwicklungsrichtung vor, meist abstrakt formuliert z.B.: Abfallwirtschaftsgesetz des Landes Wien</p>
<p style="text-align: center;">Pläne und Programme Bündel verschiedenster Einzelmaßnahmen zur Erreichung eines Ziels, konkreter formuliert z.B.: Wiener Abfallwirtschaftskonzept</p>
<p style="text-align: center;">Projekte Detailliert geplante oder beschriebene Einzelmaßnahmen z.B.: Dritte Wiener Müllverbrennungsanlage</p>

Quelle: Arbter u.a.: Öffentlichkeitsbeteiligung (2005)

2. Bestehende Regelungen und Praxis zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Österreich

In einigen Politikbereichen existieren in Österreich gesetzliche Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung. Während Partizipation in den Raumordnungsgesetzen der österreichischen Bundesländer bereits seit langem verankert ist, sind Regelungen auf Bundesebene vor allem auf den Einfluss der EU zurückzuführen. Es handelt sich dabei vorwiegend um in österreichisches Recht umgesetzte EU-Vorgaben, beispielsweise die EU-Richtlinie zur Öffentlichkeitsbeteiligung⁶ oder die EU-Richtlinie zur Strategischen Umweltprüfung.⁷ Beispiele auf Bundesebene sind das Wasserrechtsgesetz, das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz, das Abfallwirtschaftsgesetz oder das Forstgesetz.⁸ Bemerkenswert ist, dass die Begriffe

6 Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten.

7 Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme.

8 Das Wasserrechtsgesetz sieht Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erarbeitung des nationalen Gewässerbewirtschaftungsplans vor. Das Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz (UVP-G 2000) sieht die Möglichkeit einer Unterbrechung des UVP-Verfahrens zur Durchführung einer Mediation vor und im Rahmen der UVP-G Novelle 2004 wurde die Parteistellung für anerkannte Umweltorganisa-

der Öffentlichkeit bzw. Öffentlichkeitsbeteiligung in den meisten Fällen nicht näher ausgeführt werden. Vorgaben oder Regeln zur Gestaltung und Durchführung von Beteiligungsprozessen fehlen bisher weitgehend.

Es gibt jedoch zahlreiche Beispiele für Öffentlichkeitsbeteiligung in Bereichen ohne gesetzliche Verankerung. Nach Aufforderung des Europäischen Rates an die EU-Mitgliedstaaten, in bestimmten Politikbereichen Aktionspläne zu erstellen, wurden beispielsweise der Aktionsplan Armut und soziale Eingliederung oder der Aktionsplan Jugend mit Beteiligung der Öffentlichkeit erarbeitet. In jüngster Zeit werden auch vermehrt so genannte Stakeholder-Dialoge⁹ durchgeführt, beispielsweise zum Allokationsplan Klima oder der österreichische Walddialog. Auch auf der Ebene der österreichischen Bundesländer gibt es etliche freiwillige Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren. Ganz besonders groß ist die Anzahl der Partizipationsprozesse auf Gemeindeebene. So haben beispielsweise bereits über 200 Gemeinden Lokale Agenda 21-Prozesse mit Beteiligung der BürgerInnen durchgeführt.

Auch im Prozess der Entstehung von Rechtsakten ist Öffentlichkeitsbeteiligung vorgesehen. Allerdings gibt es keine verfassungsgesetzliche Verpflichtung zur Durchführung von Begutachtungsverfahren. In anderen Gesetzen sind jedoch Begutachtungsrechte für Interessenvertretungen geregelt. Die Praxis in Österreich ist dazu sehr unterschiedlich: So beziehen einige Ministerien nur die gesetzlich vorgeschriebenen Interessensgruppen in die Gesetzesbegutachtung ein, nämlich die Sozialpartner im engeren Sinne, andere Ministerien weiten den Kreis auf betroffene NGO's aus.

3. Herausforderungen für die Öffentlichkeitsbeteiligung

Öffentlichkeitsbeteiligung braucht geeignete Strukturen und Rahmenbedingungen, damit sie gelingt.¹⁰ Besonders herausfordernd ist die Veränderung von Einstellungen sowie Vorgangs- und Verhaltensweisen von Politik und Verwaltung gegenüber der Öffentlichkeit. So ist die österreichische Verwaltungskultur historisch betrachtet sehr stark vom Legalitätsprinzip (alles Verwaltungshandeln basiert auf Gesetzen), „Vollziehung“ (Trennung der Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative) und einer „Politikzentrierung“¹¹ (starke Bezogenheit der Verwaltung auf die politische Ebene)

tionen verankert. Das Abfallwirtschaftsgesetz sieht Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erarbeitung des Bundesabfallwirtschaftsplans vor. Das Forstgesetz sieht Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erarbeitung von Waldentwicklungs- und Gefahrenzonenplänen vor.

- 9 Der Begriff Stakeholder-Dialog steht für einen Entscheidungsfindungsprozess, der durch starke Dialogorientierung und die Einbeziehung von unterschiedlichen Stakeholdern („Anspruchsgruppen“ aus den Bereichen Wirtschaft, Umwelt, Soziales, etc.) gekennzeichnet ist und meist auf Initiative von Politik und Verwaltung durchgeführt wird.
- 10 Die Autorinnen beziehen sich aufgrund ihres Erfahrungshintergrundes hier vor allem auf den Bereich der Bundesverwaltung, wiewohl einzelne Herausforderungen sicherlich auch für andere Verwaltungsebenen relevant sind.
- 11 Vgl. dazu den Beitrag von Trattnigg und Wutscher im ersten Teil des vorliegenden Bandes unter dem Titel „Ein eigenständiges Profil der Verwaltung gegenüber der politischen Ebene“.

ne) geprägt. Zum Teil befürchtet die Verwaltung durch die Einbeziehung der Öffentlichkeit „unterwandert“ zu werden, in einer Stellungnahmeflut zu versinken oder das Legalitätsprinzip auszuhöhlen. Weiters wird befürchtet, dass durch Öffentlichkeitsbeteiligung die Kompetenz der Verwaltung bei der Aufgabenerfüllung angezweifelt werden könnte.

Auf EU-Ebene gibt es etablierte Prozesse zur strategischen, längerfristigen Politikentwicklung. Sie führen von Grün- oder Weißbüchern, über Mitteilungen bis zu Richtlinien und Verordnungen. Diese strategische Vorgangsweise wird nun zusätzlich durch das neue Instrument des „Impact Assessments“ unterstützt. Damit überprüft die Europäische Kommission die umweltbezogenen, sozialen und ökonomischen Auswirkungen ihrer Politiken und Rechtsakte im Zuge ihrer Entwicklung. Dieses strategischere Regelungs- und Planungsverständnis der EU wirkt sich auch auf das Verwaltungshandeln in Österreich aus. Gerade vor diesem Hintergrund wäre ein neues Selbstverständnis der Verwaltung wünschenswert, das ihre Rolle als gesellschaftlich relevante mitgestaltende Kraft in den Vordergrund rückt und damit sichtbar macht, dass Verwaltung – neben der Vollziehung – auch bedeutet, politische Entscheidungen vorzubereiten und proaktiv tätig zu sein. Öffentlichkeitsbeteiligung ist dabei ein Instrument zur Unterstützung von Politik und Verwaltung, um die Legitimation und Qualität von Entscheidungen zu erhöhen, ganz besonders auch im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung. Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet nicht, dass der Verwaltung Zuständigkeiten abgesprochen werden, sondern vielmehr dass die Verwaltung an Offenheit und Profil in der Öffentlichkeit gewinnt.

Eine stärkere Selbstverpflichtung der Verwaltung in Richtung Öffentlichkeitsbeteiligung müsste ganz praktisch gesehen eine verbesserte Organisation von z.B. Stellungnahmeverfahren mit sich bringen. Derzeit gibt es keinen entsprechenden „Rahmen“ für Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne von Regeln und Abläufen. Es hängt weitgehend von der in den verschiedenen Institutionen (z.B. Ministerien, Ämter der Landesregierungen, etc.) gepflegten Kultur ab, ob beispielsweise zu Stellungnahmen eingeladen wird (z.B. zur Entwicklung einer neuen Politik, etc.), wie frühzeitig Beteiligung vorgesehen ist, wie weit der Kreis der Betroffenen bzw. Beteiligten definiert wird und wie mit Beiträgen umgegangen wird (z.B. ob eingegangene Stellungnahmen im Internet veröffentlicht werden, etc.). Oft entscheidet die mittlere Hierarchieebene der Verwaltung eigenverantwortlich, ob zusätzlich zu den Sozialpartnern auch betroffene NGO's beispielsweise aus dem Umwelt- und Sozialbereich eingebunden werden.

4. Förderliche Rahmenbedingungen für Öffentlichkeitsbeteiligung

Für mehr Öffentlichkeitsbeteiligung auf Initiative von Politik und Verwaltung sind insbesondere folgende Rahmenbedingungen förderlich, die zum Teil erst umgesetzt werden müssen:

- die Entwicklung und verbindliche Anwendung von Regeln und Abläufen für Öffentlichkeitsbeteiligung durch Politik und Verwaltung („Standards für Öffentlichkeitsbeteiligung“);

- die (begleitende) Diskussion über Einstellungen und Verhaltensweisen: Die Einbeziehung der Öffentlichkeit in Angelegenheiten, die sie betreffen, soll als zentraler Teil eines modernen Politik- und Verwaltungsverständnisses verstanden werden;
- das Setzen von entsprechenden Angeboten zur Partizipation von Seiten der Politik und Verwaltung, sowohl im formalen (Entstehung von Rechtsakten), als auch informalen Bereich (Entwicklung von Politiken, Plänen und Programmen);
- die Stärkung der Eigenverantwortung von VerwaltungsmitarbeiterInnen von „oben nach unten“: Dabei geht es nicht um die Abgabe von Führungsverantwortung, sondern um ein „Empowerment“ jener Personen, die Öffentlichkeitsbeteiligung initiieren und durchführen und um deren optimale Unterstützung durch die Führungsebene („Machtpromotoren“). Es muss klar kommuniziert werden, dass Öffentlichkeitsbeteiligung ausdrücklich gewünscht ist;
- die Bereitstellung der erforderlichen zeitlichen und finanziellen Ressourcen: Auf der einen Seite benötigt die Verwaltung Zeit, um beispielsweise Stellungnahmen zu bearbeiten, oder auch finanzielle Ressourcen, um im Bedarfsfall externe Unterstützung bei Design und Moderation von Beteiligungsprozessen beauftragen zu können. Auf der anderen Seite kommen vor allem auf NGO's neue Aufgaben hinzu, beispielsweise durch die Parteistellung für Umwelt-NGO's nach dem UVP-Gesetz. Die Ressourcen der NGO's sind jedoch begrenzt. Um ihre Aufgaben erfüllen zu können, fordern NGO's daher die Einrichtung eines speziellen Beteiligungsfonds („Aarhusfonds“);
- die Klärung von offenen Fragen zur Repräsentativität und Legitimität von NGO's (Wie viel Personen vertreten sie? Für wen sprechen sie?). So wurde diese Frage im Rahmen der Novelle zum Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz 2004, durch die eine Parteistellung für Umwelt-NGO's verankert wurde, so gelöst, dass diese durch das Lebensministerium als Umweltorganisationen im Sinne des UVP-Gesetzes anerkannt werden;
- Aus- und Weiterbildungsangebote, da Öffentlichkeitsbeteiligung nicht nur gesteigerte Anforderungen an die Verwaltungsorganisation, sondern auch an die Kompetenzen von VerwaltungsmitarbeiterInnen mit sich bringt (z.B. Gestaltung von Prozessen, Kommunikations- und Dialogfähigkeit);
- die (Weiter-)Entwicklung von innovativen Methoden zur Öffentlichkeitsbeteiligung, um neben eher klassischen Instrumenten, wie dem (schriftlichen) Stellungnahmeverfahren auch Methoden, wie die Internet-Konsultation, Zukunftswerkstätten, Planungszellen, Bürgergutachten, Runde Tische oder Konsensus-Konferenzen einzusetzen;
- die Etablierung eines „Regelkreises“ zur kontinuierlichen Verbesserung von Abläufen im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung und zum Austausch von Lernerfahrungen zwischen den Gebietskörperschaften. Hier kann vor allem von der lokalen Verwaltungsebene gelernt werden, die näher bei den BürgerInnen ist und daher über mehr Erfahrungen verfügt;

- ein intensiverer Austausch zwischen Verwaltung und Parlament als nächst folgende Ebene im Entscheidungsprozess, vor allem bei der Entwicklung von Politiken.

5. Internationale Beispiele für Standards zur Öffentlichkeitsbeteiligung

In der Europäischen Kommission und in Großbritannien werden bereits offizielle, für die Verwaltung verbindliche Standards zur Öffentlichkeitsbeteiligung angewandt.

Grundsätze und Mindeststandards für Konsultationen der Europäischen Kommission

Die Europäische Kommission erkennt und würdigt zunehmend die Bedeutung der Öffentlichkeitsbeteiligung für die Qualität der Politikgestaltung. Sie hat sich in ihrem „Weißbuch über das europäische Regieren“ zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs in der Europäischen Union verpflichtet.¹² Um dieser Verpflichtung nachzukommen, hat sie im Dezember 2002 eine Mitteilung über allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission beschlossen.¹³ Diese Mitteilung definiert einheitliche Grundregeln für Beteiligungsprozesse und enthält klare Hinweise, auf welche Prinzipien dabei jedenfalls geachtet werden sollte. Die allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards sind selbst in einem Konsultationsprozess entstanden. Sie haben nun selbstbindenden Charakter für die Kommission und werden ab 01.01.2003 angewandt, ohne jedoch rechtsverbindlich zu sein.

In der Mitteilung wird betont, dass die Konsultation der Betroffenen eine Ergänzung und kein Ersatz für die Entscheidungen der gesetzgebenden und demokratisch legitimierten Institutionen ist. Die Kommission folgt dem Grundsatz, die betroffenen Parteien anzuhören, ihnen jedoch kein formales Stimmrecht zu verleihen. Sie zieht eine klare Trennlinie zwischen Konsultationen, die auf eigene Initiative der Kommission vor Annahme eines Vorschlags eingeleitet werden, und dem sich anschließenden formellen und verbindlichen Beschlussfassungsprozess.

Mit den allgemeinen Grundsätzen und Mindeststandards möchte die Kommission die Gefahr vermindern, „dass sich die Entscheidungsträger allzu einseitig informieren oder dass einzelne Gruppen [...] bevorzugt werden“.¹⁴ Insbesondere soll die organisierte Zivilgesellschaft bei den Konsultationsverfahren einbezogen werden.

Die allgemeinen Grundsätze sollen das Konsultationsverhältnis zwischen der Kommission und den betroffenen Parteien regeln. Beide Seiten sollen sich dazu verpflichten. Diese Grundsätze entsprechen den Good

12 Europäische Kommission (Hrsg.): Regieren, 2001.

13 Europäische Kommission (Hrsg.): Konsultation, 2002.

14 Europäische Kommission (Hrsg.): Regieren, 2001, S. 22

Governance Grundsätzen aus dem Weißbuch der Kommission über das europäische Regieren:¹⁵

- Partizipation: Bei großen politischen Initiativen soll möglichst umfassend konsultiert werden.
- Offenheit und Verantwortlichkeit: Konsultationsverfahren müssen sowohl für die Beteiligten als auch für die breite Öffentlichkeit transparent sein. Es muss deutlich werden, welche Themen zur Debatte stehen, welche Mechanismen für die Anhörung angewandt werden, wer angehört wird und warum und wodurch die Entscheidungen bei der Politikgestaltung beeinflusst werden. Die beteiligten Organisationen müssen bekannt geben, welche Interessen sie vertreten und wie einschließend die Vertretung ist.
- Effektivität: Die Konsultationen sollen frühzeitig während der Entwicklung einer Politik durchgeführt werden, zu einem Zeitpunkt also, zu dem noch Einflussmöglichkeiten bestehen.
- Kohärenz: Politik und konkretes Handeln müssen kohärent und leicht nachvollziehbar sein.

Die Mindeststandards regeln folgende fünf Bereiche:¹⁶

- Eindeutiger Inhalt der Konsultationsverfahren: Jegliche Kommunikation in Hinblick auf Konsultationen muss klar und präzise sein und alle notwendigen Informationen enthalten, um Antworten zu erleichtern.
- Zielgruppen für Konsultationen: Bei der Bestimmung von Zielgruppen für Konsultationsverfahren muss die Kommission gewährleisten, dass betroffene Parteien Gelegenheit haben, ihren Standpunkt darzulegen.
- Veröffentlichung: Die Kommission muss eine angemessene, auf Sensibilisierung ausgerichtete Werbung gewährleisten und ihre Kommunikationskanäle den jeweiligen Zielgruppen anpassen. Ohne andere Kommunikationsmittel ausschließen zu wollen, sollten öffentliche Konsultationen im Internet veröffentlicht und über die „zentrale Anlaufstelle“ angekündigt werden.
- Fristen für eine Partizipation: Die Kommission sollte für Planung und Antworten auf Einladungen und schriftliche Beiträge ausreichend Zeit einräumen. Sie sollte sich bemühen, für Antworten zu schriftlichen öffentlichen Konsultationen eine Frist von mindestens acht Wochen und für Sitzungen eine Frist von 20 Werktagen vorzusehen.
- Eingangsbestätigung und Feedback: Der Eingang von Beiträgen ist zu bestätigen. Die Ergebnisse der öffentlichen Konsultationen sind auf Internetseiten, die über einen Link mit der zentralen Anlaufstelle verbunden sind, zu veröffentlichen.

Zu diesen fünf Mindeststandards gibt es konkrete Erläuterungen. Zur Umsetzung der allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards setzt die Kommission u.a. folgende Begleitmaßnahmen:

- gute Beispiele werden auf einer kommissionsinternen Website als praktische Anleitung angeboten;

15 Vgl. dazu: Europäische Kommission (Hrsg.): Regieren, 2001, S. 13f.

16 Europäische Kommission (Hrsg.): Konsultation, 2002, S. 18ff.

- ein Help-Desk mit einer Mailbox wird eingerichtet. Dorthin können sich die Kommissionsbediensteten mit Fragen zur Anwendung der allgemeinen Grundsätze und Mindeststandards wenden;
- Sensibilisierungs- und gegebenenfalls auch Schulungsmaßnahmen sollen durchgeführt werden.

„Code of Practice on Consultation“

Das Büro des britischen Premierministers gab bereits im November 2000 den „Code of Practice on Written Consultation“ heraus. Anfang 2004 wurde ein überarbeiteter „Code of Practice on Consultation“ veröffentlicht.¹⁷ Dieser Code ist im gesamten Vereinigten Königreich von allen Regierungsbehörden und -ämtern („government departments and agencies“) bei öffentlichen Konsultationen anzuwenden, so auch bei Konsultationen zu EU-Richtlinien. Darüber hinaus werden andere Stellen und lokale Behörden zur Anwendung des Codes ermutigt. Obwohl der Code keine Gesetzeskraft hat, ist er von den Regierungsbehörden und -ämtern prinzipiell als verbindlich anzusehen. Ausnahmsweise kann eine MinisterIn feststellen, dass außergewöhnliche Umstände ein Abweichen vom Code erforderlich machen. Wenn beispielsweise das behandelte Thema sehr speziell ist und es dazu nur eine kleine Zahl an Betroffenen gibt, die direkt im Politikentwicklungsprozess eingebunden wurden, kann auf die verpflichtende schriftliche Stellungnahmemöglichkeit verzichtet werden. Alle Abweichungen vom Code müssen jedoch in den Konsultationsdokumenten hervorgehoben werden. Sie sollen vom zuständigen Minister begründet werden.

Der „Code of Practice on Consultation“ enthält folgende sechs Kriterien für Konsultationen:

1. Konsultieren Sie breit während des Entwicklungsprozesses der Politiken und geben Sie mindestens einmal während des Prozesses die Möglichkeit zur Abgabe schriftlicher Stellungnahmen. Dafür sollen mindestens 12 Wochen Zeit zur Verfügung gestellt werden.
2. Stellen Sie klar, welches Thema in der Politik behandelt wird, wer davon betroffen sein kann, welche Fragen dazu gestellt werden und innerhalb welcher Frist die Stellungnahmen abgegeben werden müssen.
3. Stellen Sie sicher, dass die Konsultationen klar, präzise und breit zugänglich sind.
4. Nehmen Sie zu den eingelangten Stellungnahmen Stellung und erklären Sie, wie der Konsultationsprozess die Politik beeinflusst hat.
5. Überwachen Sie die Effizienz der Konsultationen Ihres Ministeriums, unter anderem mit Hilfe eines dafür ernannten „Konsultations-Koordinators“.
6. Stellen Sie sicher, dass die Konsultationen der guten Praxis zur Erstellung von Rechtsakten oder Politiken entsprechen. Dazu gehört gegebenenfalls die Durchführung einer Folgenabschätzung („Regulatory Impact Assessment“).¹⁸

17 Cabinet Office, Regulatory Impact Unit (Hrsg.): Consultation, 2004.

18 Das „regulatory impact assessment“ (kurz: RIA) ist ein Instrument zur Überprüfung von Rechtsvorschriften hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die Wirt-

Diese sechs Kriterien müssen in allen Konsultationsdokumenten aufscheinen. Zu jedem Kriterium gibt es im Code einige Unterpunkte. Zur praktischen Durchführung der Konsultationen wird ein ausführlicher Online-Leitfaden zur Verfügung gestellt. Alle Dokumente und Hilfsmittel sind im Internet zugänglich unter <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/consultation/code.asp>.

6. Standards zur Öffentlichkeitsbeteiligung für die Bundesverwaltung

Im Jahr 2005 starteten das Lebensministerium und das Bundeskanzleramt einen Prozess zur Entwicklung von Standards zur Öffentlichkeitsbeteiligung für Österreich. Ziel des Prozesses ist es, für die Bundesverwaltung verbindliche Mindeststandards und Best-Practice-Empfehlungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung zu entwickeln. Diese Standards sollen in Zukunft bei Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren routinemäßig angewandt werden. Es ist wünschenswert, dass die Standards in allen Verwaltungsbereichen Anwendung finden. Die Bundesverwaltung soll sich zur Anwendung dieser Standards selbst verpflichten. Die Standards können als „Code of Conduct“ bezeichnet werden. Sie sollen inhaltlich präzisieren, was unter dem Begriff Öffentlichkeitsbeteiligung, wie er in verschiedenen Gesetzen verankert ist, zu verstehen ist und was bei Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren konkret zu tun ist. Die Standards zur Öffentlichkeitsbeteiligung sollen zur Good Governance in Österreich beitragen und in erster Linie für Pläne und Programme sowie für Politiken und Rechtsakte, die von der Verwaltung entwickelt werden, eingesetzt werden. Sie werden in einem partizipativen Prozess unter Beteiligung verschiedener Ressorts und Interessengruppen erarbeitet.

schaft, auf Wohltätigkeitsorganisationen und auf gemeinnützige Körperschaften. Werden derartige Auswirkungen erwartet, so ist es verpflichtend von jenen Behörden bzw. Dienststellen durchzuführen, die die Rechtsvorschriften ausarbeiten.

Literaturverzeichnis

- Arbter, Kerstin: SUP – Strategische Umweltprüfung für die Planungspraxis der Zukunft, Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien-Graz 2004
- Arbter, Kerstin; Handler, Martina; Purker, Lisa; Tappeiner, Georg; Trattnigg, Rita: Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung – Die Zukunft gemeinsam gestalten, Wien 2005
- Cabinet Office, Regulatory Impact Unit: Code of Practice on Consultation, Crown copyright, London 2004. In: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/regulation/consultation/code.asp>; [Download 5.1.2004]
- Europäische Kommission: Europäisches Regieren – Ein Weißbuch, KOM(2001)428 endgültig, Brüssel 2001
- Europäische Kommission: 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 2002