

Stellungnahme

Enquete-Kommission zur Stärkung der Demokratie
Meinungsbild der organisierten
Zivilgesellschaft



Caritas

Diakonie ■



GREENPEACE



Die Stimme der
Gemeinnützigen
IGO

 **JUGEND EINE WELT**



 **ÖKOBÜRO**
ALLIANZ DER UMWELTBEGEGLUNG



 **VCD** MOBILITÄT
MIT ZUKUNFT

volkshilfe.



Enquete-Kommission zur Stärkung der Demokratie*Meinungsbild der organisierten Zivilgesellschaft*

Als Vertreter und Vertreterinnen der organisierten Zivilgesellschaft **begrüßen** wir die **Zielsetzung der Enquete-Kommission zur Stärkung der Demokratie** und unterstützen eine stärkere Bürgerbeteiligung und die Modernisierung parlamentarischer Abläufe sowie die Aufwertung parlamentarischer Arbeit. Maßnahmen, die eine weitere Entfremdung der Bürger und Bürgerinnen von demokratischen, politischen Prozessen verhindern können, sind sicher notwendig.

Jedoch möchten wir daran **erinnern**, dass **Bürgerbeteiligung** nicht nur die Teilhabe der breiten, nicht-organisierten Öffentlichkeit bedeutet, sondern **die organisierte Öffentlichkeit, also Nichtregierungsorganisationen, miteinschließen muss**. Denn immer mehr Menschen engagieren sich ehrenamtlich in gemeinnützigen Organisationen. Sie arbeiten zu politisch relevanten Themen wie Umwelt- oder Tierschutz, zu Gesundheit, Armutsbekämpfung und sozialer Gerechtigkeit (lokal und global), zu Menschenrechten, im Kultur- oder Sportbereich, um nur einige zu nennen. Während in Österreich mit der Tradition der Sozialpartnerschaft die Beteiligungsmöglichkeiten für Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände – der so genannte „soziale Dialog“ – gewährleistet ist, gibt es für Nichtregierungsorganisationen noch einiges an Nachholbedarf. **Der „zivile Dialog“ ist ausbaufähig.** Deshalb hat die Bundesregierung in ihrem Arbeitsprogramm das Ziel der „**[b]essere[n] Einbindung zivilgesellschaftliche [sic] Organisationen in politische Entscheidungsprozesse**“ formuliert. Eine der vereinbarten Maßnahmen ist eine „[t]ransparentere und offener Gestaltung des Gesetzgebungsprozesses“.¹

In einer demokratischen Gesellschaft fungieren Nichtregierungsorganisationen als wichtige Kanäle zur Artikulation unterschiedlicher Werthaltungen und Interessen in der Öffentlichkeit. Nichtregierungsorganisationen machen jene Stimmen hörbar, die ohne dieses Engagement oft untergehen würden. Sie kommunizieren und unterstützen die Anliegen sozial besonders gefährdeter Bevölkerungsgruppen, wie es z.B. von Armut oder Umweltzerstörung betroffene Menschen, Minderheiten oder Menschen mit Behinderungen sind. Umgekehrt informieren sie durch Öffentlichkeitsarbeit über politische Entwicklungen und dienen damit als MultiplikatorInnen und VermittlerInnen für Aktivitäten des Parlaments und der Regierung. Ihre fachliche Kompetenz in beispielsweise Umwelt- oder Sozialfragen ist hoch, und erfährt regelmäßige öffentliche Wahrnehmung.

Wie relevant die strukturierte Einbindung von zivilgesellschaftlichen Organisationen in Gesetzwerdungsprozesse ist, wird mittlerweile auf europäischer Ebene in folgenden Dokumenten genauer ausgeführt: Europäisches Regieren – ein Weißbuch², Aarhus

1 Vgl.: <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=53264> Seite 91f. (abgerufen am 22.02.2015)

2 Vgl.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52001DC0428&rid=2>
(abgerufen am 20.02.2015)

Enquete-Kommission zur Stärkung der Demokratie

Meinungsbild der organisierten Zivilgesellschaft

Konvention³, Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung im Entscheidungsprozess des Europarats⁴, um nur die Wichtigsten zu nennen. Selbst im Vertrag von Lissabon wird die partizipative Demokratie ausdrücklich als Grundwert der Europäischen Union anerkannt.⁵

Die Aufwertung der partizipativen Demokratie führte in vielen Nationalstaaten der Europäischen Union, aber auch außerhalb, zu Kooperationsverträgen zwischen staatlichen Institutionen und der organisierten Zivilgesellschaft, in denen u.a. strukturierte und transparente Beteiligungsmöglichkeiten geregelt werden. Die untenstehenden Vorschläge und Maßnahmen orientieren sich an diesen Dokumenten und bauen somit auf Best-Practice Beispielen auf.

In Österreich werden Nichtregierungsorganisationen in einigen Bereichen zwar in politische Entscheidungsprozesse eingebunden, das geschieht jedoch meist auf informeller Basis und eingeschränkt auf wenige Organisationen. Damit steht Österreich nicht alleine da. Auch in anderen Ländern wurde das beobachtet⁶. Seit einigen Jahren gibt es jedoch international einen Trend der verstärkten Formalisierung⁷. **Mehr Struktur, Verantwortlichkeit und Transparenz sind auch in Österreich geboten.** Um diese zu erreichen, empfehlen wir folgende Maßnahmen:

1. Evaluierung der bisherigen Beteiligungsmöglichkeiten

Die systematische Evaluierung der substanziellen Qualität bereits existierender Beteiligungsmöglichkeiten wäre ein erster Schritt, um Stärken und Schwächen des österreichischen Systems zu eruieren. Hier stellt sich die Frage, welche Maßnahmen für Beteiligung bereits bestehen, wie zufrieden die beteiligten Akteure und Akteurinnen damit sind, ob alle Beteiligungsmöglichkeiten barrierefrei⁸ gestaltet sind und damit alle Bevölkerungsgruppen erreichen, und wie die Prozesse ausgebaut, überarbeitet sowie strukturierter und transparenter gestaltet werden können.

3 Vgl.: <http://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43g.pdf> (abgerufen am 20.02.2015)

4 Vgl.: https://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_German_final.pdf (abgerufen am 20.02.2015)

5 Vgl.: http://www.eu-direct.info/coRED/_data/Komplettausgabe-Lissbon-Vertrag.pdf (Artikel 10, 11) (abgerufen am 04.03.2015)

6 Vgl.: <http://new.lasociedadcivil.org/docs/Code-of-Conduct-Desktop-Research-Findings%20%281%29.pdf> (abgerufen am 20.02.2015)

7 Vgl.: Studienbericht der ehemaligen ungarischen Parlamentspräsidentin (2002 – 2009) Katalin Szili, Parliaments and Civil Society (2008): <http://www.europatanacs.hu/pdf/Report-dr.KatalinSzili.pdf> Seite 6. (abgerufen am 20.02.2015)

8 Vgl.: Stellungnahme des Monitoringausschusses zur Umsetzung der UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen zum Thema Partizipation (abgerufen am 04.03.2015) <http://monitoringausschuss.at/stellungnahmen/partizipation-19-04-2010/>

Enquete-Kommission zur Stärkung der Demokratie*Meinungsbild der organisierten Zivilgesellschaft***2. Verantwortlichkeit und Rolle des Parlaments klären**

Die Notwendigkeit Nichtregierungsorganisationen zum frühestmöglichen Zeitpunkt in den Gesetzwerdungsprozess zu involvieren ist u.a. in den vom Ministerrat beschlossenen „Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“ und dem dazu gehörigen „Praxisleitfaden“ festgehalten. Leider werden diese kaum bzw. nur sehr selten angewendet, zudem wird meist eine schwächere Beteiligungsstufe gewählt⁹. Die Erstverantwortung für Beteiligungsmöglichkeiten in Form von Konsultationen und Begutachtungsverfahren liegt im vorparlamentarischen Prozess bei den Ministerien. Die Gewährleistung demokratischer Prozesse betrifft aber natürlich auch das Parlament. Koordiniertes Vorgehen ist notwendig, denn im Idealfall arbeiten Ministerien und das Parlament zusammen und stellen sicher, dass sich die Öffentlichkeit über alle aktuellen Gesetzesentwürfe und ihre Beteiligungsmöglichkeiten informieren kann.

Neben einer Monitoring-Rolle bedeutet die Stärkung partizipativer Demokratie auf parlamentarischer Ebene eine weitere Öffnung des Parlaments für NGO-VertreterInnen. Als Auskunftspersonen sollen sie in Ausschuss- oder Plenarsitzungen verstärkt die Möglichkeit erhalten, ihre Erfahrung und Expertise zu konkreten Themen einzubringen. Die Rolle von Nichtregierungsorganisationen sollte auch im Geschäftsordnungsgesetz des Nationalrats erfasst und geregelt werden.

Ein Best-Practice Beispiel für eine funktionierende Zusammenarbeit zwischen Parlament und organisierter Zivilgesellschaft stellt das Parlament in Schottland dar. Als eine der Maßnahmen für gelungenen Dialog werden beispielsweise themenspezifische Runde Tische mit Abgeordneten und VertreterInnen der Zivilgesellschaft – wie wir von KollegInnen aus Schottland wissen – besonders geschätzt.¹⁰

3. Transparenz – von Anfang an

Eine offene und demokratische Gesellschaft basiert auf der ehrlichen Interaktion zwischen dem Staat und seinen BürgerInnen. Auch wenn Nichtregierungsorganisationen und Behörden unterschiedliche Rollen zukommen, verfolgen beide das Ziel, das Leben der Menschen sowie den Schutz der Umwelt und der Biodiversität zu verbessern. Das kann nur durch Vertrauen, Transparenz, Respekt und gegenseitige Zuverlässigkeit zufriedenstellend erreicht werden.

Sämtliche Gesetzesvorhaben der Regierung, des Parlaments oder des Bundesrats sollen daher der Öffentlichkeit von Anfang an kommuniziert werden. Damit verbunden ist die Veröffentlichung sämtlicher dazugehöriger Entscheidungsgrundlagen wie Stellungnahmen, Studien, Rechtsfolgenabschätzung, etc. Denn ein einfacher, barrierefreier und offener

9 Z.B. Anwendung von Stufe 2 – Konsultation statt Stufe 3 - Kooperation

10 Siehe <http://www.scottish.parliament.uk/getting-involved.aspx> (abgerufen am 20.02.2015)

Zugang zu relevanten und aktuellen Informationen zu politischen Prozessen ist die wohl wichtigste Voraussetzung für gelungene Beteiligungsprozesse. Begutachtungsfristen, die ausreichend Zeit für Konsultationen bieten¹¹, sind ebenfalls wesentlich für eine wirksame Partizipation.

Mehr als 80 Staaten haben Informationsfreiheitsgesetze, Österreich noch nicht – es ist damit Schlusslicht bei der Auskunftspflicht. Der politische Prozess zur Abschaffung des Amtsgeheimnisses muss daher mutig unter Berücksichtigung des persönlichen Datenschutzes weitergeführt und ehestmöglich abgeschlossen werden.¹²

Österreich ist im letzten Jahr im Open Data Ranking von Platz 18 auf Platz 15 aufgestiegen. Diese Bemühungen müssen weiter fortgesetzt werden.¹³

4. Einrichtung eines Beirats zum Monitoring der Beteiligungspraxis

Eine Möglichkeit, um zufriedenstellende Beteiligungsmöglichkeiten zu gewährleisten, wäre die Einrichtung eines Beirats oder Unterausschusses im Parlament. Bis jetzt herrscht Unklarheit darüber, welche Konsequenzen unzureichende Beteiligungsmöglichkeiten oder das komplette Fehlen der Einbeziehung zivilgesellschaftlicher Organisationen zum jetzigen Zeitpunkt haben. Für Evaluierung und weiteres Monitoring könnte ein aus VertreterInnen der Öffentlichkeit, der Behörden und des Parlaments bestehender unabhängiger Beirat eingerichtet werden. Monitoring der Konsultationsprozesse durch ein aus VertreterInnen der beteiligten Parteien bestehendes Gremium trägt dazu bei, Erwartungen der konsultierenden und konsultierten Stellen in Balance zu halten.¹⁴

5. Harmonisierung der Beteiligungspraxis der Ministerien

Wie schon erwähnt wurden 2008 im Auftrag von Bundeskanzleramt und Lebensministerium „Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung“ und ein dazu gehöriger „Praxisleitfaden“ verfasst. Wir beobachten jedoch enorme Unterschiede in der Umsetzung der Standards zwischen den Bundesministerien. Auch bei Einsicht in die laufenden Begutachtungsverfahren wird deutlich, dass es zwischen den Ministerien massive Unterschiede in der Einbindung von Nichtregierungsorganisationen gibt. Es bedarf einer Harmonisierung des Vorgehens der Ministerien, mit dem Ziel bestmögliche und gleichberechtigte Beteiligungsmöglichkeiten zu gewährleisten, wie sie in Punkt 7 erläutert werden.

11 In den Standards der Öffentlichkeitsbeteiligung wird von 6 bis 12 Wochen als Frist ausgegangen

12 Vgl.: <http://www.informationsfreiheit.at/> (abgerufen am 20.02.2015)

13 Vgl.: <http://opendatabarometer.org/> (abgerufen am 20.02.2015)

14 Estland verfügt über ein solches ExpertInnen-Komitee (außerhalb des Parlaments) Vgl.: https://www.siseministeerium.ee/public/KODAR_VV_EN.pdf Seite 23. (abgerufen am 20.02.2015)

6. Ausbau des E-Rechts

Mit dem System E-Recht hat Österreich technisch bereits eine beachtliche Infrastruktur geschaffen, um Transparenz und Effizienz in der Regierungsführung zu stärken. Der Blick auf die Niederlande oder Südkorea verrät jedoch, dass Österreich in Bezug auf *E-participation* noch Aufholbedarf hat. Die Niederlande und Südkorea führen die UN-Weltrangliste für E-Partizipation an und zeichnen sich damit besonders in den Feldern E-Information, E-Konsultation und E-Entscheidungsfindung aus. Österreich rangiert noch auf Platz 40.¹⁵ Wir empfehlen eine verstärkte Orientierung an diesen Best-Practice Modellen. Insbesondere für die in Punkt 3 angesprochene Transparenz sind neue Informations- und Kommunikationstechnologien besonders geeignet.

7. Wer soll in Konsultationsprozesse einbezogen werden?

Für die Sozialpartner hat sich in Österreich ein de-facto gewohnheitsmäßiges „Begutachtungsrecht“ etabliert. Auch Nichtregierungsorganisationen werden immer wieder zu Konsultationsprozessen eingeladen, jedoch hängt das stark vom guten Willen der handelnden AkteurInnen in den Ministerien ab.

Zum jetzigen Zeitpunkt existieren nicht-öffentliche Listen von Nichtregierungsorganisationen und Interessenvertretungen in den verschiedenen Ministerien, die als Grundlage für die Einladungen zu Begutachtungsverfahren dienen.

Wir sehen Bedarf nach mehr Transparenz und Nachvollziehbarkeit. Es muss in Zukunft für alle Nichtregierungsorganisationen die Möglichkeit geben mittels Interessenbekundung in ein Begutachtungsverfahren eingebunden zu werden, d.h. eine Stellungnahme abgeben zu können. Außerdem braucht es mehr Information der Öffentlichkeit, über die auf den oben erwähnten Listen befindlichen Nichtregierungsorganisationen, Interessenverbände etc., sowie über Möglichkeiten in diese Liste aufgenommen zu werden. Für die repräsentative Auswahl von Nichtregierungsorganisationen, kann an der ersten Version von „The Compact on Relations between Government and the Third Sector in England“ Anleihe genommen werden.¹⁶

15 Vgl.: <http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/Chapter3.pdf>
(abgerufen am 20.02.2015)

16 Vgl.: http://www.compactvoice.org.uk/sites/default/files/the_compact_2009.pdf Seite 7.
(abgerufen am 20.02.2015)

Im öffentlichen Interesse zu handeln erfordert **Offenheit, Verantwortung, Klarheit und Rechenschaftspflicht**. Als Nichtregierungsorganisationen sind wir dazu bereit und **sehen einer Bearbeitung und Berücksichtigung unserer Vorschläge mit Zuversicht entgegen**.

Dr. Andreas Ermacora
Österreichischer Alpenverein, Präsident

Mag. Christian Moser
SOS Kinderdorf Österreich,
Geschäftsführer

MMag. Bernd Wachter
Caritas Österreich, Generalsekretär

Dr. Willi Nowak
VCÖ – Mobilität mit Zukunft,
Geschäftsführung

Mag. Michael Chalupka
Diakonie Österreich, Direktor

Josef Pfabigan
Vier Pfoten, Mitglied des
Stiftungsvorstandes

Leonore Gewessler
Global 2000, Geschäftsführerin

Mag. (FH) Erich Fenninger
Volkshilfe, Geschäftsführer

Mag. Walter Marschitz
Hilfswerk Österreich, Geschäftsführer

Andrea Johanides
WWF, Geschäftsführerin

Gabriele Gerbasits
IG Kultur, Geschäftsführerin

DI Franz Neunteufl
Interessenvertretung Gemeinnütziger
Organisationen, Geschäftsführer

Ing. Reinhard Heiserer
Jugend Eine Welt, Geschäftsführer

Dipl. Ing.ⁱⁿ Regina Hrbek
Naturfreunde Österreich, Leiterin der
Natur- und Umweltschutzabteilung

Mag. Thomas Alge
ÖKOBÜRO – Allianz der Umweltbewegung,
Geschäftsführer

Dr. Werner Kerschbaum
Rotes Kreuz, Generalsekretär