

Grünbuch

Offene Gesetzgebung

März 2015

#besserentscheiden

Dorotheergasse 7, 1010 Wien, Österreich

T: +43 1 522 9220, office@besserentscheiden.at, www.besserentscheiden.at

#besserentscheiden

Das vorliegende Grünbuch beschäftigt sich mit der Frage, wie politische Diskussionen auf eine breitere Basis gestellt werden können, um dadurch letztendlich bessere Entscheidungen zu erreichen. Es ist kollaborativ durch eine breite politische Diskussion zustande gekommen und soll nach der Veröffentlichung weitere Diskussionen und vor allem tatsächliche politische Veränderungen in Gang bringen.

Diese Initiative wurde von Menschen wie Ihnen gestartet. #besserentscheiden ist derzeit noch unser Projekt. Wir hoffen jedoch auf Ihre Unterstützung und Mitwirkung. Machen Sie #besserentscheiden bitte auch zu Ihrem Projekt. Mit Ihrer Mitarbeit wird diese Initiative ihre Ziele erreichen. Lesen und kommentieren Sie das Grünbuch. Setzen Sie die Ideen in Ihrem Umfeld um, entwickeln Sie das Konzept weiter und teilen Sie Ihre Erfahrungen. Danke für Ihr Interesse.

Die Initiatorinnen und Initiatoren, Teilnehmerinnen und Teilnehmer

Kurt Bayer, Ulrich Brand, Tim Bonnemann, Dieter Brosz, Bernhard Drumel, Caspar Einem, Tamara Ehs, Claus Faber, Friedhelm Frischenschlager, Wolfgang Gerstl, Erich Griessler, Robert Harm, Max Harnoncourt, Roman Huber, Gottfried Kneifel, Alev Korun, Andreas Kovar, Katharina Kucharowits, Karl Lengheimer, Josef Lentsch, Hannes Leo, Lukas Mandl, Gottfried Marckhgott, Gabriela Moser, Daniela Musiol, Fredy Müller, Philippe Narval, Heinrich Neisser, Franz Neunteufl, Claudine Nierth, Willi Nowak, Martina Pecher, Volker Plass, Michael Rosecker, Paul Rübiger, Johannes Schnizer, Ursula Seethaler, Michael Stampfer, Matthias Strolz, Dorothea Sturn, Milo Tesselaar und Stefan Zotti

Impressum:

Für den Inhalt verantwortlich: Andreas Kovar, Hannes Leo, Tamara Ehs, Bettina Fernsebner-Kokert, Ursula Seethaler

Kontaktinformation: #besserentscheiden, Dorotheergasse 7, A-1010 Wien,
T: +43 1 5229220-0, office@besserentscheiden.at

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassung	4
2. Einleitung.....	8
<i>Motivation.....</i>	<i>8</i>
<i>Vorgangsweise</i>	<i>11</i>
<i>Zielsetzungen.....</i>	<i>12</i>
3. Ergebnisse.....	13
<i>Konzept.....</i>	<i>13</i>
<i>Schlussfolgerungen.....</i>	<i>14</i>
<i>Nutzen</i>	<i>16</i>
4. Empfehlungen für eine offene Gesetzgebung	17
5. Offenlegung und Transparenz.....	23

1. Zusammenfassung

Eine für alle Bürger_innen vom Start weg einsehbare und nachvollziehbare Gesetzgebung würde unsere Demokratie stärken. Die Ergänzung der repräsentativen Demokratie und direkt-demokratischer Instrumente durch eine breite öffentliche Erörterung politischer Themen würde die politische Kultur Österreichs verändern und bereichern. Sie würde dem Wunsch vieler Bürger_innen gerecht werden, sich auch außerhalb von Wahlen und Parteien verstärkt – vor allem zu konkreten Fragen – politisch engagieren zu können. Ein breiter Diskurs und eine transparente Gesetzgebung liegen aber nicht nur im Interesse engagierter Bürgerinnen und Bürger. Auch Entscheidungsträger_innen in der Regierung würden davon profitieren. Eine Politik die nachvollziehbar und auf Basis sachlicher Diskussionen entscheidet, erhielte mehr Zustimmung.

Die Verantwortung, ob die Meinungsbildung bei Gesetzen transparent und sachlich vor sich geht, liegt in Österreich primär bei den Mitgliedern der Bundesregierung. Der Nationalrat und auch der Bundesrat könnten aber eine offene Gesetzgebung einfordern, sich selbst mit ausreichenden Ressourcen versorgen und die Meinungsbildung selbst in die Hand zu nehmen. Das Interessante an den entsprechenden Vorschlägen ist, dass es dazu in vielen Fällen keiner neuen gesetzlichen Regelungen bedarf. Es braucht aber die Erkenntnis, dass im Rahmen der bereits bestehenden politischen Verfahren neue Arbeitsweisen möglich sind und konkrete Schritte die eingeübten Verhaltensweisen ändern können. Das betrifft im Übrigen auch die Oppositionsparteien und die Zivilgesellschaft. Auch sie haben Handlungsspielräume für eine dialogorientierte Demokratie, die zu wenig genutzt werden. Letztendlich haben es auch die traditionellen Medienunternehmen und Unternehmer_innen im Bereich neuer Medien in der Hand, den politischen Dialog zu fördern.

Im nun vorliegenden Grünbuch haben die Initiator_innen und Teilnehmer_innen von #besserentscheiden gemeinsam Vorschläge erarbeitet, wie eine dialogorientierte Demokratie umgesetzt werden könnte (siehe Abbildung und Tabelle). Dazu zählen insbesondere:

- Grünbücher: Analog zur EU-Kommission könnten die Mitglieder der österreichischen Bundesregierung, aber auch Ausschüsse des Nationalrats und des Bundesrates Problembeschreibungen und Lösungsansätze als Grünbücher vorlegen und dazu

öffentliche Konsultationsverfahren durchführen. Die Ergebnisse könnten in politischen Strategien und Weißbüchern zusammengefasst werden.

- Vorhabensberichte der Bundesregierung: Die Bundesregierung könnte das Parlament und die Öffentlichkeit regelmäßig über geplante Vorhaben unterrichten und so den Arbeitsrahmen abstecken. Derzeit können die Regierungsmitglieder jederzeit ein Thema aufgreifen, ohne die Überlegungen der Abgeordneten rechtzeitig einzubeziehen. Selbst die Parlamentsklubs der Regierungsparteien werden zunehmend erst sehr spät in die Gesetzgebung eingebunden. Vorhabensberichte würden die einzelnen Abgeordneten in ihrer Souveränität stärken und sie in ihrer Entscheidungsfindung unterstützen.

Im Grünbuch werden konkrete Optionen für eine offene Gesetzgebung vorgestellt. Da der Gestaltungsspielraum im Laufe der Entscheidungsfindung abnimmt, würden Bürgerinnen und Bürgern, Abgeordnete und Journalisten vor allem von Veränderungen in den ersten Phasen der Gesetzgebung profitieren.

Inhalte und Zielsetzung	Optionen für neue dialogorientierte Schritte
Initiativphase	
Politischer Anstoß seitens Volk, Parlament oder Ministerium: Öffentliche Diskussion der Problematik und unterschiedlicher Optionen	Vorhabensberichte, Jahresplanungen
	Prälegislative Beratungen
	Zukunftsausschüsse
	Vorlage von Berichten (Grünbüchern), Konsultationen
	Vorlage seitens Bürgerinitiativen
Ausarbeitungsphase	
Konzeption eines politischen und rechtlichen Lösungswegs: Diskussion einer politischen Strategie als Grundlage für einen Gesetzesentwurf	Veröffentlichung von Strategien der Bundesregierung Veröffentlichung der Entscheidungsgrundlagen
Überprüfungsphase	
Prüfung und Diskussion eines konkreten Gesetzesentwurfs (Ministerialentwurfs, Initiativantrags oder Volksinitiative): Faktenbasierte Prüfung, Rechtsfolgenabschätzung und Begutachtungsverfahren	Gesetzesprüfungsverfahren
	Prüfung von Initiativanträgen
	Weiterentwickelte öffentliche Begutachtungsverfahren
	Veröffentlichung aller Stellungnahmen und Prüfergebnisse
Verhandlungsphase	
Finale politische Verhandlungen: Verhandlungen und Beschlussfassung in Nationalrat und im Bundesrat	Öffentliche Ausschussverhandlungen
	Ausschussberichte mit Informationsgehalt
	Verhandlungen unter Beiziehung der Vertreter_Innen der Volksinitiative
Nachentscheidungsphase	
Administrative Umsetzung, Kontrolle der Wirkungen	Öffentlich zugängliche Evaluierungsberichte

- Arbeitsprogramm des Nationalrats: Die Mandatare der Regierungs- und Oppositionsparteien könnte sich selbst ein Arbeitsprogramm geben und so zu einem Fahrplan für die Diskussion anstehender politischer Fragen kommen.
- Zukunftsausschuss: Parlamentarische Zukunftsausschüsse etwa nach dem Vorbild Finnlands könnten als zukunftsgerichtete Think Tanks fungieren. National- und Bundesrat würden so zu einer selbstbestimmten vorwärts gerichteten Arbeitsweise kommen. Die Politik könnte Gegenstände bereits zu einem Zeitpunkt verhandeln, zu dem noch ausreichend Handlungsspielraum besteht, auch Richtungsentscheidungen zu diskutieren.
- Online Tools: Mit neuen Medien und Online-Diskussionsforen können breite öffentliche Konsultationen durchführen werden. Geeignete Instrumente und Erfahrungen mit der erfolgreichen Anwendung in politischen Diskussionen stehen jetzt zur Verfügung. Wesentlich ist, dass diese Formen benutzerfreundlich sind, niedrige Zugangsschwellen haben und durch weniger technische Formen der Beteiligung ergänzt werden.

Letztendlich verfolgt das Projekt #besserentscheiden einen Leitgedanken: Mündige Bürger_innen, souveräne Abgeordnete und unabhängige Journalist_innen müssen ein Recht auf die Informationen haben, die sie benötigen, um sich selbstständig eine Meinung bilden zu können. In einem von Beginn an transparenten Gesetzgebungsprozess, bei dem zu jedem Zeitpunkt nachvollziehbar sein muss, wer Ideen und Vorschläge eingebracht hat, können alle Beteiligten dazu beitragen, dass wir gemeinsam zu geeigneten politischen Lösungen kommen.

Zusammenfassung der Empfehlungen: Folgende Veränderungen und deliberative Elemente wurden für den Gesetzgebungsprozess vorgeschlagen

1. Verankerung eines verfassungsrechtlich garantierten Informations- und Konsultationsrechts
2. Vorlage und Veröffentlichung von Vorhabensberichten und Jahresprogrammen der Bundesregierung an den Nationalrat und den Bundesrat
3. Politische Jahresplanungen und Arbeitsprogramme des Nationalrats
4. Änderungen des formalen Verfahrens mit den drei Lesungen. Erstellung und Beschluss von Zielsetzungen des Nationalrats für zu erarbeitende Regelungen, schon im Vorfeld der Erarbeitung
5. Einrichtung von Zukunftsausschüssen im National- und im Bundesrat mit öffentlichen Ausschussverhandlungen und Expert_innen-Hearings.

6. Der Bundesrat soll zu einer zweiten Kammer des Parlaments weiter entwickelt werden, die einerseits den öffentlichen politischen Diskurs stärkt und zudem die kompetenzübergreifende Zusammenarbeit zwischen den Ländern, der nationalen Gesetzgebung und der Europäischen Ebene systematisch unterstützt.
7. Öffentliche Vorlage von Berichten (Grünbüchern) eines zu schaffenden parlamentarischen Zukunftsausschusses, der parlamentarischen Enqueten oder Enquete-Kommissionen
8. Öffentliche Vorlage von Grünbüchern der Bundesregierung
9. Vorlage von Gesetzesinitiativen seitens Bürgerinitiativen (qualifiziertes Volksbegehren)
10. Öffentliche Konsultationen zu Berichten (Grünbüchern)
11. Verhaltensrichtlinien für die Beteiligung an Konsultationen
12. Veröffentlichung von Strategien der Bundesregierung und dazu Debatten im National- und Bundesrat
13. Veröffentlichung aller Entscheidungsgrundlagen, die den Strategien der Bundesregierung zugrunde liegen (Studien, Positionspapiere von Interessenvertreter_innen)
14. Debriefings für Abgeordnete zum Nationalrat und Bundesräte nach jeder Ratssitzung, unter Hinzuziehung von Mitgliedern des Europäischen Parlaments
15. Weiterentwickelte wissenschaftlich fundierte Gesetzesprüfungsverfahren (verfassungsrechtliche Prüfungen, Rechtsfolgenabschätzung hinsichtlich Kosten, Verwaltungsaufwand, Umsetzungsaufwand in rechtlicher, demokratiepolitischer, finanzieller, sozialer, ökologischer Hinsicht)
16. Veröffentlichung aller Stellungnahmen und Prüfergebnisse
17. Schaffung einer öffentlich zugänglichen neutralen Online-Informationsplattform und elektronischer Datenräume zur Veröffentlichung von Dokumenten, Studien, Stellungnahmen
18. Wissenschaftliche Ressourcen, die Abgeordnete in Anspruch nehmen können, um eigene parlamentarische Initiativanträge zu prüfen
19. Technische Infrastruktur, die von Abgeordneten und Ausschüssen genutzt werden kann, um für Anträge öffentliche Konsultationen durchführen zu können
20. Weiterentwickelte öffentliche Begutachtungsverfahren, deren Umfang sich u.a. an der Zahl der Betroffenen, der Komplexität der Materie und der Schwierigkeit der Entscheidungsfindung orientiert
21. In der Regel Zulassung der Öffentlichkeit zu den parlamentarischen Ausschussverhandlungen

22. Ausschussberichte mit Informationsgehalt in allgemein verständlicher Sprache
23. Verhandlungen unter Beiziehung der Vertreter_innen der Volksinitiative im Fall eines qualifiziert unterstützten Volksbegehrens
24. Öffentlich zugängliche Berichte über die Evaluierung von Gesetzen
25. Schaffung einer qualitätsorientierten Medienförderung

2. Einleitung

Motivation

In Österreich ist eine Politik des öffentlichen Argumentierens, Debattierens und Gehörtwerdens noch wenig ausgeprägt. Symptomatisch ist, dass Deliberation auch von Vertreter_innen der Politik und der Medien bisher kaum diskutiert wurde. Das ist umso erstaunlicher, als Deliberation international bereits seit rund zwanzig Jahren thematisiert wird. Der Begriff Deliberation bezeichnet eine stärker dialogorientierte Demokratie. Bei der Klärung politischer Fragen wird dabei auf einen offenen und sachlichen Diskurs gesetzt, von dem prinzipiell niemand ausgeschlossen werden darf. Im Zuge der Diskussion sollen Argumente ausgetauscht werden und die Beteiligten sollen auf diesem Weg voneinander lernen (Deliberation). In der Regel sind so zustande gekommene Entscheidungen besser sachlich fundiert und stoßen auf breiteres Verständnis.

Obwohl Demokratie immer ein Zusammenwirken repräsentativer, direktdemokratischer und deliberativer Elemente bedeutet, steht die Diskussion über Modelle einer stärker dialogorientierten Demokratie hierzulande also noch am Anfang. Bürger_innen fordern jedoch zunehmend, stärker in politische Entscheidungen einbezogen zu werden, was auf unterschiedlichen politischen Ebenen auch immer häufiger der Fall ist. Die Ergebnisse, die dabei erzielt wurden, sind ermutigend. Ein weiterer Wandel in Richtung dialogorientierte Demokratie wird dennoch Zeit brauchen. Die Etablierung einer neuen politischen Kultur erfordert nämlich, dass die einzelnen Akteur_innen umdenken und neue politische Verhaltensweisen entwickeln.

Im österreichischen Gesetzgebungsprozess werden die Abgeordneten der Regierungsparteien, der Opposition und erst recht die Bürger_innen in der Regel zu einem sehr späten Zeitpunkt einbezogen. Erst in der Begutachtungsphase, wenn bereits die wesentlichen Festlegungen vorgenommen wurden, können sie sich einbringen und werden auch dann mit Informationen kurz gehalten. Dadurch wird ihre Einflussmöglichkeit über Gebühr beschränkt. Die Zeit scheint daher reif, auch in Österreich über politischen Diskurs, neue Arbeitsweisen und partizipative Verfahren zu diskutieren.

In anderen Ländern und auf europäischer Ebene werden Gesetze und Verordnungen bereits unter Einbindung der Bürger_innen entwickelt. In manchen Staaten wird derzeit eine entsprechende Weiterentwicklung der Gesetzgebungsverfahren diskutiert.

- In Dänemark wurde die Parlamentsreform 2006 intensiv mit Vertreter_innen der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft diskutiert.
- Vor allem in den skandinavischen, aber auch in den Parlamenten der baltischen Staaten ist es mittlerweile üblich, Bürger_innen und zivilgesellschaftliche Organisationen während der Ausschussberatungen über Gesetzentwürfe zu konsultieren. Im dänischen Folketing geschieht dies etwa durch offene Konsultationen rund 150 Mal pro Jahr.
- Auch in die Nachentscheidphase werden die Bürger_innen in den skandinavischen Ländern stärker eingebunden als in Österreich. So wird in Dänemark seit 1999 jährlich ein Gesetz aus dem Zuständigkeitsbereich jedes Ministeriums drei Jahre nach dessen Inkrafttreten unter Einbindung von Verwaltung, Gerichten, Interessenvertretungen und Bürgern evaluiert.
- Die EU-Kommission informiert systematisch durch Vorhabensberichte an das Europäische Parlament und durch Grünbücher, zu denen Bürger_innen Stellung nehmen können. Mit der Transparenzinitiative und dem Lissabon-Prozess wurden weitere Schritte in Richtung Stärkung der Bürger_innen und der Parlamente gesetzt.
- Den direktdemokratischen Entscheidungen in der Schweiz gehen mehrjährige politische Diskussionen voraus, die öffentlich und medial geführt werden.
- Das Landesmediengesetz in Nordrheinwestfalen wurde mittels Online-Konsultation novelliert.

- Über das Policing-Act-Wiki wurde das neuseeländische Polizeigesetz für die Öffentlichkeit auf einer Plattform im Wikipedia-Format geöffnet. Dadurch konnte es gemeinschaftlich erarbeitet und überarbeitet werden.
- In Island haben Bürger_innen an der neuen, noch auf Inkraftsetzung wartenden, Verfassung mitgeschrieben. Dazu waren aus dem Bevölkerungsregister nach dem Zufallsprinzip 1000 Personen ausgewählt worden. Von diesen erklärten sich einige Hundert zu einer Kandidatur bereit. In einer allgemeinen Wahl wurden dann die 25 Kandidaten mit den meisten Stimmen in den Verfassungsrat geschickt. Alle waren aufgefordert, sich mit Vorschlägen, Kommentaren und über soziale Medien an der Diskussion zu beteiligen.

In Österreich beschränkt sich die Beteiligung jedoch nach wie vor meist auf direkt-demokratische Verfahren wie Volksbefragungen oder Volksabstimmungen; hier kommt entweder ein bereits beschlossener Text zur Abstimmung oder es werden politische Entscheidungen ohne ausreichende Information und Diskurs abgefragt. Doch Demokratie bedeutet nicht bloß das Abnicken eines fertigen Gesetzes, sondern bereits die Einbindung in den Gesetzwerdungsprozess. Es geht nicht nur um Abstimmung, sondern um Mitbestimmung. Es gilt – wie es einzelne, meist regionale Projekte bereits verwirklichen – die interessierte Öffentlichkeit von Beginn an einzubinden, sodass diese ihr Wissen und ihre Vorschläge beisteuert und Teil des Prozesses sein kann. Es geht also um Input-Legitimation.

Neben der direkten und der repräsentativen Demokratie wird die dritte Säule, die deliberative Demokratie, derzeit also weitgehend ausgeblendet. Das wäre weniger problematisch, wenn die Bürger_innen mit den aktuellen Arbeitsweisen der Politik und ihren Ergebnissen zufrieden wären und die politische Akzeptanz hoch wäre (Stichwort Politikverdrossenheit).

Auch wenn Defizite in der politischen und medialen Diskussion stets bestimmten Personen angelastet werden, müssen wir doch feststellen, dass die politischen Arbeitsweisen, also die Strukturen, wie Entscheidungen zustande kommen, das eigentliche Problem darstellen. Diese sind ungeeignet, zeitgerecht zu guten und akzeptierten Entscheidungen zu kommen.

Angesichts dieser strukturellen Probleme könnte man entgegen der landläufigen Sichtweise den handelnden Politiker_innen und ihren Mitarbeiter_innen sogar Anerkennung zollen, dass trotzdem passable Lösungen zustande kommen.

Die generelle Zielsetzung von #besserentscheiden ist daher, bei den Prozessen der Meinungsbildung und Entscheidungsfindung anzusetzen und Vorschläge zu erarbeiten, wie die Struktur der Gesetzgebung verbessert werden könnte.

Neue Formen der Transparenz und Partizipation sollen die Bürger_innen von vornherein auf allen Stufen in die Entwicklung, Formulierung, Implementierung und Evaluierung von Politiken einbeziehen. Dadurch würden neue Möglichkeiten entstehen, über politische Defizite sachlich zu diskutieren, die Kompetenz der Beteiligten zu heben und dem Stillstand bei vielen politischen Baustellen entgegenzuwirken. Darüber hinaus würde das Parlament im Verbund mit den Bürger_innen eine Stärkung erfahren.

Vorgangsweise

Mit dem Projekt #besserentscheiden wurde nach einer Reihe von Gesprächen zum Thema Governance der Diskurs über dialogorientierte Demokratie gestartet. Ein Kreis von rund 20 Initiator_innen hat in einem kollektiven Brainstorming unter 60 politisch erfahrenen Personen – Vertreter_innen aus der Zivilgesellschaft, der Wirtschaft und der Wissenschaft und aktiven Politiker_innen – in einer Online-Diskussion und bei Gesprächsrunden Vorschläge für ein Grünbuch erarbeitet. Die eingebrachten Vorschläge konzentrieren sich auf die österreichische Gesetzgebung auf Bundesebene und die Entwicklung bundespolitischer Strategien.

Das verwendete Online-Instrument discuto.io ermöglichte es den Teilnehmer_innen zu kommentieren und zu bewerten. Mithilfe dieses Tools war zu erkennen, welche Punkte intensiv diskutiert wurden, bei welchen Punkten die Meinungen konvergent waren oder auseinander gingen. Mit diesem offenen Ansatz sollte demonstriert werden, wie ein zivilgesellschaftlich organisiertes Projekt funktionieren kann. Gleichzeitig sollte durch die Zusammenarbeit zwischen aktiven Politiker_innen und anderen Expert_innen die Wahrscheinlichkeit einer Umsetzung steigen. In diesem offenen kollektiven Ansatz war jede und jeder gefordert, selbst etwas zur Verbesserung politischer Entscheidungen beizutragen und einen neuen Weg der Zusammenarbeit auszuprobieren.

Der erarbeitete Entwurf wurde im Anschluss neuerlich online öffentlich zur Diskussion gestellt. Letztendlich haben sich rund 100 Personen an der Erarbeitung des vorliegenden Papiers beteiligt.

Zielsetzungen

Der Titel des Projekts #besserentscheiden beschreibt die Intention. Das erste Ziel sind besser informierte Bürger_innen, besser informierte Abgeordnete und offene Diskussionen. Nach Meinung der Initiator_innen kann der Weg über einen offenen politischen Diskurs zu zielgenaueren politischen Entscheidungen führen, die in einem fairen und korrekten Gesetzgebungsverfahren entstanden sind. Die Einbindung der Öffentlichkeit und Mitwirkungsrechte würden die Legitimation und Akzeptanz der Entscheidungen stärken.

Die Initiator_innen eint dabei folgender Zugang:

- Eine aufgeklärte Gesellschaft braucht mündige Bürger_innen. Jede und jeder muss adäquaten Zugang zu Informationen haben, um sich eine Meinung bilden zu können. So sind Teilhabe und Mitentscheidung möglich.
- Demokratie braucht ein starkes Parlament. Daher muss jedes Mitglied des Parlaments über einen umfassenden Einblick in die Gesetzgebung und über fundierte eigenständige Entscheidungsgrundlagen verfügen.
- Alle Beteiligten des Gesetzgebungsprozesses, also auch die Bürger_innen, müssen Einblick haben, wie Entscheidungen zustande gekommen sind und wer Ideen und Vorschläge eingebracht hat. Dafür braucht es eine Offenlegung und Dokumentation aller Schritte der Entscheidungsfindung.
- Für die Bürger_innen muss die Möglichkeit geschaffen werden, die Qualifikation der zur Wahl Stehenden beurteilen zu können. Ähnlich wie auf EU-Ebene solle es auch bei den Personalentscheidungen – etwa für Regierungsmitglieder – Hearings geben.
- Um die anstehenden gesellschaftlichen Herausforderungen zu bewältigen, werden wir die inhaltliche Mitarbeit vieler Menschen brauchen. Erfolgreiche Politik braucht auch mehr geistige Ressourcen.

3. Ergebnisse

Konzept

Der deliberative Ansatz basiert auf folgender Überlegung: Wenn mehr Menschen ihre Ideen und Expertise einbringen, sinkt das Risiko, dass schlechte Entscheidungen getroffen werden. Das Ziel muss daher sein, die Bürger_innen in zunehmendem Maß an politischen Prozessen zu beteiligen. Deshalb bedeutet ein Mehr an demokratischer Beteiligung auch, die bestmögliche Lösung zu finden und dadurch eine höhere Qualität der Gesetze.

In der Managementtheorie bedeutet „Interaktive Wertschöpfung“ die Einbindung von Kund_innen und externen Akteur_innen in den Innovations-, Entwicklungs- und Produktionsprozess. In Politik und Verwaltung kann ein kooperativer sozialer Austausch mit den Bürger_innen ebenso stattfinden. Wenn die Innovationsprozesse in Politik oder Verwaltung durch Einbeziehung der Bürger_innen geöffnet werden, wird das Innovationspotential gezielt erhöht. Die breite Öffentlichkeit kann so eine Quelle für gesteigerte Innovationskraft darstellen.

In gemeinschaftlichen öffentlichen Prozessen können Regelwerke, Programme, politische Forderungen von den Betroffenen mitgestaltet und -verfasst werden. Die Akzeptanz von politischem und verwaltungstechnischem Handeln könnte damit ebenso gesteigert werden wie die politische Kompetenz der Beteiligten.

Dazu müssen Wege gefunden werden, die breit gefächerten Interessen möglichst vieler Bevölkerungsgruppen einzubeziehen. Bei der Mitgestaltung und Beteiligung muss darauf geachtet werden, sozialen Ungleichheiten entgegen zu steuern. Da sich ökonomisch und bildungspolitisch benachteiligte Menschen stärker von Institutionen abwenden und real höhere Zugangsschwellen vorfinden oder bereits verinnerlicht haben, müssen Vorkehrungen getroffen werden, damit die neuen Wege der Transparenz und Partizipation nicht durch die Hintertür zum endgültigen Ausschluss dieser Gruppen führen. Vielmehr müssen die bestehenden politischen und gesetzgeberischen Strukturen derart verändert werden, dass jede_r Bürger_in Einflussmöglichkeiten auf den politischen Diskurs hat.

Eine kommunikative Bürgerdemokratie ermöglicht es Menschen, weit gehend unabhängig von ihrer Herkunft, ihrer Bildung und ihrem sozialen Status an der Gestaltung des

gesellschaftlichen Lebens aktiv mitzuwirken. Sie fördert also eine umfassende Kommunikation zwischen Bürger_innen untereinander sowie mit staatlichen Institutionen. Es sollte aber bedacht werden, dass in der Kommunikation neben einem rationalen Diskurs auch Intuition und Emotionen eine Rolle spielen werden.

In einem ersten Schritt könnte im Rahmen eines niedrighschwelligen Forschungs- bzw. Innovationsprojekts eruiert werden, wie ein politisches System aussehen müsste, bei dem die Bürger_innen befähigt werden, sich zu beteiligen und einen Sinn darin sehen, sich zu engagieren. Dieses Forschungsprojekt soll aber nicht auf wissenschaftliche Institutionen beschränkt sein, sondern vor allem die breite Öffentlichkeit ansprechen und einladen, mitzumachen und sich einzubringen.

Schlussfolgerungen

Das Ergebnis des kollektiven Brainstormings sind folgende Schlussfolgerungen für eine offene Gesetzgebung:

- **Einsehbarkeit:** Von Beginn an, von der politischen Initiative über den gesamten Prozess der Meinungsbildung und der politischen Verhandlungen bis zur Beschlussfassung und darüber hinaus bis zur Umsetzung dieses Beschlusses, soll der Ablauf transparent und partizipativ gestaltet sein. Dazu sollen Informationen in allgemein verständlicher Form und Sprache veröffentlicht werden. Mit diesem Offenhalten des Prozesses soll eine „Mitmach-Transparenz“ gewährleistet und im besten Fall zur Partizipation angeregt werden. Damit ist gemeint, dass jede und jeder zu jedem Zeitpunkt in die Prozesse einsteigen, sich einen Überblick verschaffen und ihre / seine Stimme einbringen kann.
- **Nachvollziehbarkeit:** Durch geeignete Dokumentationen der Entscheidungsgrundlagen, der politischen Konzepte, der zugrundeliegenden Studien, Expertisen und des Inputs von Interessenvertreter_innen soll die Entscheidungsfindung für alle nachvollziehbar sein. Damit soll transparent werden, wer welche Informationen zu welchem Zeitpunkt in die Diskussion eingebracht hat. Dafür braucht es Regeln für die Offenlegung von Dokumenten und für die Konsultationen.
- **Meinungsbildung:** Der Austausch von Argumenten soll alle Beteiligten in die Lage versetzen, ihre Meinung einzubringen, von den Argumenten anderer zu lernen und neue Ideen zu entwickeln. Durch den Zugang zu diesen Informationen und durch die aktive

Beteiligung sollen alle gewählten Entscheidungsträger_innen in der Politik und alle Bürger_innen die Möglichkeit erhalten, sich eine eigenständige Meinung zu bilden und diese zum Ausdruck zu bringen. Damit soll eine Grundlage geschaffen werden, politische Vorlagen eigenständig bewerten und kritisieren zu können, noch bevor sie Gesetz geworden sind.

- Wissensbasierte Entscheidungen: Offen diskutierte politische Prozesse ermöglichen es, verfügbares Wissen systematisch in Entscheidungsvorgänge einzubringen. Offene Prozesse und Konsultationsverfahren ermöglichen den Informationsaustausch mit Expert_innen aus Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft. Deren Engagement kann zur Versachlichung den Diskussionen beitragen.
- Fairness: Information ist der Schlüssel zu politischer Beteiligung. Ohne Wissen um die laufenden politischen Vorgänge ist man politisch machtlos. Der derzeit erforderliche Aufwand, um die politische Prozesse zu kennen und zu beobachten, ist für Bürger_innen viel zu hoch, um demokratischen Ansprüchen zu genügen. Auch deliberative Verfahren sind mit Aufwand verbunden, allerdings auch mit der Chance, mit der eigenen Meinung in den Entscheidungsprozess Eingang zu finden. Heute sind nur professionelle Interessenvertreter_innen und Lobbyist_innen in der Lage, den erforderlichen Informationsstand zu (er-)halten. Durch einsehbare, nachvollziehbare und partizipative Prozesse kann eine bessere Ausgewogenheit bei der Vertretung politischer Interessen erreicht werden.
- Compliance und Integrität: Für alle an der Diskussion Beteiligten müssen verbindliche Verhaltensrichtlinien vereinbart werden. Unternehmen, Verbände und NGOs müssen dazu beitragen, dass ihre Vertreter angehalten werden, diese Verhaltensrichtlinien einzuhalten.
- Vertraulichkeit und Datensicherheit: Ein Großteil der politischen Informationen wird allgemein öffentlich zugänglich sein können. Es kann keinen rechtlichen Grund geben, wenn nach Artikel 1 der Bundesverfassung alles Recht vom Volk ausgeht, Daten nur einer begrenzten und damit ausgewählten Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Darüber hinaus gibt es auch den Bedarf, etwa spezifische sicherheitspolitische Informationen vertraulich zu behandeln. In diesem Fall muss die Politik über technische Lösungen verfügen, um die Vertraulichkeit tatsächlich zu wahren. Dazu gibt es Instrumente (elektronische Datenräume) die derzeit von der Politik in Österreich noch nicht genutzt

werden. Insgesamt muss darauf geachtet werden, dass ein Gleichgewicht zwischen vollständiger Transparenz und schützenswerten Informationen hergestellt wird.

Nutzen

Eine auf diesem Ansatz aufgebaute Entscheidungsfindung und eine stärker dialogorientierte Gesetzgebung würden mehrfache Vorteile mit sich bringen:

- Ein offener und fairer Diskurs unter Gleichberechtigten erfordert von allen Akteuren, sachliche Argumente vorzubringen sowie stärker inhaltlich und weniger taktisch zu arbeiten. Ein versachlichter politischer Diskurs würde zu einer qualitativen Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen führen.
- Ziel ist es, dass politische Entscheidungen besser und zeitgerecht vorbereitet werden. Damit sind aber auch wesentliche machtpolitische Fragen verbunden. Die gewählten Abgeordneten werden gegenüber der Verwaltung und den Interessenvertretungen in ihrer Souveränität gestärkt, wenn sie von Anfang an Einblick in Entscheidungsprozesse haben und unabhängig über Ressourcen im Parlament wie z.B. einen wissenschaftlichen Dienst verfügen. Deliberation würde somit die repräsentative Demokratie stärken. Das freie Mandat, das die Abgeordneten eigentlich flexibel und kompromissfähig machen soll, ist derzeit realiter durch Regierungsvereinbarungen, das Wahlrecht und mangelnde Abbildung der innerparteilichen Diversität im Nationalrat an die Parteispitze gebunden.
- Gleichzeitig sollen Bürger_innen in direktdemokratische Entscheidungsverfahren differenzierte, verwertbare Informationen und fundierten Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung stehen. Durch geeignete Rahmenbedingungen soll den Gefahren der Konzentration von Informationsquellen und der Möglichkeit von gezielter Desinformation wirkungsvoll begegnet werden.
- In einer Demokratie ist es die Politik den Bürger_innen schuldig, sämtliche Informationen zur Verfügung zu stellen; denn jeder Zugang zu Information und jede Möglichkeit für Partizipation stärkt die demokratische Kompetenz.
- Auch ohne an der Diskussion selbst teilnehmen zu müssen, sollten alle vergleichbare Möglichkeiten haben, sich Einblick in politische Vorhaben zu verschaffen, informiert zu sein und die Prozesse zu verstehen beziehungsweise im Nachhinein nachzuvollziehen, wie

eine Entscheidung zustande gekommen ist. Wenn alle Phasen eines Entscheidungsprozesses einsehbar sind, ist auch erkennbar, wer sich in welcher Form am Zustandekommen des Ergebnisses beteiligt hat, wer nicht teilgenommen hat und auf wen Ideen zurückgehen.

- Da der Diskurs von allen politischen Akteuren (Bürger_innen, Parlament, Regierung etc.) ausgehen kann, erhalten Vertreter_innen der Zivilgesellschaft verstärkt die Möglichkeit für politisches Engagement. Eine verbesserte Chancengleichheit beim Zugang zu Informationen in allen Stadien der Meinungsbildung bringt mehr Gleichheit und damit mehr Fairness zwischen den einzelnen Interessenvertreter_innen.
- Für die Medien werden Entscheidungen ebenfalls leichter nachvollziehbar. Journalist_innen werden auch weiterhin als Vermittler_innen fungieren, denn auch die neu zugänglichen Inhalte müssen bewertet, aufbereitet und kommentiert werden.
- Grundsätzlich soll eine offene Gesetzgebung die Chance bieten, das Misstrauen, das die Bürger_innen den politischen Institutionen und den handelnden Personen aufgrund intransparenter und oft nicht nachvollziehbarer Entscheidungen entgegenbringen, zu mindern beziehungsweise im besten Fall andere und bessere Entscheidungen hervorzubringen, die größere Legitimation schaffen. Umgekehrt kann Verständnis für die Komplexität der manchmal langwierig wirkenden politischen Prozesse entstehen.
- Veränderungen im Verhältnis und in der Gewichtung zwischen deliberativer, direkter und repräsentativer Demokratie würden bewirken, dass alle Akteure ihr Verhalten ändern müssen und dies auch tun. Für Parlamentarismus, Regierungsarbeit, Interessenvertretung, Journalismus und zivilgesellschaftliches Engagement bringt das neue Austarieren der drei Säulen der Demokratie viele Herausforderungen, aber auch zahlreiche neue Möglichkeiten.

4. Empfehlungen für eine offene Gesetzgebung

Die stufenweise Entwicklung politischer Strategien und Normen sollte durch die Veröffentlichung von Mitteilungen, Grünbüchern, Weißbüchern, allen Entscheidungsgrundlagen, Entwürfen, eingegangenen Stellungnahmen dokumentiert werden und dadurch

nachvollziehbar sein. Der Entwicklungsprozess soll in den zuständigen parlamentarischen Ausschüssen begleitend diskutiert werden.

Auch in anderen europäischen Ländern werden derzeit die Gesetzgebungsprozesse reformiert. So hat Irland vor kurzem prälegislative Beratungen eingeführt. Die Regierung beziehungsweise einzelne Minister_innen werden verpflichtet, nicht erst die Regierungsvorlage, sondern bereits den Entwurf – etwa in Form eines Grünbuchs – an das Parlament zu übermitteln. Das Ziel ist, das Parlament und seine zuständigen Ausschüsse schon früh einzubinden. Zu diesem Zeitpunkt werden auch bereits Bürgerinitiativen, Interessenorganisationen etc. in den Prozess integriert.

Neben Änderungen in den formalen Abläufen, bei der Offenlegung von Informationen und neuen Möglichkeiten sich zu politischen Vorlagen wirkungsvoll zu äußern, braucht es eine grundsätzliche Änderung im Selbstverständnis der Bürger_innen, der Expert_innen, der Politiker_innen und der Journalist_innen. Es wird Zeit und das Engagement vieler brauchen, eine stärker dialogorientierte Demokratie zu schaffen. Durch punktuelle Maßnahmen kann die Entwicklung einer Kultur der politischen Mitbestimmung gefördert werden.

Folgende Vorschläge für ein geändertes, offenes Verfahren der Gesetzgebung wurden von den Teilnehmer_innen formuliert:

- Die Nationalratsabgeordneten sollen von der Bundesregierung regelmäßig über geplante Vorhaben informiert werden. Dazu fordert das Parlament die Bundesregierung auf, über die Aufnahme von Arbeiten an Gesetzesvorlagen, politischen Strategien und Programmen zu berichten. Die Abgeordneten fassen eine gemeinsame EntschlieÙung oder schaffen eine entsprechende gesetzliche Regelung, die die Information durch die Mitglieder der Bundesregierung über die Aufnahme von Arbeiten an neuen Gesetzesvorhaben, politischen Programmen und Strategien für verbindlich erklärt. Die Nachvollziehbarkeit muss auch für die nationale Umsetzung europäischer Richtlinien betreffend Zeitplan, Art und Weise der Umsetzung gelten. Entweder wird anlassbezogen berichtet oder die Bundesregierung präsentiert den Parlamentariern viertel- oder halbjährlich Vorhabensberichte, die zu ergänzen sind, sobald neue Arbeiten aufgenommen werden. Als mögliches Modell könnte die Jahresplanung der EU herangezogen werden: Die Kommission muss im Herbst (parallel zur Budgetplanung) ein Jahresprogramm vorlegen, das in Zusammenhang mit dem Budget verhandelt und vom Gesetzgeber beschlossen wird. In diesem sind detailliert die legislativen Vorgaben samt Indikation der „Stoßrichtung“ des Vorschlags

enthalten. Dem Gesetzgeber, aber auch Interessenvertreter_innen und der Zivilgesellschaft wird dadurch die Möglichkeit eingeräumt, sich frühzeitig in den Prozess einzubringen. Diese Prozesse müssten analog auch für den Bundesrat angepasst werden.

- Das Parlament selbst sollte – in Abstimmung mit Bundesregierung und Ministerien – eine politische Jahresplanung einführen. Derzeit kann jedes Thema zu jedem Zeitpunkt von den Ministerien ins Spiel gebracht werden, mit der Folge, dass die Abgeordneten in der Information stets hinterher hinken. Eine Jahresplanung könnte hier Abhilfe schaffen und nicht zuletzt Raum für mehr Diskussion und mehr Diskussionsteilnehmer_innen bieten. Als mögliches Modell könnte die Jahresplanung der EU herangezogen werden: Die Kommission muss im Herbst (parallel zur Budgetplanung) ein Jahresprogramm vorlegen, das in Zusammenhang mit dem Budget verhandelt und vom Gesetzgeber beschlossen wird. In diesem sind detailliert die legislativen Vorgaben samt Indikation der „Stoßrichtung“ des Vorschlags enthalten. Dem Gesetzgeber, aber auch Interessenvertreter_innen und der Zivilgesellschaft wird dadurch die Möglichkeit eingeräumt, sich frühzeitig in den Prozess einzubringen.
- Die Bundesregierung übermittelt dem Parlament regelmäßig Informationen über den Fortschritt sowie Unterlagen (Studien, Meinungsumfragen, Positionspapiere und Textvorschläge), die im Auftrag eines Ministeriums erstellt oder von Interessenvertreter_innen eingebracht werden.
- Der/die Bundesminister_in muss den zuständigen Ausschuss nach jeder Sitzung des zuständigen Rates auf EU-Ebene über die gesetzgebenden Entscheidungen und das eigene Abstimmungsverhalten informieren. Im Rahmen von regelmäßigen allgemeinen Aussprachen sollte der Ausschuss über anstehende gesetzgeberische Entscheidungen und den Stand der Verhandlungen informiert werden. Zudem sollten Mitglieder des Europäischen Parlaments, wenn möglich die zuständigen Berichterstatter, hinzugezogen werden. Das Parlament und die Öffentlichkeit müssen bei EU-Angelegenheiten laufend miteinbezogen werden. Es wäre sinnvoll, wenn regelmäßig Kommissare oder der Kommissionspräsident im Plenum des Nationalrates auftreten und die Absichten der Kommission erläutern würden. Die Regierung sollte die österreichische Position jeweils klar stellen. Das würde vermutlich sowohl die Bevölkerung, als auch die Abgeordneten wesentlich stärker für die europäischen Vorgänge interessieren.

- Doch auch für den Nationalrat gibt es Handlungsbedarf bei der Gewährleistung einer breiten Diskussion der politischen Initiativen, die von den Abgeordneten und ihren Klubs auf den Weg gebracht werden. Dazu würden Konsultationen zu Initiativanträgen oder Entschließungsanträgen zählen.
- Neben formellen Änderungen braucht es zu einer besseren Gesetzgebung auch Grundsätze, die über die Tagespolitik hinausreichen, sozusagen eine Art „Ethik der Gesetzgebung“. Solche wären insbesondere individuelle Freiheit (Zwänge nur in dem für die Gemeinschaft unerlässlichem Ausmaß), Ausgewogenheit (nicht nur im Sinn des rechtspositiven Gleichheitssatzes), ökonomische Verantwortlichkeit (d.h. nicht blinde Sparsamkeit, sondern Verantwortung für die abschätzbaren Folgekosten), ökologische Verantwortlichkeit (Nachhaltigkeit, Degrowth), Einfachheit (die von einem Gesetz betroffenen Bürger_innen müssen das Gesetz verstehen können, was derzeit oft nicht der Fall ist), Allgemeinheit (keine Anlassgesetze), Sorgfalt (ausreichender Diskussionsprozess) und nicht zuletzt soziale Gleichheit als Aspekt der Demokratie. Diese Grundsätze müssten dahingehend konkretisiert werden, dass an ihrer Einhaltung die politische Verantwortlichkeit der Parlamentarier_innen gemessen werden kann.
- Um Konsultationen und eine faktenbasierte Diskussion gewährleisten zu können, müssten den Nationalratsabgeordneten mehr Ressourcen für die wissenschaftliche Vorbereitung und Prüfung ihrer Anträge zur Verfügung stehen. Vor allem müssten Anträge und Entschließungsanträge detaillierter ausgearbeitet werden, um sachlich beurteilt und diskutiert werden zu können. So sind beispielsweise Entschließungsanträge im deutschen Bundestag viel konkreter. Dazu müssten den Abgeordneten, den Klubs und dem Parlament sowohl eine bessere technische Ausstattung als auch eine stärkere wissenschaftliche Unterstützung (wissenschaftlicher Dienst) zur Verfügung stehen. Denkbar wären etwa die Einrichtung eines „Demokratiebüros“, in dem parlamentarische Mitarbeiter_innen fallweise mit externen, unabhängigen Sachverständigen zusammenarbeiten, oder eine Einrichtung nach Art der deutschen *Stiftung Wissenschaft und Politik* und vor allem die stärkere Einbindung der Universitäten als immerhin öffentlich finanzierte Ressource.
- Das Parlament benötigt bessere Instrumente zur demokratischen Rechtsfolgenabschätzung. Es geht darum, den Regelungsinhalt nach Kriterien wie Kosten, Verwaltungsaufwand, Umsetzungsaufwand in rechtlicher, finanzieller, sozialer, ökologischer etc.

Hinsicht zu bewerten. Wichtige Bewertungsgrundlagen, die bisher kaum beachtet werden, sind: grundsätzliche demokratiepolitische Folgen eines Gesetzes, Wirkung auf die soziale und die Generationengerechtigkeit. Dazu könnte ein Gremium ähnlich dem Fiskalrat geschaffen werden, das eine erste Einschätzung liefert und fundierte Aussagen trifft. Auch die Einbindung externer Expert_innen wurde vorgeschlagen, um zu verhindern, dass die Gesetzesfolgenabschätzung zu einer formalistischen Pflichtübung wird. Im Hinblick auf evidenzbasierte Politik könnten bei dafür geeigneten Gesetzesmaterien randomisierte kontrollierte Studien in Bezug auf die generelle Gesetzgebung von Nutzen sein. Die britische Regierung und das deutsche Bundeskanzleramt haben interdisziplinäre Teams eingerichtet, die sich evidenzbasiert mit verhaltensökonomischen Aspekten von Gesetzgebung beschäftigen.

- Ebenso sollte eine Evaluierung von Gesetzen verankert werden. Aufgrund geänderter Rahmenbedingungen und Grundlagen kann sich ein anderer Regelungsbedarf ergeben beziehungsweise können Gesetze unerwartete Folgewirkungen haben. Es muss die Frage gestellt werden, ob viele Gesetze nicht nach einer gewissen Anzahl von Jahren ein fixes „Ablaufdatum“ haben sollten. Dann müsste entweder die bestehende Regelung bestätigt, eine Novelle/Überarbeitung beschlossen werden oder die Regelung würde ersatzlos wegfallen. Dadurch würden Gesetze regelmäßig daraufhin geprüft, ob eine Regelung die richtigen Ziele verfolgt, sich inhaltlich bewährt hat oder ob es Verbesserungsbedarf gibt. Dadurch würde sich auch die Frage erübrigen, ob eine Novelle überhaupt in Angriff genommen wird. Ein anderer Vorschlag lautet, ob es in diesem Zusammenhang nicht interessant wäre, zu prüfen, von welchen Regeln, Verordnungen und Gesetzen wir uns ohne Verlust an Lebensqualität trennen könnten.
- Entwicklung einer stärker zukunftsgerichteten politischen Agenda: Als Modell könnte der Zukunftsausschuss in Finnland dienen. Dieser ständige Ausschuss hat keine legislativen oder budgetären Funktionen, sondern dient als wissenschaftsbasierter Think Tank innerhalb des Parlaments, berät die anderen Ausschüsse, fragt etwa, welche Folgen ein in Aussicht genommenes Gesetz auf künftige Generationen hat (inklusive Technikfolgenabschätzung) und gibt selbst Studien in Auftrag. Der Zukunftsausschuss berät aber nicht nur die anderen Ausschüsse, sondern steht auch in ständigem Kontakt mit der Regierung und evaluiert laufend Regierungsvorhaben auf ihre Zukunftstauglichkeit. Denkbar wäre

auch ein Pool von Experten, auf die Abgeordnete bei Bedarf zugreifen können.

Universitäten verfolgen mittlerweile eine Open Access-Strategie. Aktuelle Ergebnisse aus der Forschung, vor allem der angewandten Forschung in den Bereichen Bildung, Arbeit, Gesundheit könnten künftig als leicht zugängliche Grundlage für Entscheidungen zur Verfügung stehen, für die Öffentlichkeit und für Abgeordnete.

- Eine verbesserte, transparente Gesetzgebung könnte sich bereits bestehender Strukturen in neuer Form bedienen. Anstelle „1., 2. oder 3. Lesung“, die derzeit sehr formalisiert stattfinden, wäre z.B. denkbar:
 - Erstellung von Zielsetzungen einer - egal ob von Abgeordneten, der Regierung oder Bürgerinitiativen vorgeschlagenen - Regelung hinsichtlich Sachgerechtigkeit, Notwendigkeit, Aufwand, Kosten-Nutzen-Verhältnis, Wirkung / Auswirkung inkl. finanzielle Folgen, Belastung der Normunterworfenen und der Vollziehung, etc. - eine Art 1. Lesung. Diese 1. Lesung sollte unter möglichst breiter Einbindung der Öffentlichkeit erfolgen. Insbesondere bei Regierungsvorschlägen wären dem Antrag Informationen beizulegen, die diese öffentliche Diskussion überhaupt erst ermöglichen. Dieser Abschnitt sollte mit einem Beschluss des Parlaments enden, ob, beziehungsweise in welcher Form das Ziel weiter zu verfolgen ist.
 - Anschließend - bei Zustimmung – erfolgt die Detailausarbeitung der Regelung, durchaus mit Hilfe der Vollziehung (Regierung) und Diskussion insbesondere darüber, ob das Ergebnis der 1. Lesung sachgerecht abgearbeitet wurde - eine Art 2. Lesung. Die 2. Lesung sollte wiederum unter Beiziehung der Öffentlichkeit erfolgen. Hierfür würde sich als noch zu novellierendes Organ der Bundesrat in entsprechender Zusammensetzung als Diskussions- und nicht mehr als Entscheidungsforum empfehlen.
 - Beschlussfassung im Parlament mit Beratung und Abstimmung allfälliger Abänderungsvorschläge - eine Art 3. Lesung. Die 3. Lesung und die Entscheidung hätten im Parlament zu erfolgen. Bei dieser Lösung könnten alle Abgeordneten tatsächlich und nicht nur formell an der Gesetzgebung mitwirken.
- Mittels eines Informations- und Konsultationsrechts könnte nachhaltig abgesichert werden, dass politische Strategien der Bundesregierung im Regelfall vom Start weg zur Diskussion gestellt werden. Ein Konsultationsrecht würde, vergleichbar dem

Petitionsrecht, der Versammlungs- und der Pressefreiheit, als verfassungsrechtlich garantierte Bestimmung verankert werden und würde für natürliche Personen und Unternehmen gelten. Es müsste nicht auf Staatsbürger_innen und Erwachsene beschränkt sein, sondern könnte sich auf tatsächlich alle von den gesetzlichen Regelungen Betroffenen beziehen. Dies würde bedeuten, dass die Bundesregierung verpflichtet ist, zu informieren und einzubeziehen.

- In demokratisch weiter entwickelten Ländern werden Medien als 4. Gewalt (neben Legislative, Exekutive, Justiz) genannt, die den Politikprozess durch Berichterstattung einer Kontrolle der Öffentlichkeit unterwirft. Medienförderung aus öffentlichen Geldmitteln ist argumentierbar, wenn sie die Unabhängigkeit, Überparteilichkeit, Vielfalt, Seriosität und journalistische Qualität als demokratiepolitische Infrastruktur ermöglicht. Damit werden einzelne Medien weniger von den Inseraten von Regierung und Parteien abhängig und die Bürger_innen hätten die Möglichkeit zu breiter Meinungsbildung. Ein offener Gesetzgebungsprozess, bei dem nachvollziehbar ist, wer Vorschläge, Positionspapiere und Ideen beigesteuert, würde zudem die Recherchemöglichkeiten für Journalist_innen erweitern. Ergänzend wäre auch eine Art neutrale Online-Informationsplattform denkbar, die im Sinne des Informations- und Konsultativrechts regelmäßig politisch ausgewogene und verständliche Informationen aufbereiten und zur Verfügung stellen würde.

5. Offenlegung und Transparenz

Für eine faire und gleiche Beteiligung an Gesetzgebungsprozessen müssen die öffentlichen Konsultationsverfahren so gestaltet werden, dass es allen Interessierten möglich wird, einflussmächtig daran teilzunehmen. On- und Offline-Verfahren müssen sich daran orientieren.

Dazu müssen online-basierte Systeme etabliert werden, die die Prozesse transparent gestalten. Derzeit werden die Gesetzestexte auf der Website des Parlaments als PDF mit dem Ersuchen veröffentlicht, Stellungnahmen an das Parlament beziehungsweise das jeweilige Ministerium zu senden. Die Stellungnahmen werden dann auf der Parlaments-Website hochgeladen. Es ist also im Grunde der alte briefbasierte Schriftverkehr unverändert aufrecht. Der Vergleich von Dokumenten, eingebrachten Positionen oder gewünschten Änderungen von

Textstellen des Gesetzesentwurfs sind weder für die interessierten Bürger_innen noch für die Abgeordneten einfach nachvollziehbar. Ein passendes Tool würde die Handhabung der Stellungnahmen für alle Beteiligten vereinfachen, die Transparenz außerordentlich erhöhen und den Kreis der Beteiligten (gesetzlich gibt es keine Einschränkungen, wer Stellungnahmen abgeben darf) auf Grund der leichteren Zugänglichkeit erweitern.

Zudem ist sicher zu stellen:

- Gesetzesvorlagen / -entwürfe etc. müssen in einer verständlichen Sprache formuliert sein. Bei langen und sehr komplizierten Sachverhalten könnte eine allgemein verständliche Fassung über die wesentlichen Inhalte beigelegt werden.
- Informationen, Studien und Gutachten, die als Gesetzesbegründung herangezogen werden, müssen verlinkt beziehungsweise bereitgestellt werden, um Daten und Fakten nachvollziehbar zu machen. Damit wird Informationsgleichheit hergestellt und die Bürger_innen sind in der Lage, sich qualifiziert zu beteiligen.
- Es müsste ausreichende Publizität gewährleistet sein, um darauf aufmerksam zu machen, dass ein Thema zur Konsultation bereitsteht, etwa auf einer zentralen Website, auf der alle Konsultationen aufgeführt werden und man automatisch informiert wird.
- Die Benutzerfreundlichkeit von Onlineprozessen muss so gestaltet sein, dass auch Menschen, die nicht über spezielle Kenntnisse der elektronischen Mediennutzung verfügen, teilnehmen können.
- Um die Nachvollziehbarkeit zu gewährleisten muss zwischen Formen der freien Meinungsäußerung differenziert werden, an denen auch anonym teilgenommen werden kann und Konsultationen, bei denen zumindest nachvollziehbar sein muss wer Absender eines Beitrags ist. Personen und Organisationen, die Absender_innen eines Positionspapiers oder einer Stellungnahme sind, und Personen, die das Dokument übermitteln, sollten sich authentifizieren müssen.
- Für die Konsultationsverfahren wird ein Katalog unfairer Praktiken erstellt werden müssen, die den Diskurs und den fairen Austausch von Argumenten massiv stören würden. Zwischen den wesentlichen Vertreter_innen politischer Interessen und ihren Berater_innen der Politik und der Medien wird es eines Konsenses bedürfen, dass diese

Praktiken abgelehnt werden. Soziale Kontrolle und ein Ethikrat können die Einhaltung dieser Vereinbarung forcieren.

- Für Institutionen, die an der Entscheidungsfindung teilhaben, wird die Gewährleistung der Einhaltung rechtlicher Standards durch ihre Vertreter_innen Thema werden. Diese Institutionen werden durch Compliance-Management entsprechende Vorkehrungen treffen müssen.
- Neben den Online-Tools sollten auch Beteiligungsforen etabliert werden, in denen Bürger_innen, Verantwortliche und Expert_innen einander persönlich begegnen und über gesellschaftspolitisch relevante Themen diskutieren können. In Frankreich fanden etwa zum Thema „Sterben in Würde“ ähnliche Veranstaltungen statt, um den Bürger_innen die Gelegenheit zu geben, ihre Sichtweise in den Gesetzgebungsprozess einzubringen. Dies soll und kann die repräsentativdemokratischen Prozesse keinesfalls ersetzen, die zusätzliche Partizipation muss aber in die Gesetze einfließen.
- Ohne Informationen ist ein Diskurs nicht möglich. Die Bereitstellung von Informationen für die Öffentlichkeit ist eine der grundlegenden Voraussetzungen für die Meinungsbildung und für transparente Gesetzgebungsverfahren. Wünschenswert wäre auch, dass in argumentativen Begründungen tatsächlich auf verlässliche und öffentlich verfügbare Quellen verlinkt wird, um Grundlagen außer Streit stellen zu können.
- Von einer fairen Beteiligung kann nur dann gesprochen werden, wenn für alle Mitwirkenden Zugang zu den relevanten Informationen gewährleistet ist. Also etwa neben den reinen Fakten auch Motivberichte und Minderheitenvoten in der Entwicklungsphase von Entwurfpapieren eingesehen werden können.
- Transparenz bei Protokollen: Ministerratsprotokolle etwa sind mit einer 30-jährigen Sperrfrist belegt. Es gibt keine exakten Regelungen, ob und wann etwas veröffentlicht wird. Eine diesbezügliche Regelung, durch die auch das Abstimmungsverhalten der Minister_innen nachvollziehbar wäre, würde ebenfalls die Transparenz von politischen Entscheidungen heben.

Es muss bei der Offenlegung jedoch nicht nur darauf geachtet werden, welche Informationen, Daten oder Dokumente zur Verfügung gestellt werden, sondern auch unter welchen technischen und rechtlichen Rahmenbedingungen dies erfolgt:

- **Vollständigkeit:** Veröffentlichte Datensätze und Dokumente sollten so vollständig wie möglich sein; sie bilden den ganzen Umfang dessen ab, was zu einem bestimmten Thema dokumentiert ist. Metadaten, die die Rohdaten beschreiben und erklären, werden zusammen mit Formeln und Erklärungen zur Berechnung der Daten ebenfalls mitgeliefert. Dies wird den Benutzer_innen erlauben, die Ausrichtung der verfügbaren Information zu verstehen und jedes Datenelement mit dem größtmöglichen Detailreichtum zu untersuchen. Vor Veröffentlichung sind Datenschutz-, Sicherheits- und Zugangsbeschränkungen zu prüfen. Personenbezogene Daten sind von der Veröffentlichung grundsätzlich ausgenommen.
- **Primärquelle:** Die Daten/Dokumente werden an ihrem Ursprung gesammelt. Dies geschieht mit dem höchstmöglichen Feinheitsgrad, nicht in aggregierten oder modifizierten Formaten. Der Datenschutz muss gewahrt werden.
- **Zeitnah:** Daten/Dokumente werden so zügig, wie zur Werterhaltung notwendig, zur Verfügung gestellt.
- **Leichter Zugang:** Veröffentlichte Datensätze und Dokumente sind möglichst einfach und barrierefrei zugänglich. Physische Hürden (z.B. die Notwendigkeit, persönlich ein bestimmtes Büro aufzusuchen oder die Anforderung, bestimmte Abläufe zu erfüllen) sind ebenso zu vermeiden wie technische Hürden (z.B. Zugang zu Daten nur über ausgefüllte Eingabemasken oder Systeme, die browserorientierte Technologien wie etwa Flash, Javascript, Cookies oder Java Applets erfordern).
- **Maschinenlesbarkeit:** Daten werden in etablierten Dateiformaten abgespeichert, die leicht maschinenlesbar sind, sodass eine automatisierte, strukturierte Verarbeitung möglich ist. Die Nutzung unterschiedlicher Dateiformate ist empfehlenswert. Wenn andere Faktoren den Einsatz schwermaschinenlesbarer Formate erfordern, sollten die Daten zusätzlich in maschinenfreundlichen Formaten verfügbar sein. Dateien sollen von einer Dokumentation begleitet werden, die sich auf das Format bezieht und darauf, wie es in Bezug auf die Daten verwendet werden kann.
- **Nicht diskriminierend:** Jede Person soll jederzeit auf die Daten zugreifen können, ohne sich identifizieren oder eine Rechtfertigung für ihr Handeln abgeben zu müssen.

- Offene Standards: Die Formate, in denen Daten und Dokumente veröffentlicht werden, sollten möglichst offene Standards sein, über die keine juristische Person die alleinige Kontrolle hat.
- Dokumentation (Dauerhaftigkeit): Von der Verwaltung veröffentlichte Informationen/Dokumente sind umfassend mit Metadaten dokumentiert und über lange Zeit hinweg zu finden. Einmal online gestellte Informationen werden mit angemessener Versionskontrolle versehen und dauerhaft archiviert.