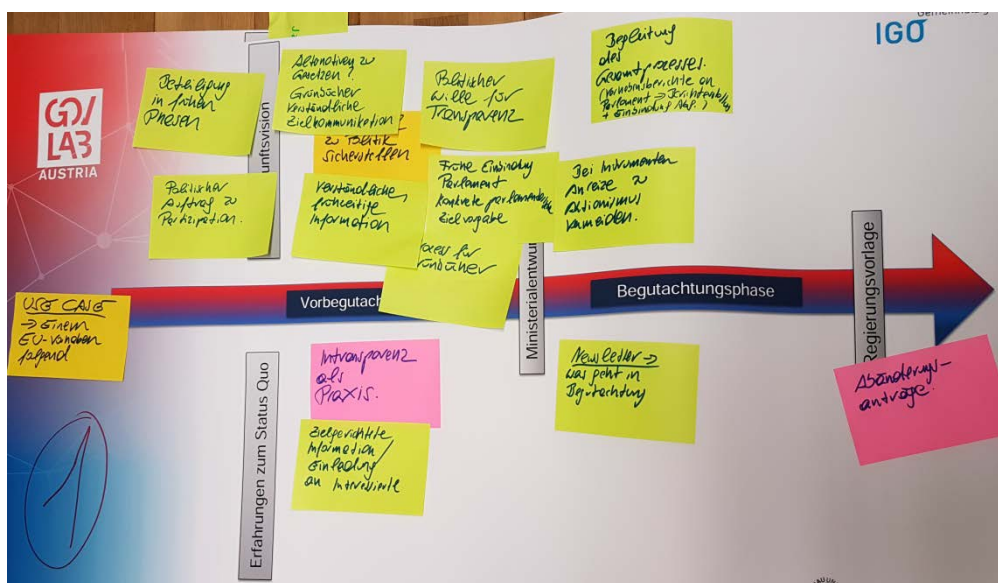


# Transparenz und Partizipation in der Rechtsetzung

## Ergebnisse Stakeholder-Workshop

### 1 Diskussionsgruppe 1 (Kranabatter/Neunteufel)



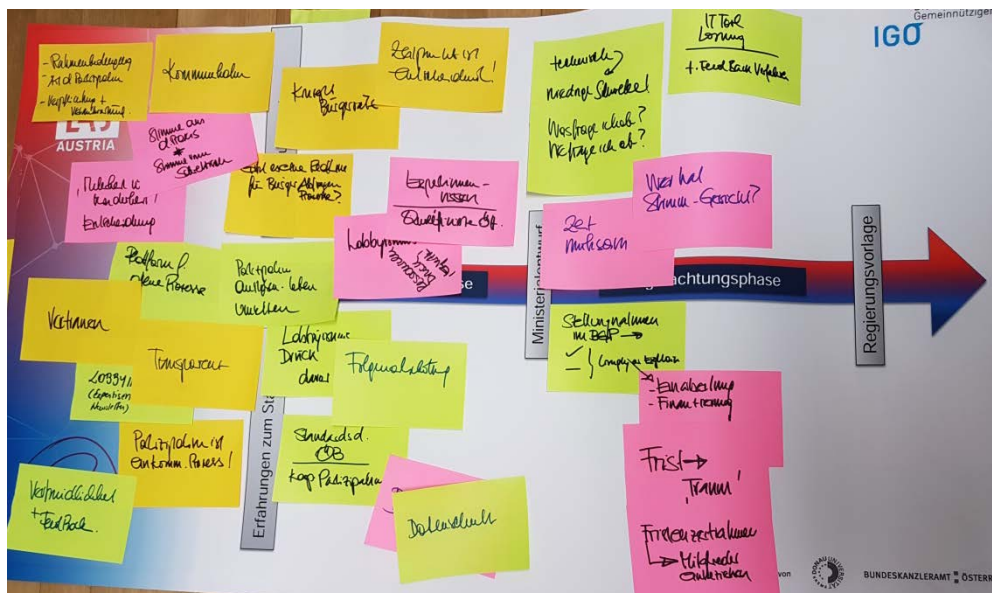
Partizipative Verfahren, die erst dann einsetzen, wenn der Ministerialentwurf erstellt ist, setzen nach Meinung der Gruppe zu spät an, da die Entwürfe als quasi „fertig & abgestimmt“ zu bezeichnen sind und der Wille zur Veränderung seitens der federführenden Stellen eher gering ist. Dies ist lt. Meinung der TeilnehmerInnen auch vielen Interessierten bewusst und hemmt somit das Interesse sich ab diesem Zeitpunkt noch aktiv einzubringen.

Partizipation wird in dieser Phase des Gesetzwerdungsprozesses (Vorliegen des Ministerialentwurfs) auch dadurch erschwert, dass die zur Verfügung gestellten Unterlagen (Gesetzestext, Textgegenüberstellung, usw.) oftmals nur für FachexpertInnen verständlich sind – was auch dazu führt, dass der Entstehungsprozess oftmals als intransparent wahrgenommen wird. Es sollte daher ein stärkerer Fokus auf frühere Phasen des Gesetzwerdungsprozesses gelegt werden. Bei den zur Verfügung gestellten Informationsmaterialien sollte zudem auf eine verständliche Sprache und Form Bedacht genommen werden. Als hierfür geeignetes Instrument wurden Grünbücher identifiziert, welche als Diskussionspapier zu einem bestimmten Thema dienen und den Zweck haben, auf diesem Gebiet eine öffentliche und wissenschaftliche Diskussion herbeizuführen. Generell wurde zu dem Thema der Instrumentenauswahl festgehalten, dass Instrumente zu wählen wären, welche keinen Anreiz zum „Aktionismus“ setzen.

Hinsichtlich des geeigneten Zeitpunkts der Einbindung von StakeholderInnen wurde die Meinung vertreten, dass dies bereits in jener Phase erfolgen sollte, in welcher zwar ein angestrebtes (Regelungs-)Ziel

bereits definiert wurde, der Weg zu dessen Erreichung (bspw. durch legislative oder auch andere Maßnahmen) jedoch noch offen ist. Schlussendlich wurde hinsichtlich der frühzeitig einzubindenden AkteurInnen auch die Gruppe der ParlamentarierInnen genannt, sodass diese den Entstehungsprozess bestmöglich verfolgen und sich frühzeitig einbringen können.

## 2 Diskussionsgruppe 2 (Rosenbichler)



Der Prozess der Begutachtung umfasst zwei Phasen: die Politikformulierungsphase und die Begutachtungsphase. Arbeitsgruppen-Schwerpunkte waren die Strukturen und Prozesse in der Politikformulierungsphase wie Bürgerräte, die Rolle von ExpertInnen, verbindliche Bürgerinitiativen und allgemein die Partizipation von BürgerInnen.

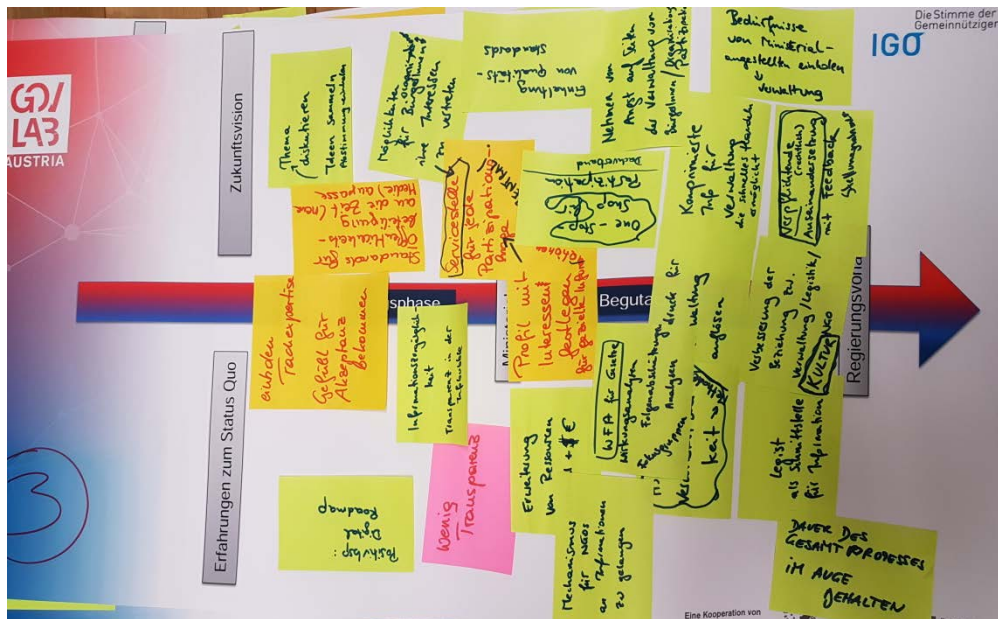
Weiteres Schwerpunktthema war die Sichtung, Verarbeitung und Einbringung von Feedback. Als Beispiel wurde Israel genannt, wo es ein Modell gibt, Inputs maschinell zu verarbeiten.

Neben den Phasen und Prozessen waren die unterschiedlichen Rollen im Partizipationsprozess Thema. Behandelt wurde die Frage, ob alle Themen gleichwertig relevant sind oder ob beispielsweise Menschenrechte und Minderheitenschutz besondere Bedeutung genießen. Arten der Beteiligung waren ebenso Diskussions Thema. Zur Sprache kam die Frage, ob Feedback anonym oder personalisiert abgegeben werden sollte und auch, ob es verbindlich oder unverbindlich sein sollte.

Als Ergebnisse der Gruppendiskussion, wurde in Bezug auf die technische Infrastruktur festgehalten, dass die Schwellen zur Beteiligung niedrig gehalten werden sollen, um niemanden automatisch auszuschließen. In Bezug auf die erläuternde Gesetzesfolgenabschätzung wurde angeregt, diese zur faktenbasierten Erarbeitung und Verständlichkeit von Gesetzesvorschlägen möglichst frühzeitig in die entsprechenden Prozesse zu integrieren. Hervorgehoben wurde zudem der Aspekt der Transparenz; so sollte im Gesetzwerdungsprozess jederzeit ersichtlich sein, wer welchen Vorschlag zu welchem Zeitpunkt eingebracht hat. Als relevant für einen

erfolgreichen partizipativen Prozess wurde zudem auch eine ausreichend lange Begutachtungsphase genannt.

### 3 Diskussionsgruppe 3 (Barotanyi/Goraczek)



Ziel der Partizipation ist es, nach einhelliger Meinung der DiskutantInnen, die Möglichkeit zu schaffen, Fachexpertise einzuholen, Bürgerinnen und Bürgern sowie der organisierten Zivilgesellschaft das Gefühl zu geben, sich einbringen zu können und gehört zu werden und somit durch aktive Mitgestaltung die Akzeptanz der Rechtsetzung zu erhöhen.

Die Diskussion an diesem Tisch war primär von der Entwicklung einer Zukunftsvision geprägt. One-Stop-Shop für Partizipation heißt das Ziel: Eine zentrale Servicestelle für Partizipation an die alle Partizipationsthemen der Verwaltung (Bund, Länder und Gemeinden) herangetragen werden können. Diese Servicestelle kümmert sich aktiv um größtmögliche Transparenz gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern sowie der organisierten Zivilgesellschaft und schafft die Grundlage für eine frühestmögliche Beteiligung im Gesetzwerdungsprozess. Die bereits bestehenden Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung sind an die Zeit und die neuen Medien anzupassen und schaffen somit die Grundlage für eine Qualität, die in diesem Prozess von wesentlicher Bedeutung ist. Transparente Regeln über die Vorgehensweise, wie mit dem Input verfahren wird, sollen geschaffen werden; eine transparente Darstellung wie und in welcher Form die Stellungnahmen in der Regierungsvorlage berücksichtigt wurden, kann zudem die Akzeptanz erhöhen und somit die Partizipation fördern. Technisch soll dieser Prozess von einem System unterstützt werden, dass es schafft, die Fülle der eingebrachten Kommentare inhaltlich zu gruppieren, wenn möglich auch zu gewichten und so den erforderlichen Personaleinsatz möglichst niedrig zu halten.

Eine Kultur des Miteinanders in diesem Prozess soll bestehende Ressentiments zwischen der Verwaltung, den NGOs und den Bürgerinnen und Bürgern abbauen und das Interesse an der Zusammenarbeit stärken. Es wurde an diesem Tisch ebenfalls darauf hingewiesen, dass die Dauer des Gesamtprozesses (Gesetzwerdungsprozess) im Auge behalten werden sollte.



#### 4 Diskussionsgruppe 4 (Edelmann/Grünwald)



Der Fokus der Tischdiskussion lag auf der Phase der Politikformulierung/Politikentwicklung/Vorbegutachtung (hier wurden klare Begriffsdefinition als wesentlich erachtet), da hier aus Sicht der TeilnehmerInnen der größte Bedarf an einer breiten Berücksichtigung externer Expertise und spezifischer Interessen unterschiedlicher StakeholderInnen gesehen wird.

Die Begutachtungsphase an sich, bietet aus Sicht der TeilnehmerInnen keinen geeigneten Ansatzpunkt um grundlegende Aspekte in den Gesetzgebungsprozess einzubringen. Dennoch sollte auch hier nicht auf eine Einbindung der Öffentlichkeit verzichtet werden, um allfällige, in der Politikformulierungsphase unbeachtete bzw. erst im Rahmen der Gesetzwerdung relevant gewordene Aspekte berücksichtigen zu können. Im Rahmen der Diskussion wurde das Bild einer "trichterförmigen" Gesetzgebung gezeichnet; eine Gesetzgebung die in einer Frühphase (Politikformulierungsphase) eine breite und vielfältige Einbindung ermöglicht, im darauf folgenden Prozess (Begutachtungsphase) eine zunehmende Verengung bzw. Spezialisierung des Beteiligungsprozesses vorsieht. Dies trägt auch dem Umstand Rechnung, dass die Phase der Begutachtung (trotz unterstützender Dokumente wie der Gesetzesfolgenabschätzung (WFA)) von komplexen technischen Aspekten geprägt und für legistische Laien nur bedingt verständlich ist.

Unabhängig allfälliger Beteiligungsprozesse wurde von den DiskutantInnen eine leichter verständliche Formulierung von Gesetzen (verpflichtende Nutzung von "Klarsprache" bzw. Einrichtung einer Redaktionskommission) als wesentliche Voraussetzung für mehr Transparenz und Öffentlichkeitbeteiligung genannt. Als Good Practice Beispiel wurde in diesem Kontext die Schweiz genannt, da dort Gesetzestexte in alle Landessprachen übersetzt werden müssen.

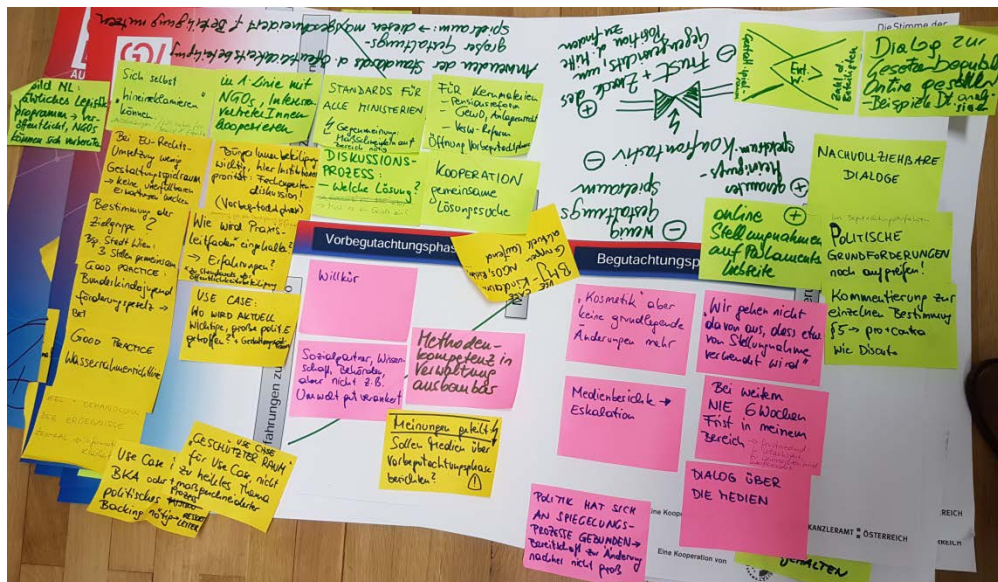
Als Ausgangspunkte partizipativer Prozesse in der Politikformulierungsphase wurden von den TeilnehmerInnen die Veröffentlichung sogenannter Weißbücher (sie enthalten den Problemaufriss des zu regelnden Sachverhalts sowie kritische Rahmenbedingungen einschl. Budget), die Durchführung von Politikentwicklungskonferenzen (Einladung aller relevanten Stakeholder im jeweiligen Politikfeld und offene Diskussion zu entwickelnder

Politiken), die Organisation parlamentarischer Enqueten oder eine partizipative Entwicklung der seit 2013 im Einsatz befindlichen Wirkungsziele (strategische Zielsetzungen aller Bundesressorts und obersten Organe) genannt.

Die DiskussionsteilnehmerInnen waren sich darin einig, dass partizipative Gesetzgebung transparente Prozesse und einen niedrigschwelligen Zugang zu den relevanten Informationen erfordert. Eine transparent gestaltete Homepage des Parlaments wurde von den TeilnehmerInnen als idealer Knotenpunkt identifiziert.

Als mögliche Politikfelder für Use-Cases wurden das Mietrecht (großer Zahl Betroffener) oder Spezialmaterien mit einer klar umrissenen Zielgruppe wie beispielsweise das Behinderteneinstellungsgesetz genannt.

## 5 Diskussionsgruppe 5 (Rinnerbauer)



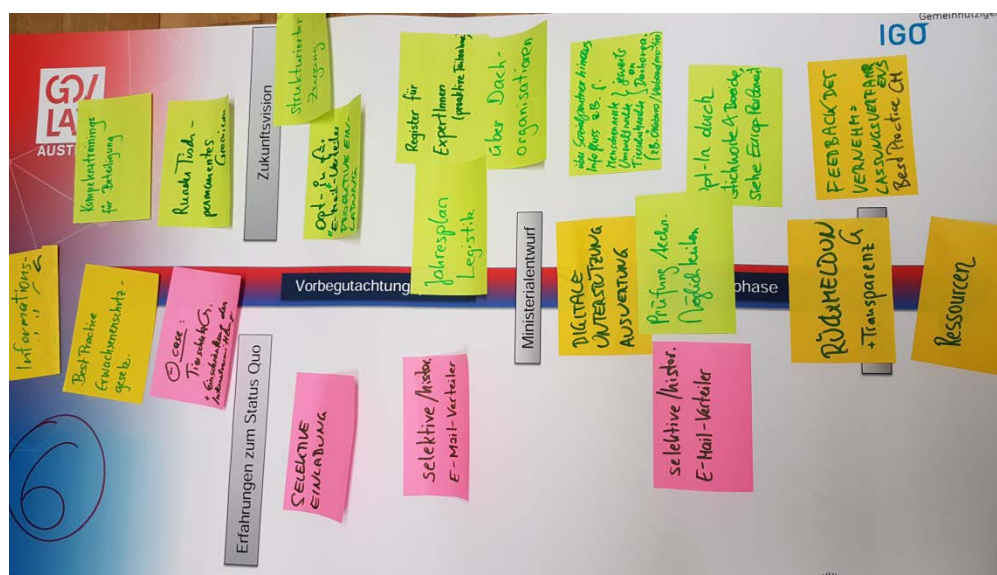
Erfahrungsgemäß ist die Phase vor der Fertigstellung des Ministerialentwurfs (Politikformulierungsphase) eher von Willkür geprägt. Sozialpartner, Wissenschaft und Behörden werden aus Sicht der DiskutantInnen (anders als bspw. der Bereich Umwelt) gut inkludiert. Zukünftig soll Partizipation im Zeitraum vor einer allfälligen Abstimmung mit dem Spiegelministerium möglich sein, weil zu diesem Zeitpunkt der Gestaltungsspielraum noch groß ist. Die Umsetzung von EU-Rechtsakten ist aufgrund der Vorgaben nicht zur gemeinsamen Erarbeitung von Lösungen geeignet. BürgerInnenbeteiligung wird als wichtig erachtet, doch sollen in dieser Phase primär Institutionen miteinbezogen werden, um eine FachexpertInnendiskussion in erster Linie mit NGOs und InteressenvertreterInnen zu führen. Für Kernmaterien wie Pensionsreform, Gewerbeordnung, Anlagenrecht und Verwaltungsreform soll die Politikformulierungsphase geöffnet werden.

Erfahrungen und Erwartungen bezugnehmend auf die Begutachtungsphase können in drei Punkten zusammengefasst werden. So erfolgen hier oftmals keine grundlegenden Änderungen und keine Verwendung der eigenen Stellungnahme mehr; zudem wird die Begutachtungsfrist von sechs Wochen, aus Sicht der DiskutantInnen nur selten eingehalten. Der politische Zweck nichtberücksichtigter

Stellungnahmen liegt in der Bildung eines Gegengewichts, um eine „Position in der Mitte“ zu erreichen. Ein zukünftig jährlich veröffentlichtes Legistikprogramm nach niederländischem Vorbild, ein für die Beteiligung auf eigene Initiative hin offener, nachvollziehbarer online verfügbarer Dialog, das Aufgreifen politischer Grundforderungen auch in dieser Phase und die Kommentierung einzelner Bestimmungen (z.B. § 5 pro + contra) wurden diskutiert. Wissen über die Verwendung der Ergebnisse ist generell zentral für potentielle TeilnehmerInnen.

Was mögliche Use-Cases betrifft, so wird der politische Rückhalt durch die jeweilige Ressortleitung als Grundvoraussetzung gesehen. Aus Sicht der DiskutantInnen, sind jene Themen besonders gut geeignet, die eine wichtige politische Entscheidung betreffen und weder zu heikel noch zu breit sind.

## 6 Diskussionsgruppe 6 (Grasgruber-Kerl)



Als wesentliche Herausforderung wurde die Informationspolitik in der Gesetzwerdung identifiziert. Historisch gewachsene und selektive E-Mail-Verteiler sowohl in der Vorbegutachtungs- als auch in der Begutachtungsphase und eine selektive Einladungs- / E-Mail-Verteiler bei Stakeholder-Prozessen werden als besonders problematisch betrachtet. Das "historisch gewachsen" wurde betont, denn man weiß zum Teil gar nicht mehr, warum jemand am Verteiler ist bzw. wie man auf einen Verteiler kommt.

Möglichkeiten diese Herausforderung zu meistern, werden in einem strukturierten Zugang zu relevanter Information im Gesetzwerdungsprozess gesehen. Dabei wurde eine OPT-IN-Funktion bei den relevanten E-Mail-Verteilern angedacht. Es könnte ein Register für ExpertInnen angelegt werden, in dem sich Personen mit ihrer Expertise selbst eintragen können. Über die Voraussetzungen, um sich "opt-innen", d.h. selbst anmelden zu können, wurde länger diskutiert. Eine andere Zugangsweise wäre es, die Verbreitung der relevanten Informationen innerhalb der Zivilgesellschaft über die Dachverbände im Dritten Sektor zu organisieren. Geplante Gesetzesvorhaben sollen zeitgerecht, im Idealfall in der Form von Jahresplänen der Öffentlichkeit kommuniziert werden.



Außerdem wurde daran erinnert, dass mehr Partizipation auch mehr Ressourcen vonseiten der öffentlichen Hand braucht, um das von der Zivilgesellschaft Eingebrachte zu bearbeiten. Die Ressourcen dafür müssen zu Verfügung stehen/gestellt werden. Hier können technische Lösungen (Cluster, Algorithmen) bei der Auswertung unterstützen. Auf etablierte analoge Formate wie „Runde Tische“ und Gremien soll aber nicht verzichtet werden. Dabei muss verstärkt auf eine offene und transparente Einladungspolitik geachtet werden. Als Best Practice Partizipationsprozess wurde die Erarbeitung des Erwachsenenschutzgesetzes genannt. Als internationales Best Practice wurde das Schweizer Vernehmlassungsverfahren wegen der gesetzlichen Verankerung der von der öffentlichen Hand zu setzenden Schritte in Beteiligungsprozessen und wegen der das Beteiligungsverfahren zusammenfassenden Vernehmlassungsberichte genannt.

Feedback ist in jedem Partizipationsprozess essentiell. Darauf darf aus Sicht der DiskutantInnen keinesfalls vergessen werden. Außerdem könnten als Begleitmaßnahme Kompetenztrainings für Beteiligungsprozesse dabei helfen, Beteiligungsprozesse zu verbessern. Als möglicher Use-Case wurde die Gestaltung des Informationsfreiheitsgesetzes genannt.