



CONFERENCE OF INGOs  
OF THE COUNCIL OF EUROPE

---

CONFERENCE DES OING DU  
CONSEIL DE L'EUROPE

**CONF/PLE(2009)CODE1**

## VERHALTENSKODEX FÜR DIE BÜRGERBETEILIGUNG IM ENTSCHEIDUNGSPROZESS

Verabschiedet durch die Konferenz der INGOs (*internationale Nichtregierungsorganisationen*) bei der  
Tagung am 1. Oktober 2009

## Inhalt

I. Einführung.....	3
II. Ziele.....	4
III. Rahmenbedingung für die Bürgerbeteiligung.....	5
IV. Politisches Engagement.....	7
V. Matrix für die Bürgerbewegung.....	18

## I. Einführung

Eine der größten Sorge moderner Demokratien ist die Entfremdung der Bürger von politischen Prozessen. In diesem Zusammenhang bildet die Zivilgesellschaft, wie andernorts auch, ein wichtiges Element des demokratischen Prozesses. Sie zeigt den Bürgern alternative Wege auf - neben denen politischer Parteien und Lobbys -, unterschiedliche Ansichten zu kanalisieren und eine Vielfalt von Interessen beim Entscheidungsprozess zu gewährleisten.

Das Ministerkomitee des Europarats hat- in der CM/Empfehlung (2007) 14. Oktober 2007- „den wesentlichen Beitrag von Nichtregierungsorganisationen (NRO) zur Entwicklung und Durchsetzung von Demokratie und Menschenrechten, insbesondere durch die Förderung des öffentlichen Bewusstseins, die Teilnahme am öffentlichen Leben und die Gewährleistung von Transparenz und Rechenschaftspflicht bei Behörden“ erkannt.

Bei der Tagung des Forums für die Zukunft der Demokratie des Europarats in Schweden im Juni 2007 forderten die Teilnehmer die Konferenz der INGOs des Europarats auf, einen Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung auszuarbeiten, der Themen wie Mechanismen für eine NRO-Beteiligung bei Entscheidungsprozessen und Mitwirkung der Zivilgesellschaft an der öffentlichen Politik beinhalten sollte.

Die Konferenz der INGOs nahm sich dieser Themen an und arbeitete einen Entwurf für den Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung im Entscheidungsprozess aus. In diesem Dokument werden das Grundprinzip, der Rahmen und die Mittel für eine verbesserte Bürgerbeteiligung dargelegt. Es wurde von erfahrenen Vertretern aus der Zivilgesellschaft erstellt, in einem gesamteuropäischen Beratungsprozess ausgearbeitet, von Mitgliedern nationaler und internationaler Nichtregierungsorganisationen (NRO) geprüft und kommentiert und wird bereits von Aktivisten und Behördenvertretern verwendet.

Die Konferenz der INGOs des Europarats hat ein anwenderfreundliches, strukturiertes und pragmatisches Instrument für Entscheidungsträger und eine organisierte Zivilgesellschaft, einschließlich NRO, entwickelt.

Der Kodex bietet eine Vielfalt an guten Praktiken. Er besitzt keinen verbindlichen Charakter und schreibt weder Regeln vor noch erfordert er Durchsetzungsinstanzen. Er bietet allen Akteuren des demokratischen Prozesses Richtlinien, die aus tatsächlicher praktischer Erfahrung durch den Dialog und die Zusammenarbeit zwischen NRO und Behörden entstanden sind. Das Endziel ist es, die Interaktion zwischen Behörden und NRO zu vereinfachen und die Mitgestaltungsmacht und Beteiligung der Bürger am demokratischen Prozess auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene zu stärken.

Die Konferenz hat sich bei anderen Institutionen des Europarats Rat und Hilfe geholt. Sowohl der Kongress der Gemeinden und Regionen in Europa als auch die Parlamentarische Versammlung des Europarats haben den Verhaltenskodex begrüßt: Der Kongress ist bereit, zu seiner Förderung beizutragen und ihn bei seiner Arbeit zu verwenden und die Parlamentarische Versammlung hat ihrerseits die besondere Bedeutung von eTools bei der Beteiligung betont.

Diese Urkunde soll und wird politische Auswirkungen haben. Es wird dem derzeitigen Trend bei lokalen, regionalen und nationalen Behörden, beim Einsatz moderner Werkzeuge in der Regierungsform Demokratie mit der Zivilgesellschaft zusammen zu arbeiten und diese zu konsultieren, Auftrieb geben und gleichzeitig die Beteiligung der Bürger am öffentlichen Leben vertiefen.

## **II. Ziele**

Das Hauptziel dieses Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung ist es, bei der Schaffung von geeigneten Rahmenbedingungen für NRO in den Mitgliedstaaten des Europarats und Weißrusslands mitzuwirken, indem auf europäischer Ebene eine Reihe von allgemeinen Grundsätzen, Richtlinien, Werkzeugen und Mechanismen für die Bürgerbeteiligung beim politischen Entscheidungsprozess definiert werden. Es ist beabsichtigt, dass der Verhaltenskodex auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene zum Einsatz kommt. Der Verhaltenskodex basiert auf der tatsächlichen Erfahrung von NRO in ganz Europa, die ihre guten Praktiken und geltenden Methoden, mit Behörden zusammen zu arbeiten, miteinander geteilt haben.

Ein weiteres Ziel des Verhaltenskodex ist es, ein wichtiges und effektives Werkzeug für NRO zu sein - von der lokalen bis zur internationalen Ebene - bei ihrem Dialog mit Parlamenten, Regierungen und Behörden. Es zielt darauf ab, ein interaktives Instrument und handlungsorientiert zu sein, so dass es sowohl für NRO als auch für Behörden in ganz Europa von Nutzen ist. Um den Einsatz dieses Verhaltenskodex zu fördern, wird es u. a. eine Datenbank für Fallstudien und weitere praktische Werkzeuge geben.

Der Verhaltenskodex richtet sich an nationale NRO, einschließlich regionale und lokale Organisationen in den Mitgliedstaaten des Europarats und Weißrusslands, wie auch an Organisationen auf europäischer und internationaler Ebene.

Er richtet sich ebenfalls an Behörden, einschließlich Parlamente, Regierungen und öffentliche Verwaltungen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene. Die Zielsetzung ist weit gestreut, aber es ist beabsichtigt, dass bestimmte Teile des Verhaltenskodex auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung eingesetzt werden können.

### **III. Rahmenbedingung für die Bürgerbeteiligung**

#### **III.i Parameter der Zivilgesellschaft**

NRO und eine organisierte Zivilgesellschaft tragen wesentlich zur Entwicklung und Umsetzung von Demokratie und Menschenrechten bei. Eine Definition des Europarats für NRO ist in der Empfehlung des Ministerkomitees (2007) 14 zu finden, die besagt, dass „NRO freiwillig selbstverwaltete Körperschaften oder Organisationen sind, die gegründet wurden, um die im Wesentlichen nicht gewinnorientierten Ziele ihrer Gründer oder Mitglieder zu verfolgen.“ Für diesen Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung bezieht sich der Begriff auf organisierte Zivilgesellschaften einschließlich Freiwilligenvereine, gemeinnützige Organisationen, Verbände, Stiftungen, Wohltätigkeitsorganisationen sowie geografisch- oder themenbezogene Gemeinde- und Interessensverbände. Die Kernaktivitäten von NRO konzentrieren sich auf die Werte sozialer Gerechtigkeit, Menschenrechte, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. In diesen Bereichen haben NRO das Ziel, zu fördern und das Leben der Menschen zu verbessern.

NRO sind eine wichtige Komponente bei der Beteiligung an einer offenen, demokratischen Gesellschaft durch den Einsatz vieler Individuen. Die Tatsache, dass viele dieser Individuen auch *Wähler* sind, unterstreicht die ergänzende Beziehung mit der repräsentativen Demokratie.

NRO tragen durch Wissen und unabhängige Fachkompetenz zum Entscheidungsprozess bei. Dies hat dazu geführt, dass Regierungen auf allen Ebenen, von der lokalen bis zur nationalen, sowie internationale Organisationen, die wesentlichen Erfahrungen und Kompetenzen von NRO bei der politischen Entwicklung und Umsetzung für sich nutzen. NRO genießen das einzigartige Vertrauen ihrer Mitglieder und der Gesellschaft, Bedenken zu äußern, ihre Interessen zu vertreten und bei Streitthemen involviert zu werden und somit wesentlich zur politischen Entwicklung beizutragen.

Dieser Text unterstreicht den Beitrag einer organisierten Zivilgesellschaft zum demokratischen Prozess und konzentriert sich nicht auf die hiermit verbundene Frage der Bürgerbeteiligung, d.h. auf den einzelnen Bürger. In diesem Fall wird davon ausgegangen, dass die Entwicklung von Verbänden und Gemeindeorganisationen die Handlung einer unabhängigen sozialen Organisation darstellt und sich nicht ausschließlich um individuelle Handlung dreht. Es wird angenommen, dass organisierte Gruppen bestehen, um die Anliegen ihrer Mitglieder zu fördern sowie für das Allgemeinwohl; daher fungieren sie als Schlüsselkanal für die Beteiligung und Multiplikator für das Engagement der Bürger.

#### **III.ii Grundlagen der Bürgerbeteiligung**

Um eine konstruktive Beziehung zu fördern, sollten die NRO und die Behörden auf verschiedenen Ebenen gemäß der folgenden Grundsätze handeln:

##### **Beteiligung**

NRO sammeln und kanalisieren Ansichten ihrer Mitglieder, von Benutzergruppen und den besorgten Bürger. Dieser Input trägt wesentlich zum politischen Entscheidungsprozess bei und verbessert die Qualität, das Verständnis und die längerfristige Umsetzbarkeit der politischen Initiative. Eine Bedingung für diesen Grundsatz ist, dass die Verfahren für die Beteiligung öffentlich zugänglich sind, basierend auf den für die Beteiligung vereinbarten Parametern.

##### **Vertrauen**

Eine offene und demokratische Gesellschaft basiert auf der ehrlichen Interaktion zwischen Handlungsträgern und Sozialkreisen. Auch wenn NRO und Behörden unterschiedliche Rollen spielen müssen, haben sie das gemeinsame Ziel, das Leben der Menschen zu

erleichtern, was nur durch Vertrauen, Transparenz, Respekt und gegenseitige Zuverlässigkeit zufriedenstellend erreicht werden kann.

### **Verantwortung und Transparenz**

Im öffentlichen Interesse zu handeln erfordert Offenheit, Verantwortung, Klarheit und Rechenschaftspflicht sowohl bei NRO als auch bei Behörden und Transparenz bei allen Stufen.

### **Unabhängigkeit**

NRO müssen als freie und unabhängige Körperschaften in Hinblick auf ihre Ziele, Entscheidungen und Handlungen betrachtet werden. Sie haben das Recht, unabhängig zu handeln und Positionen zu vertreten, die von denen der Behörden, mit denen sie sonst zusammen arbeiten, abweichen.

### **III.iii Voraussetzungen für die Bürgerbeteiligung**

Die Bedingungen für ein soziales Zusammenleben sind bereits ausführlich dokumentiert worden. In Übereinstimmung mit der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechten und Grundfreiheiten (ECHR) erfordern diese die Meinungsfreiheit (Artikel 10 ECHR) und die Versammlungsfreiheit (Artikel 11 ECHR) sowie das jeweilige Fallrecht des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte.

Um sicherzustellen, dass die wesentlichen Beiträge von NRO im politischen Entscheidungsprozess ohne Diskriminierung verankert sind, sind geeignete Rahmenbedingungen erforderlich. Voraussetzungen für geeignete Rahmenbedingungen sind u. a. Rechtsstaatlichkeit, das Einhalten grundlegender demokratischer Prinzipien, politischer Wille, eine vorteilhafte Gesetzgebung, klare Verfahren, langfristige Unterstützung und Ressourcen für eine zukunftsfähige Zivilgesellschaft sowie gemeinsamer Raum für Dialog und Zusammenarbeit. Die Voraussetzungen ermöglichen eine konstruktive Beziehung zwischen NRO und Behörden, die auf gegenseitigem Vertrauen und einem beidseitigen Verständnis für eine *partizipatorische Demokratie* fußt.

## IV. Politisches Engagement

Um die grundlegenden politischen Ziele des Verhaltenskodex für die Bürgerbeteiligung zu erreichen und um seine Bedeutung und praktische Umsetzbarkeit für NRO bei ihrer Mitwirkung am politischen Entscheidungsprozess sicherzustellen, legt dieser Abschnitt dar, wie die Beteiligung von Zivilgesellschaften aussehen kann.

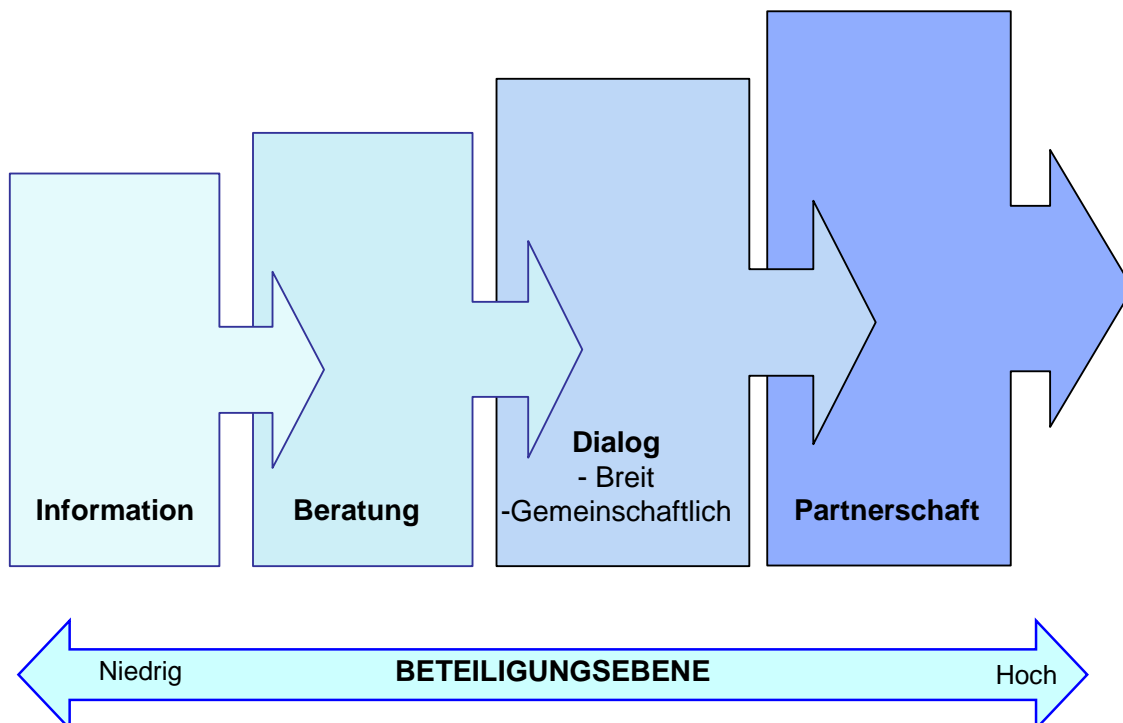
Es gibt bei diesem Prozess zwei miteinander verbundene Dimensionen. Zuerst sind die Ebenen der Beteiligung in Abschnitt III.i beschrieben, in der Reihenfolge ihrer steigenden Intensität, von der einfachen Bereitstellung von Informationen zu Beratung, Dialog und schließlich der Partnerschaft zwischen NRO und Behörden. Zweitens werden die Schritte des politischen Entscheidungsprozesses in Abschnitt III.ii dargelegt, d.h. die sechs Schritte, die von Behörden unternommen werden, vom Agenda-Setting über die Umsetzung bis hin zur Überprüfung und Neuformulierung.

In einem weiteren Abschnitt (III.iii) werden Werkzeuge beschrieben, die in jeder Phase eingesetzt werden können und fachgebietsübergreifende Unterstützung beim Beteiligungsprozess bieten.

Diese Elemente werden dann kombiniert, um eine Matrix der Bürgerbeteiligung (V) zu formen, die eine visuelle Präsentation der Wechselbeziehungen innerhalb des Prozesses sind.

### IV.i Die verschiedenen Ebenen der Beteiligung

Das Mitwirken von NRO bei den verschiedenen Schritten des politischen Entscheidungsprozesses variiert je nach Intensität der Beteiligung. Es gibt vier stufenweise Beteiligungsebenen, von der Beteiligung mit der niedrigsten zu der mit der höchsten Intensität. Dies sind: Information; Beratung; Dialog und Partnerschaft. Sie können an jedem Schritt des Entscheidungsprozesses eingesetzt werden, sind aber häufig an bestimmten Punkten des Prozesses besonders relevant.



## **1. Information**

Zugang zu Informationen ist die Grundlage für alle folgenden Schritte bei der Mitwirkung von NRO am politischen Entscheidungsprozess. Hierbei handelt es sich um eine relativ niedrige Beteiligungsebene, die für gewöhnlich aus einer einseitigen Bereitstellung von Informationen von den Behörden besteht; von den NRO wird keine Interaktion oder Mitwirkung verlangt oder erwartet.

Informationen sind für alle Schritte des Entscheidungsprozesses wichtig.

## **2. Beratung**

Dies ist eine Form der Initiative, bei der die Behörden NRO nach ihrer Meinung zu einem bestimmten politischen Thema oder einer politischen Entwicklung fragen. Bei der Beratung informieren die Behörden die NRO normalerweise über aktuelle politische Entwicklungen und bitten sie um Kommentare, Ansichten und Rückmeldungen. Die Initiative geht von den Behörden aus, die auch die Themen bestimmen, und nicht von den NRO aus.

Beratung ist für alle Schritte des Entscheidungsprozesses wichtig, besonders für die Ausarbeitung, die Überwachung und die Neuformulierung.

## **3. Dialog**

Die Initiative für den Dialog kann von beiden Seiten ausgehen, und der Dialog kann entweder **breit** oder **gemeinschaftlich** sein.

Ein breiter Dialog ist eine Zweiwege-Kommunikation, die auf gegenseitigen Interessen und möglicherweise geteilten Zielen basiert, um einen regelmäßigen Austausch von Ansichten zu gewährleisten. Er reicht von öffentlichen Anhörungen bis zu Treffen zu speziellen Themen zwischen den Behörden und den NRO. Die Diskussion ist breit gefächert und ist nicht speziell mit einem aktuellen politischen Entwicklungsprozess verbunden.

Ein gemeinschaftlicher Dialog basiert auf einem gemeinsamen Interesse für eine spezielle politische Entwicklung. Für gewöhnlich führt der gemeinschaftliche Dialog zu einer gemeinsamen Empfehlung, Strategie oder Gesetzgebung. Der gemeinschaftliche Dialog besitzt mehr Macht als der breite Dialog, da er mit gemeinsamen, häufigen und regelmäßigen Treffen zur Entwicklung von politischen Kernstrategien einhergeht und oft zu vereinbarten Ergebnissen führt.

Der Dialog ist an allen Schritten des politischen Entscheidungsprozesses wertvoll, besonders aber für das Agenda-Setting, die Ausarbeitung und die Neuformulierung.

## **4. Partnerschaft**

Eine Partnerschaft impliziert geteilte Verantwortung bei jedem Schritt des politischen Entscheidungsprozesses vom Agenda-Setting über die Ausarbeitung bis hin zur Entscheidung und Umsetzung von politischen Initiativen. Sie ist die höchste Form der Beteiligung.

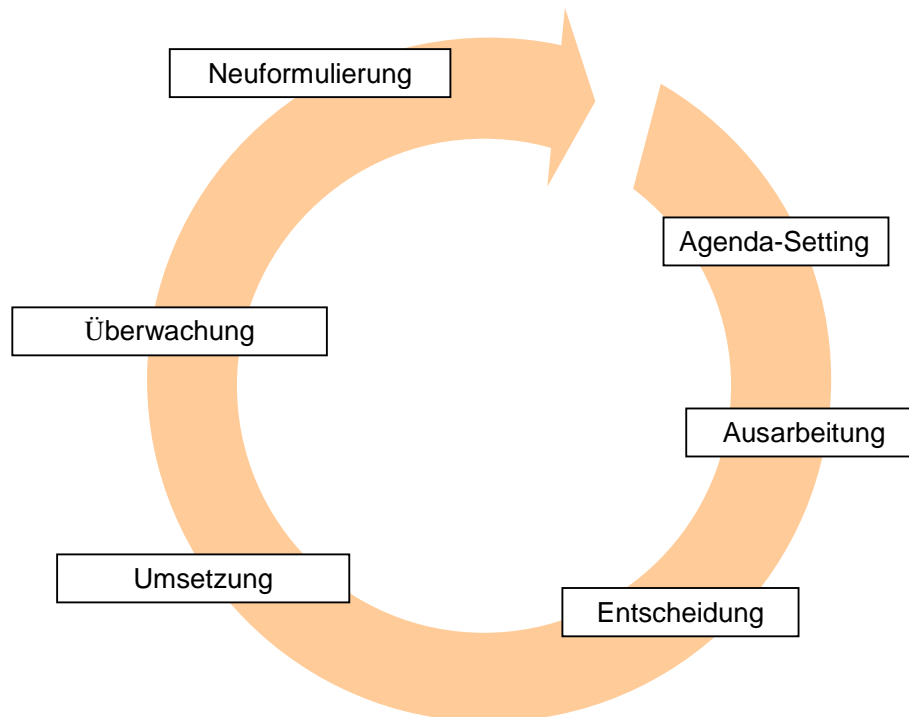
Auf dieser Ebene treffen die NRO und die Behörden für eine enge Zusammenarbeit zusammen, wobei sichergestellt ist, dass die NRO weiterhin unabhängig sind und das Recht haben, unabhängig von einer partnerschaftlichen Situation zu werben und zu agieren. Eine Partnerschaft kann Aktivitäten wie die Delegation einer bestimmten Aufgabe an eine NRO beinhalten, z. B. Lieferung von Dienstleistungen oder auch partizipatorische Foren und die Gründung von Körperschaften mit Mitentscheidungsbefugnis, einschließlich bei der Vergabe von Mitteln.

Partnerschaften können in allen Phasen des politischen Entscheidungsprozesses eingegangen werden und sind besonders für die Schritte Agenda-Setting und Umsetzung wichtig.



#### IV.ii Die Phasen des politischen Entscheidungsprozesses

Der unten stehende Kreis stellt die sechs verschiedenen Phasen des politischen Entscheidungsprozesses, Agenda-Setting, Ausarbeitung der politischen Linie, Entscheidungsfindung, Umsetzung der Politik, Kontrolle und Neuformulierung der Politik dar. Jeder Schritt bietet NRO und Behörden Gelegenheiten zur Interaktion.



##### 1. Agenda-Setting

Die politische Agenda wird vom Parlament und der Regierung vereinbart, kann jedoch von NRO oder NRO-Gruppen durch Kampagnen und Lobbyarbeit in Bezug auf Themen, Bedürfnisse und Anliegen geformt werden. Neue politische Initiativen resultieren oft aus dem Einfluss von NRO-Kampagnen. Bei diesem Schritt möchten NRO aus einem gemeinschaftlichen Interesse heraus Einfluss auf Entscheidungsträger nehmen und in einer Weise agieren, die die politische Debatte ergänzt.

Beiträge der NRO:

- **Befürwortung:** Themen, Bedürfnisse und Anliegen für eine bestimmte Benutzergruppe, eine Sichtweise oder ein allgemeines öffentliches Interesse ansprechen, die bisher nicht von der Gesetzgebung oder politischen Dokumenten, Urkunden oder Maßnahmen behandelt wurden.
- **Schaffung von Information und Bewusstsein:** Erkenntnisse der NRO mit den Behörden teilen, Mitglieder, Benutzen und wichtige Bürgergruppen einbeziehen und vertreten und als Kanäle fungieren, um die Bürger zu erreichen; zuhören, reagieren und informieren.
- **Fachkenntnis und Beratung:** Fachleute, die über Wissen in einem speziellen Gebiet verfügen, spielen eine Schlüsselrolle beim Festlegen der politischen Agenda. Ihre Analysen und Forschungen zeigen aktuelle und zukünftige Erfordernisse der Gesellschaft auf und liefern entscheidende Perspektiven.
- **Innovation:** Entwicklung neuer Lösungen und Herangehensweisen; zeigen, wie diese dann in die politische Agenda integriert werden können.
- **Dienstleistungen:** Hauptakteur bei der Gestaltung von Politik und der Schaffung alternativer oder nicht-existenter Dienstleistungen für eine bestimmte Benutzergruppe.

Verantwortlichkeiten der Behörden:

- **Weitergabe von Informationen:** Bereitstellung von aktuellen, genauen und zeitnahen Informationen für alle interessierten Parteien in einem zugänglichen Format.
- **Verfahren:** Entwicklung und Befolgung eines transparenten Entscheidungsprozesses. Anbieten klarer, offener und zugänglicher Verfahren zur Beteiligung.
- **Bereitstellung von Ressourcen:** Ermöglichung der aktiven Beteiligung von Zivilgesellschaften durch, z. B. Haushaltsbestimmungen, Sachleistungen, oder administrativen Leistungen.
- **Ansprechbarkeit:** Gewährleistung aktiver Mitwirkung der kompetenten Behördenvertreter; zuhören, reagieren und Rückmeldung geben.

Nützliche Werkzeuge und Mechanismen:

- **Information:**
  - **Leichter und offener Zugang** zu relevanten, genauen und zeitnahen **Informationen** zum politischen Prozess, Unterlagen und politischen Entscheidungsträgern, z. B. Online-Datenbanken.
  - **Nachforschung**, um problematische Sachverhalte zu verstehen und vorgeschlagene Lösungen weiter zu entwickeln.
  - **Kampagnen und Lobbyarbeit** von NRO auf Grund von Bewusstseins-schaffung durch politische Papiere, Poster und Flugblätter, Internetseiten, Pressemitteilungen, öffentliche Demonstrationen etc.
  - **Internetseite** mit umfassendem Zugriff auf Schlüsseldokumente und Ankündigung öffentlicher Veranstaltungen.
- **Beratung:**
  - **Petitionen**, entweder durch Online-Tools wie e-petition oder web-forum.
  - **Beratung**, online oder anderweitig, um Interessen und Anregungen von Mitgliedern von Interessengruppen zu sammeln.
- **Dialog:**
  - **Anhörung und öffentliche Foren** mit Interessengruppen, um die Befindlichkeiten und Interessen der verschiedenen Gruppen zu identifizieren und zu interpretieren.
  - **Bürgerforen und zukünftige Gremien**, um mit Bürgern und NRO zu diskutieren
  - **Schlüsselkontakte zur Regierung**, um der Zivilgesellschaft den Zugriff auf Informationen zu aktuellen politischen Initiativen zu ermöglichen.
- **Partnerschaft**
  - **Arbeitsgruppe oder Komitee** als permanente oder ad hoc Expertengruppe zur Beratung bei politischen Präferenzen.

## 2. Ausarbeitung

Behörden haben für gewöhnlich gut eingeführte Verfahren für die Ausarbeitung von politischen Linien. Hier werden NRO häufig in Bereichen wie der Problemerkennung, dem Vorschlagen von Lösungen und der Lieferung von Belegen für den bevorzugten Vorschlag, z. B. durch Interviews oder Forschung, einbezogen. Die Schaffung von Gelegenheiten für die Beratung sollte ein Schlüsselement bei diesem Schritt sein, wie auch unterschiedliche Formen des Dialogs, um Anregungen von wichtigen Interessengruppen zu erhalten.

Beiträge der NRO:

- **Befürwortung:** Sicherstellen, dass die Bedürfnisse und Anliegen der Interessengruppen, auf die sich der Entwurf der Politik auswirkt, berücksichtigt werden.
- **Schaffung von Information und Bewusstsein:** NRO informieren Mitglieder, Benutzer und wichtige Bürgergruppen über den Ausarbeitungsprozess.

- **Fachkenntnis und Beratung:** Analysen und Forschungen zu berücksichtigten Themen bereitstellen oder zusätzliche Prioritäten, die in den Ausarbeitungsprozess integriert werden sollen, in den Vordergrund stellen.
- **Innovation:** Lösungen durch die Einführung neuer Herangehensweisen, praktischer Lösungen und konkreter Modelle anbieten, die bestimmten Benutzergruppen Vorteile verschaffen.
- **Dienstleistungen:** Anregungen zur Ausarbeitung der Politik, um sicherzustellen, dass die Bedürfnisse der bestimmten Benutzer berücksichtigt und die erforderlichen Bedingungen erfüllt werden.
- **Überwachungsfunktion:** Dem Ausarbeitungsprozess folgen, um sicherzustellen, dass die Anliegen von Interessengruppen berücksichtigt werden und dass der Prozess transparent abläuft.

#### Verantwortlichkeiten der Behörden:

- **Weitergabe von Informationen:** Weitergabe von zeitnahen und umfassenden Informationen zum aktuellen Beratungsprozess
- **Verfahren:** Entwicklung und Befolgung der Mindeststandards für die Beratung wie klare Zielsetzungen, Regeln zur Beteiligung, Fristen, Kontakte etc. Organisation offener Beratungstreffen, einschließlich Einladung aller potentiellen Interessengruppen
- **Bereitstellung von Ressourcen:** Bereitstellung adäquater Fristen und Mittel für die Beratung, um die Beteiligung unterschiedlicher Ebenen der Zivilgesellschaft sicherzustellen
- **Ansprechbarkeit:** Gewährleistung aktiver Mitwirkung der kompetenten Behördenvertreter; zuhören, reagieren und Rückmeldung zu Beratungserwiderungen geben.

#### Nützliche Werkzeuge und Mechanismen:

- **Information:**
  - **Leichter und offener Zugang zu politischen Dokumenten**, einschließlich einer einheitlichen Informationsstelle für die Ausarbeitung der Politik; Informationen müssen in verschiedenen Formaten erhältlich sein, um die Öffentlichkeit zu erreichen.
  - **Internetseite** mit umfassendem Zugriff auf Schlüsseldokumente und Ankündigung öffentlicher Veranstaltungen
  - **Kampagnen und Lobbyarbeit**, um den Entwurf der Politik durch Stellungnahmen, Briefe, Manifeste zu formulieren.
  - **Webcasts** von Anhörungen, Konferenzen und Debatten, die es den Menschen ermöglichen, diese in Echtzeit zu verfolgen.
  - **Nachforschung**, um Anregungen zum Ausarbeitungsprozess zu liefern.
- **Beratung und Dialog:**
  - **Anhörungen und Frage & Antwort-Foren** mit Interessengruppen, um die Befindlichkeiten und Bedürfnisse von Angesicht zu Angesicht oder online zu identifizieren und zu interpretieren und Vorschläge zu sammeln.
  - **Expertenseminare und –konferenzen**, bei denen Fachleute in die Entwicklung spezialisierter Forschungsmethoden oder Studien involviert werden, die für die Ausarbeitung verwendet werden können.
  - **Komitees mit mehreren Interessengruppen und Körperschaften mit Beratungsfunktion**, die aus Vertretern aus dem NRO-Bereich bestehen bzw. diese mit einschließen; können permanent oder ad hoc sein.
- **Partnerschaft**
  - **Hilfe bei der Ausarbeitung:** aktive Mitwirkung bei der Ausarbeitung von Teilen des Gesetzgebungsprozesses

### 3. Entscheidung

Die Formen der politischen Entscheidungsfindung variieren durch den nationalen Hintergrund und die nationale Gesetzgebung. Typische Merkmale sind die Erstellung einer regierungspolitischen Direktive durch ein Ministerium; oder eine Gesetzgebung wie die Verabschiedung eines Gesetzes durch parlamentarische Abstimmung; oder einen Volksentscheid, der dann eine entsprechende Gesetzgebung erfordert. Gesetzesentwürfe und –anträge sollten offen für Anregungen und Mitwirkung von NRO sein. Die Behörden sollten unterschiedliche Ansichten und Meinungen evaluieren, bevor Entscheidungen getroffen werden. In dieser Phase ist Beratung für eine informierte Entscheidung unabdingbar. Allerdings liegt die endgültige Entscheidungsgewalt bei den Behörden, es sei denn, die Entscheidung wird aufgrund einer öffentlichen Abstimmung, eines Volksentscheids oder einer Instanz der Mitentscheidung getroffen.

Beiträge der NRO:

- **Befürwortung:** Einflussnahme auf die Entscheidungsträger vor einer Abstimmung
- **Schaffung von Information und Bewusstsein:** Information von Mitgliedern, Benutzern und wichtigen Bürgergruppen über politische Entscheidungen und ihre möglichen Auswirkungen.
- **Fachkenntnis und Beratung:** Bereitstellung detaillierter Analysen, um zu informieren und Entscheidungsträger zu beeinflussen.
- **Überwachungsfunktion:** Verfolgung des Entscheidungsprozesses, um sicherzustellen, dass er demokratisch, transparent und optimal effektiv abläuft.

Verantwortlichkeiten der Behörden:

- **Weitergabe von Informationen:** Weitergabe von Informationen zu Richtlinien, die sich gerade im Entscheidungsprozess befinden.
- **Verfahren:** Anbieten und Verfolgen von Verfahren für Instanzen der Mitentscheidung, falls erforderlich
- **Bereitstellung von Ressourcen:** Ermöglichung und Unterstützung der aktiven Beteiligung von Zivilgesellschaften durch Einbeziehung von NRO in die Entscheidungsphase
- **Ansprechbarkeit:** Zuhören, die Anregungen der Zivilgesellschaft berücksichtigen und auf sie reagieren.

Nützliche Werkzeuge und Mechanismen:

- **Information:**
  - **Kampagnen und Lobbyarbeit,** um Einfluss auf Entscheidungsträger zu nehmen, z. B. durch Flugblätter, Internetseiten, Pressemitteilungen und öffentlichen Demonstrationen
- **Beratung und Dialog:**
  - **Offene Plenar- oder Komiteesitzungen,** um den offenen Zugang zu Debatten während der Entscheidungsfindung sicherzustellen.
- **Partnerschaft**
  - **Gemeinsame Entscheidungsfindung** durch Foren, Konsenskonferenzen und andere partizipatorische Treffen
  - **Mitentscheidung** wie partizipatorische Haushaltsplanung

### 4. Umsetzung

In dieser Phase sind viele NRO am aktivsten, z. B. bei der Bereitstellung von Leistungen und der Projektabwicklung. Ein großer Teil der Arbeit von NRO in den vorhergehenden Phasen beinhaltet Versuche, die Umsetzung von Politik zu beeinflussen. Diese Phase ist besonders wichtig, um sicherzustellen, dass das beabsichtigte Ergebnis auch erzielt wird. Zugriff auf

klare und transparente Informationen zu Erwartungen und Gelegenheiten sowie aktive Partnerschaften sind bei diesem Schritt wichtig.

Beiträge der NRO:

- **Schaffung von Information und Bewusstsein:** in erster Linie gerichtet auf die Schaffung von öffentlichem Bewusstsein, Erklärung von Vor- oder Nachteilen und der Auswirkung von politischen Richtlinien
- **Bereitstellung von Dienstleistungen:** Ein Hauptakteur bei der Umsetzung politischer Initiativen, trägt oft die Hauptverantwortung für die Bereitstellung.
- **Überwachungsfunktion:** Überprüfen und Sicherstellen, dass die politischen Richtlinien wie beabsichtigt und ohne schädliche Nebeneffekte umgesetzt werden.

Verantwortlichkeiten der Behörden:

- **Weitergabe von Informationen:** Weitergabe von Informationen zu Umsetzungsstrategien, öffentlichen Ausschreibungsverfahren und Projektrichtlinien
- **Verfahren:** Befolgung vorhandener Regeln und Richtlinien zur Umsetzung von politischen Verfahren
- **Bereitstellung von Ressourcen:** Ermöglichung der aktiven Beteiligung von Zivilgesellschaften in die Umsetzungsphase, u. a. durch Haushaltsbestimmungen, Sachleistungen oder administrativen Leistungen
- **Ansprechbarkeit:** Erreichbar sein und auf die besonderen Anforderungen, die sich im Umfeld der Umsetzung ergeben, reagieren

Nützliche Werkzeuge und Mechanismen:

- **Information:**
  - **Offener und freier Zugriff** auf Unterlagen aus dem öffentlichen Sektor, die sich auf Projekte und Entscheidungen zur Umsetzung beziehen
  - **Internetseite** mit umfassendem Zugriff auf die wichtigsten Unterlagen und Ankündigung von öffentlichen Veranstaltungen
  - **Email-Benachrichtigungen**, in denen anstehende Projekte und Fördermöglichkeiten angekündigt werden.
  - **FAQs** - online oder durch andere Kanäle, um Informationen anzubieten, die als Fragen und Antworten aufgemacht sind und die praktische Hilfe und Beratung bieten sollen.
  - **Öffentlich angekündigte Ausschreibungsverfahren**, um einen transparenten Prozess für die Bereitstellung von Leistungen zu bieten.
- **Beratung:**
  - **Veranstaltungen, Konferenzen, Foren und Seminare**, um zu informieren und die Umsetzung politischer Richtlinien mit NRO und der Öffentlichkeit zu diskutieren.
- **Dialog:**
  - **Seminare zur Verbesserung von Kapazitäten**, um Wissen und Kapazitäten zu mehren, die für die Umsetzung wichtig sind.
  - **Schulungsseminare** für NRO und Behörden zu bestimmten Themen, die für die Umsetzung wichtig sind, wie Beschaffung, Projekt- und Förderanträgen
- **Partnerschaft:**
  - **Strategische Partnerschaft**, bei der NRO und Behörden eine Partnerschaft zur Umsetzung von Politik eingehen; dies kann von einem kleinen Pilotprojekt bis zur vollständigen Umsetzungsverantwortung gehen.

## 5. Überwachung

An diesem Punkt besteht die Rolle der NRO darin, die Ergebnisse der umgesetzten politischen Linien zu überwachen und zu kontrollieren. Dazu ist es wichtig, ein effektives und transparentes Kontrollsystem zur Verfügung zu haben, das sicherstellt, dass die Politik/ das Programm den beabsichtigten Zweck erfüllt.

Beiträge der NRO:

- **Befürwortung:** Überprüfen und erklären, ob die politische Initiative die Nutznießer, für die sie beabsichtigt war, erreicht hat und den für die Gesellschaft beabsichtigten Zweck erfüllt hat.
- **Fachkenntnis und Beratung:** Belege für die Auswirkung der Politik sammeln oder hierzu Nachforschungen anstellen; schließt Denkfabriken und Forschungsinstitute mit ein.
- **Bereitstellung von Dienstleistungen:** Verantwortung für die Überwachung der Auswirkungen des Programms hinsichtlich der Qualität, Nachhaltigkeit, Effektivität und realistischen Fallbeispiele
- **Überwachungsfunktion:** Eine Schlüsselrolle bei der Kontrolle von politischen Auswirkungen, um sicherzustellen, dass die beabsichtigten Ziele erreicht wurden.

Verantwortlichkeiten der Behörden:

- **Weitergabe von Informationen:** Weitergabe von Informationen zum aktuellen Stand der Politik
- **Ansprechbarkeit:** Zuhören und zu speziellen Themen, die von NRO oder der Zivilgesellschaft angesprochen werden, Stellung nehmen.

Nützliche Werkzeuge und Mechanismen:

- **Information:**
  - **Offener und freier Zugriff auf Informationen** zum politischen Fortschritt
  - **Beweissammlung** zur Zusammenfassung von Fällen und Statistiken zur Projekterfüllung
  - **Evaluierung** von Politik und ihre Auswirkung durch Konferenzen und Berichterstattung
  - Unabhängige **Forschungsstudien**, um die wichtigsten Erkenntnisse herauszustellen.
- **Beratung:**
  - **Feedback-Mechanismen**, wie Umfragen, Webumfragen oder Fragebögen, um den Fortschritt zu verfolgen.
- **Dialog:**
  - **Arbeitsgruppe oder Komitee** bestehend aus NRO (sowohl Benutzer als auch Anbieter), die für die Überwachung und Evaluierung der politischen Initiative verantwortlich sind.
- **Partnerschaft:**
  - **Arbeitsgruppe oder Komitee** bestehend aus der NRO und Behörden zusammen in einer strategischen Partnerschaft, um die politische Initiative zu überwachen und zu evaluieren.

## 6. Neuformulierung

Das Wissen, welches aus der Auswertung der Umsetzung gewonnen wurde, gepaart mit Bedürfnissen, die in Gesellschaften entstehen, erfordert oft eine Neuformulierung der Politik. Dies muss auf dem Zugang zu Informationen und Gelegenheit zum Dialog, um Bedürfnisse und Initiativen zu erkennen, basieren. Die Neuformulierung ermöglicht den Anstoß eines neuen Zyklus zur Entscheidungsfindung.

Beiträge der NRO:

- **Befürwortung:** Lobby für die Erneuerung von politischen Richtlinien durch Herausstellung von Grenzen oder Nebenwirkungen der aktuellen Politik, um die Bedürfnisse der Benutzer oder Bürger zu befriedigen.
- **Fachkenntnis und Beratung:** Forschungen und Analysen in Auftrag geben, um Lücken in der aktuellen politischen Initiative zu erkennen und eine Begründung für die Neuformulierung zu liefern.

- **Innovation:** Entwicklung neuer Herangehensweisen, um wichtige politische Themen in Angriff zu nehmen; die kann ein Schlüsselement bei der politischen Erneuerung sein.
- **Bereitstellung von Dienstleistungen:** Hindernisse erkennen und Belege sammeln, um entstehende Bedürfnisse herauszustellen, die eine Neuformulierung der politischen Linie erforderlich machen.

Verantwortlichkeiten der Behörden:

- **Weitergabe von Informationen:** Weitergabe von Informationen zur möglichen Revision einer politischen Linie und der Wahrnehmung von erforderlichen Änderungen bei der politischen Linie
- **Verfahren:** Bereitstellung klarer, offener und zugänglicher Verfahren zur Beteiligung
- **Bereitstellung von Ressourcen:** Ermöglichung der aktiven Beteiligung von Zivilgesellschaften
- **Ansprechbarkeit:** Zuhören und auf Anregungen von NRO reagieren

Nützliche Werkzeuge und Mechanismen:

- **Information:**
  - **Offener und freier Zugriff auf Informationen**, um Auswertungen, Studienergebnisse und andere Belege zur aktuellen politischen Linie zu liefern.
- **Beratung:**
  - **Konferenz oder Besprechung**, um die nächsten, von den Behörden geplanten Schritte festzulegen.
  - **Online-Beratung**, um Ansichten der Zivilgesellschaft zur folgenden politischen Linien/ Folgeprojekten zu sammeln.
- **Dialog:**
  - **Seminare oder beratende Foren**, um Interessengruppen bei der Entwicklung neuer Richtungen in der Politik zu involvieren, z. B. World café, open space, weitere Brainstorming-Methoden.
- **Partnerschaft:**
  - **Arbeitsgruppe oder Komitee**, in der/den NRO zusammen mit anderen Interessengruppen und Behörden eine Expertengruppe bilden mit dem Ziel, eine überarbeitete politische Linie zu empfehlen.

#### IV.iii Fachübergreifende Werkzeuge und Mechanismen für die Bürgerbeteiligung

Es gibt gewisse, europaweit gesammelte Werkzeuge oder Mechanismen während der Beratung für den Verhaltenskodex zur Bürgerbeteiligung, die einen fachübergreifenden Support bei der Beteiligung während des gesamten Entscheidungsprozesses bieten:

##### 1. E-Beteiligung

eTools bieten großes Potential für die Verbesserung der demokratischen Praxis und der Beteiligung einer organisierten Zivilgesellschaft. Sie können in großem Maße zur Transparenz, Rechenschaftspflicht und Erreichbarkeit von Institutionen sowie zur Förderung des bürgerschaftlichen Engagement und zu einer Steigerung der politischen Befähigung und der Zugänglichkeit und Inklusivität des demokratischen Prozesses beitragen. Um ihr Potential voll auszuschöpfen, sollten eTools von allen am Entscheidungsprozess Mitwirkenden integriert werden, einschließlich der Behörden auf allen Ebenen und der organisierten Zivilgesellschaft.

##### 2. Steigerung von Kapazitäten in Hinsicht auf die Beteiligung

Es ist äußerst wichtig, die Kapazitäten und Fähigkeiten lokaler, regionaler und nationaler NRO zu entwickeln, so dass sie ggf. aktiv bei der Formulierung von politischen Linien, der Projektentwicklung und Dienstleistung mitwirken können. Die Steigerung von Kapazitäten

kann auch Schulungsseminare für ein verbessertes Verständnis der wechselseitigen Rollen von NRO und Behörden bei diesem Engagement beinhalten sowie Austauschprogramme, um die Realitäten des jeweils anderen besser zu verstehen.

### **3. Strukturen für die Zusammenarbeit zwischen NRO und Behörden**

Um die Beziehung zwischen NRO und Behörden zu erleichtern, haben einige Länder koordinierende Körperschaften entwickelt. Dies sind u. a.: Regierungsinstitutionen wie eine Kontaktperson für die Zivilgesellschaft in allen Ministerien oder eine zentrale koordinierende Institution als einzelner Ansprechpartner; gemeinschaftliche Strukturen wie Komitees aus mehreren Interessengruppen, Arbeitsgruppen, Sachverständigengremien und weitere beratende Institutionen (permanent oder ad hoc); oder NRO-Allianzen/Koalitionen, die Ressourcen bündeln und gemeinsame Positionen entwickeln.

### **4. Rahmendokumente zur Zusammenarbeit zwischen NRO und Behörden**

In vielen europäischen Ländern wurden Rahmenverträge ausgearbeitet, um die Pflichten, Rollen, Verantwortlichkeiten und Verfahren bei der Zusammenarbeit festzulegen. Diese Dokumente bilden eine klare Grundlage für die Beziehung und erleichtern somit den ständigen Dialog und das gegenseitige Einvernehmen zwischen NRO und Behörden. Sie beinhalten gegenseitige Vereinbarungen mit dem Parlament oder der Regierung, strategische Dokumente für die Kooperation und offizielle, von den Behörden verabschiedete Programme zur Zusammenarbeit.



## V. Matrix zur Bürgerbeteiligung

Um die Beziehungen zu verdeutlichen zeigt die unten stehende Matrix die Schritte des politischen Entscheidungsprozesses und ihre Verbindung mit den Beteiligungsebenen. Sie basiert auf guten Praktiken und Beispielen aus Zivilgesellschaften in ganz Europa und soll zur Handlung inspirieren und die Interaktion zwischen NRO und Behörden stärken.

An jedem Punkt des Entscheidungsprozesses (von links nach rechts) gibt es verschiedene Ebenen von NRO-Beteiligungen (von unten nach oben). Es wird angenommen, dass die einzelnen Schritte des politischen Entscheidungsprozesses auf jeden europäischen Kontext angewandt werden kann, von lokal bis hin zu national. Wie bereits erklärt, können die Beteiligungsebenen an jedem Punkt des Entscheidungsprozesses von niedrig bis hoch variieren und es wird beabsichtigt, dass die vorgeschlagenen Werkzeuge genutzt werden, um jede Art von Beteiligung zu implementieren.

Diese Matrix kann auf vielerlei Weise verwendet werden, z. B. für die Darstellung der Ebenen des Engagements von Zivilgesellschaften bei politischen Prozessen; für die Auswertung von NRO in jeder Phase eines Prozesses; oder als eine praktische Quelle für die NRO-Planung von politischen Aktivitäten.

Sie stellt keine komplett fertige Liste dar und kann an viele weitere Anwendungsmöglichkeiten angepasst werden.

Die Matrix zeigt die in Beziehung stehenden Elemente der Beteiligung am Entscheidungsprozess. Dieses Beispiel stellt dar, wie durch die oben genannten nützlichen Werkzeuge die beabsichtigte Beteiligungsebene in jeder Phase des Entscheidungsprozesses erreicht werden kann.

<b>Partnerschaft</b>	Arbeitsgruppe oder Komitee	Redaktion bei der Ausarbeitung	Gemeinsame Entscheidungen Mitentscheidungen	Strategische Partnerschaften	Arbeitsgruppen oder Komitee	Arbeitsgruppen oder Komitee
<b>Dialog</b>	Anhörungen und öffentliche Foren Bürgerforen und Zukunftsgremien Schlüsselkontakte zur Regierung	Anhörungen und F&A-Foren Sachverständigenseminare Komitees aus mehreren Interessengruppen und beratende Institutionen	Offene Plenar- oder Komiteesitzungen	Seminare zur Steigerung von Kapazitäten Schulungsseminare	Arbeitsgruppen oder Komitee	Seminare oder Beratungsforen
<b>Beratung</b>	Petitionen Online-Beratung oder andere Beratungstechniken	Anhörungen und F&A-Foren Sachverständigenseminare Komitees aus mehreren Interessengruppen und beratende Institutionen	Offene Plenar- oder Komiteesitzungen	Veranstaltungen, Konferenzen, Foren, Seminare	Feedback Mechanismen	Konferenzen oder Besprechungen Online-Beratung
<b>Information</b>	Leichter und offener Zugriff auf Informationen Forschung Kampagnen und Lobby-Arbeit Website für Schlüsseldokumente	Offener und freier Zugriff auf politische Dokumente Internetseiten für Schlüsseldokumente Kampagnen und Lobby-Arbeit Webcasts Anregungen aus der Forschung	Kampagnen und Lobby-Arbeit	Offener Zugriff auf Informationen Internetseite zur Informationsbeschaffung Email-Benachrichtigungen FAQ Öffentliche Ausschreibungsverfahren	Offener Zugriff auf Informationen Beweissammlung Auswertungen Forschungsstudien	Offener Zugriff auf Informationen
<b>Beteiligungsebenen</b>						
<b>Schritte des politischen Entscheidungsprozesses</b>	<b>Agenda Setting</b>	<b>Ausarbeitung</b>	<b>Entscheidung</b>	<b>Umsetzung</b>	<b>Überwachung</b>	<b>Neuformulierung</b>

