Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung

Empfehlungen für die gute Praxis

2008

lebensministerium.at

BUNDESKANZLERAMT ÖSTERREICH

Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung

Empfehlungen für die gute Praxis

2008

Die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung wurden von einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Interessenvertretungen, NGOs und externen FachexpertInnen im Rahmen eines Projekts im Auftrag des Bundeskanzleramtes und des Lebensministeriums erarbeitet und

vom Ministerrat am 2. Juli 2008 beschlossen.

Zitiervorschlag:
Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung (2008; vom Ministerrat beschlossen am 2.7.2008)

Kontakt:
Dr. Elisabeth Dearing – Bundeskanzleramt: Elisabeth.Dearing@bka.gv.at, Tel.: 01-531 15-71 48
Mag. Rita Trattnigg – Lebensministerium: Rita.Trattnigg@lebensministerium.at, Tel.: 01-515 22-13 09
Ein Praxisleitfaden zu den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung wird im Herbst 2008 veröffentlicht.

Gliederung

1 Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung 4

2 Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung 5

3 Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung 7

3.1 Standards zur Vorbereitung des Beteiligungsprozesses 8

3.2 Standards zur Durchführung des Beteiligungsprozesses 9

3.3 Standards zu Monitoring und Evaluierung des Beteiligungsprozesses 12

4 Begriffsbestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung 13

4.1 Was ist Öffentlichkeitsbeteiligung? 13

4.2 Wer ist die Öffentlichkeit? 13

4.3 Intensitätsstufen der Öffentlichkeitsbeteiligung 13

4.4 Einsatzebenen für die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung 14

5 Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung 15

Bei der Erstellung von Politiken, Plänen, Programmen und Rechtsakten wird zunehmend die Öffentlichkeit beteiligt. Öffentlichkeit, Politik und Verwaltung können dann bestmöglich davon profitieren, wenn die Öffentlichkeitsbeteiligung qualitätsvoll durchgeführt wird. Dies kann durch die Anwendung von Standards gewährleistet werden, die dazu beitragen sollen, die Wirksamkeit und den Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung zu maximieren. Diese Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung sollen VerwaltungsmitarbeiterInnen des Bundes bei der konkreten Durchführung qualitätsvoller Beteiligungsprozesse unterstützen. Sie sind ein Beitrag zu Good Governance in Österreich.

1 Ziele der Öffentlichkeitsbeteiligung

- Öffentlichkeitsbeteiligung soll den Informations- und Erfahrungsaustausch fördern.
- Öffentlichkeitsbeteiligung soll das Verständnis für andere Meinungen und den Interessenausgleich unterstützen.
- Öffentlichkeitsbeteiligung soll die Qualität und Transparenz der Entscheidungen erhöhen.
- Öffentlichkeitsbeteiligung soll die Akzeptanz und Nachvollziehbarkeit der Entscheidungen erhöhen, auch von solchen, deren gesellschaftlicher Nutzen erst langfristig erkennbar wird.
- Öffentlichkeitsbeteiligung soll die Identifikation von BürgerInnen und Interessengruppen mit Entscheidungen, aber auch mit ihrem Lebensraum stärken.
- Öffentlichkeitsbeteiligung soll das Vertrauen in die Politik und in die öffentliche Verwaltung stärken und breitere Entscheidungsgrundlagen für politische und administrative EntscheidungsträgerInnen bieten.
- Öffentlichkeitsbeteiligung soll einen breiten Zugang zur Meinungsbildung schaffen.
- Öffentlichkeitsbeteiligung soll Verzögerungen und zusätzliche Kosten bei der Umsetzung der Politiken, Pläne, Programme und Rechtsakte vermeiden helfen und damit den Ressourceneinsatz optimieren.

Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung

Gemeinsam für die Zukunft arbeiten heißt, dass...

- Politik, Verwaltung, BürgerInnen und Interessengruppen bereit sind, sich partnerschaftlich und mit gemeinsamer Verantwortung für das Gemeinwesen einzusetzen.
- Politik, Verwaltung, BürgerInnen und Interessengruppen Öffentlichkeitsbeteiligung als Mittel der Verständigung nutzen.
- Öffentlichkeitsbeteiligung Teil des modernen Politik- und Verwaltungsverständnisses und damit integrativer Teil des Verwaltungshandelns ist.
- Öffentlichkeitsbeteiligung ein zentrales Element der bürgerInnennahen und transparenten Verwaltungspraxis ist.

Grundsätze der Öffentlichkeitsbeteiligung

Einbeziehung
Politik und Verwaltung beziehen die Öffentlichkeit in die Entwicklung ihrer Politiken, Pläne, Programme oder Rechtsakte ein. Dadurch können gemeinsam getragene Lösungen entstehen, die reibungsloser umsetzbar sind.

Transparenz und Nachvollziehbarkeit
Der Prozess der Öffentlichkeitsbeteiligung ist transparent und damit sind auch die Ergebnisse nachvollziehbar. Transparenz und Nachvollziehbarkeit schaffen Vertrauen in Politik und Verwaltung.

Gemeinsame Verantwortung
Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet für alle Beteiligten, Verantwortung für die gemeinsame Arbeit und das Ergebnis zu übernehmen. Dadurch kann sowohl die Qualität des Ergebnisses als auch die Identifikation damit erhöht werden.

Gestaltungsspielraum
Öffentlichkeitsbeteiligung erfordert Gestaltungsspielraum. Dieser wird allen Beteiligten am Beginn des Prozesses klar kommuniziert. Damit können die Beteiligten ihre Einflussmöglichkeiten realistisch einschätzen.

Ausgewogenheit und Chancengleichheit
In Öffentlichkeitsbeteiligungsprozessen werden innerhalb des klar definierten Gestaltungsspielraums Chancengleichheit der beteiligten Gruppen und gleichwertige Einflussmöglichkeiten angestrebt. Alle Zielgruppen werden in ausgewogener Weise angesprochen. Der Beteiligungsprozess wird barrierefrei organisiert.

Gegenseitiger Respekt
Öffentlichkeitsbeteiligung ist ein Prozess der umfassenden Einbeziehung betroffener und interessierter Personen bei Entscheidungen zu Politiken, Plänen, Programmen und Rechtsakten. Dabei sind sich alle Beteiligten ihrer unterschiedlichen Rollen bewusst. Der Umgang miteinander ist respektvoll. Das fördert die Zusammenarbeit aller Beteiligten.

Fairness
Die Anliegen der Beteiligten werden ernst genommen. Die Beteiligten begegnen einander partnerschaftlich. Argument und Gegenargument werden im Prozess der Öffentlichkeitsbeteiligung fair behandelt. Ein fairer Umgang miteinander ist die Basis für gute Zusammenarbeit.

Information
Der Informationsfluss und der Zugang zu Informationen ist für alle Interessierten unter Berücksichtigung der rechtlichen Grundlagen und Möglichkeiten sichergestellt.

Verständlichkeit der Sprache
Im Prozess der Öffentlichkeitsbeteiligung werden Inhalte und Rahmenbedingungen klar und verständlich kommuniziert und zugänglich gemacht. Das erleichtert das gegenseitige Verständnis und vermeidet etwaige Zeitverzögerungen, Enttäuschungen oder andere Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit.

Fristen
Öffentlichkeitsbeteiligung findet frühzeitig statt. Vor der Entscheidung besteht ausreichend Zeit für Information, Konsultation oder Kooperation. Einerseits bekommen damit die Beteiligten effektive Einflussmöglichkeiten. Andererseits können Zeitverzögerungen und erhöhte Kosten, die bei zu später Beteiligung beispielsweise durch nachträgliche Änderungen entstehen könnten, vermieden werden.

Organisation
Für Prozesse der Öffentlichkeitsbeteiligung werden zu Beginn die Art und Weise der Organisation sowie die Verantwortlichkeiten und AnsprechpartnerInnen in der Verwaltung verbindlich festgelegt. Das schafft für alle Beteiligten die erforderliche Klarheit und fördert effektives und effizientes Arbeiten.

Entscheidung und Rückmeldung
Die EntscheidungsträgerInnen berücksichtigen die Ergebnisse des Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesses bei der Entscheidungsfindung. Berücksichtigen heißt, dass sie sich mit den Ergebnissen respektvoll auseinandersetzen und diese so weit wie möglich in die Entscheidung einfließen lassen. Bei der Kommunikation der Entscheidung sollte auf die Inhalte des Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesses Bezug genommen werden. Damit können Politik und Verwaltung ihre Wertschätzung für die Beiträge der Beteiligten ausdrücken und Vertrauen schaffen.

Rechtlicher Rahmen
Öffentlichkeitsbeteiligung findet im Rahmen der Bundesverfassung und anderer bestehender rechtlicher Vorgaben statt. Dort wo Spielraum zur Gestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung besteht, sollen die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung angewandt werden.

2 Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung

Öffentlichkeitsbeteiligung braucht Standards. Diese **Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung** sind

- Leistungsstandards für Politik und Verwaltung, damit sie BürgerInnen und Interessengruppen in die Entscheidungsfindung bestmöglich einbeziehen, und sie sind
- Qualitätsstandards für die Beteiligten, als Maßstab, an dem BürgerInnen und Interessengruppen die Qualität des Verwaltungshandelns in Bezug auf Öffentlichkeitsbeteiligung messen können.
Die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung sind **Empfehlungen** für die gute Praxis und **Service** sowie praktische **Unterstützung** bei Öffentlichkeitsbeteiligungsprozessen.
Während die gesetzlichen Bestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung auf jeden Fall anzuwenden sind, sollen diese Standards ergänzend und abgestimmt auf die konkreten Themenbereiche auch bei der Beteiligung der Öffentlichkeit an der **Entwicklung von Politiken, Plänen, Programmen oder Rechtsakten** angewandt werden.

Öffentlichkeitsbeteiligung ist besonders dann zu empfehlen, wenn

- breite Personenkreise vom Thema betroffen oder daran interessiert sind,
- das Thema möglicherweise kontroversiell ist,
- für die Umsetzung der Politiken, Pläne, Programme und Rechtsakte die Zusammenarbeit mit Betroffenen und Interessierten erforderlich ist oder
- breiteres Verständnis, Akzeptanz und ein qualitätsvolles Ergebnis angestrebt werden.

Die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung sind in drei Abschnitte gegliedert:

1. Standards zur Vorbereitung des Beteiligungsprozesses,
2. Standards zur Durchführung des Beteiligungsprozesses,
3. Standards zu Monitoring und Evaluierung nach dem Beteiligungsprozess.

Die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung sind als Fragelisten aufgebaut. Die gestellten Fragen sollen für jeden Beteiligungsprozess beantwortet werden. Wenn alle Fragen inhaltlich beantwortet und danach bejaht werden können, kann von qualitätsvoller Öffentlichkeitsbeteiligung gesprochen werden. In Ausnahmefällen kann es vorkommen, dass einzelne Fragen nicht relevant sind.

Etwaige Abweichungen von den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung sollen nachvollziehbar dargelegt werden.

Als Unterstützung bei der Anwendung der Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung wird ein Praxisleitfaden zur Verfügung gestellt (siehe www.bka.gv.at/verwaltungsinnovation, www.partizipation.at, www.lebensministerium.at). Dieser Praxisleitfaden wird auch Hinweise zum Einsatz von e-participation enthalten, um die Öffentlichkeit über elektronische Kommunikationsmedien zu beteiligen, z. B. über das Internet oder über das Handy.

Mit zunehmender Erfahrung und nach Durchführung von Pilotprozessen werden die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung nach etwa 1-2 Jahren auf Basis einer Evaluierung und im Sinne einer lernenden Verwaltung[1] weiterentwickelt.

[1] Das bedeutet, dass die Verwaltung als lernende Organisation immer wieder ihre Entwicklungen und Anwendungen reflektiert, Wissen und Erfahrungen austauscht und gegebenenfalls ihre Abläufe nachjustiert.

2.1 Standards zur Vorbereitung des Beteiligungsprozesses

V ... für **V**orbereitungsphase

V 1	Ist Ihnen klar, was Sie mit der Öffentlichkeitsbeteiligung **erreichen** wollen (klare **Ziele**)?
V 2	Sind Ihnen die **Rahmenbedingungen** des Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesses klar? Ist Ihnen klar, welche bereits gefallenen Entscheidungen, technischen Vorgaben oder rechtlichen Bestimmungen als **Fixpunkte** im Beteiligungsprozess zu berücksichtigen sind und bei welchen **Themen** Gestaltungsspielraum besteht? Sind die **Frage**- und **Aufgabenstellung** klar definiert (um welche Themen geht es, welche Themen werden nicht behandelt)?
V 3	Ist klar, welche **Einflussmöglichkeiten** Sie der Öffentlichkeit bieten und wie bindend die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses sind? Haben Sie die Einflussmöglichkeiten realistisch dargestellt, damit in der Öffentlichkeit keine überzogenen Erwartungshaltungen entstehen? Haben Sie deutlich darauf hingewiesen, wer die endgültige Entscheidung zum Thema trifft und welche Rolle dabei das Ergebnis des Beteiligungsprozesses spielt?
V 4	Sind die **Zielgruppen** Ihres Beteiligungsprozesses klar definiert? Ist die komplette Bandbreite der Interessen ausgewogen eingebunden? Haben Sie entschieden, welche Öffentlichkeit Sie in Ihrem Fall erreichen wollen und darauf aufbauend, ob Sie die organisierte Öffentlichkeit, die breite Öffentlichkeit oder beide beteiligen (siehe Punkt 3.2, Seite 13 "Wer ist die Öffentlichkeit?")? Haben Sie bei der Auswahl der Beteiligten Mainstreaming-Aspekte (z. B. Gender Mainstreaming, Mainstreaming von Menschen mit Behinderungen) berücksichtigt?
V 5	Ist definiert, wie **intensiv** Sie die Öffentlichkeit beteiligen (Stufe 1: Information, Stufe 2: Konsultation, Stufe 3: Kooperation)?
V 6	Haben Sie für das Ziel und für die Öffentlichkeit geeignete und verständliche **Methoden** für Ihren Beteiligungsprozess ausgewählt (z. B. Internetbefragung, Stellungnahmeverfahren, Runder Tisch, Konsensuskonferenz etc.[2])? Haben Sie bei der Methodenwahl darauf geachtet, möglichst **alle** betroffenen und interessierten Menschen zu **erreichen**, beispielsweise durch eine überlegte Kombination von Methoden?
V 7	Haben Sie – vor allem bei kooperativer Öffentlichkeitsbeteiligung – eine professionelle **Prozessbegleitung** eingesetzt, die für die Organisation und Moderation des Beteiligungsprozesses verantwortlich ist? Haben Sie geklärt, wie die **Aufgaben** und **Rollen** verteilt sind?
V 8	Ist definiert, **wann** Sie die Öffentlichkeit beteiligen? Beteiligen Sie die Öffentlichkeit **so früh wie möglich**, zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind.
V 9	Haben Sie einen **Ablaufplan** und einen **Zeitplan** für den Öffentlichkeitsbeteiligungsprozess erstellt? Haben Sie dabei die Reflexion und die Dokumentation Ihrer Erfahrungen mitberücksichtigt (siehe 2.3, Seite 12)? Haben Sie in Ihrem Zeitplan auch Puffer für Unvorhergesehenes vorgesehen? Haben Sie den Zeitplan an etwaige Verfahrensfristen und an jene Zeitpunkte angepasst, zu denen die Entscheidung fallen soll?
V 10	Haben Sie für die Beteiligten ausgewogene **Informationsgrundlagen** zum Gegenstand des Verfahrens zusammengestellt? Haben Sie die für die Beteiligten wichtigsten Informationen in einer kurzen Zusammenfassung dargestellt?
V 11	Haben Sie ein **Konzept zum Beteiligungsprozess** erstellt, das Informationen zu den oben genannten Punkten enthält und der Einladung zum Öffentlichkeitsbeteiligungsprozess beigelegt wird?
V 12	Haben Sie das Konzept zum Beteiligungsprozess mit den politisch Verantwortlichen **abgestimmt**? Haben Sie die **Unterstützung** der **politisch Verantwortlichen** für Ihren

[2] siehe dazu:
- Praxisleitfaden zu den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung;
- Arbter, K., Handler, M., Purker, E., Tappeiner, G., Trattnigg, R. (2005): Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung – Die Zukunft gemeinsam gestalten;
- www.partizipation.at/methoden.html; http://www.partizipation.at/praxisbeispiele.html

	Öffentlichkeitsbeteiligungsprozess gesichert?
V 13	Haben Sie sich mit den politischen EntscheidungsträgerInnen dahin gehend abgestimmt, dass diese die **Ergebnisse** des Beteiligungsprozesses bei der Entscheidung **berücksichtigen** werden? Berücksichtigen bedeutet, dass sie sich mit den Ergebnissen respektvoll auseinander setzen und diese so weit wie möglich in die Entscheidung einfließen lassen. Sollte das nicht überall möglich sein, so sind abweichende Entscheidungen verständlich zu begründen.

2.2 Standards zur Durchführung des Beteiligungsprozesses

Informative, konsultative und kooperative Öffentlichkeitsbeteiligung können in einem Beteiligungsprozess entweder einzeln oder in Kombination miteinander vorgesehen sein, wobei jeweils die entsprechenden Standards angewandt werden sollen.

2.2.1 Standards bei informativer Öffentlichkeitsbeteiligung

I ... für **i**nformative Öffentlichkeitsbeteiligung

I 1	Haben Sie **ausgewogen** informiert? Haben Sie die unterschiedlichen Aspekte zum Thema vorgestellt?
I 2	Haben Sie die interessierte organisierte Öffentlichkeit **aktiv** von sich aus **informiert**, z. B. per Email oder per Post?
I 3	Haben Sie die Informationen **zielgruppenspezifisch** aufbereitet? Haben Sie komplexe Sachverhalte und Probleme möglichst klar und verständlich dargestellt (so einfach wie möglich – so umfassend wie nötig)?
I 4	Haben Sie die **Kommunikationsmittel** an Ihre Zielgruppen angepasst, auch hinsichtlich der Sprache? Haben Sie für Kontakte mit der breiten Öffentlichkeit zumindest zwei unterschiedliche Medien verwendet, wovon eines jedenfalls das Internet ist[3]? Haben Sie Ihre Verteiler aktuell gehalten?
I 5	Haben Sie dafür gesorgt, dass die Informationen **barrierefrei zugänglich** sind?
I 6	Haben Sie weitere **Informationsquellen** zum Thema angegeben, beispielsweise Studien, Internet-Links, Medienberichte, Veranstaltungen oder Fachleute zum Thema? Decken Sie damit möglichst umfassend das Spektrum an Fachmeinungen ab?
I 7	Haben Sie getroffene **Entscheidungen** verständlich **begründet**?

2.2.2 Standards bei konsultativer Öffentlichkeitsbeteiligung (Stellungnahmen)

S ... für **S**tellungnahmen bei konsultativer Öffentlichkeitsbeteiligung

Ankündigung des Konsultationsprozesses	
S 1	Haben Sie überlegt, den Konsultationsprozess Ihren ausgewählten Zielgruppen zeitgerecht **anzukündigen**, um eine ausreichende Vorbereitung zu ermöglichen?
S 2	Haben Sie dazu die interessierte organisierte Öffentlichkeit **aktiv** von sich aus **kontaktiert**, z. B. per Email oder per Post?
Erstellung der Konsultationsunterlagen für die Beteiligten	
S 3	Haben Sie den Konsultationsunterlagen eine **kurze, allgemeinverständliche Zusammenfassung** des Themas und des Beteiligungsprozesses vorangestellt, die der Öffentlichkeit die

[3] Durch eine überlegte Kombination an Medien steigt die Wahrscheinlichkeit, dass Sie alle Ihre Zielgruppen auch wirklich erreichen.

Entscheidung ermöglicht, ob sie am Beteiligungsprozess teilnimmt oder nicht?

S 4 Haben Sie den **Gegenstand** und die **Ziele** des Konsultationsprozesses angeführt?

S 5 Haben Sie die bereits gefallenen Entscheidungen (**Fixpunkte**) und die **Themen** der Konsultation nachvollziehbar dargestellt und damit den Gestaltungsspielraum geklärt?

S 6 Haben Sie den **Hintergrund** und den **Anlass** der Konsultation erläutert? Haben Sie erklärt, warum Handlungsbedarf zur Entwicklung der Politiken, Pläne, Programme und Rechtsakte besteht? Haben Sie **Hintergrundinformationen** zu Ihrem Thema zur Verfügung gestellt?

S 7 Haben Sie erläutert, mit welchen **Auswirkungen** die Politiken, Pläne und Programme und Rechtsakte verbunden sein können und was passieren würde, wenn diese nicht erstellt würden?

S 8 Haben Sie die **konsultierten** Personen, Stellen und Organisationen **aufgelistet**? Haben Sie Ihre Auswahl begründet? Haben Sie um Vorschläge ersucht, wer zum Thema noch konsultiert werden könnte?

S 9 Haben Sie, falls sich Ihr Thema dazu eignet, den Beteiligten **konkrete Fragen** zu Ihrem Entwurf oder Thema gestellt, die Sie jedenfalls beantwortet haben möchten?

S 10 Haben Sie die **Angaben** definiert, die die Konsultierten jedenfalls anführen sollen (z. B. Name, Organisation, etc.)? Haben Sie darauf hingewiesen, dass die Stellungnahmen klar begründet und gegebenenfalls konkrete Alternativen vorgeschlagen werden sollen?

S 11 Haben Sie definiert, ob die Stellungnahmen per **Post,** per **Email**, über eine **Internetseite**, per **Fax**, **telefonisch** oder auch **persönlich** abgegeben werden können[4]?

S 12 Haben Sie zumindest eine **Auskunftsstelle** genannt, die sich mit dem Entwurf oder Thema fachlich auskennt?

S 13 Haben Sie die Person oder Stelle genannt, bei der die **Stellungnahmen abgegeben** werden sollen?

S 14 Haben Sie klare und für den Themenbereich angemessene **Fristen** für die Abgabe von Stellungnahmen gesetzt? Die Stellungnahmefrist ist jeweils nach dem Inhalt und der Art der Öffentlichkeitsbeteiligung auszurichten. Aus Erfahrung sind meist 6 bis 12 Wochen angemessen[5]. Haben Sie die Stellungnahmefrist im Falle, dass sie in die Hauptferien fällt, um 2 Wochen verlängert? Wenn Sie die Stellungnahmefrist verkürzen müssen, haben Sie dies nachvollziehbar begründet?

S 15 Haben Sie erläutert, wie der Prozess nach der Stellungnahmerunde **weiter geht** und **wo** Sie die eingelangten Stellungnahmen und den Bericht über den Konsultationsprozess (siehe S 24) öffentlich **zugänglich** machen werden?

Einladung zur Abgabe von Stellungnahmen

S 16 Haben Sie alle Zielgruppen gleichrangig zur Abgabe von Stellungnahmen **eingeladen**?

S 17 Haben Sie dazu die interessierte organisierte Öffentlichkeit **aktiv** von sich aus **kontaktiert**?

Betreuung während der Stellungnahmerunde

S 18 Ist die angegebene Auskunftsstelle während der Stellungnahmefrist leicht **erreichbar**?

S 19 Ist die Auskunftsperson ausreichend zum Thema **informiert**? Wurde sie in den Beteiligungsprozess eingebunden und verfügt sie über alle relevanten Unterlagen zum Thema?

[4] Vorzuziehen sind schriftliche Stellungnahmen, da telefonisch oder persönlich eingebrachte Stellungnahmen höheren Verwaltungsaufwand verursachen sowie genau und unmissverständlich schriftlich festgehalten werden müssten.

[5] Bei gewissen Materien können 4 Wochen angemessen sein.

Eingangsbestätigung für jede Stellungnahme

S 20 Haben Sie innerhalb **einer Woche** den Empfang jeder Stellungnahme bestätigt[6]?

Veröffentlichung der eingelangten Stellungnahmen

S 21 Haben Sie die eingelangten Stellungnahmen sofort nach der Stellungnahmefrist **zugänglich gemacht**, sofern sie nicht vertraulich zu behandeln sind?

Sichten und Berücksichtigen der Stellungnahmen[7]

S 22 Haben Sie alle Stellungnahmen nachweislich und vollständig **gesichtet**?

S 23 Haben Sie die zentralen Aussagen der Stellungnahmen **berücksichtigt**? Berücksichtigen heißt, dass Sie die verschiedenen in den Stellungnahmen vorgebrachten Argumente fachlich **prüfen**, allenfalls mit den Beteiligten **diskutieren,** nachvollziehbar **bewerten** und danach in die Überlegungen zur Entwurfsgestaltung Ihrer Politik, Ihres Planes, Ihres Programms oder Ihres Rechtsaktes einfließen lassen.

Information über die Entscheidung

S 24 Haben Sie einen **Bericht** zur Dokumentation des Konsultationsprozesses erstellt? Haben Sie darin die eingelangten Stellungnahmen zusammengefasst und angeführt, wo diese eingesehen werden können? Haben Sie zumindest im Überblick erläutert und nachvollziehbar begründet, welche Argumente übernommen wurden und welche nicht? Haben Sie diesen Bericht und die weitere Vorgangsweise (z. B. Veröffentlichung) mit dem oder der politischen EntscheidungsträgerIn abgestimmt?

S 25 Haben Sie den Bericht über den Konsultationsprozess möglichst rasch nach der erfolgten Entscheidung **veröffentlicht**?

2.2.3 Standards bei kooperativer Öffentlichkeitsbeteiligung (Mitbestimmung)

Kooperative Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesse können sehr unterschiedlich gestaltet sein. Gebräuchliche Methoden sind beispielsweise Konsensus-Konferenzen, Runde Tische oder Planungszellen (siehe auch Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung[8], www.partizipation.at/methoden.html). Jede Methode sieht bestimmte Vorgangsweisen und Strukturen bei der Beteiligung vor. Daher sind auch die Qualitätsstandards sehr individuell. Einige Standards gelten jedoch für alle Arten der kooperativen Öffentlichkeitsbeteiligung.

K ... für **k**ooperative Öffentlichkeitsbeteiligung

K 1 Haben Sie die gewählte **Methode**, also die Vorgangsweise und die Struktur bei der Öffentlichkeitsbeteiligung, an Ihre spezielle Aufgabenstellung, an die Zielgruppen, an das Budget und an den Zeitrahmen **angepasst**?

K 2 Haben Sie bei intensiveren Beteiligungsprozessen abgeschätzt, wie viel **Zeitaufwand** die Beteiligung erfordert? Haben Sie den Beteiligten den voraussichtlichen Zeitaufwand bei der Einladung zum Prozess mitgeteilt?

K 3 Haben Sie die erforderlichen internen **Ressourcen** (Personal: Zeit und Qualifikation, Material etc.) geplant und **gesichert**?

---

6 Ob dieser Standard erreicht werden kann, hängt von der Anzahl der eingelangten Stellungnahmen ab und auch davon, ob sie per Email, Internetseite, Post, Fax, telefonisch oder auch persönlich abgegeben werden.

7 Wie tiefgehend Sie die eingelangten Stellungnahmen bearbeiten, hängt von der Art des Beteiligungsprozesses, der Art und Anzahl der Stellungnahmen und von Ihren Ressourcen ab.

8 Arbter, K., Handler, M., Purker, E., Tappeiner, G., Trattnigg, R. (2005): Das Handbuch Öffentlichkeitsbeteiligung – Die Zukunft gemeinsam gestalten

K 4	Haben Sie unentgeltlich geleistete Arbeitsstunden und das eingebrachte Fachwissen der Beteiligten entsprechend **gewürdigt**?
K 5	Haben Sie in der Arbeitsgruppe den **Modus** für die **Entscheidungsfindung** vereinbart (z. B. Mehrheitsentscheidungen, konsensuale Entscheidungen etc.)? Ist vorgesehen, dass abweichende Meinungen schriftlich dokumentiert und begründet werden?
K 6	Haben Sie die **Allparteilichkeit** der Moderation sichergestellt?
K 7	Haben Sie mit den Arbeitsgruppenmitgliedern **Prozessvereinbarungen** geschlossen, beispielsweise über den respektvollen Umgang miteinander, die Aufgabenteilung, die Vertraulichkeit und die Vertretung der Arbeitsgruppe nach außen, die Ergebnissicherung während des Prozesses, den Endbericht und die Übermittlung des Ergebnisses an die EntscheidungsträgerInnen?
K 8	Haben Sie festgelegt, wie die breite Öffentlichkeit über den Beteiligungsprozess, sein Ergebnis und die endgültige Entscheidung **informiert** wird?
K 9	Haben Sie dokumentiert, wie die Öffentlichkeitsbeteiligung die **endgültige Entscheidung** zur Politik, zum Plan, zum Programm oder zum Rechtsakt **beeinflusst** hat und eine Begründung angegeben, falls nicht alle Ergebnisse des Beteiligungsprozesses berücksichtigt wurden?

2.3 Standards zu Monitoring und Evaluierung des Beteiligungsprozesses

M ... für **M**onitoring

M 1	Haben Sie dokumentiert, welche Maßnahmen der Politik, des Plans, des Programms oder des Rechtsaktes bereits umgesetzt wurden und welche noch ausständig sind (**Monitoring zur Umsetzung**)?
M 2	Haben Sie Ihre **Erfahrungen** mit Ihrem Öffentlichkeitsbeteiligungsprozess **dokumentiert**, so dass Sie diese bei künftigen Verfahren berücksichtigen oder weitergeben können (bei großen Prozessen evtl. auch Evaluierung durch eine unabhängige Stelle)? Haben Sie überlegt, wem Sie Ihre Dokumentation zur Verfügung stellen und wer davon profitieren könnte?
M 3	Haben Sie überprüft, ob Sie die **Ziele** des Öffentlichkeitsbeteiligungsprozesses **erreicht** haben?
M 4	Haben Sie beim Monitoring und bei der Evaluierung die Öffentlichkeit **beteiligt**, z. B. durch Beteiligung in einer Monitoringgruppe?

3 Begriffsbestimmungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung

3.1 Was ist Öffentlichkeitsbeteiligung?

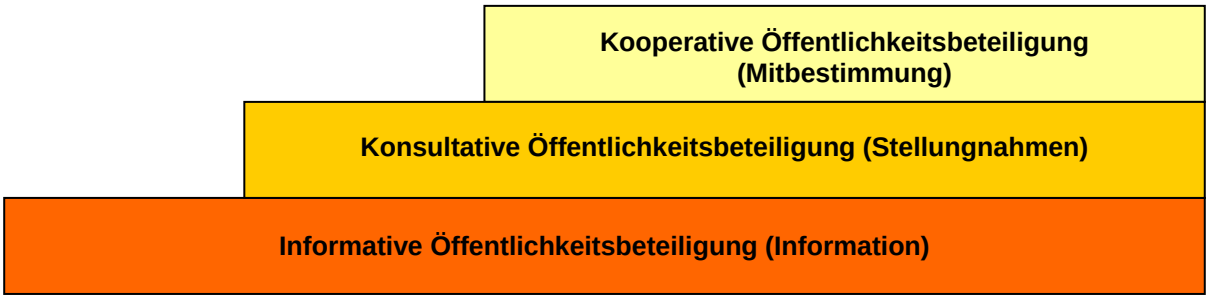
Öffentlichkeitsbeteiligung bedeutet die Möglichkeit aller betroffenen und bzw. oder interessierten Personen, ihre Interessen oder Anliegen bei der Entwicklung von Plänen, Programmen, Politiken oder Rechtsakten zu vertreten bzw. vorzubringen.

3.2 Wer ist die Öffentlichkeit?

Unter **Öffentlichkeit** versteht man einen offenen und unbegrenzten Personenkreis, alle Mitglieder und Organisationsformen einer Gesellschaft.

Vom Begriff der **Öffentlichkeit** sind sowohl Einzelpersonen als auch Personengruppen umfasst. Personengruppen können sich anlassbezogen bilden (Bürgerinitiativen bilden sich z. B. meist in Verbindung mit einem konkreten Projekt und haben nur eine sehr lose innere organisatorische Struktur) oder mit einer bestimmten langfristigen Zielsetzung und klarer organisatorischen Struktur errichtet werden (= **organisierte Öffentlichkeit**). Beispiele für die organisierte Öffentlichkeit sind Interessenvertretungen wie etwa Kammern, die Bundes-Jugendvertretung oder der Seniorenrat, deren Aufgabenbereich jeweils durch Gesetz definiert ist. Organisationen der Zivilgesellschaft sind ebenfalls Teil der organisierten Öffentlichkeit, sie bilden sich jedoch auf freiwilliger Basis, sind ebenfalls auf Dauer ausgerichtet und projektunabhängig, wie z.B. Menschenrechts- oder Umweltorganisationen ("NGOs") sowie Initiativen, Religionsgemeinschaften, die Industriellenvereinigung oder der Gewerkschaftsbund. Im Gegensatz zur organisierten Öffentlichkeit sind mit dem Begriff der **breiten Öffentlichkeit** jene Personen gemeint, die nicht in mehr oder weniger stark organisierten Gruppen zusammengefasst sind, sondern für ihre Einzelinteressen eintreten.

3.3 Intensitätsstufen der Öffentlichkeitsbeteiligung



3.3.1 Informative Öffentlichkeitsbeteiligung (Information):

Die Beteiligten erhalten Informationen über die Planung oder Entscheidung. Sie haben jedoch keinen Einfluss darauf. Die Kommunikation verläuft nur in eine Richtung, nämlich von den Planungs- oder EntscheidungsträgerInnen zur Öffentlichkeit.

3.3.2 Konsultative Öffentlichkeitsbeteiligung (Stellungnahmen):

Die Beteiligten können zu einer gestellten Frage oder einem vorgelegten Entwurf Stellung nehmen. Sie können damit die Entscheidung beeinflussen, wobei der Grad der Einflussnahme sehr unterschiedlich sein kann. Die Kommunikation verläuft wechselseitig, von den Planungs- oder EntscheidungsträgerInnen zur Öffentlichkeit und wieder zurück, sowie unter Umständen noch einmal zurück zur Öffentlichkeit, wenn z. B. eingelangte Stellungnahmen beantwortet werden. Stellungnahmen können auch in einer frühen Phase des Beteiligungsprozesses eingeholt werden, beispiels-

weise über Befragungen. Auch kontinuierliche, beispielsweise ¼-jährliche Dialoge mit ausgewählten Zielgruppen zum Informationsaustausch zählen zur konsultativen Öffentlichkeitsbeteiligung.

3.3.3 Kooperative Öffentlichkeitsbeteiligung (Mitbestimmung):

Die Beteiligten können bei der Entscheidung mitbestimmen, zum Beispiel an runden Tischen, bei Mediationsverfahren oder bei Stakeholderprozessen. Der Grad der Einflussnahme ist groß und kann bis zur gemeinsamen Entscheidungsfindung mit den politischen EntscheidungsträgerInnen reichen. Die Kommunikation zwischen Planungs- oder EntscheidungsträgerInnen und Öffentlichkeit ist intensiv.

3.4 Einsatzebenen für die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung sollen bei der Entwicklung von Politiken, Plänen, Programmen und generellen Rechtsakten angewendet werden.

3.4.1 Ebene der Politiken

Die Ebene der Politiken ist die abstrakteste Ebene der Planungs- und Entscheidungshierarchie. Der Begriff **„Politiken"** ist als Übersetzung des englischen Terminus „policies" zu verstehen, wie er in einschlägigen internationalen Dokumenten verwendet wird: Er umfasst Strategien, Leitbilder und strategische Konzepte, wie beispielsweise die Österreichische Klimastrategie, den nationalen Aktionsplan für Beschäftigung, die Wirtschaftspolitischen Leitlinien für Österreich oder auch österreichische Strategien zur nationalen Positionierung auf EU- oder internationaler Ebene. Politiken entstehen z. T. auf Grund von Empfehlungen von EU-Ebene an die Mitgliedstaaten, zu bestimmten Themen nationale Aktionspläne zu erstellen.

Der Entstehungsprozess von Politiken ist nicht formal geregelt und daher sehr unterschiedlich. Die Annahme von Politiken kann durch den/die zuständige/n MinisterIn oder den Ministerrat erfolgen. Das Parlament ist in der Regel nicht einbezogen. Die Grenzziehung zwischen Politiken einerseits und Plänen und Programmen andererseits ist aber schwierig und nicht immer eindeutig vorzunehmen. Da Politiken meist abstrakter formuliert sind als Pläne und Programme, beteiligt sich in der Regel die organisierte Öffentlichkeit.

3.4.2 Ebene der Pläne und Programme

Pläne und Programme haben strategischen Charakter und umfassen in der Regel ein ganzes Maßnahmenbündel, also verschiedene Einzelmaßnahmen. In Plänen und Programmen können einerseits Baumaßnahmen, aber auch organisatorische Maßnahmen vorgesehen sein. Ein Verkehrsprogramm kann beispielsweise sowohl Maßnahmen zum Ausbau des Schienen- und Straßennetzes enthalten, als auch Maßnahmen zur Verkehrsvermeidung oder zur Verlagerung auf öffentliche Verkehrsmittel. Forschungsförderungsprogramme etwa beeinflussen die wissenschaftliche Behandlung spezifischer Themen und die Wissenschaftsentwicklung generell. Strategische Planungen sind weniger konkret als Bauprojekte. Die Betroffenen können nicht immer exakt ermittelt werden. Je abstrakter die Plan- oder Programminhalte sind, desto eher bewähren sich Beteiligungsformen für die organisierte Öffentlichkeit, also die betroffenen Interessengruppen. Bei manchen strategischen Planungen beteiligt sich sowohl die breite als auch die organisierte Öffentlichkeit. Manche Pläne und Programme sind verpflichtend zu erstellen, beispielsweise Abfallwirtschaftspläne oder Flächenwidmungspläne. Die Öffentlichkeitsbeteiligung bei Plänen und Programmen hat unterschiedliche rechtliche Vorgaben. Am Ende des Prozesses kann eine Genehmigung in Verordnungsform stehen.

3.4.3 Ebene der generellen Rechtsakte

Gesetze und Verordnungen sind generelle Rechtsakte. Sie haben verbindlichen Charakter. In Ergänzung zu den geltenden Begutachtungsregeln des Verfassungsdienstes des Bundeskanzleramtes sollen die Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung auch für die Entwicklung genereller Rechtsakte angewendet werden.

4 Nutzen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Qualitätsvolle Öffentlichkeitsbeteiligung benötigt vorderhand Engagement, Zeit, Ressourcen und Energie – doch sie erzeugt auch vielfältigen Nutzen und im Ergebnis kann sich der Einsatz vielfach rechnen:

- Öffentlichkeitsbeteiligung **bindet** die Betroffenen in die Suche nach Ergebnissen **ein**.
- Öffentlichkeitsbeteiligung hilft das **Vertrauensverhältnis** zwischen Politik, Verwaltung sowie Betroffenen und Beteiligten zu stärken.
- Öffentlichkeitsbeteiligung weckt das **Interesse an politischer Teilhabe** und fördert eine **lebendige Demokratie**.
- Öffentlichkeitsbeteiligung **aktiviert**, macht Betroffene zu Beteiligten und **dynamisiert** Entwicklungsprozesse und Beteiligungsprojekte.
- Öffentlichkeitsbeteiligung fördert die Gemeinschaft und den **gegenseitigen Respekt** zwischen Politik, Verwaltung und Beteiligten sowie auch unter den Beteiligten. **Leistungen** werden gegenseitig stärker **anerkannt**.
- Beteiligungsprozesse sind gemeinsame **Lernprozesse** und stärken so die **Bewusstseins-bildung**.
- Öffentlichkeitsbeteiligung macht die **Werte** und Werthaltungen der Beteiligten sowie ihre **Interessen** und **Bedürfnisse** sichtbar.
- Öffentlichkeitsbeteiligung fördert das **Verständnis** für unterschiedliche Standpunkte und für das zu lösende Problem. Der **Informationsfluss** wird **verbessert**. Die Verwaltung agiert **bürger-Innennahe, lösungsorientiert** und **bedarfsgerecht**.
- Die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Verwaltung und betroffenen Interessengruppen führt zu einer **Entlastung von Erwartungsdruck und Lobbying** einzelner Interessengruppen.
- Öffentlichkeitsbeteiligung bringt **innovative Lösungen**, da alle Beteiligten ihr Wissen, ihre praktischen Erfahrungen und ihre Kreativität einbringen.
- Öffentlichkeitsbeteiligung erleichtert die **Entwicklung** einer akzeptierten **Strategie**. Sie fördert **langfristige** Lösungen und gewährleistet daher Planungssicherheit.
- Öffentlichkeitsbeteiligung gestaltet die Prozesse der **Entscheidungsfindung transparent und nachvollziehbar**.
- In Prozessen der Öffentlichkeitsbeteiligung werden die **Verantwortungsbereiche** der beteiligten Gruppen klar dargestellt und wahrgenommen.
- Öffentlichkeitsbeteiligung erlaubt die Einbeziehung der Öffentlichkeit in die **Entscheidungs-findung**. Die Ergebnisse können so breiter **akzeptiert** und **mitgetragen** werden. Durch die intensive Zusammenarbeit können sich die Beteiligten besser mit dem Ergebnis **identifizieren**.
- Der intensive Austausch zwischen allen Beteiligten eröffnet die Integration verschiedener Blickwinkel, was die Absicherung der Ergebnisse verbessert. Öffentlichkeitsbeteiligung trägt so auch zu **Qualitätssicherung** und leichterer Umsetzung bei. Das bedeutet, dass Öffentlichkeitsbeteiligung zeit- und kostensparende Wirkungen haben kann.

lebensministerium.at

BUNDESKANZLERAMT ÖSTERREICH

Die „Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“ wurden von einer interministeriellen Arbeitsgruppe unter Beteiligung von Interessenvertretungen, NGOs und externen FachexpertInnen im Rahmen eines Projekts im Auftrag des Bundeskanzleramtes und des Lebensministeriums erarbeitet und vom Ministerrat am 2. Juli 2008 beschlossen.

In der Arbeitsgruppe haben mitgewirkt:

Bundeskanzleramt, Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft, Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Bundesministerium für Gesundheit, Familie und Jugend, Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung, Bundesministerium für Unterricht, Kunst und Kultur, Bundesministerium für Soziales und Konsumentenschutz, Bundesministerium für Landesverteidigung, Bundesministerium für Inneres, Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, Bundesministerium für Finanzen, Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit, Arbeiterkammer, Wirtschaftskammer, Ökobüro, Caritas, Österreichischer Seniorenrat, Parlamentsdirektion – Abteilung Information und Publikation im Parlamentarisch-wissenschaftlichen Dienst, WU-Wien – Institut für österreichisches und europäisches öffentliches Recht, Büro Arbter.

Zum Einwurf der Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung haben 41 Institutionen Stellung genommen. Zusätzlich zu den oben genannten Institutionen waren dies:

ADA – Austrian Development Agency, AGEZ – Arbeitsgemeinschaft Entwicklungszusammenarbeit, Amt der Salzburger Landesregierung, Amt der Steiermärkischen Landesregierung, Amt der Tiroler Landesregierung, Arbeitsgruppe e-participation / e-democracy unter Leitung des Bundeskanzleramtes, Bundesministerium für Justiz, Industriellenvereinigung, Joanneum RESEARCH, Landentwicklung Steiermark, Magistratsdirektion Wien, Rotes Kreuz, Mitglieder der Strategiegruppe Partizipation, The World of NGOs, Umweltbundesamt, Verein Lokale Agenda 21 in Wien.

Externe Prozessbegleitung und fachliche Unterstützung:

Büro Arbter

Dr. Kerstin Arbter (Büro Arbter – Ingenieurbüro für Landschaftsplanung, www.arbter.at)

Wir danken allen Mitwirkenden herzlich für Ihre Beiträge und
Ihr Engagement für Good Governance in Österreich!

Dr. Elisabeth Dearing – Bundeskanzleramt (Elisabeth.Dearing@bka.gv.at) und
Mag. Rita Trattnigg – Lebensministerium (Rita.Trattnigg@lebensministerium.at)
(Projektleiterinnen und Ansprechpartnerinnen)