



Focus on Citizens: Public Engagement for Better Policy and Services

Summary in German

Die Bürger im Blick: Öffentliches Engagement für bessere Politik und bessere Dienstleistungen

Zusammenfassung in Deutsch

Die Bedeutung einer offenen und integrativen Politikgestaltung wird in den OECD-Ländern heute allgemein anerkannt. Diesem Bekenntnis Taten folgen zu lassen, stellt allerdings nach wie vor eine Herausforderung dar. Die staatlichen Stellen müssen nun Folgendes gewährleisten:

- Systematische Einbeziehung des öffentlichen Engagements in alle Bereiche zur Steigerung der Politikleistung;
- Entwicklung wirksamer Evaluierungsinstrumente;
- Multiplizierung der Wirkung der neuen Technologien und des partizipativen Web;
- Festlegung sinnvoller Grundsätze für die Praxis.

Die Erfahrung hat gezeigt, dass eine offene und integrative Politikgestaltung in geeigneter Weise konzipiert und am jeweiligen Kontext des Landes, der Regierungsebene und des Politikgebiets ausgerichtet sein muss, um wirkungsvoll zu sein. Im vorliegenden Bericht werden zehn Leitlinien als gemeinsame Grundlage für die Konzipierung, Umsetzung und Evaluierung von Initiativen der offenen und integrativen Politikgestaltung dargelegt.

Öffentliches Engagement ist eine Voraussetzung für effektive Governance

Die Regierungen können komplexe Herausforderungen auf globaler und nationaler Ebene, wie etwa den Klimawandel oder die rasche Zunahme der Fettleibigkeit in der Bevölkerung, nicht allein bewältigen. Sie sind mit schweren Zielkonflikten konfrontiert, z.B. wenn es darum geht, trotz einer angespannten Haushaltslage auf lauter werdende Forderungen nach einer Verbesserung der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen zu reagieren. Um Lösungen zu finden, müssen sie mit den Bürgerinnen und Bürgern sowie anderen Beteiligten zusammenarbeiten.

Gebildetere, gut informierte und kritische Bürgerinnen und Bürger beurteilen ihre Regierungen zugleich nach ihrer „Demokratieleistung“ (d.h. dem Grad, in dem die staatlichen Entscheidungsprozesse demokratischen Grundsätzen gerecht werden) und ihrer „Politikleistung“ (d.h. ihrer Fähigkeit, greifbare positive Ergebnisse für die Gesellschaft zu erzielen).

Eine offene und integrative Politikgestaltung wird meist als Mittel zur Verbesserung der Demokratieleistung gefördert – und zwar aus gutem Grund, da sie Transparenz, Rechenschaftspflicht und öffentliche Partizipation erhöht und zivilgesellschaftliche Kapazitäten schafft.

Eine offene und integrative Politikgestaltung kann jedoch noch viel mehr bewirken. Sie eröffnet **den staatlichen Stellen eine Möglichkeit**, durch die Arbeit mit Bürgerinnen und Bürgern, zivilgesellschaftlichen Organisationen (ZGO), Unternehmen und anderen Beteiligten konkrete Verbesserungen ihrer Politikergebnisse und der Qualität der öffentlichen Dienstleistungen zu erzielen und dadurch **ihre Politikleistung zu verbessern**.

In dem vorliegenden Bericht wird die offene und integrative Politikgestaltung in den OECD-Ländern auf der Grundlage von Umfrageantworten 25 nationaler Regierungen und 54 zivilgesellschaftlicher Organisationen aus 14 Ländern evaluiert. 14 detaillierte Länderfallstudien veranschaulichen die gegenwärtige Praxis, während kurze Meinungsbeiträge von 18 Vertretern aus Regierung und Zivilgesellschaft wertvolle Einblicke in die derzeitigen Herausforderungen bieten. Abschließend werden zehn „Leitsätze für eine offene und integrative Politikgestaltung“ zur Verbesserung der künftigen Praxis dargelegt.

Eine offene und integrative Politikgestaltung trägt zur Verbesserung der öffentlichen Politik und Dienstleistungserbringung bei

Eine offene und integrative Politikgestaltung ist transparent, zugänglich und geht auf die Bedürfnisse möglichst breiter Bevölkerungsschichten ein. **Offen** bedeutet, den Bürgerinnen und Bürgern

Informationen zur Verfügung zu stellen und den politischen Entscheidungsprozess zugänglich zu gestalten und an den Bedürfnissen der Bürger auszurichten. **Integrativ** bedeutet, ein möglichst breites Spektrum an Stimmen aus der Bevölkerung in den politischen Entscheidungsprozess einzubeziehen. Damit sich Erfolge einstellen können, müssen diese Elemente in jeder Phase der Ausgestaltung und Umsetzung öffentlicher Maßnahmen und Dienstleistungen zum Tragen kommen.

Die Erfahrungen der OECD-Mitgliedsländer deuten darauf hin, dass eine offene und integrative Politikgestaltung die Politikleistung verbessern kann, indem sie die staatlichen Stellen im Hinblick auf folgende Punkte unterstützt:

- Entwicklung eines besseren Verständnisses für die sich verändernden Bedürfnisse der Menschen, Reaktion auf die wachsende gesellschaftliche Vielfalt und Behebung von Ungleichheiten in Bezug auf die Mitsprache bei und den Zugang zu politischen Entscheidungsprozessen und öffentlichen Dienstleistungen;
- wirksame Nutzung von Informationen, Ideen und Ressourcen von Unternehmen, ZGO sowie Bürgerinnen und Bürgern als Antriebskräfte der Innovation, um komplexe Herausforderungen für die staatliche Politik zu bewältigen und die Qualität der öffentlichen Dienstleistungen zu verbessern;
- Senkung der Kosten und Verbesserung der Politikergebnisse durch die Mobilisierung der Menschen in Politikbereichen, in denen der Erfolg entscheidend von Verhaltensänderungen jedes Einzelnen abhängt (z.B. Volksgesundheit, Klimawandel);
- Reduzierung des Verwaltungsaufwands, der Kosten der Erfüllung von Auflagen sowie des Risikos von Konflikten bzw. Verzögerungen bei der Umsetzung von Politikmaßnahmen und der Erbringung von Dienstleistungen.

Von der offenen zur integrativen Politikgestaltung

Offenheit ist eine notwendige, aber nicht hinreichende Voraussetzung, um eine integrative öffentliche Partizipation sicherzustellen. Die Integrativität des Prozesses ist sowohl aus Gründen der Wirksamkeit als auch der Chancengleichheit wichtig. Der **Wirksamkeit** deshalb, weil die eigentliche Bedeutung einer offeneren Politikgestaltung darin liegt, dass sie es ermöglicht, ein breiteres Spektrum von Meinungen (nicht nur die Ansichten der üblichen Akteure) einzuholen und in eine auf Fakten basierende Entscheidungsfindung einzubeziehen. Und der **Chancengleichheit** deshalb, weil die staatlichen Stellen in einer Demokratie bei der Definition des „öffentlichen Interesses“ besondere Anstrengungen unternehmen müssen, um auch diejenigen zu erreichen, die am wenigsten für die öffentliche Partizipation gerüstet sind (z.B. Neubürger, Jugendliche).

Zugegebenermaßen gibt es viele gute Gründe, die Menschen von der Mitwirkung an der Politikgestaltung und der Konzipierung und Erbringung öffentlicher Dienstleistungen abhalten. In diesem Zusammenhang lassen sich zwei große Gruppen unterscheiden:

- **erstens Personen, die „bereit, aber nicht in der Lage“ sind**, sich zu beteiligen; dies kann eine ganze Reihe von Gründen haben, etwa kulturelle oder sprachliche Barrieren, geografische Entfernung, Behinderung oder sozioökonomischer Status;
- **zweitens Personen, die „in der Lage, aber nicht bereit“ sind**, sich zu beteiligen, da sie sich entweder nicht sonderlich für Politik interessieren, keine Zeit haben oder den staatlichen Stellen nicht zutrauen, ihre Beiträge sinnvoll zu nutzen.

Um diejenigen einzubinden, die „bereit, aber nicht in der Lage“ sind, müssen die Regierungen Maßnahmen zum Abbau der Barrieren ergreifen (z.B. durch Bereitstellung von Informationen in mehreren Sprachen). Für diejenigen, die „in der Lage, aber nicht bereit“ sind, müssen die Regierungen die Mitwirkung attraktiver gestalten (z.B. durch Auswahl relevanter Themen und Schaffung vielfältiger Kommunikationskanäle, darunter persönliche Kontakte, Online-Beiträge oder mobile Optionen). Vor allem aber müssen die staatlichen Stellen sich darauf einrichten, „zu den Menschen gehen“ zu müssen, wenn sie diese einbeziehen möchten, anstatt darauf zu warten, dass die Menschen zu ihnen kommen.

Die OECD-Länder verzeichnen uneinheitliche Fortschritte

2001 veröffentlichte die OECD zehn Leitsätze für die Information, Konsultation und aktive Beteiligung der Bevölkerung bei der Politikgestaltung, die seitdem häufig zitiert und verwendet wurden. Sie decken folgende Bereiche ab: **Engagement, Rechte, Klarheit, Rechtzeitigkeit, Objektivität, Ressourcen, Koordinierung, Rechenschaftspflicht, Evaluierung** und **aktive zivilgesellschaftliche Mitwirkung** (OECD, 2001a). 2007 führte die OECD eine Umfrage unter Regierungsstellen durch, um zu erfahren, welche dieser Leitsätze sie am leichtesten anwenden konnten und welche sie vor die größten Herausforderungen stellten. Insgesamt gingen Antworten aus 23 OECD-Mitgliedsländern sowie von der Europäischen Kommission, aus Chile und aus Slowenien ein, und die Ergebnisse waren sehr aufschlussreich.

Rechte, aktive zivilgesellschaftliche Mitwirkung und Engagement sind gesichert ...

Die Mehrzahl (58%) der Befragten gab an, dass die größten Fortschritte in den vergangenen sechs Jahren bei der Sicherung von **Rechten** erzielt wurden. Tatsächlich verfügen heute alle 30 OECD-Länder (bis auf Luxemburg, wo gerade daran gearbeitet wird) über Gesetze, die das Recht auf Informationszugang gewährleisten. Die

zweitgrößten Fortschritte wurden im Bereich der **aktiven zivilgesellschaftlichen Mitwirkung** verzeichnet, der von über einem Drittel (38%) der Befragten angeführt wurde, gefolgt vom **Engagement**, das ein Viertel (25%) der Umfrageteilnehmer nannte.

... in Bezug auf Ressourcen, Rechtzeitigkeit und Evaluierung bestehen jedoch Unzulänglichkeiten

Bei der Beantwortung der Frage, welche Grundsätze sich am schwierigsten anwenden ließen, verwies nahezu die Hälfte der Befragten (45%) auf einen Mangel an **Ressourcen**, während mehr als ein Drittel (36%) **Zeitfaktoren** als größte Herausforderung empfand. Für nahezu ein Drittel (32%) stellte die **Evaluierung** die größte Schwierigkeit dar. Insgesamt scheint die Botschaft der staatlichen Stellen zu lauten: „Wir haben die Rechte gesichert, wir können auf aktive Bürgerinnen und Bürger zählen und wir engagieren uns dafür, sie in die Politikgestaltung einzubinden, in Bezug auf Ressourcen, Zeit und Evaluierung stehen wir jedoch vor Schwierigkeiten.“

Den Nutzen maximieren und die Kosten begrenzen ...

Maßnahmen zur Sicherung eines offenen und integrativen Politikgestaltungsprozesses erfordern Zeit, Anstrengungen und öffentliche Mittel. Die große Mehrheit der Befragten gab an, vor allem in **Kommunikation** zu investieren (z.B. Informationsinitiativen). Als zweiter Posten wurde **Wissen** genannt (z.B. Leitlinien, Handbücher). Weit abgeschlagen kamen gleichrangig an letzter Stelle Investitionen in greifbarere Ressourcen: **Personal** (z.B. Schulungsleiter) und **Geld** (z.B. Zuschüsse). Es besteht eindeutig eine große Lücke zwischen den heutigen, bescheidenen Investitionen in die „Sensibilisierung“ und dem, was nötig sein wird, um die Berufsstandards anzuheben und die systematische Einbeziehung sicherzustellen.

... und dabei die Risiken für die staatlichen Stellen verringern

Die staatlichen Stellen sind sich auch der Risiken bewusst, die eine offene und integrative Politikgestaltung birgt. So hielt es nahezu die Hälfte der Befragten (48%) für wahrscheinlich, dass dieser Prozess zu **Verzögerungen bei der Entscheidungsfindung** führt. Weitere Risiken werden in der Möglichkeit gesehen, dass Interessengruppen sich der **Verfahren bemächtigen** (39%), die **Bevölkerung über die Rolle der Politiker in diesem Prozess verunsichert** wird (35%), **höhere Verwaltungskosten** entstehen (30%), sich **Konflikte** zwischen den Beteiligten entwickeln (22%) und **Konsultationsmüdigkeit** (17%) aufkommt. Sehr wenige Befragte (4%) sahen das Risiko eines **Rückgangs des Vertrauens der Bürger** in die Regierung gegeben.

Schlechte Leistung birgt allerdings ihre eigenen Risiken. Projekte der offenen und integrativen Politikgestaltung sind zwar oft erfolgreich, können jedoch auch zu teuren Misserfolgen werden, wodurch öffentliche Mittel vergeudet werden und die Bereitschaft der

Bevölkerung zur Mitwirkung aufs Spiel gesetzt wird. Der beste Ausgangspunkt ist die Konzentration der knappen Ressourcen auf die Ausarbeitung sinnvoller Verfahren zur Einbeziehung der Bevölkerung, mit denen wirklich etwas bewirkt werden kann.

Die Regierungen müssen jetzt in die Verbesserung der Leistung investieren

Die Bedeutung einer offenen und integrativen Politikgestaltung wird in den OECD-Ländern heute allgemein anerkannt. Diesem Bekenntnis Taten folgen zu lassen, stellt allerdings nach wie vor eine Herausforderung dar. Die staatlichen Stellen müssen nun Folgendes gewährleisten:

- **Systematische Einbeziehung des öffentlichen Engagements in alle Bereiche zur Steigerung der Politikleistung.** Echte Investitionen sind erforderlich, um eine offene und integrative Politikgestaltung zum festen Bestandteil des „Kerngeschäfts“ der staatlichen Stellen zu machen, Kompetenzen bei den Staatsbediensteten aufzubauen und eine dem öffentlichen Engagement förderliche Politik- und Verwaltungskultur zu schaffen.
- **Entwicklung wirksamer Evaluierungsinstrumente.** Die Evaluierung der Qualität offener und integrativer Politikgestaltung und ihrer Auswirkungen stellt für die meisten Regierungen Neuland dar. Die Länder müssen ihre Anstrengungen bündeln, um geeignete Rahmen, Instrumente und Schulungsmodule für die Evaluierung zu entwickeln.
- **Multiplizierung der Wirkung der neuen Technologien und des partizipativen Web.** Blogs, Wikis und soziale Medien (auch als Web 2.0 bezeichnet) führen öffentliches Engagement nicht automatisch herbei. Die konzeptuellen Modelle, die dem partizipativen Web zu Grunde liegen (d.h. horizontal vs. vertikal, iterativ vs. sequentiell, offen vs. proprietär, multipel vs. binär), sind u.U. wirkungsvoller und weiter verbreitet als die Instrumente selbst.
- **Festlegung sinnvoller Grundsätze für die Praxis.** Eine standardisierte Vorgehensweise ist in diesem Zusammenhang keine Option. Um wirkungsvoll zu sein, muss eine offene und integrative Politikgestaltung in geeigneter Weise konzipiert und am jeweiligen Kontext des Landes, der Regierungsebene und des Politikgebiets ausgerichtet sein. Verlässliche Grundsätze können den Fachleuten indessen bei der Planung, Umsetzung und Evaluierung ihrer Initiativen als Richtschnur dienen.

Die Antworten der Regierungsstellen wie auch der ZGO haben bestätigt, dass die ursprünglichen Leitsätze aus dem Jahr 2001 nach wie vor ihre Gültigkeit haben. Gestützt auf die Ergebnisse der zwischen den OECD-Mitgliedsländern geführten Diskussionen wurden sie in dem vorliegenden Bericht um den neuen Grundsatz der „Integrativität“ ergänzt. Zugleich wurde der Grundsatz der „Objektivität“ anderen

Punkten untergeordnet und wurden die aktualisierten zehn „**Leitsätze für eine offene und integrative Politikgestaltung**“ als einheitliche Grundlage festgelegt, ausgehend von der die konkreten Vorgehensweisen an den Kontext des jeweiligen Landes angepasst werden können (vgl. Kasten 0.1).

Unabhängig von ihrer Ausgangssituation stehen die Regierungen aller Länder derzeit an einem Scheideweg. Zur erfolgreichen Bewältigung der Politikherausforderungen, die sich ihnen stellen, bedarf es einer Abkehr von den bisherigen Verfahrensweisen der Regierungsführung und Hinwendung zu einer breiteren Governance-Perspektive – zu einem Ansatz, der sowohl auf Offenheit als auch auf Integrativität aufbaut, um bessere Politikergebnisse und eine hohe Qualität der öffentlichen Dienstleistungen nicht nur *für* die Bürgerinnen und Bürger, sondern *mit* ihnen zu erreichen.

Kasten 0.1 LEITSÄTZE FÜR EINE OFFENE UND INTEGRATIVE POLITIKGESTALTUNG

Die OECD-Länder sind sich bewusst, dass eine offene und integrative Politikgestaltung die Rechenschaftspflicht der Regierungen erhöht, den Einfluss der Bürgerinnen und Bürger auf die Entscheidungen stärkt und zivilgesellschaftliche Kapazitäten aufbauen hilft. Gleichzeitig verbessert sich dadurch die Faktengrundlage für die Politikgestaltung, verringern sich die Kosten der Umsetzung und können breitere Netzwerke für Innovationen in der Politikgestaltung und der Erbringung von Dienstleistungen erschlossen werden.

Diese Leitsätze sollen die Regierungen bei der Stärkung offener und integrativer Prozesse der Politikgestaltung als Instrument zur Verbesserung der Politikleistung und der Dienstleistungserbringung unterstützen.

1. **Engagement:** Führungsstärke und ein entschlossenes Engagement für eine offene und integrative Politikgestaltung sind auf allen Ebenen nötig – bei Politikern, Führungskräften und Staatsbediensteten.

2. **Rechte:** Das Recht der Bürgerinnen und Bürger auf Zugang zu Informationen, Konsultation und öffentliche Partizipation in den Bereichen Politikgestaltung und Dienstleistungserbringung muss gesetzlich oder politisch fest verankert sein. Es muss klargestellt werden, welche Pflichten die staatlichen Stellen in Bezug auf Bürgeranfragen haben. Unabhängige Aufsichtsmechanismen sind für die Durchsetzung dieser Rechte von grundlegender Bedeutung.

3. **Klarheit:** Die Ziele – und die Grenzen – der Information, Konsultation und öffentlichen Partizipation sollten von Anfang an eindeutig festgelegt werden. Die Aufgaben und Verantwortlichkeiten aller Beteiligten müssen klar geregelt sein. Von den staatlichen Stellen bereitgestellte Informationen sollten vollständig, objektiv, verlässlich, relevant sowie leicht zu finden und zu verstehen sein.

4. **Rechtzeitigkeit:** Das öffentliche Engagement sollte im Politikprozess so früh wie möglich gewährleistet werden, um die Ausarbeitung einer breiteren Palette an Lösungen zu gestatten und die Chancen auf eine erfolgreiche Umsetzung zu steigern. Damit Konsultation und Partizipation ihre Wirkung entfalten können, muss genügend Zeit zur Verfügung stehen.

5. **Integrativität:** Alle Bürgerinnen und Bürger sollten bei Informationszugang, Konsultation und Partizipation gleiche Chancen haben und auf vielfältige Kanäle zurückgreifen können. Alle zumutbaren Anstrengungen sollten unternommen werden, um ein möglichst breites Bevölkerungsspektrum einzubeziehen.

6. **Ressourcen:** Um eine effektive Information, Konsultation und Partizipation der Öffentlichkeit zu gewährleisten, sind angemessene finanzielle, personelle und technische Ressourcen nötig. Staatsbedienstete müssen Zugang zu geeigneten Kompetenzen, Orientierungshilfen und Schulungsmaßnahmen haben und müssen sich auf eine Verwaltungskultur stützen können, in der ihnen sowohl herkömmliche als auch Online-Instrumente zur Verfügung stehen.

7. **Koordinierung:** Initiativen zur Information, Konsultation und Einbeziehung der Zivilgesellschaft sollten innerhalb der und zwischen den verschiedenen Regierungsebenen koordiniert werden, um eine kohärente Politik zu gewährleisten, Doppelarbeit zu vermeiden und dem Risiko der „Konsultationsmüdigkeit“ vorzubeugen. Koordinierungsbemühungen sollten kein Hindernis für Initiative und Innovation sein, sondern die Energie von Wissensnetzwerken und *Communities of Practice* innerhalb der Regierung und darüber hinaus wirksam nutzen.

8. **Rechenschaftspflicht:** Die staatlichen Stellen sind verpflichtet, die Mitwirkenden über die Verwendung der Beiträge zu informieren, die bei ihnen im Rahmen öffentlicher Konsultations- und Partizipationsprozesse eingegangen sind. Maßnahmen zur Sicherung einer offenen, transparenten und der externen Kontrolle zugänglichen Politikgestaltung können die Rechenschaftspflicht der Regierung erhöhen und das Vertrauen in sie festigen.

9. **Evaluierung:** Die staatlichen Stellen müssen ihre eigene Leistung evaluieren. Um dieser Aufgabe effektiv nachzukommen, sind Anstrengungen zum Aufbau der Nachfrage nach Evaluierung sowie der Kapazitäten, der Kultur und der Instrumente für die Evaluierung der öffentlichen Partizipation vonnöten.

10. **Aktive zivilgesellschaftliche Mitwirkung:** Eine dynamische Zivilgesellschaft kommt der Gesellschaft insgesamt zugute, und die staatlichen Stellen können dazu beitragen, indem sie den Informationszugang erleichtern, Anreize für die Partizipation schaffen, die Sensibilisierung der Bevölkerung erhöhen, ihre staatsbürgerliche Bildung und Kompetenzen stärken und den Kapazitätsaufbau in Organisationen der Zivilgesellschaft unterstützen. Die Regierungen müssen neue Wege erkunden, um Bürgerinnen und Bürger, ZGO und Unternehmen bei der Ausarbeitung von eigenständigen Lösungen zu unterstützen.

© OECD 2009

Übersetzung durch den Deutschen Übersetzungsdienst der OECD.

Die Wiedergabe dieser Zusammenfassung ist unter Angabe der Urheberrechte der OECD sowie des Titels der Originalausgabe gestattet.

Zusammenfassungen in Drittsprachen enthalten auszugsweise Übersetzungen von OECD-Publikationen, deren Originalfassungen in englischer und französischer Sprache veröffentlicht wurden.

Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop der OECD erhältlich unter Bookshop www.oecd.org/bookshop/

Wegen zusätzlicher Informationen wenden Sie sich bitte direkt an die OECD Rights and Translation Unit, Public Affairs and Communications Directorate unter: rights@oecd.org oder per Fax: +33 (0)1 45 24 99 30

OECD Rights and Translation unit (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
Paris, France

Besuchen Sie unsere Website www.oecd.org/rights/

