

Stakeholder-Konsultationen und Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Vorbereitung von Rechtsakten



Projektarbeit

VAB-Lehrgang „Potenzialentwicklung“ 2010

AutorInnen:

Mag. Christa Wohlkinger

Mag. Bettina Spieß

Mag. Dieter Beisteiner

INHALTSVERZEICHNIS

A. Einleitung	3
B. Allgemeiner Teil	5
I. Was ist Öffentlichkeitsbeteiligung?	5
II. Begriffe und Umfeld	9
III. Stolpersteine der Partizipation	11
IV. Österreichische und internationale Ansätze zur Beteiligung	15
C. Besonderer Teil: Herausforderungen in einzelnen Bereichen der öffentlichen Verwaltung	19
I. Bildung (Mag. Christa Wohlkinger)	19
II. Umwelt (Mag. Dieter Beisteiner)	27
III. Wirtschaft (Mag. Bettina Spieß)	33
D. Schlussfolgerungen und Empfehlungen	37
Literaturverzeichnis	38
Dank	38
AutorInnenverzeichnis	38

A. Einleitung

Eine Stadt baut einen Bahnhof und entzweit die Gemüter. „Stuttgart 21“ ist eine aktuelle Geschichte, die seit August beinahe täglich die Zeitungsspalten füllt.

Im Kurzen aufgerollt geht es um den Bau eines neuen modernen und leistungsfähigeren Stuttgarter Hauptbahnhofes, der als Durchgangsbahnhof unter der Erde gebaut werden soll. Das Vorhaben ist seit Jahrzehnten geplant, es wurde bereits im Jahr 1994 als stolzes Projekt präsentiert und 2006 vom Landtag beschlossen.

Mit dem gewaltigen Bauprojekt sind natürlich hohe Kosten verbunden. Ein Teil des denkmalgeschützten historischen Hauptbahnhofes muss abgerissen werden, womit bereits begonnen wurde. Weiters müssen etwa 280 jahrhundertealte Bäume in den naheliegenden Schlossgartenanlagen gefällt werden. Schließlich wird das Areal um den Bahnhof zu einer jahrelangen Baustelle.

Mit dem Start der Abrissarbeiten des alten Bahnhofes begannen die Demonstrationen gegen den Neubau. Die GegnerInnen argumentierten, dass der Bau weitaus teurer wäre als offiziell veranschlagt, dass der neue Bahnhof Nachteile im Nahverkehr mit sich brächte, überhaupt weniger leistungsfähig sei und sogar Sicherheitsrisiken bergen würde. Darüber hinaus wäre die Abholzung der alten Bäume ein unwiederbringlicher Schaden. Sie akzeptierten den Beschluss des Landtages über den Bahnhofsbau nicht und forderten einen Volksentscheid.

Die BefürworterInnen des Projektes auf politischer Ebene lehnten diese Forderung mit der Begründung ab, dass die demokratisch gewählten VolksvertreterInnen des Landtages bereits über das Projekt abgestimmt haben, es daher keines Volksentscheides mehr bedarf. Schließlich würden ein ablehnender Volksentscheid und ein damit verbundener Baustopp zu unverhältnismäßig hohen nutzlosen Aufwendungen führen, etwa für bereits getätigte Planungs- und Bauaktivitäten oder für Vertragsrückabwicklungen. Das Problem, dass Stuttgart einen leistungsfähigeren moderneren Bahnhof benötige, wäre damit ebenso wenig gelöst, eine neuerliche Planung und Realisierung würde weitere fünf bis zehn Jahre in Anspruch nehmen.

Stuttgart 21 demonstriert uns auf anschauliche Art, was passieren kann, wenn die Öffentlichkeit nicht ausreichend einbezogen wird. Die Argumente werden zunehmend unsachlich und emotional, die Fronten verhärten sich bis hin zu gewaltsamen Demonstrationen und Polizeieinsätzen, die Nichtbeteiligung im Entscheidungsprozess führt schließlich zur totalen Ablehnung des gesamten Vorhabens. Und selbst wenn der Bau des Bahnhofes auf die ursprünglich geplante Art gelingt, wird dieser immer ein Denkmal widerstrebender Interessen und nicht erzielter Lösungen zwischen der Politik und der Öffentlichkeit sein.

Was ist hier geschehen? Der von der Politik eingeschlagene Weg, das Vorhaben im Landtag durch die gewählten VolksvertreterInnen zu beschließen, war ja

grundsätzlich verfassungskonform, den formaljuristischen Anforderungen wurde also Rechnung getragen. Aus demokratiepolitischer Sicht wird legitimerweise angenommen, dass die VolksvertreterInnen den Wählerwillen wiedergeben und dieser befürwortete das Bahnhofsprojekt, zumindest zum Zeitpunkt der Entscheidung.

Wie erklärt sich jedoch dann die Protestflut, die nach Beginn der Bauarbeiten einsetzte?

Offenbar ist eine parlamentarische Beschlussfassung manchmal nicht genug. Bei gewissen Entscheidungen, die für die Öffentlichkeit von tragender Bedeutung sind, bedarf es eines „Mehr“ an Aufklärung, an Information und an Gelegenheit zur aktiven Partizipation und zwar zu einem Zeitpunkt, wo noch ein Spielraum zur Entscheidung besteht.

Eine objektive Information über die Vor- und Nachteile und die Auswirkungen des Bauvorhabens sowie die Möglichkeit, dazu Stellung zu nehmen, wurde bei Stuttgart 21 offenbar verabsäumt.

Doch wie hätte es anders laufen können?

Dieser Frage widmet sich unsere Arbeit. Sie möchte mit der Öffentlichkeitsbeteiligung Lösungswege aufzeigen, um politische Vorhaben und Rechtsentstehungsprozesse wieder stärker an die BürgerInnen heranzubringen, aber auch auf einige Stolpersteine der Partizipation aufmerksam machen.

In einem allgemeinen Teil möchten die AutorInnen in knapper Form auf das Instrument der Öffentlichkeitsbeteiligung (Definition, Stakeholder, internationale Aktivitäten) eingehen, im darauf folgenden besonderen Teil setzen sie sich mit der Öffentlichkeitsbeteiligung in ihren jeweiligen Arbeitsbereichen (Bildung, Umwelt und Wirtschaft) auseinander. Auf Basis ihrer Erfahrungen in diesen unterschiedlichen Bereichen legen sie abschließend einige kurze gemeinsame Empfehlungen vor.

B. Allgemeiner Teil

*„Teilnahme ist der goldene Schlüssel, der die Herzen öffnet“
Samuel Smiles, Charakter*

I. Was ist Öffentlichkeitsbeteiligung?

1. Öffentlichkeitsbeteiligung – was steckt dahinter?

Das tagesaktuelle Beispiel aus der Einleitung führt uns auf anschauliche Art in unsere Thematik der „Öffentlichkeitsbeteiligung“. Doch wofür steht dieses Wort und wie beteiligt man eine undefinierbare Menge wie „die Öffentlichkeit“? Öffentlichkeitsbeteiligung steht für die Interaktion der Politik und der Verwaltung mit der Öffentlichkeit. Die Öffentlichkeit kann dabei als „breite Öffentlichkeit“ jeden Menschen und als „organisierte Öffentlichkeit“ Interessengruppierungen wie Kammern, Gewerkschaften, Vereine etc. umfassen (Genauerer dazu im Kapitel II). Die Ausgangsüberlegung für Öffentlichkeitsbeteiligung ist, dass Betroffene einer Maßnahme auch bereits in den Planungs- und/oder Entscheidungsprozess (etwa im Rahmen von Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben) miteinbezogen werden.

Doch wozu bedarf es einer Öffentlichkeitsbeteiligung? Wir leben doch ohnehin in einer Demokratie, in der gewählte VertreterInnen für uns agieren und politische Entscheidungen für uns treffen.

Das stimmt. In einer Demokratie wird der Wille des Volkes durch die gewählten RepräsentantInnen artikuliert. Dieses „Vertretungskonzept“ birgt jedoch die Gefahr in sich, dass das öffentliche Interesse an der Politik abnimmt und sich diese wiederum zunehmend von der Bevölkerung entfremdet.

Ein Demokratieverständnis, das die Öffentlichkeit über die Wahlen hinaus nicht oder nicht ausreichend beteiligt, kann dazu führen, dass sich diese mit den politischen Geschehnissen immer weniger auseinandersetzt und schließlich in eine gewisse Politikverdrossenheit abgleitet. Informationen über politische Vorhaben kommen meist nicht von den VertreterInnen der Politik oder der Verwaltung, sondern über den Umweg der Medien, deren Berichterstattung jedoch oft selbst politisch gefärbt ist. Auch der Umstand, dass Gesetzes- oder Verordnungsentwürfe meist fertige Produkte sind, die aus dem Blickwinkel der Bevölkerung „auf höheren Ebenen“ ausgehandelt werden und von dieser nicht mehr beeinflusst werden können, ja oft nicht einmal bekannt sind, steigert das Gefühl, mehr Objekt als Subjekt der rechtspolitischen Entwicklungen zu sein.

Der Begriff der Demokratie, der mit der Öffentlichkeitsbeteiligung verbunden ist, geht weit über die bloße Beteiligung über Wahlen hinaus. Öffentlichkeitsbeteiligung soll dazu beitragen, das politische Engagement und die demokratische Handlungsfähigkeit der Öffentlichkeit zu stärken. Dabei soll die repräsentative Demokratie jedoch nicht unterlaufen, sondern ergänzt werden.

Bei einem sehr weit angelegten Verständnis von Öffentlichkeitsbeteiligung sollte jede Bürgerin bzw. jeder Bürger die Möglichkeit haben, zu den für sie bzw. für ihn interessanten Themen Stellung zu nehmen und so das politische Leben und die Entwicklung der Gesellschaft mitzugestalten. Damit fördert eine Öffentlichkeitsbeteiligung, die wertschätzend mit den Anregungen der BürgerInnen umgeht, eine Stärkung des Verantwortungsgefühls jeder bzw. jedes einzelnen für die gemeinsame Sache („Empowerment“). So steht ja auch das lateinische Wort „res publica“, aus dem sich „die Republik“ ableitet, für „die öffentliche Angelegenheit“. Schließlich schafft Partizipation die Motivation, etwas zu bewegen. Das Ziel ist es, Demokratie als Lebensform und nicht nur als Staatsform wahrzunehmen.

Doch abgesehen davon, dass eine ehrlich gemeinte und gelebte Öffentlichkeitsbeteiligung die Entwicklung der Menschen zu mündigen, mutigen und eigenverantwortlichen BürgerInnen unterstützt, kann Partizipation auch für den Staat einen Mehrwert bringen. Politik und Verwaltung erhalten die Möglichkeit, durch die Stellungnahmen der BürgerInnen einen breiteren Blickwinkel zu bekommen, externes Wissen „anzuzapfen“, Pro- und Kontra-Argumente zu sammeln, auf Stimmungen und Bedürfnisse in der Bevölkerung einzugehen, Stolpersteine eines Rechtssetzungsvorhabens rechtzeitig zu erkennen und bürgernahe, umsetzbare Lösungen zu finden. Langfristig könnte es der Politik und der Verwaltung damit gelingen, eine offenere Beziehung zur Bevölkerung aufzubauen und ein besseres Image zu erlangen.

Schließlich erfreut sich eine Entscheidung, die durch die Einigung oder Mitgestaltung eines größeren Personenkreises geprägt ist, einer größeren Akzeptanz unter der Bevölkerung und gewinnt dadurch eine höhere Legitimation. Derartige Gesetze und Verordnungen sind tatsächlich auch effektiver, weil die BürgerInnen eher bereit sind, sich daran zu halten¹, was sich auch in der geringeren Anzahl an Rechtsmitteln und Beschwerden äußern sollte.

Doch jede noch so positive Maßnahme hat auch eine Kehrseite. Diese zeigt sich besonders im Verwaltungsaufwand. Durch die neuen Informations- und Verhandlungsmodi sowie Entscheidungsfindungsprozesse in Beteiligungsverfahren entsteht der Verwaltung ein höherer Aufwand in der Planung und Vorbereitung (etwa durch die Aufbereitung von Unterlagen oder die Organisation von Runden Tischen, die Einrichtung von elektronischen, öffentlich zugänglichen Plattformen, deren Wartung und Aktualisierung) sowie in der Nachbereitung (etwa durch die Erstellung von Protokollen, die Zusammenfassung der

¹ Gründe für Öffentlichkeitsbeteiligung sind:

- die Erhöhung von Qualität, Transparenz, Akzeptanz und Nachvollziehbarkeit von Entscheidungen lt. den Österreichischen Standards für die Öffentlichkeitsbeteiligung, Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung (2008; vom Ministerrat beschlossen am 2. Juli 2008),

- “Put simply, effective consultation allows the Government to make informed decisions on matters of policy, to improve the delivery of public services, and to improve the accountability of public bodies.” lt. den englischen Standards für Öffentlichkeitsbeteiligung (UK Code of Conduct, <http://www.berr.gov.uk/files/file47158.pdf>),

- Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik (2008): demokratische, ökonomische und emanzipatorische Aspekte lt. Walk, Partizipative Governance.

Ergebnisse des Runden Tisches, die Kurzdarstellung zu den Stellungnahmen usw.). Kurz, es bedarf eines Mehr an Engagement, Zeit, Ressourcen und Energie.

Bei anfänglicher Anwendung solcher neuer Verfahren wird der Aufwand sicher größer sein, danach spielt sich eine gewisse Routine ein. Es ist jedoch gerade bei großen Rechtssetzungsvorhaben durchaus wahrscheinlich, dass man sich durch die qualitative Befassung der Öffentlichkeit im Vorfeld Ressourcen erspart, die man anderenfalls nach der Begutachtung für eine Kompromisserzielung einsetzen müsste.

2. Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Wie beteiligt man die Öffentlichkeit in Rechtssetzungsvorhaben? Die Beteiligung kann in unterschiedlicher Intensität erfolgen, je nachdem, von welcher Bedeutung das Vorhaben ist und wie stark es die Interessen der BürgerInnen betrifft.

Unabdingbare Voraussetzung für Öffentlichkeitsbeteiligung ist die Bereitschaft der Politik, Rechtssetzungsvorhaben transparent darzulegen, Notwendigkeiten und geltende Rahmenbedingungen ehrlich aufzuzeigen und Ideen und Vorschläge aus der Bevölkerung zu berücksichtigen.

Folgende Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung stehen zur Auswahl:

a. Information

Die Betroffenen erhalten Informationen über das geplante Rechtssetzungsvorhaben, etwa über eine Website, einen Folder oder eine Informationsveranstaltung. In diesem Fall ist die Entscheidung über die Maßnahme, über die informiert wird, bereits gefallen. Die Information ist somit eine einseitige Art der Kommunikation, in der eine Rückmeldung oder Stellungnahme der BürgerInnen nicht vorgesehen ist.

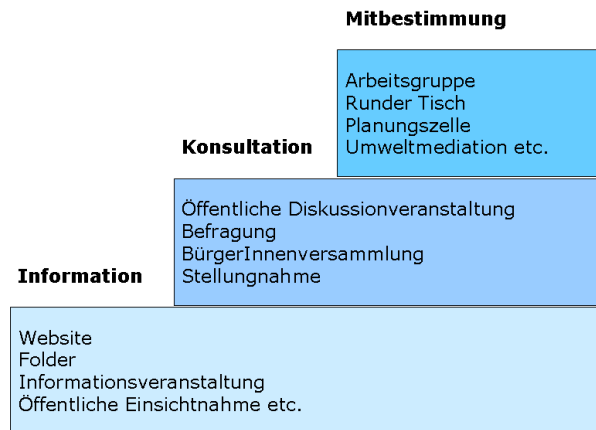
b. Konsultation

Die Konsultation ist der übliche Weg eines Rechtssetzungsvorhabens. Der Entwurf eines Gesetzes oder einer Verordnung wird in Begutachtung geschickt und es wird zur Abgabe von Stellungnahmen eingeladen. BürgerInnen können ihre Ideen und Vorschläge einbringen, unabhängig davon, ob sie ausdrücklich dazu eingeladen wurden oder nicht.

c. Mitbestimmung

Bei der Mitbestimmung werden die Betroffenen bzw. deren Interessenvertretungen eingeladen, an der Entwicklung des Vorhabens mitzubestimmen, z.B. an einem Runden Tisch. Dieses Verfahren ist die

intensivste und aufwändigste Form der Öffentlichkeitsbeteiligung. Ein gutes Beispiel aus der jüngsten Vergangenheit zu einem solchen Mitbestimmungsverfahren ist der Hochschuldialog, bei dem sämtliche Stakeholder in Arbeitsgruppen bestimmte Themen bearbeiteten.²



Quelle: ÖGUT (Hrsg.), Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung – Die Zukunft gemeinsam gestalten (2005).

Abbildung 1: „Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung“

3. Wann ist welche Form der Öffentlichkeitsbeteiligung sinnvoll?

Nicht immer wird die intensivste Form der Öffentlichkeitsbeteiligung die sinnvollste sein, insbesondere dann, wenn eine sehr breite Einbindung gewünscht ist. Die Wahl des passenden Verfahrens wird stets im Einzelfall je nach Bedeutung des Rechtssetzungsvorhabens zu treffen sein. Oft kann eine Konsultation in Form eines Begutachtungsverfahrens ausreichend sein. In der Praxis werden Begutachtungsverfahren in Österreich allerdings häufig erst dann gestartet, wenn die wesentlichen Entscheidungen bereits getroffen wurden. Dazu kommt, dass die Begutachtungsunterlagen für Nichteingeweihte oft nur schwer verständlich sind. Bei wichtigen Vorhaben wäre zu überlegen, ob nicht bereits im Vorfeld der Erstellung von Verordnungs- oder Gesetzestexten zu ausgewählten wesentlichen Fragen Konsultationen durchgeführt werden sollten. Eine Alternative dazu wäre eine bürgerInnenfreundliche Gestaltung von Begutachtungsverfahren. Bei größeren Rechtssetzungsvorhaben, die einen breiteren Personenkreis betreffen, die kontroversiell sind und für deren Umsetzung die Zusammenarbeit mit den Betroffenen erforderlich ist, wird es sinnvoll sein, ein Gespräch mit den InteressenvertreterInnen am Runden Tisch zu organisieren. Das Informationsverfahren allein kommt bei Rechtssetzungsvorhaben grundsätzlich nicht in Frage, da hier eine Begutachtung zwingend vorgesehen ist.

² Website des BMWF zum Hochschuldialog <http://www.dialog-hochschulpartnerschaft.at/>. Diese Website bietet BürgerInnen unter dem Button „Mitgestalten“ die Möglichkeit, Kommentare zum Fortschreiten des Dialogs anzubringen.

4. Praktische Durchführung der Öffentlichkeitsbeteiligung

Öffentlichkeitsbeteiligung erfordert faire, transparente Verfahren und Standards, die grundsätzlich eingehalten werden sollten. Abweichungen davon sollten gegenüber der Öffentlichkeit begründet werden.

Die österreichischen Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung enthalten detaillierte Checklisten, was im Rahmen der Beteiligung zu beachten ist. So sind vor Initiierung von Beteiligungsprozessen gewisse Überlegungen anzustellen wie z.B.:

- Welche Aktivitäten zur Öffentlichkeitsbeteiligung hat es zu diesem Projekt bereits gegeben?
- Sind die wesentlichen Stakeholder über das Projekt informiert?
- Was soll mit dem Beteiligungsprozess erreicht werden?
- Welche Gestaltungsspielräume bestehen?
- Sind politische EntscheidungsträgerInnen bereit, die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses zu übernehmen und Abweichungen zu begründen?

In der praktischen Durchführung spielen Fragen nach der Klarheit der Rahmenbedingungen und der Verständlichkeit der Texte, der Fristen der Konsultation, der Möglichkeit der Einflussnahme, der Veröffentlichung der Ergebnisse und dem Umgang mit diesen sowie dem Aufwand der Konsultation für die Verwaltung eine wesentliche Rolle³.

II. Begriffe und Umfeld

Im Folgenden sollen die wesentlichen Begriffe, die im Zusammenhang mit Öffentlichkeitsbeteiligung in Gebrauch sind, näher erläutert werden.

1. Governance

Ansätze einer Stärkung der Beteiligungskultur sind eng verbunden mit der breiter angelegten „Governance“-Diskussion. Für den „Governance“-Begriff gibt es in der politikwissenschaftlichen Literatur unzählige und durchaus unterschiedliche Definitionen. Trotz dieser Unterschiede laufen die meisten Begriffsbestimmungen auf den Versuch hinaus, mit „Governance“ eine besondere Form des Regierens zu beschreiben, die sich von der klassischen regierungs- oder verwaltungszentrierten Steuerung („Government“) unterscheidet. Das bedeutet insbesondere die Einbindung von Privatwirtschaft, BürgerInnen und deren Vereinen, Verbänden und Interessenvertretungen in Steuerungs- und Regelungsprozesse.

³ Siehe dazu auch die sieben Punkte des UK Code of Conduct, Kapitel IV, 2.

2. Partizipative Governance

„Partizipative Governance“ bezeichnet ein verstärktes demokratisches Engagement durch Ausweitung von partizipativen Elementen (BürgerInnenbeteiligung) in Governance-Prozessen. Mit ähnlicher Bedeutung werden die Begriffe „partizipative Demokratie“ und „deliberative Demokratie“ verwendet. Diesen Konzepten liegt die Überzeugung zugrunde, dass Betroffene von politischen Maßnahmen und Programmen auch in den Planungsprozess einbezogen werden sollen und dass umfassende Beteiligung zu mehr Vertrauen in die Politik und höherer Qualität der Entscheidungen führt.

3. Open Government

Besondere Bedeutung für die „partizipative Governance“ haben die elektronischen Medien. Dies wird durch die Begriffe „Open Government“ oder auch „Open Source Governance“ zum Ausdruck gebracht. Diese Begriffe hängen zusammen mit den auch unter dem Schlagwort Web 2.0 bekannt gewordenen interaktiveren Nutzungsmöglichkeiten des Internet. „Open Government“ wird dabei insbesondere als Öffnung von Regierung und Verwaltung gegenüber der Öffentlichkeit verstanden, wobei es darum geht, moderne Informationstechnologien gezielt einzusetzen, um Informationen rasch verfügbar zu machen. Daten im Besitz der Verwaltung sollen breiter genutzt werden können und auch zur Stärkung der Innovationskraft beitragen. Die Öffnung soll weiters zu mehr Transparenz, zu verstärkter Einbindung der Öffentlichkeit und zu neuen Formen der Zusammenarbeit führen. In Österreich wird das „Open Government“-Konzept v.a. im Zusammenhang mit e-government umgesetzt.⁴

4. Stakeholder

Der englische Begriff „Stakeholder“ bezeichnet im weitesten Sinne eine natürliche oder juristische Person, die ein Interesse am Verlauf oder Ergebnis eines Prozesses hat.⁵ Eine adäquate deutsche Übersetzung ist kaum zu finden, je nach Themenbereich werden ersatzweise Begriffe wie „Interessengruppen“, „Anspruchsgruppen“ oder „Betroffene“ verwendet. Eine Herausforderung für Beteiligungsprozesse besteht in der Identifizierung der „Stakeholder“. Hier stellt sich in der politwissenschaftlichen Diskussion die Frage, aufgrund welcher Eigenschaften und Qualitäten eine Person als Stakeholder identifiziert wird und woraus sich eine Betroffenheit und daraus folgend ein Anspruch auf Beteiligung ergibt.⁶ Kritisch zu sehen ist in diesem Zusammenhang, dass die besser organisierten und finanziell besser ausgestatteten Akteure in Governance-Arrangements eher beteiligt werden als andere Stakeholder.

⁴ nach Eibl, G. (2010), Open Government, VAB Projektarbeit (unveröffentlichter Entwurf)

⁵ In Anlehnung an Wikipedia (de.wikipedia.org)

⁶ Heike Walk verweist in dieser Frage auf einen interessanten Ansatz für ein Identifikationsinstrumentarium, das von P.C. Schmitter entwickelt wurde und das eine Differenzierung unterschiedlicher Interessen vornimmt: *rights-holder, space-holders, knowledge-holders, share-holders, stake-holders, interest-holders, status-holders* (Walk 2008).

5. Öffentlichkeit

Die österreichischen Standards für Öffentlichkeitsbeteiligung⁷ definieren Öffentlichkeit als einen „offenen und unbegrenzten Personenkreis, alle Mitglieder und Organisationsformen einer Gesellschaft“. Weiters wird zwischen der organisierten Öffentlichkeit und der breiten Öffentlichkeit unterschieden:

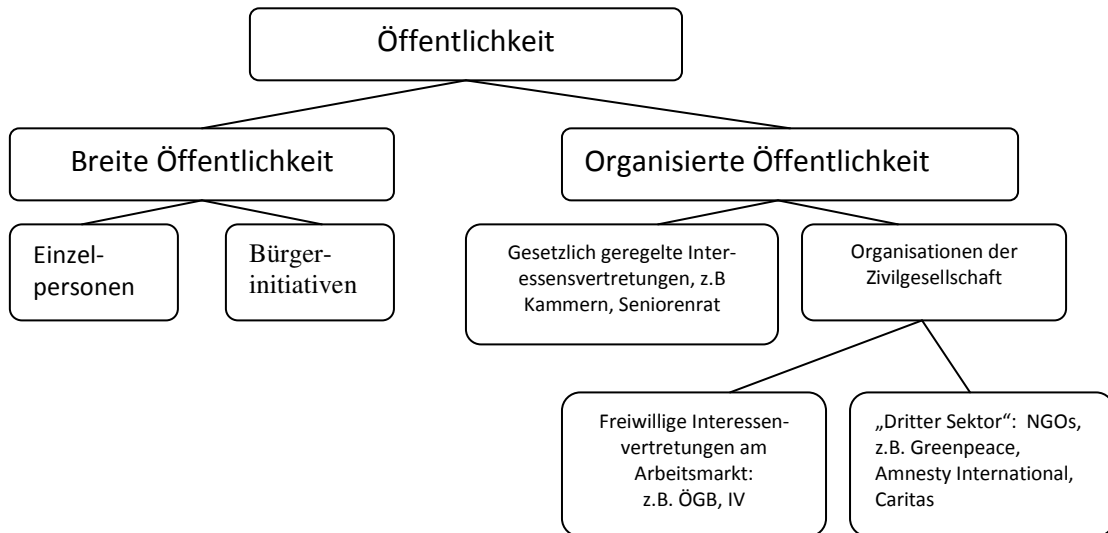


Abbildung 2: „Typen der Öffentlichkeit“⁸

III. Stolpersteine der Partizipation

„Es gehört zur Grundkonzeption der Demokratie, dass alle möglichen Interessen und Meinungen eine Chance erhalten, miteinander zu konkurrieren und so Einfluss auf das staatliche Handeln zu gewinnen suchen.“⁹

Wie bereits im Kapitel „Was ist Öffentlichkeitsarbeit“ erläutert, bringt diese richtig angewendet sowohl für die Politik als auch für die Bevölkerung einen deutlichen Mehrwert. Auch wenn die positiven Effekte der Öffentlichkeitsbeteiligung überwiegen, darf nicht erwartet werden, dass diese alle Probleme der Akzeptanz von Rechtserzeugungsvorhaben lösen kann. Sie schafft viel mehr eine Bühne für einen Diskurs, wobei der Ausgang jedoch offen ist.

Öffentlichkeitsbeteiligung birgt eine Reihe von „Stolpersteinen“ in sich, die man vor Einleitung eines entsprechenden Verfahrens zu beachten hat¹⁰. Diese sollen im vorliegenden Kapitel kurz skizziert werden:

⁷ Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung (2008; vom Ministerrat beschlossen am 2. Juli 2008)

⁸ In Anlehnung an Arbter, K. (2006): Öffentlichkeitsbeteiligung ja, aber wie?

⁹ Zippelius, Allgemeine Staatslehre, Politikwissenschaft; 12. Auflage

¹⁰ Siehe dazu auch das Arbeitspapier der Strategiegruppe Partizipation „grenzen, stolpersteine und instrumentalisation von öffentlichkeitsbeteiligung“, September 2004, http://www.oegut.at/downloads/pdf/p_arbeitsblatt3.pdf

1. Unwille der Öffentlichkeit oder Unwille der Politik zur Partizipation

In Österreich sind Verfahren zur Öffentlichkeitsbeteiligung in vielen Bereichen noch nicht etabliert, da die entsprechende Beteiligungskultur noch nicht ausgereift ist. Wie auch im Kapitel C.III (Beteiligung am Beispiel der Novellierung des Abschlussprüfungs-Qualitätssicherungsgesetzes) beschrieben, wird die Miteinbeziehung in einer vorparlamentarischen Phase (zum Beispiel Gespräche am Runden Tisch, die Organisation von Arbeitskreisen) seitens der Betroffenen oft mit einer gewissen Skepsis betrachtet, da diese – möglicherweise aufgrund negativer Erfahrungen – nicht einschätzen können, ob die Politik die Ergebnisse der Beteiligung tatsächlich in das Rechtsvorhaben einfließen lassen möchte oder ob es sich vielmehr um eine „politische Alibiaktion“ handelt.

Eine ablehnende Haltung der Stakeholder kann aber auch daran liegen, dass diese andere Wege als den der Öffentlichkeitsbeteiligung vorziehen (etwa über politische Kanäle), die von diesen als zielführender erachtet werden. Möglicherweise ist das Vorhaben für die Öffentlichkeit aber auch nicht interessant genug, um sich daran zu beteiligen.

Auch die Politik kann einer Partizipation gegenüber unwillig eingestellt sein, insbesondere dann, wenn die Auseinandersetzung mit Argumenten der Öffentlichkeit nicht gewünscht ist, etwa weil ein Abrücken vom eingeschlagenen Weg nicht möglich ist, weil die Argumente der Öffentlichkeit erwartungsgemäß nicht in das politische Konzept passen werden, weil es keinen Entscheidungsspielraum gibt oder die Öffentlichkeitsbeteiligung an sich Probleme erwarten lässt. Ohne ein Bekenntnis der Politik, die Vorbringen der Stakeholder ernst zu nehmen und die Bereitschaft, diese auch entsprechend umzusetzen, macht Öffentlichkeitsbeteiligung keinen Sinn und kann sich sogar negativ bei den Betroffenen auswirken, wenn diese als Zeitverschwendung, Provokation oder gar als Akt der Ignoranz aufgefasst wird.

2. Spielräume sind nicht klar dargelegt

Ein weiterer Stolperstein liegt dann vor, wenn die Entscheidungsspielräume nicht klar aufgezeigt werden. Grundlage jeglicher Verhandlung ist, dass die Rahmenbedingungen, an denen nicht gerüttelt werden kann, von Anfang an klar dargelegt werden. Passiert dies nicht, können falsche Vorstellungen darüber erweckt werden, welche Eckdaten noch gestaltbar sind. Es ist daher immer ratsam, die Fixpunkte des Vorhabens darzustellen, bevor in den Diskurs eingetreten wird.

3. Öffentlichkeitsbeteiligung setzt zu spät an

Der englische Code of Conduct formuliert diesen Punkt sehr pointiert: „...there is no point in consulting when everything is already settled“. Wird die Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt angesetzt, zu dem bereits alles entschieden ist und kein Handlungsspielraum mehr offensteht, macht Öffentlichkeitsbeteiligung keinen Sinn mehr.

4. Texte sind nicht gut zugänglich oder zu schwierig

Ein Stolperstein kann auch darin bestehen, dass die Texte für bestimmte Personen oder Organisationen nicht gut zugänglich sind (dies trifft vor allem dann zu, wenn diese im Konsultationsverfahren nicht ausdrücklich zur Abgabe von Stellungnahmen eingeladen wurden) oder wenn die Texte inhaltlich und/oder sprachlich so schwierig gestaltet sind, dass sie nur bei Vorhandensein einschlägiger Vorkenntnisse oder nach langwieriger und eingehender Beschäftigung nachvollzogen werden können.

5. Wahl der falschen Beteiligungsform

Ein Problem der Öffentlichkeitsbeteiligung kann sein, dass die falsche Form der Öffentlichkeitsbeteiligung gewählt wird. So wäre es manchmal zu einer Konsenszielung nötig, vor Einleitung eines Begutachtungsverfahrens ein Mitbestimmungsverfahren (am Runden Tisch) vorzusehen, insbesondere dann, wenn es sich um eine Materie handelt, die von großer Bedeutung oder sensibel ist.

6. Stakeholder sind nicht ausreichend identifiziert

Im Rahmen eines Beteiligungsverfahrens ist es wichtig, den Kreis der Betroffenen sorgfältig zu identifizieren, sei es im Rahmen einer Konsultation, aber auch im Rahmen einer Mitbestimmung. Werden Personen übergangen, so werden diese das Vorhaben später umso vehementer opponieren, sie können einen erzielten Kompromiss wieder ins Wanken bringen oder den Schatten einer mangelhaften Prozessgestaltung auf das Beteiligungsverfahren werfen.

7. Lobbying als besondere Herausforderung

Die Dominanz einer Interessengruppe kann für Beteiligungsprozesse zum Problem werden. In diesem Zusammenhang wird der Begriff des Lobbying umgangssprachlich oft mit nicht legitimer übermäßiger politischer Einflussnahme besonders finanzstarker Gruppen in Verbindung gebracht. Insbesondere in den Bereichen Wirtschaft und Umwelt spielt Lobbying eine wichtige Rolle, daher soll diesem Thema im Folgenden etwas mehr Raum gewidmet werden.

Während sich die Politik bzw. Verwaltung bei der Stakeholderbeteiligung aktiv und von sich aus der Mithilfe Betroffener bzw. der organisierten Öffentlichkeit bedient, wird die Initiative bei Lobbying meist von einer externen Gruppierung ergriffen, die ihre Interessen bereits im Vorfeld des politischen Prozesses, aber auch im politischen Prozess selbst artikuliert.

Lobbyismus ist eine aus dem Englischen übernommene Bezeichnung für eine Form der Interessenvertretung in der Politik, in der Interessengruppen ihre Interessen gezielt einbringen und ParlamentarierInnen, Regierung und Verwaltung durch persönliche Kontakte oder die öffentliche Meinung über die Massenmedien zu beeinflussen suchen. In der Diskussion in Deutschland wurde 2003 in Analogie zur Bezeichnung „Vierte Gewalt“ für die Presse der Begriff

„Fünfte Gewalt“ für den Lobbyismus geprägt.¹¹ In dieser Bezeichnung steckt bereits Kritik an einer Entwicklung, die zur zunehmenden Auslagerung von Entscheidungen weg von den dafür gesetzlich vorgesehenen Institutionen und gewählten Abgeordneten in Kommissionen und sonstige spezielle externe Gremien führt.¹²

In Österreich stellen die Sozialpartner (Arbeiterkammer, Landwirtschaftskammer, ÖGB und Wirtschaftskammer) die wichtigsten Interessenvertretungen dar. Wenngleich ihre Aktivitäten landläufig ebenfalls als Lobbying bezeichnet werden, verfügen sie doch durch ihre gesetzlich garantierten Mitspracherechte über stärker institutionalisierte formelle Möglichkeiten der Einflussnahme, die von der Politikwissenschaft auch unter Hinweis auf die Zwangsmitgliedschaft eher unter dem Begriff „Korporatismus“ subsumiert werden. Eindeutiger dem Lobbyismus zuzuordnen wären hingegen die Aktivitäten freiwilliger Interessengruppen in der Wirtschaft, von Religionsgemeinschaften oder von NGOs im Umwelt- und Sozialbereich.

Solche Interessenverbände sind für Regierungen oft wichtige Kooperationspartner, die bewusst in Beratungs- und Entscheidungsprozesse eingebunden werden. Sie können viel Wissen, das für Entscheidungsfindungen nötig ist, einbringen und somit zu einer höheren Legitimität der Entscheidung beitragen. Lobbyismus im Sinne berechtigter Interessenvertretung ist daher nicht grundsätzlich negativ, allerdings wird der Begriff umgangssprachlich und im Journalismus meist in einem solchen Zusammenhang verwendet (ein klassisches Beispiel wäre der „Waffenlobbyist“). Dies liegt wohl auch an bekannt gewordenen Fällen eines überzogenen und aggressiven Lobbyismus, der mit den Gefahren der Manipulation und sogar der Korruption verbunden ist, wenn z.B. Politikern oder Verwaltungsbeamten für bestimmte Entscheidungen oder ein Abstimmungsverhalten Geld oder sonstige Leistungen angeboten werden.

Doch was kann die Politik bzw. die Verwaltung tun, um eine einseitige dominierende Einflussnahme mächtiger Lobbys in die Politik möglichst hintan zu halten? Transparenz in Entscheidungsprozessen ist ein wesentliches Mittel, um Fehlentwicklungen zu verhindern. Aus diesem Grund haben sowohl die Europäische Kommission¹³ als auch das Europäische Parlament¹⁴ Lobbying-Register eingerichtet, um die BürgerInnen über die Interessenvertretungen zu informieren, die Beziehungen zu den EU-Institutionen unterhalten.¹⁵ Eine Registrierung ist zudem an die Zustimmung zu einem Verhaltenskodex geknüpft dessen Regeln von den Lobby-Gruppen einzuhalten sind. Über die Transparenz hinaus kommt auch auf nationaler Ebene dem Parlament als Gesamtheit, der

¹¹ Leif, Thomas/Speth, Rudolf (2003b): Lobbyismus in Deutschland, Fünfte Gewalt – einflussreich und unkontrolliert? In : Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 16 (3): 24-36

¹² Zum Spannungsverhältnis von Lobbyismus und parlamentarischer Demokratie Hans-Jürgen Papier: Vortrag anlässlich der Vorstellung des Buches „Die fünfte Gewalt. Lobbyismus in Deutschland“ am 24. Februar 2006 im Berliner Reichstag

¹³ <https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regin/welcome.do?locale=de#de>

¹⁴ <http://www.europarl.europa.eu/parliament/expert/lobbyAlphaOrderByOrg.do?language=DE>

¹⁵ An einer möglichen Zusammenführung der beiden Register wird noch gearbeitet. Allerdings ist das Kommissionsregister derzeit freiwillig, das Register des Europäischen Parlaments ist hingegen verpflichtend und mit einer Akkreditierung verbunden.

Regierung und vor allem der mit einem Fachbeamtentum besetzten staatlichen Bürokratie die Pflicht zu, als gerecht ausgleichende Faktoren zu wirken und unangemessene Interessendurchsetzung zu verhindern. Die zuständigen öffentlichen Stellen sollten bei der Vorbereitung von Maßnahmen eine möglichst umfassende Sichtung und Abwägung der vorhandenen Interessen und Standpunkte vornehmen, v.a. VertreterInnen entgegen gesetzter Interessen hören (öffentliche Anhörung und Verhandlungen der Interessentenwünsche etc) und sich nicht der einseitigen Information einzelner Gruppierungen ausliefern. Dies sollte idealer Weise durch die Schaffung einheitlicher Rahmenbedingungen des Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesses bereits im Vorfeld von Rechtssetzungsaktivitäten geschehen.¹⁶

IV. Österreichische und internationale Ansätze zur Beteiligung

1. Österreich: Standards für Öffentlichkeitsbeteiligung

Für Österreich wurden in einer interministeriellen Arbeitsgruppe im Auftrag des Bundeskanzleramtes und des Lebensministeriums Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung entwickelt, die vom Ministerrat am 2. Juli 2008 beschlossen und zur Anwendung empfohlen wurden. Neben Begriffsbestimmungen enthält dieses Dokument für die verschiedenen Formen von Öffentlichkeitsbeteiligung (Information, Konsultation, Mitbestimmung) einen Katalog mit den jeweils relevanten Fragestellungen. Die Standards lassen sich auf eine Vielzahl von Verfahren anwenden, auch auf Beteiligungsprozesse im Rahmen der Vorbereitung von Rechtsakten (über das reguläre Begutachtungsverfahren hinaus).

Trotz dieser guten Ansätze kommen die Standards in der Praxis kaum zur Anwendung. Der Hauptgrund dafür dürfte darin liegen, dass sie trotz der Annahme durch den Ministerrat und der Einbindung aller relevanten Ressorts und Institutionen bei ihrer Erarbeitung bislang nur einen sehr geringen Bekanntheitsgrad – selbst innerhalb der einzelnen Ressorts – erlangt haben. Wenn das Ziel eine tatsächliche Anwendung der Standards in der Praxis ist, wären aktive Maßnahmen zu ihrer besseren verwaltungsinternen Bekanntmachung unumgänglich, z.B. in Form eines Rundschreibens des BKA. Ein zweiter Kritikpunkt betrifft die Tatsache, dass die Standards lediglich in Frageform formuliert sind und damit im Gegensatz zu den Vorgaben im Vereinigten Königreich oder in der Europäischen Kommission (s.u.) nicht ausreichend klar als Handlungsanleitung verstanden werden.

¹⁶ Vgl. Standards der Öffentlichkeitsarbeit (2008; vom Ministerrat beschlossen am 2. Juli 2008)

Während in manchen Bereichen z.B. bei der Ausarbeitung von Plänen und Programmen Beteiligungsmodule zunehmend genutzt werden, zeigt sich bei der Vorbereitung von Rechtsakten wenig Bereitschaft über das Begutachtungsverfahren hinaus breiter angelegte formale Konsultationsprozesse durchzuführen.

2. „Code of Practice on Consultations“ des Vereinigten Königreichs

Eine sehr ausgeprägte Kultur der Konsultation der Öffentlichkeit hat sich in den letzten Jahren im Vereinigten Königreich entwickelt. Für die Ministerien wurde im Jahr 2000 ein eigener Verhaltenscode entwickelt, der bei der Durchführung von formellen schriftlichen Konsultationen verpflichtend anzuwenden ist. Dieser Code wurde mittlerweile bereits zweimal überarbeitet, wobei der Überarbeitung wiederum ein Konsultationsprozess zugrunde gelegt wurde.

Die bislang letzte Fassung dieses Codes aus dem Jahr 2008 enthält sieben Kriterien, die in der folgenden Box zusammengefasst dargestellt sind.

1. **Wann?** Formale Konsultationen sollten in einem Stadium erfolgen, in dem es noch Möglichkeiten gibt, das Ergebnis zu beeinflussen.
2. **Dauer der Konsultation?** Eine Mindestdauer von 12 Wochen wird empfohlen.
3. **Klarheit der Vorgaben:** Die Konsultationsdokumente sollten klare Informationen über den Prozess, die zur Debatte stehenden Vorschläge und die Entscheidungsspielräume enthalten.
4. **Zugänglichkeit:** Die Konsultationsübung sollte einfach zugänglich, verständlich und zielgerichtet gestaltet sein, insbesondere für jene Personen, die damit angesprochen werden sollen.
5. Der **Aufwand** für die Teilnehmer an der Konsultation sollte möglichst gering gehalten werden, um eine wirksame Teilnahme zu ermöglichen.
6. **Umgang mit den Ergebnissen:** Nach gründlicher Analyse der Beiträge sollte eine Zusammenfassung erstellt werden, die transparentes Feedback an Konsultationsteilnehmer enthält, einschließlich getroffene Entscheidungen und weitere Vorgangsweise.
7. **Konsultationskapazität:** Die zuständigen Stellen, die die Konsultation durchführen, sollten im Vorfeld fachliche Beratung für eine professionelle Durchführung einholen und danach ihre Erfahrungen mit anderen Institutionen teilen.

Zu den sieben Kriterien gibt es jeweils genauere Handlungsanleitungen. So wird zum Beispiel zur Frage, wann Konsultationen durchgeführt werden sollen, klargestellt, dass einerseits die Regierung bereit sein muss, ausreichend Informationsmaterial zur Verfügung zu stellen, um einen informierten Dialog

überhaupt erst zu ermöglichen. Andererseits macht es wenig Sinn erst dann zu konsultieren, wenn bereits alles entschieden ist („...*there is no point in consulting when everything is already settled*“). Ebenfalls ein wesentlicher Erfolgsfaktor für den Code ist die Tatsache, dass dieser eine verbindliche Handlungsanweisung für die gesamte Ministerialverwaltung einschließlich der politischen Ebene darstellt und dass Abweichungen von den Vorgaben des Codes zu begründen sind.

Positiv zu bewerten an der britischen Praxis und durchaus als Vorbild für Österreich zu sehen sind die „Consultation“-Buttons. Diese wurden auf den Startseiten der Homepages aller Ministerien eingerichtet. Somit ist garantiert, dass die interessierte Öffentlichkeit auch einfachen Zugang zu den Konsultationsverfahren hat.

3. Initiativen auf Ebene der Europäischen Union

Noch stärker als die Behörden in den Nationalstaaten war die Europäische Kommission (im Folgenden kurz „Kommission“) immer wieder mit Vorwürfen der Intransparenz konfrontiert. Die Entscheidungsstrukturen und v.a. das Ausschusswesen sind für Nicht-Insider nur schwer zu durchschauen. Im „*Weißbuch über das europäische Regieren*“ hat die Kommission im Jahr 2001 auf diese Vorwürfe und Kritikpunkte reagiert und sich zu einer Verstärkung der Partizipation bekannt:

„Wie gut [...] die Politik der Union ist, hängt davon ab, inwieweit die Akteure in den Politikgestaltungsprozess – von der Konzipierung bis hin zur Durchführung – einbezogen werden.“

Aufbauend auf dem Weißbuch wurde im Jahr 2002 eine Mitteilung der Kommission mit dem Titel „*Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs*“ veröffentlicht. In dieser Mitteilung bekannte sich die Kommission zu Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien bei der Ausarbeitung von Maßnahmen. Als allgemeine Grundsätze für Konsultationen nennt die Kommission Partizipation, Offenheit und Verantwortlichkeit, Effektivität und Kohärenz.

Die fünf operativen Mindeststandards wurden folgendermaßen formuliert:

- A. Jegliche Kommunikation im Hinblick auf Konsultationen muss klar und präzise sein und alle notwendigen Informationen enthalten, um Antworten zu erleichtern.
- B. Bei der Bestimmung von Zielgruppen muss die Kommission gewährleisten, dass betroffene Parteien Gelegenheit haben, ihren Standpunkt darzulegen.
- C. 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.

- D. 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 mindestens 20 Werktagen vorzusehen.
- E. 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.

Die in den Standards erwähnte zentrale Anlaufstelle ist von der Homepage der Kommission aus relativ leicht zu finden und bietet einen Einstieg in sämtliche gerade aktuelle Konsultationsverfahren¹⁷. Auch dies ist als vorbildliche Praxis durchaus zu empfehlen und könnte in Österreich z.B. auf der help.gv.at-Internet-Seite einfach umgesetzt werden. Auf derselben Webseite der Kommission findet sich auch noch eine eigene Webapplikation mit dem Titel „Initiative zur interaktiven Politikgestaltung – IPM“, die zur Einbeziehung der Öffentlichkeit zu gewissen Vorhaben per Online-Fragebogen dient.¹⁸ Darüber hinaus eröffnet IPM die Möglichkeit zu bestimmten Vorhaben auf EU-Ebene eine Stellungnahme abzugeben oder zu tagesaktuellen Fragen online zu chatten.

An dieser Stelle soll noch auf eine neuere Entwicklung verwiesen werden, durch die der Grundsatz der Partizipation auch eine bedeutsame rechtliche Grundlage erlangt hat. Im Rahmen der Verhandlungen über eine Europäische Verfassung spielten Überlegungen über eine stärkere Verankerung von Grundsätzen der partizipativen Demokratie und die Notwendigkeit der Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern sowie deren Verbänden in die Politikgestaltung eine wichtige Rolle. So findet sich bereits im 2. Entwurf zur Europäischen Verfassung ein Artikel I-47 mit dem Titel „Grundsatz der partizipativen Demokratie“, dessen Inhalt weitgehend unverändert in Artikel 11 des Lissabonner Vertrags über die Europäische Union übernommen wurde. Mit dieser Bestimmung wird – neben der vieldiskutierten Möglichkeit der mit dem österreichischen Volksbegehren vergleichbaren EU-Bürgerinitiative – eine grundsätzliche Verpflichtung für die Organe der EU geschaffen, einen Dialog mit den repräsentativen Verbänden und der Zivilgesellschaft zu führen und umfangreiche Anhörungen der Betroffenen durchzuführen.

¹⁷ http://ec.europa.eu/yourvoice/consultations/index_en.htm

¹⁸ http://ec.europa.eu/yourvoice/ipm/index_de.htm

C. Besonderer Teil: Herausforderungen in einzelnen Bereichen der öffentlichen Verwaltung

I. Bildung (Mag. Christa Wohlkinger)

1. Ausgangsüberlegungen

Bildung betrifft uns alle. Entweder als SchülerIn, als Erziehungsberechtigte oder als LehrerIn oder auch – wie in meinem Fall – als MitarbeiterIn in der Verwaltung des Bildungsbereichs. Wenn Bildung jeden von uns betrifft, so gilt diese Feststellung folglich auch für Rechtssetzungsvorhaben im Bildungsbereich.

Der große Kreis der Betroffenen lässt sich durch diese Zahlenschätzung darstellen:

Im Jahr 2009 gab es in Österreich etwa 1 152 000 SchülerInnen und etwa 120 000 LehrerInnen¹⁹. Geht man davon aus, dass jede Schülerin bzw. jeder Schüler zwei Erziehungsberechtigte hat, die an dem schulischen Entwicklungsprozess des Kindes teilnehmen, und dieses bis zur Eigenberechtigung vertreten, so kommen etwa weitere 2 300 000 Personen hinzu. Schätzungsweise ist somit mehr als ein Drittel der österreichischen Gesamtbevölkerung (etwa 8 355 000 Menschen im Jahr 2009²⁰) direkt oder indirekt von Maßnahmen im Bildungsbereich berührt. Dies ist ein guter Grund, diese Personen in Rechtssetzungsvorhaben einzubinden. Doch dies ist nur ein Teilaspekt, der das Argument für eine stärkere Partizipation bekräftigt. Denn Öffentlichkeitsbeteiligung bringt auch im Bildungsbereich eine Reihe von positiven Effekten.

2. Chancen und Schwierigkeiten der Partizipation im Bildungsbereich

Die Beteiligung der Öffentlichkeit in Planungs- und Rechtsentstehungsvorhaben kann dazu führen, bildungspolitische Vorhaben besser zu positionieren. Natürlich kann nicht erwartet werden, dass durch Partizipation sämtliche zum Teil unpopuläre Maßnahmen auf allgemeines Verständnis stoßen und jahrelang aufgebaute Animositäten zwischen Stakeholdern gänzlich beseitigt werden können. Öffentlichkeitsarbeit kann jedoch dazu beitragen, Fronten aufzuweichen und gewisse Notwendigkeiten besser zu verstehen.

Kurz umrissen bietet Partizipation im Bildungsbereich folgende Chancen:

¹⁹ Zahlenspiegel der Bundesanstalt Statistik Österreich auf der Homepage des Bundesministeriums für Unterricht, Kunst und Kultur, http://www.bmukk.gv.at/medienpool/18975/zahlenspiegel_2009.pdf

²⁰ Bevölkerung zu Jahresbeginn seit 2002 nach zusammengefasster Staatsangehörigkeit auf der Homepage der Bundesanstalt Statistik Österreich, http://www.statistik-austria.at/web_de/statistiken/bevoelkerung/bevoelkerungsstruktur/bevoelkerung_nach_staatsangehoerigkeit_geburtsland/index.html

- Höhere und breitere Akzeptanz einer bildungspolitischen Maßnahme
- Höhere Kenntnis und Auseinandersetzung mit der Materie
- Besseres Verständnis für die Rolle der anderen Schulpartner
- Besseres Verständnis für finanzielle Notwendigkeiten
- Heranbildung einer demokratischen und selbstverantwortlichen Handlungskompetenz (insbesondere bei SchülerInnen)
- Gefühl, mitgestalten zu können und ernst genommen zu werden

Die Schwierigkeiten der Partizipation im Bildungsbereich sind:

- Der Kreis der Betroffenen ist sehr groß, ein direkter Austausch ist daher kaum möglich
- Das österreichische Schulrecht ist eine höchst umfangreiche und komplexe Verwaltungsmaterie. Der Grad des Verständnisses und der Kenntnisse über schulrechtliche Regeln und Zusammenhänge variiert unter den Stakeholdern sehr stark, meist nach dem Ausmaß der eigenen Betroffenheit. Es ist daher eine gemeinsame Sprache zu finden, die weniger oder mehr komplizierte Inhalte auf einem möglichst einfachen Niveau verständlich darstellt.
- Im Rahmen eines Begutachtungsverfahrens bzw. eines Konsultationsverfahrens („am Runden Tisch“) können nur die jeweiligen Stakeholder eingeladen werden. Manche Erziehungsberechtigte, LehrerInnen oder SchülerInnen fühlen sich durch ihre Vertreter jedoch nicht in ihrem Sinne vertreten, ein Phänomen, das auch in sämtlichen repräsentativen Demokratien eine Rolle spielt. Es wäre wünschenswert, Wege zu finden, die auch interessierten Personen eine einfach zugängliche Möglichkeit einer Kenntnisnahme und Stellungnahme einräumt.

3. Wer sind die wesentlichen Stakeholder im Bildungsbereich?

Die wesentlichen Stakeholder im Bildungsbereich sind die Gebietskörperschaften als Schulerhalter und die Schulpartner (LehrerInnen, SchülerInnen und Erziehungsberechtigte). Diese beteiligen sich an Rechtssetzungsvorhaben meist in organisierter Form wie durch Elternvereine oder durch die Schülervertretung, sehr vereinzelt auch als Einzelpersonen.

Eine besondere Rolle nimmt die Vertretung der LehrerInnen ein, die Gewerkschaften. Bei den Lehrgewerkschaften handelt es sich um durchschlagskräftige, durchaus oppositionelle und medial stark vertretene Gremien. Diese sind im Sinne eines sozialpartnerschaftlichen Dialogs stets in Vorhaben miteinzubeziehen. Für die breite Akzeptanz einer bildungspolitischen Maßnahme ist eine möglichst konsensuale Vorgehensweise mit den Gewerkschaften erstrebenswert.

Darüber hinaus gibt es die Personalvertretungen, die meist in Abstimmung mit den Gewerkschaften die Interessen der Bediensteten wahrnehmen.

Auch die Kammern und die Industriellenvereinigungen sowie die Kirchen und anerkannten Religionsgesellschaften als Träger von Privatschulen sind als Stakeholder zu erwähnen.

4. Beteiligungsformen

Wie im allgemeinen Teil bereits erläutert, gibt es drei Varianten der Beteiligung:

- Information
- Konsultation
- Mitbestimmung²¹

Im Bildungsbereich werden alle drei Formen der Beteiligung gelebt, jene der Konsultation allerdings in der intensivsten Form.

a. Informative Öffentlichkeitsbeteiligung

Informative Öffentlichkeitsbeteiligung wird regelmäßig durchgeführt und gehört zum „Marketingkonzept“ des BMUKK. Es wird über Zielsetzungen (z.B. zur Herbeiführung von Chancengleichheit in der Bildung, bessere Nutzung des Potenzials von SchülerInnen mit anderen Erstsprachen als Deutsch), Studien, Rechtssetzungsvorhaben, die sich in der Begutachtung befinden, informiert und zwar über die Website des BMUKK²², über Folder, Presseaussendungen etc.

Eine informative Beteiligung vor Durchführung eines Begutachtungsverfahrens erfolgt jedoch selten. Den BürgerInnen bzw. der organisierten Öffentlichkeit wird somit nur selten die Gelegenheit gegeben, sich bereits im Planungsstadium zu einer bildungspolitischen Maßnahme zu äußern, wobei hinzugefügt werden muss, dass dies in der öffentlichen Verwaltung auch nicht üblich ist, da man meist davon ausgeht, dass zu konkret formulierten Vorhaben substantiellere Rückmeldungen kommen als zu einer Idee, die noch nicht ausgefeilt ist.

b. Konsultative Öffentlichkeitsbeteiligung

Dabei handelt es sich um den Regelfall im Bildungsbereich. Jede Verordnung, jedes Gesetz wird in Begutachtung geschickt und zwar an einen breit gefassten Verteiler. Dieser beinhaltet sämtliche Stakeholder, die im Bildungsbereich bekannt sind und wird laufend aktualisiert und erweitert. (Im Übrigen steht es im Sinne der Demokratie auch jenen Personen, die nicht ausdrücklich zur Abgabe einer Stellungnahme eingeladen wurden, frei, eine solche zu verfassen.)

Pluspunkte der Konsultation sind:

- Diese ist ein geeignetes Instrument, einen breiten Personenkreis anzusprechen und zur Abgabe einer Stellungnahme einzuladen.
- Es handelt sich um ein praktikables, effizientes und ressourcensparendes Instrument, da die Texte mit einem „Mouseclick“ versendet werden und mit einem verhältnismäßig geringen Aufwand von Personal-, Zeit- und Sachressourcen ein großer Personenkreis erreicht werden kann.

Minuspunkte der konsultativen Beteiligung:

²¹ Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung, Empfehlung für die gute Praxis, BKA und BMLFUW, 2009

²² www.bmukk.gv.at

- Im Konsultationsverfahren wird ein bereits ausgearbeiteter Entwurf präsentiert. Eine Mitarbeit an der Erstellung ist daher nicht mehr möglich.
- Entwürfe haben die Macht des Faktischen auf ihrer Seite. Einzelne Personen oder Arbeitsgemeinschaften haben sich schon gemeinsam etwas überlegt und den Entwurf als fertiges Produkt erstellt. Nach Eingang der Stellungnahmen werden zwar Änderungen vorgenommen, aber meist nicht in der Art, dass der Entwurf nochmals gänzlich verworfen oder überarbeitet wird.
- Wenn Texte zu Missverständnissen geführt haben, werden diese erst im Rahmen der Stellungnahmen deutlich.
- Die Aussendung nach einem Verteiler ermöglicht es kaum, die breite Öffentlichkeit zu erreichen, da nur die Stakeholderorganisationen auf diesem vertreten sind.

c. **Kooperative Öffentlichkeitsbeteiligung**

Bei größeren Rechtssetzungsvorhaben ist es üblich, die VertreterInnen der einzelnen Stakeholder einzuladen und das Vorhaben zu besprechen. Eine solche Vorgehensweise ist bei Rechtssetzungsvorhaben mit weitreichenderen Auswirkungen unumgänglich, da hier die Einigung und das Commitment der Schulpartner notwendig ist. Bei unbedeutenderen Rechtssetzungsvorhaben passiert dies in der Regel nicht, bzw. wäre aus Ressourcengründen nicht zielführend.

Als Juristin im Bereich der Schulrechtslegistik möchte ich mich vor allem der konsultativen Öffentlichkeitsbeteiligung widmen. Wie soeben erläutert, ist diese die im Bildungsbereich am häufigsten vertretene Form der Partizipation. Im Konsultationsverfahren werden Entwurf, Vorblatt und Erläuterungen und die Textgegenüberstellung – sofern vorhanden – mit der Einladung zur Abgabe einer Stellungnahme an einen in einem Verteiler definierten Adressatenkreis ausgesendet. Das Verfahren ist praktikabel und ressourcensparend. Die Gesetzestexte sind einer logistischen Logik folgend aufgebaut und bei Vorhandensein eines basalen Fachwissens im Verfassungs- und Verwaltungsrecht und bei eingehender Beschäftigung mit der Materie, nachvollziehbar. Für Personen ohne juristische Vorbildung stellen die Begutachtungstexte in ihrer derzeitigen Gestaltung jedoch meist eine größere Herausforderung dar.

Es gibt somit einen Optimierungsbedarf hinsichtlich der Benutzerfreundlichkeit der Begutachtungstexte. Dies betrifft die bessere Verständlichkeit, das Erscheinungsbild, aber auch die Zugänglichkeit der Texte sowie die Information zu ihrer weiteren Entwicklung im Rechtsentstehungsprozess.

5. Optimierungsbedarf/Lösungsansätze

5.1. Optimierungsbedarf:

- a) **Verständlichkeit der Texte:** Die Entwurfs- und Erläuterungstexte sind insbesondere für Nicht-Juristen oft schwer zu verstehen. Dies liegt an der Sprache, die oft „Amtsdeutsch“ ist, schwierige Fachtermini enthält oder durch komplizierte Schachtelsätze geprägt ist.

Wenn in einen Text „hineinnovelliert“ wird, werden einzelne Satzteile oder Begriffe ausgetauscht oder ergänzt. Nur die Textgegenüberstellung verdeutlicht, wie die Satzfragmente im Kontext der Bestimmung aufgehen. Es ist also nötig, den Entwurf und die Textgegenüberstellung „querzulesen“. Durch dieses „Querlesen“ mehrerer Texte wird das Verständnis beim Leser jedoch oft blockiert, da ihm die kontinuierliche und flüssige Beschäftigung mit einem Text nicht möglich ist. Beispiel einer Novellierungsanordnung im Bildungsdokumentationsgesetz:

„In § 3 Abs. 1 und 2 sowie § 6 Abs. 1 werden die Wendungen „§ 2 Abs. 1 Z 1 lit. a, b, c, f und h“ jeweils durch die Wendung „§ 2 Abs. 1 Z 1 lit. a, b, c, f, g und h“ ersetzt.“

Darüber hinaus sind die Begutachtungsdokumente sehr formalistisch gestaltet und folgen den strengen Schemen der legislativen Richtlinien und des e-Rechts. Die Reihenfolge und Logik der einzelnen Punkte eines Begutachtungsverfahrens scheinen einer Juristin bzw. einem Juristen logisch, die nichtfachkundige Leserin bzw. der nichtfachkundige Leser wird jedoch möglicherweise einen flüssigen Text bevorzugen.

- b) **Hilfsmittel wie Skizzen und Tabellen:** Derzeit sehen die vorgegebenen Begutachtungsformulare und das e-Recht keine Möglichkeit vor, Skizzen, komplexere Tabellen oder Kurzdarstellungen des Vorhabens unterzubringen. Diese stehen zwar bei umfangreicheren Rechtssetzungsvorhaben für den internen Gebrauch zur Verfügung und werden auch öfters bei Informationskampagnen nach Abschluss des Rechtssetzungsvorhabens verwendet, eine Einbindung solcher Instrumente im Stadium des konsultativen Verfahrens erfolgt jedoch nicht.
- c) **Information und Wertschätzung der Bürgerin bzw. des Bürgers:** Für Nicht-JuristInnen stellt die Beschäftigung mit Rechtssetzungsvorhaben oft eine große Herausforderung dar. Umso bedauerlicher ist es, dass diese keine Rückmeldung, keine Bestätigung des Erhalts, kein „Danke“ zu ihrer eingelangten Stellungnahme erhalten. Nach Abschluss des Begutachtungsverfahrens erfolgt seitens der Politik und der Verwaltung meist nur eine sehr spärliche Informationsbereitstellung über den weiteren Fortgang des Vorhabens. Bei öffentlichkeitswirksamen Vorhaben wird diese Aufgabe oft von den Medien übernommen, zuweilen jedoch in einer politischen, tatsachenverzerrenden oder unrichtigen Art und Weise. Bei uninteressanteren Vorhaben reißt der Informationsfluss bis zur Kundmachung gänzlich ab. Es bleibt der Bürgerin bzw. dem Bürger verborgen, welche Stellungnahmen eingearbeitet wurden und ob ihre bzw. seine Anregungen berücksichtigt wurden. Eine Kurzdarstellung über die Einarbeitung der Stellungnahmen wird nicht veröffentlicht, obwohl es diese meist gibt und zwar im Votum des Kundmachungsaktes, das jedoch wiederum nur der internen Dokumentation dient. Bei Verordnungen ist damit der Weg der Interaktion zu Ende, es folgt nur mehr die Kundmachung. Bei Gesetzen schließt an die Begutachtung das parlamentarische Verfahren an. Der Werdegang eines Gesetzes im

Parlament steht jedoch nur jenen BürgerInnen offen, die sich darauf verstehen, das Rechtssetzungsvorhaben auf der Website des Parlaments (www.parlament.gv.at) ausfindig zu machen und in den zahlreichen Dokumenten das Relevante zu entdecken. Durch Zusammenschau all jener Texte ist es der geschickten Bürgerin oder dem geschickten Bürger (bei Verständnis des juristischen Vokabulars wie „Entschließungsantrag“, „Abänderungsantrag“ oder „Ausschussfeststellung“) schließlich nachvollziehbar, wie sich ein Rechtssetzungsvorhaben im parlamentarischen Prozess entwickelt hat, bevor es im Bundesgesetzblatt glänzt.

- d) **Fristen:** Fristen sind oft so knapp anberaumt, dass eine seriöse Befassung mit der Materie nicht möglich ist. Manchmal fallen Begutachtungen in die Ferienzeiten, womit viele Betroffene nicht die Möglichkeit haben, von einem Vorhaben Kenntnis zu erlangen.

5.2. Lösungsansätze

Doch wie könnte man die oben aufgezeigten Probleme des Begutachtungsverfahrens lösen?

- a) **Verständlichkeit der Texte:** Dass Begutachtungstexte ein gewisses Erscheinungsbild aufweisen und auch sprachlich gewissen legislativen Regeln zu folgen haben, ist eine Notwendigkeit, die Ordnung und Einheitlichkeit in die Texte bringt. An den Vorlagen „Entwurf“, „Erläuterungen“ und „Textgegenüberstellung“ soll daher grundsätzlich nicht gerüttelt werden, doch sollen sie ergänzt werden können.

In den Erläuterungen sollte danach gestrebt werden, den Status Quo, den Sinn der Änderung und den Inhalt so zu erklären, dass auch ein juristischer Laie diese verstehen kann. Komplexe Sachverhalte sind auf ein möglichst einfaches Niveau herunterzubrechen, Zusammenhänge sind verständlich darzulegen. Schließlich ist eine einfache, direkte Sprache zu verwenden. Lange, verschachtelte Sätze, juristische Fachausdrücke, Fremdworte, Anglizismen und eine Häufung von Substantiven sind möglichst zu vermeiden.

- b) **Hilfsmittel wie Skizzen und Tabellen:** Hilfsmittel wie Skizzen, Tabellen oder Kurzdarstellungen des Vorhabens würden es der interessierten Bürgerin bzw. dem interessierten Bürger erleichtern, Vorhaben in ihrer Komplexität zu erfassen. Es wäre daher äußerst benutzerfreundlich, Begutachtungen um Kurzdarstellungen des Vorhabens (mit einer Zeitschiene des Inkrafttretens und der Anwendbarkeit) und nötigenfalls um Skizzen und Tabellen zu ergänzen.

Bei der Kurzdarstellung könnte durchaus eine Formatvorlage (Schriftgröße, Zeilenabstand) zur Verfügung gestellt werden, um eine gewisse Einheitlichkeit zu gewährleisten. Diese sollte jedoch nicht zu einengend sein. Im Rahmen der Kurzdarstellung sollten folgende Fragen beantwortet werden:

- Was ist der Inhalt des Regelungsvorhabens und zu welchem Zweck wird es durchgeführt (Status Quo, Verbesserungsbedarf, Inhalt, Ziel)
- Kosten
- Zeitschiene (Inkrafttreten, Wirksamwerden)
- Betroffenheit der Stakeholder

Dabei ist es wichtig, dass der Text flüssig und leicht verständlich ist.

Für die Verständlichkeit des Rechtstextes wäre es darüber hinaus sinnvoll, den Entwurfstext in einer konsolidierten Fassung auszusenden, das heißt, als Gesamttext, in dem die neuen Passagen des Entwurfs farblich hervorgehoben sind.

- c) **Information und Wertschätzung der Bürgerin bzw. des Bürgers:** Dieser Teil ist jener, der die umfangreichsten Änderungen für das Begutachtungsverfahren und die legislatischen Abteilungen mit sich bringen würde. Der erste und einfachste Punkt wäre eine wertschätzende Rückmeldung über das Einlangen der Stellungnahme.²³ Da die Stellungnahmen mittlerweile per e-mail eingehen, wäre es einfach, einen Standardtext zu generieren, der den Erhalter des e-mails und ein „Danke“ enthält. Dies wäre ein Signal, das zum Ausdruck bringt, dass es honoriert wird, dass eine Bürgerin bzw. ein Bürger ihre bzw. seine staatsbürgerlichen Handlungsspielräume ernst nimmt und an der Verbesserung des Bildungswesens mitwirken möchte.

Der Text könnte bei Gesetzesentwürfen folgendermaßen lauten:

„ Sehr geehrte Damen und Herren! Das BMUKK bedankt sich für Ihre Stellungnahme. Weitere Informationen über die Einarbeitung der Stellungnahmen und die weitere Behandlung im parlamentarischen Prozess finden Sie unter www.bmukk.gv.at/Gesetze_und_Verordnungen.“

Mit dieser Rückmeldung habe ich bereits einen weiteren Punkt vorweggenommen, nämlich jenen, dass auf einer Website (z.B. auf jener des Ministeriums oder auf der Website e-Recht) Informationen zum Fortgang des Regelungsvorhabens zur Verfügung gestellt werden.

Auf dieser Website soll das Vorhaben von Anfang bis Ende dargestellt werden. Ist es die Website des jeweiligen Ressorts, so sollte auf der Startseite ein gut auffindbarer Button angebracht sein, der zu den Vorhaben führt. Dieser Button sollte bei sämtlichen Ressorts dieselbe Bezeichnung tragen.

- Idee: Die Idee kann optional bereits im Entwurf-Stadium veröffentlicht werden, eventuell unter Darlegung der Expertengruppen, die im Vorfeld daran gearbeitet haben, oder unter Veröffentlichung von Stellungnahmen oder Inputs der BürgerInnen eines Forums)
- Entwurf, Erläuterungen, Textgegenüberstellung, Kurzdarstellung, Skizze

²³ Siehe auch Mitteilung der Kommission „Hin zu einer verstärkten Kultur der Konsultation und des Dialogs – Allgemeine Grundsätze und Mindeststandards für die Konsultation betroffener Parteien durch die Kommission“, (KOM (2002) 277 endg), S. 21 lit. E „Eingangsbestätigung und Feedback“

- Eingegangene Stellungnahmen
- Einarbeitung der Stellungnahmen in den Text (schwerpunktmäßig)
- Sonstige Änderungen zum Entwurfstext
- Behandlung im Ministerrat
- Behandlung im Parlament, in Ausschüssen (unter Einfügung des Ausschussberichts, des Plenumsberichts, etwaiger Abänderungsanträge)
- Behandlung im Bundesrat
- Kundmachung im Bundesgesetzblatt

Auf diese Art und Weise könnten interessierte BürgerInnen Änderungen mitverfolgen und aktiver am politischen Geschehen teilnehmen. Es bedarf allerdings auch der Bereitschaft der Politik, transparent zu agieren, auch hinsichtlich der Information, warum gewisse Anregungen nicht aufgenommen wurden.

Unter der einfachen Prämisse, dass die Politik und die BürgerInnen das gemeinsame Ziel verfolgen, das Bildungswesen zu verbessern, und dies unter wirtschaftlichen und zweckmäßigen Bedingungen, würde ein erhöhtes Ausmaß an Transparenz zu einem besseren Grundverständnis der Situation des anderen und zu einer höheren Kompromissbereitschaft führen.

Natürlich ist eine solche Vorgehensweise mit einem zusätzlichen Einsatz an Personalressourcen verbunden, insbesondere hinsichtlich der Kurzdarstellung, der konsolidierten Textversionen, der Skizzen und der Nachverfolgung des Werdegangs des Gesetzes. Doch es ist davon auszugehen, dass diesem Aufwand ein Mehrwert entgegensteht, der nicht mit Geld zu bemessen ist, nämlich in der verstärkten Beteiligung der BürgerInnen und einer höheren Akzeptanz des Regelungswerkes.

- d) Fristen:** Fristen sollten so anberaumt werden, dass eine seriöse und eingehende Befassung möglich ist. Das BKA sieht in seinen legislativen Richtlinien eine Dauer von „mindestens sechs Wochen“ vor. In Ferienzeiten sollten die Fristen ausgedehnt werden. Bei Anberaumung einer kürzeren Frist sollte dies jedenfalls begründet werden.

6. Gedanken zum Abschluss

Öffentlichkeitsbeteiligung ist eine Kultur, die wachsen muss. Sie lässt sich nicht „veranlassen“ oder „erzeugen“, sie bedarf Zeit und einer Reihe vertrauensbildender Maßnahmen, um sich zu entwickeln. Politik und Verwaltung haben die Aufgaben, die entsprechenden Rahmenbedingungen zu schaffen, um Öffentlichkeitsbeteiligung zu fördern. Besonders zu erwähnen ist dabei ein ehrlicher und transparenter Umgang mit Informationen zu geplanten Vorhaben und mit den Stellungnahmen der BürgerInnen zu Gesetzes- und Verordnungsentwürfen. Ein gut verständliches und bürgerorientiertes Begutachtungsverfahren könnte dafür einen wichtigen Beitrag leisten.

II. Umwelt (Mag. Dieter Beisteiner)

„Umweltfragen sind am besten auf entsprechender Ebene unter Beteiligung aller betroffenen Bürger zu behandeln. Auf nationaler Ebene erhält jeder Einzelne angemessenen Zugang zu den im Besitz öffentlicher Stellen befindlichen Informationen über die Umwelt [...] sowie die Gelegenheit zur Teilhabe an Entscheidungsprozessen. Die Staaten erleichtern und fördern die öffentliche Bewusstseinsbildung und die Beteiligung der Öffentlichkeit, indem sie Informationen in großem Umfang verfügbar machen [...].“

(aus Grundsatz 10 der Erklärung von Rio über Umwelt und Entwicklung 1992)

1. Ausgangsüberlegungen

Der Zustand der Umwelt geht uns alle an. Wir tragen einerseits durch unsere Lebensweise – Autofahren, Flugreisen, Kauf und Verbrauch von nicht-erneuerbaren Materialien, etc. – direkt und indirekt zur Belastung der Umwelt bei, andererseits sind wir aber auch betroffen von Umweltbelastungen, z.B. durch Atemwegserkrankungen aufgrund von Luftverschmutzung.

Auf der Überzeugung, dass BürgerInnen in Entscheidungsprozesse zu Umweltfragen eingebunden werden sollen, beruht bereits der eingangs zitierte Grundsatz 10 der von 192 Staaten unterzeichneten Rio-Erklärung über Umwelt und Entwicklung aus dem Jahr 1992. Parallel dazu wurde als eine Art Leitfaden für nachhaltige Entwicklung die Agenda 21 beschlossen, die ebenfalls die Bedeutung des Engagements *„und der echten Beteiligung gesellschaftlicher Gruppen“* für die wirksame Umsetzung der Umwelt- und Nachhaltigkeitsziele hervorhebt und die zum Entstehen zahlreicher lokaler „Agenda 21“-Initiativen geführt hat. In Weiterentwicklung des Grundsatzes 10 wurde mit der Aarhus-Konvention der Wirtschaftskommission der Vereinten Nationen für Europa (UNECE) sogar ein eigener völkerrechtlicher Vertrag erarbeitet. Dieses seit 2001 in Kraft befindliche Abkommen verfolgt das Ziel, Rechte auf Zugang zu Umweltinformationen, auf Beteiligung der Öffentlichkeit an umweltrelevanten Entscheidungsverfahren und auf Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten zu gewährleisten und damit *„zum Schutz des Rechts jeder männlichen/weiblichen Person gegenwärtiger und künftiger Generationen auf ein Leben in einer seiner/ihrer Gesundheit und seinem/ihrer Wohlbefinden zuträglichen Umwelt beizutragen“*.²⁴

In der Europäischen Union spiegelt sich dieser Ansatz u.a. in eigenen Richtlinien zur Umweltinformation und zur Öffentlichkeitsbeteiligung in Umweltfragen wieder, in Österreich beispielsweise in den Umweltinformationsgesetzen oder den Beteiligungsrechten bei Umweltverträglichkeitsprüfungen.

²⁴ Auszug aus Artikel 1 des Übereinkommens von Aarhus

2. Besondere Herausforderungen

- **Umweltrecht ist massiv von EU-Gesetzgebung geprägt.**

Als ein Charakteristikum der Umweltpolitik und Umweltgesetzgebung lässt sich beobachten, dass diese heute zum allergrößten Teil durch europarechtliche Vorgaben bestimmt wird. Umweltschutz ist einer jener Politikbereiche, der in Eurobarometer-Umfragen immer konstant als ganz zentrales Handlungsfeld für die Europäische Union gesehen wird. Auch die österreichische Umweltpolitik und Umweltgesetzgebung wird heute ganz wesentlich vom Europarecht geprägt, egal ob in der Abfallwirtschaft, im Chemikalienwesen oder im Klimaschutz.

Das bedeutet aber auch, dass viele wesentliche Entscheidungen grundsätzlicher Natur bereits auf europäischer Ebene getroffen werden. Meist handelt es sich zwar um Richtlinien, die von den Staaten noch umzusetzen sind. Der Umsetzungsspielraum ist aber in vielen Fällen eher gering, und die wesentlichen Fragen wie z.B. konkrete Grenzwerte für Luftschadstoffe sind bereits in den EU-Rechtsakten festgelegt.

- **Echte Mitsprache bei umweltrechtlichen Fragen erfordert meist Detailkenntnisse und technisches Wissen.**

Bei Umweltrecht geht es häufig um die Festlegung konkreter Grenzwerte z.B. für bestimmte Schadstoffe in Luft oder Wasser, um technische Maßnahmen bei Industrieanlagen oder wie im Falle des Treibhausgasemissionshandels um die Einführung relativ komplexer Verfahrensvorschriften zur Überwachung von Emissionen und zur Zuteilung von Emissionsrechten. Um bei solchen Fragen mitreden zu können, sind oft technische, naturwissenschaftliche oder ökonomisch-juristische Detailkenntnisse der jeweiligen Materie erforderlich.

- **Die Umwelt hat keine eigene Stimme.**

Wirtschaftliche private Interessen werden von den betroffenen Personen, Unternehmen und Institutionen in den meisten Fällen sehr schlagkräftig vertreten. So wird von potenziell betroffenen Wirtschaftsbranchen sehr genau darauf geachtet, dass umweltrechtliche Maßnahmen sich nicht negativ auf ihre Interessen auswirken. Viel weniger klar ist es, wer außerhalb der dazu verpflichteten Behörden eigentlich die Interessen des Umweltschutzes vertritt. Da die Umwelt selber keine Stimme hat, braucht sie Institutionen, gemeinnützige Organisationen und einzelne BürgerInnen, die zum Sprachrohr der Umwelt werden.

3. Wer sind die Stakeholder/wer ist die betroffene Öffentlichkeit?

Die Frage, wer bei der Erarbeitung von Umweltgesetzen oder sonstigen umweltpolitischen Maßnahmen einbezogen werden soll, hängt zusammen mit dem Umweltproblem, das mit der konkreten Maßnahme gelöst werden soll.

Umweltprobleme können höchst unterschiedlicher Natur sein und sich auf ganz unterschiedlichen Ebenen auswirken. In manchen Fällen geht es eher um lokale Probleme, z.B. bei der Errichtung einer Mülldeponie oder beim Austreten gefährlicher Schadstoffe aus einer örtlichen Chemiefabrik. Bei Schadstoffaustritten in größerem Ausmaß – aktuell z.B. die Giftschlammkatastrophe in Ungarn – kann aus einem lokalen Umweltproblem aber durchaus ein regionales Problem werden, evtl. sogar mit grenzüberschreitenden Auswirkungen. Ein weiteres typisches Beispiel dafür wäre die Luftverschmutzung, da manche Luftschadstoffe wie Feinstaub sich auch über Grenzen hinweg ausbreiten können. In den letzten Jahren sind aber zunehmend jene Umweltbelastungen in den Mittelpunkt der politischen Debatte gerückt, die sich auf globaler Ebene auswirken. Das Paradebeispiel dafür ist der Klimawandel, wo aufgrund unseres hohen heutigen Verbrauchs fossiler Energieträger sowie der Abholzung der Regenwälder und der damit verbundenen Freisetzung von Treibhausgasen in Zukunft mit dramatischen Veränderungen der natürlichen Lebensbedingungen zu rechnen ist. Das bedeutet, dass Umweltzerstörung oft langfristige Folgen hat, die sich erst in den kommenden Generationen in ihrer ganzen Tragweite einstellen.

Je nach Problemlage müsste nun auch entschieden werden, welche „Stakeholder“ in die Vorbereitung von Maßnahmen einbezogen werden. Relativ eindeutig identifizieren lassen sich in den meisten Fällen jene Personen, die wirtschaftliche Interessen haben. Sie sind in Österreich sowohl durch die gesetzlichen als auch durch private Interessenvertretungen hervorragend organisiert und auf allen Ebenen in der Lage, ihre Anliegen mit Nachdruck einzubringen. Weniger eindeutig ist schon die Frage zu beantworten, welche Personen oder Institutionen, die auch Umweltanliegen vertreten, beteiligt werden sollten. Bei lokalen Maßnahmen z.B. auf Gemeindeebene wird diese Funktion oft (aber durchaus nicht immer) von BürgerInneninitiativen wahrgenommen. In Österreich können auch die Umweltschutzvereine als institutionalisierte Vertreter von Umweltinteressen eine gewisse Rolle spielen.

Schwieriger wird es da schon bei regionalen Umweltproblemen. Und schlichtweg unmöglich wäre es, bei Maßnahmen gegen globale Umweltprobleme all jene zu beteiligen, die davon betroffen sein könnten. In diesen Fällen kommt gemeinnützig ausgerichteten Organisationen der Zivilgesellschaft (Nichtregierungsorganisationen, NGOs), die sich für Umweltschutz oder für Entwicklungszusammenarbeit engagieren, eine wichtige Funktion zu. Sie können stellvertretend für jene agieren, die keine Stimme in den Entscheidungsprozessen haben.

4. Gängige Praxis und Verbesserungsvorschläge

4.1. Europäische Union

Für die Europäische Kommission ist es heute zum Standard geworden, bei der Vorbereitung von Gesetzesvorschlägen umfassende „Stakeholder-Konsultationen“ durchzuführen. In vielen Fällen gibt es Internet-Konsultationen,

an denen sich alle interessierten BürgerInnen beteiligen können. Allerdings setzt eine Beteiligung an diesen Konsultationen oft eine detaillierte Auseinandersetzung mit den komplexen Sachfragen voraus. Darüber hinaus werden zu fast allen wichtigen Vorhaben meist mehrere sogenannte „Stakeholder-Treffen“ organisiert, an denen sowohl Vertreter der Regierungen, der Wirtschaft und auch der Umweltverbände teilnehmen können. Um derartige Treffen auch noch in einer einigermaßen überschaubaren Größenordnung durchführen zu können, werden üblicherweise nur die in Brüssel ansässigen Vertreter der jeweiligen Verbände eingeladen.

Die Wirtschaftsverbände verfügen hier naturgemäß über weitaus größere personelle und finanzielle Ressourcen und können daher oft größeren Einfluss auf die Politikgestaltung nehmen. Bei derartigen Stakeholder-Sitzungen z.B. zum Themenbereich Treibhausgas-Emissionshandel lässt sich dann konstatieren, dass einer Handvoll Personen aus Umweltverbänden üblicherweise mehrere Dutzend Industrielobbyisten gegenüber stehen. Dennoch haben sich gerade auf EU-Ebene die in Brüssel ansässigen Umweltverbände relativ gut organisiert, insbesondere durch Arbeitsteilung und Konzentration einzelner Organisationen und Personen auf bestimmte Sachthemen. Sie erlangen dadurch auch hohe Sachkompetenz. So wird beispielsweise bei den Brüsseler Institutionen in allen Fragen betreffend Umweltmaßnahmen im Verkehr (wie z.B. Emissionsstandards für Autos) die Organisation „Transport and Environment“ als kompetenter Gesprächspartner wahrgenommen, während im Bereich Naturschutz der WWF oder Birdlife großes Ansehen genießen.

4.2. Österreich

Wie sieht es nun mit der Öffentlichkeitsbeteiligung und der Einbindung der Umweltinteressen in der österreichischen Umweltpolitik aus?

Bei der Erarbeitung von Strategien, Plänen und Programmen im Umweltbereich wurden in den vergangenen Jahren durchaus breit angelegte Beteiligungsprozesse durchgeführt, in die sich neben der öffentlichen Verwaltung und Wirtschaftsvertretern auch Umweltverbände und Wissenschaft einbringen konnten. Als Beispiele können der österreichische Walddialog²⁵, die Klimastrategie²⁶ oder die österreichische Energiestrategie²⁷ angeführt werden. Bezogen auf die Stufen der Öffentlichkeitsbeteiligung bewegen sich diese Prozesse zwischen Mitbestimmung und Konsultation.

Weniger breit angelegt sind hingegen meist die Arbeiten zur Vorbereitung rechtlicher Maßnahmen. Zwar wird bei formellen Begutachtungsverfahren einem sehr weiten Kreis an Beteiligten eine Möglichkeit zur Stellungnahme eingeräumt, allerdings sind in dieser Phase die wesentlichen Fragen oft schon entschieden. Die Texte von Gesetzes- oder Verordnungsentwürfen mitsamt den dazugehörigen Erläuterungen sind zudem oft nur für Insider verständlich, insbesondere bei Novellierungen von Rechtsakten. Hinzu kommt, dass die Fristen für Stellungnahmen manchmal sehr kurz sind und in weiterer Folge oft im Unklaren

²⁵ www.walddialog.at

²⁶ www.klimastrategie.at

²⁷ www.energiestrategie.at

bleibt, wie mit den abgegebenen Stellungnahmen verfahren wird. Wohl nicht nur im Umweltbereich wäre es sinnvoll, Begutachtungen bürgerInnenfreundlicher zu gestalten oder aber andere Formen der Konsultation vorzusehen – und zwar zu einem Zeitpunkt, wo tatsächlich noch Spielraum zur Beeinflussung des Inhalts der Rechtsakte gegeben ist.

Da der überwiegende Teil des Umweltrechts in Österreich heute auf EU-Richtlinien basiert, ergeben sich die entscheidenden Gestaltungsmöglichkeiten meist in einer viel früheren Phase, nämlich während der Verhandlung von EU-Richtlinien oder Verordnungen. In dieser Phase werden im Umweltbereich i.W. die interessierten Ministerien, die Länder, die Sozialpartner und ausgewählte Interessenvertretungen aus der Wirtschaft konsultiert, und österreichische Positionen werden in Koordinationssitzungen mit diesen Institutionen abgestimmt.

Es ist derzeit nicht gängige Praxis auch VertreterInnen von Umweltverbänden zu solchen Koordinationssitzungen einzuladen. Das führt in vielen Fällen dazu, dass das Umweltministerium oft der einzige Akteur am Tisch ist, der auch Umweltanliegen vertreten würde und sollte, andererseits aber auch eine Koordinations- und Moderationsfunktion wahrnehmen muss und dadurch nicht wirklich prononciert agieren kann. Hinzu kommt, dass die Interessenvertretung der Wirtschaft stark gebündelt wird. Die Position, die von der Wirtschaftskammer in solchen Sitzungen vertreten wird, ist meist schon das Ergebnis eines kammer-internen Abstimmungsprozesses, bei dem nicht selten der kleinste gemeinsame Nenner herauskommt und bei dem fortschrittlichere Positionen leicht unter die Räder kommen. So gibt es aus Sicht der Verwaltung einerseits zwar den Vorteil, dass man nur mit wenigen Verhandlungspartnern und bereits stark konsolidierten Positionen konfrontiert ist, andererseits aber eben auch den Nachteil, dass innovative und progressive Positionen gar nicht erst wahrgenommen werden. Für eine ausgewogenere Positionierung wäre daher eine verstärkte Einbindung von Umwelt-NGOs sinnvoll.

Natürlich gibt es auch EU-Richtlinien, die bei der Umsetzung in nationale Gesetzgebung noch breiteren Gestaltungsspielraum bieten, und es gibt vereinzelt rein nationale Initiativen für rechtliche Maßnahmen im Umweltbereich, für die noch keine EU-Vorgaben bestehen. Auch hier ist allerdings zu konstatieren, dass bei vorbereitenden Arbeiten für solche Maßnahmen in den meisten Fällen neben den Sozialpartnern hauptsächlich die Interessenvertretungen der Wirtschaft konsultiert werden, selten werden in dieser Phase auch Umweltverbände einbezogen.

Diese im Vergleich zu anderen westeuropäischen Ländern schwächere Einbindung zivilgesellschaftlicher Akteure dürfte mehrere Gründe haben. Neben der grundsätzlich hohen Veränderungsresistenz der österreichischen Verwaltungsstrukturen dürfte die Tradition der Sozialpartnerschaft und der damit verbundene dominierende und rechtlich abgesicherte Einfluss der Kammern als gesetzliche Interessenvertretungen auf Entscheidungsprozesse einen wichtigen Faktor darstellen. Das alleine erklärt allerdings nicht die mangelnde Einbindung der Umweltverbände, da im Gegensatz zu diesen auch nicht-gesetzliche Interessenvertretungen wie die Industriellenvereinigung oder Österreichs Energie

z.B. beim Thema Klimaschutz nicht nur in die meisten informellen Konsultationsprozesse eingebunden werden, sondern auch an formellen Strukturen beteiligt sind.

Ein zweiter Grund könnte also darin liegen, dass die Umweltverbände in Österreich im Gegensatz zu ihren Schwesterverbänden auf europäischer Ebene oder in anderen Ländern bis heute nicht als gleichwertige Partner wahrgenommen werden und eine systematische Einbindung in die relevanten Entscheidungsprozesse gar nicht durchgehend und laut genug einfordern. Das mag einerseits mit einem Mangel an personellen und finanziellen Ressourcen zu tun haben, andererseits auch mit zumindest teilweise mangelnder Professionalisierung sowie fehlender Abstimmung und Arbeitsaufteilung zwischen den einzelnen Organisationen. Immer wieder legen österreichische Umweltverbände ihren Arbeitsschwerpunkt auf die spendenträchtigeren Themen Anti-Atom und Anti-Gentechnik, wo in Österreich allerdings ohnehin weitgehender Konsens besteht, während kaum Expertise und Detailwissen zu Themen wie Klimaschutz/Emissionshandel, Luftverschmutzung oder Abfallwirtschaft aufgebaut wird. Um diese Situation zu ändern, bedarf es also wohl nicht nur Änderungen auf institutioneller Seite, sondern auch strategischer Überlegungen auf Seiten der Umweltverbände selbst, wie sie sich in verwaltungsgesteuerten Entscheidungsprozessen besser positionieren können.

Eine über die Verbände hinausgehende breitere Einbindung der Öffentlichkeit auch in relevanten Phasen vor dem Begutachtungsverfahren wäre eine weitere Möglichkeit ein breiter ausbalanciertes Meinungsspektrum zu erhalten. Im Vereinigten Königreich werden z.B. bei der Vorbereitung der britischen Positionen für internationale Verhandlungen oder für EU-Richtlinien ebenso wie bei der Umsetzung von EU-Recht Internet-Konsultationen angeboten, an denen sich jede/r beteiligen kann. Eine sinnvolle Durchführung solcher Konsultationen erfordert allerdings relativ viel Zeit, da vor der Konsultation Hintergründe und Fragen konkret und verständlich aufbereitet und formuliert werden müssen und im Anschluss daran Stellungnahmen auch ernsthaft abgearbeitet werden sollten. Weiters besteht natürlich das Risiko, dass auch in solchen Konsultationen dieselben Institutionen aktiv sind, die ohnehin an den regulären Verfahren teilnehmen, und dass andere zivilgesellschaftliche Akteure ohne entsprechend aktive Information gar nicht erreicht werden. Angesichts relativ knapper personeller Ressourcen in der Verwaltung wird die Durchführung regulärer Internet-Konsultationen nur in ausgewählten Fällen möglich sein. Gerade in Bereichen wie Klimaschutz könnte es aber durchaus spannend sein, ein derartiges Verfahren zumindest einmal auszutesten.

III. Wirtschaft (Mag. Bettina Spieß)

Beteiligung am Beispiel der Novellierung des Abschlussprüfungsqualitätssicherungsgesetzes

1. Ausgangsüberlegungen

Um die Beteiligungskultur im Rahmen der in Österreich gepflegten Rechtssetzungsprozesse zu veranschaulichen, soll anhand der Vorgehensweise bei der Novellierung des Abschlussprüfungs-Qualitätssicherungsgesetzes (A-QSG) dargestellt werden, auf welche Weise die in diesem Segment „organisierte Öffentlichkeit“ in den Entscheidungsfindungsprozess durch das BMWFJ (Bundesministerium für Wirtschaft, Familie und Jugend) eingebunden wurde.

Zum rechtlichen Hintergrund:

- Die Novellierung des A-QSG erfolgt in Umsetzung der EU-Richtlinie 2006/43/EG vom 17. Mai 2006;
- umgesetzt werden damit all jene Teile der EU-Richtlinie, die bisher im A-QSG nicht berücksichtigt waren;
- Umsetzungsfrist der EU-Richtlinie war der 29. Juni 2008;
- der Entwurf der Novelle des A-QSG wurde mit Ende Jänner 2009 vom BMWFJ fertig gestellt und in das vorparlamentarische Begutachtungsverfahren geschickt; dieses endete am 18. März 2009; in die unterschiedlichen Stadien der Novellierungsarbeiten waren sämtliche Stakeholder eingebunden und wurden die – zT divergierenden Positionen seitens des BMWFJ akkordiert;
- das BMWFJ hat im Rahmen des vorparlamentarischen Begutachtungsverfahrens 109 Stellen eingeladen, eine Stellungnahme zum Entwurf der Novelle abzugeben, 28 Stellen sind dieser Einladung gefolgt.
- Der Auftrag, der an den Gesetzgeber gestellt wurde, ging konform mit den Vorgaben des Regierungsprogramms der XXIV. Gesetzgebungsperiode und sollte in einer bloßen Umsetzung der EU-Richtlinie erfolgen, ohne *golden plating*.

Inhaltlich wurde auf folgende wesentliche Punkte eingegangen:

- Nunmehr ist ein jährlicher Nachweis zur kontinuierlichen Fortbildung für Abschlussprüfer zu erbringen. Zuvor gab es die Überprüfung der Fortbildung nur im Rahmen einer Qualitätsprüfung im drei- bzw. sechsjährigen Zyklus; es waren dafür weder Stunden noch bestimmte Fächer vorgeschrieben.
- Die Fortbildung ist auf der Basis der Bestimmungen der Novelle nachzuweisen. Sie hat zumindest 120 Stunden innerhalb von drei Jahren, jedoch zumindest 30 Stunden pro Kalenderjahr zu betragen und ist in Fächern wie z. B. Qualitätssicherung, Risikomanagement, Berufsrecht, Abgabenrecht, Rechnungslegung und Abschlussprüfung abzulegen.
- Einführung von Geldstrafen bei Pflichtverletzungen von Abschlussprüfern: Geldstrafe in Höhe von 400 bis 5.000 EURO wenn z.B. kein Nachweis über Fortbildung erbracht wird, ohne Vorliegen einer Bescheinigung ein Auftrag

zur Abschlussprüfung angenommen wird, der Verpflichtung zur Registrierung im öffentlichen Register nicht nachgekommen wird. Mit einer Geldstrafe in Höhe von 5.000 bis 50.000 EURO wenn z.B. ohne aufrechte Bescheinigung Abschlussprüfungen durchgeführt werden, zuständigen Behörden Auskünfte nicht oder falsch erteilt werden. Bisher gab es nur disziplinarrechtliche Bestimmungen im Wirtschaftstreuhandberufsgesetz (WTBG) und die allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen.

- Änderung des Abrechnungsmodus für Qualitätsprüfungen: Mehr Transparenz und Unabhängigkeit durch Änderung des Abrechnungsmodus für Qualitätsprüfungen. Nunmehr wird beim Arbeitsausschuss für externe Qualitätsprüfungen (AeQ) eine Zahlstelle (=Verrechnungskonto) eingerichtet über welche die Bezahlung des Qualitätsprüfers durch den Geprüften erfolgt. Bisher bezahlte der Geprüfte seinen Prüfer selber. Durch diese Neuregelung kommt es zu keiner Erhöhung der Honorare der Qualitätsprüfer und somit zu keiner finanziellen Mehrbelastung der Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften.
- Zulassung von Abschlussprüfern und Prüfungsgesellschaften aus EU-Mitgliedstaaten, den Vertragsstaaten des EWR und der Schweiz: Durch die EU-RL müssen nunmehr auch Abschlussprüfer aus der EU, den Mitgliedstaaten des EWR und der Schweiz in Österreich zugelassen werden. Durch die überaus strengen Zulassungsbestimmungen kommt es zu keiner Inländerdiskriminierung. Es kommt dadurch zu keiner Umgehung der strengen Bestimmungen für Wirtschaftsprüfer im WTBG.

Ziel war und ist es, mit der Novelle des A-QSG die folgenden Verbesserungen zu erreichen:

- eine Stärkung der Abschlussprüfungs-Qualitätssicherung,
- Anheben der Qualität sowohl der Abschlussprüfer als auch der Qualitätsprüfer durch kontinuierliche Fortbildung,
- verbesserte Transparenz,
- eine Stärkung des Vertrauens in die Abschlussprüfung,
- eine Stärkung des Wirtschaftsstandortes und Finanzstandortes Österreich.
- Verursacht werden dadurch weder zusätzliche Kosten für Unternehmen, noch finanzielle Mehrbelastungen, sondern nur ein minimaler Dokumentationsaufwand für den Abschlussprüfer.

2. Chancen und Schwierigkeiten der Partizipation im Bereich der Novelle des Abschlussprüferqualitätssicherungsgesetzes (A-QSG)

Chancen

Die Besonderheit der Arbeiten an der Novelle des Abschlussprüfungs-Qualitätssicherungsgesetzes (A-QSG) lagen darin, dass die mit der Erstellung des Entwurfes beauftragte Stelle im BMWFJ sämtliche Stakeholder bereits im Vorfeld der Entwurfs-Erstellung an den Runden Tisch lud.

Die Einbindung sämtlicher Stakeholder im Vorfeld des Rechtsetzungsprozesses erwies sich als ambivalent; einerseits wurde diese Möglichkeit als positiv

begrüßt; andererseits wurde die Beteiligung in der vorparlamentarischen Phase mit Skepsis betrachtet.

Durch die Einbindung aller Stakholder seitens des BMWFJ wurde die Chance auf die maximale Ausschöpfung des vorhandenen Know How bezweckt. Ferner sollten die divergierenden Positionen am runden Tisch abgeglichen werden.

Schwierigkeiten

Die besondere Herausforderung der Stakeholderbeteiligung lag im Vereinen sämtlicher Positionen, die zum Großteil sehr stark voneinander divergierten.

Bei den betroffenen Passagen der Novellierung handelte es sich um rechtliches Neuland und somit um juristisch ungewohntes Territorium; ferner erfolgte diese intensive Art der Einbindung erstmalig.

3. Wer sind die Stakeholder?

Vom A-QSG bzw. deren Novelle betroffen sind ausschließlich Abschlussprüfer und Prüfungsgesellschaften, die nur ein kleines Segment der Gesamtheit der Wirtschaftsprüfer darstellen.

Derzeit gibt es in Österreich 2456 WirtschaftsprüferInnen, davon sind 741 juristische und natürliche Personen AbschlussprüferInnen.

Eingebunden in den Rechtssetzungsprozess (Novellierung des A-QSG), als Stakeholder, waren im Besonderen:

- die KWT (Kammer der Wirtschaftstrehänder),
- das iwP (Institut der Wirtschaftsprüfer),
- der AeQ (Arbeitsausschuss für externe Qualitätsprüfungen; erste Instanz),
- die QKB (Qualitätskontrollbehörde),
- die betroffenen Bundesministerien (va. BMF, Gebühren und Verkehrssteuern, BKA, Verfassungsdienst, Datenschutzkommission, Datenschutzbeirat),
- der hohe Lehrstuhl sowie
- die Bundesländer.

4. Auszug aus dem Zeitplan des Novellierungsprozesses und Darstellung der Stakeholderbeteiligung

Die Beteiligung der Stakeholder – gewählt wurde seitens des BMWFJ das Modell der Mitbestimmung – soll nachfolgend in einer kurzen Darstellung des Zeitplanes des Novellierungsprozesses veranschaulicht werden.

- Frist der Umsetzung der sog. „Prüfer-RL“ (EU-RL 2006/43/EG) ist der 29. Juni 2008
- ein erstes Vorgespräch dazu hat am 20. November 2007 stattgefunden,
- ein erstes Arbeitsgespräch hat am 5. Dezember 2007 stattgefunden,

- am 16. Jänner 2008 hat ein 2. Arbeitsgespräch mit dem Berufsstand stattgefunden;
- anschließend erfolgte die Erstellung eines ersten Entwurfes, dieser wurde am 31. Juli 2008 an die Stakeholder übermittelt. Die dazu eingelangten Stellungnahmen, wurden im revidierten Text berücksichtigt; dieser wurde mit einer Stellungnahmefrist dazu lief bis 12. September 2008. Stellungnahmen sind von all jenen Betroffenen eingelangt, die auch eingeladen waren eine Position abzugeben.
- Am 10. November 2008 fand ein abschließendes Arbeitsgespräch zum Entwurf der A-QSG-Novelle statt.
- In den darauffolgenden Wochen wurde seitens des BMWFJ die Novelle finalisiert und die Stellungnahmen der Stakeholder in diesen Text eingearbeitet.
- Das vorparlamentarische Begutachtungsverfahren wurde am 31. Jänner 2009 eingeleitet; Frist für Stellungnahmen läuft bis zum 18. März 2009.
- Es folgte die Aufarbeitung der Stellungnahmen bis etwa Mitte April.

Nach der Fertigstellung der Regierungsvorlage (312 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des NR XXIV. GP) zur Novelle des A-QSG und deren Einbringen in den Ministerrat am 7. Juli 2009 haben im Zuge des parlamentarischen Prozesses folgende Termine stattgefunden:

- 7. Oktober 2009: Behandlung im Ausschuss für Wirtschaft u Industrie
- 22. Oktober 2009: Behandlung im Plenum des Nationalrates
- 03. November 2009: Behandlung im Wirtschaftsausschuss des Bundesrates
- 05. November 2009: Behandlung im Plenum des Bundesrates
- Nachfolgend erfolgte die Einholung der Zustimmung der Länder durch den BKA VD

Die Veröffentlichung der Novelle des A-QSG erfolgte schließlich mit BGBl. 10/2010.

5. Erkenntnis

Durch den Dialog des BMWFJ mit den Stakeholdern konnte ein abschließendes, mit allen Beteiligten akkordiertes und zufriedenstellendes Ergebnis erzielt werden. Da sich diese Vorgehensweise als zielführend erwiesen hat, kann sie nur für sämtliche weitere Rechtssetzungsaktivitäten – in einem Bereich mit einer beschränkten bzw. beschränkbarer Beteiligungsstruktur – empfohlen werden. Bei dieser Vorgehensweise sind jedoch – insbesondere bei erstmaliger Einbindung der Beteiligten - die zeitliche Komponente und der administrative Aufwand zu berücksichtigen.

D. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Information über laufende Konsultationen sollte einfach auffindbar sein, z.B. über die zentrale help.gv.at-Webseite und über Konsultations-Buttons auf den Startseiten aller Ministerien.

Begutachtungen sollten bürgerInnenfreundlicher gestaltet werden, z.B. durch allgemein verständliche Zusammenfassungen der wesentlichen Inhalte.

Die bereits vom Ministerrat angenommenen Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung sollten einerseits offensiver „vermarktet“ werden und andererseits klarer als Handlungsanleitung formuliert werden. Für die Anwendung durch LegistInnen wären ein zielgruppenspezifisches Rundschreiben des BKA oder Schulungen hilfreich.

Beteiligungsprozesse sollten dann durchgeführt werden, wenn tatsächlich noch relevante Einflussnahmemöglichkeiten auf den Entscheidungsprozess bestehen. In manchen Fällen kann das bereits während der Verhandlung von EU-Rechtsakten sein.

Wenn Konsultationsprozesse durchgeführt werden, ist es wichtig, zumindest zusammenfassend darüber zu informieren, wie mit den Stellungnahmen umgegangen wurde.

In Mitbestimmungsprozessen sollte auf polarisierende und stark voneinander divergierende Positionen im Dialog eingegangen werden. Aus Gründen der Transparenz sollte die koordinierende Stelle darlegen, weshalb sie im Ergebnis gewisse Argumente übernimmt und andere nicht.

Im Sinne eines ausgewogeneren Spektrums unterschiedlicher Positionen sollten relevante gemeinnützige Organisationen der Zivilgesellschaft verstärkt in Beteiligungsprozesse zur Vorbereitung von Rechtsakten eingebunden werden (z.B. Umwelt-NGOs im Bereich des Umweltrechts).

Bei wichtigen Themen sollte auch die breite Öffentlichkeit Stellungnahmen abgeben können. Internetkonsultationen können dazu beitragen, ein breiteres Meinungsspektrum zu erhalten. Allerdings erfordert eine professionelle Durchführung derartiger Konsultationen ausreichend Zeit und Ressourcen.

Literaturverzeichnis

Arbter, Kerstin: Öffentlichkeitsbeteiligung ja, aber wie? Tagungsband der International Conference for Electronic Democracy, 29-30 September 2008, Krems (2008)

Leif, Thomas/Späth, Rudolf (Hrsg.): Lobbyismus in Deutschland, VS Verlag für Sozialwissenschaften (2006)

Walk, Heike: Partizipative Governance – Beteiligungsformen und Beteiligungsrechte im Mehrebenensystem der Klimapolitik, VS Verlag für Sozialwissenschaften (2008)

Zippelius, Reinhold: Allgemeine Staatslehre/Politikwissenschaft, Verlag C.H. Beck, 16. Auflage (2010)

Dank

Die AutorInnen danken Gregor Eibl für seine Beiträge zum Thema „Open Government“ und Kerstin Arbter für zahlreiche wertvolle Anregungen aus der Praxis von Beteiligungsverfahren.

AutorInnenverzeichnis

Christa Wohlkinger ist seit 2004 in der Abteilung für Legistik-Bildung im Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur tätig. Ihre Arbeit erstreckt sich von der Betreuung der legistischen Prozesse im Bereich des Rechts der Schulen und der Pädagogischen Hochschulen bis hin zur Beratung in Fragen des Schul- oder Hochschulrechts.

Bettina Spieß arbeitet seit 2001 im Wirtschaftsministerium. Ursprünglich mit Bundesvergabewesen und Internationaler Handelspolitik befasst, wechselte sie 2004 für drei Jahre an die Ständige Vertretung in Genf und war dort für die WTO Abteilung tätig. Seit 2007 leitet sie das Referat für Abschlussprüfungs-Qualitätssicherung und die Geschäftsstelle der Qualitätskontrollbehörde.

Dieter Beisteiner ist seit 1997 für das Umweltministerium tätig. Nach einem Intermezzo von 2005-2007 als Umweltattaché an der Ständigen Vertretung in Brüssel beschäftigt er sich seit 2008 in der Abteilung für Immissions- und Klimaschutz mit Fragen der europäischen und österreichischen Klimapolitik, u.a. mit dem EU-Emissionshandel und seiner Umsetzung.