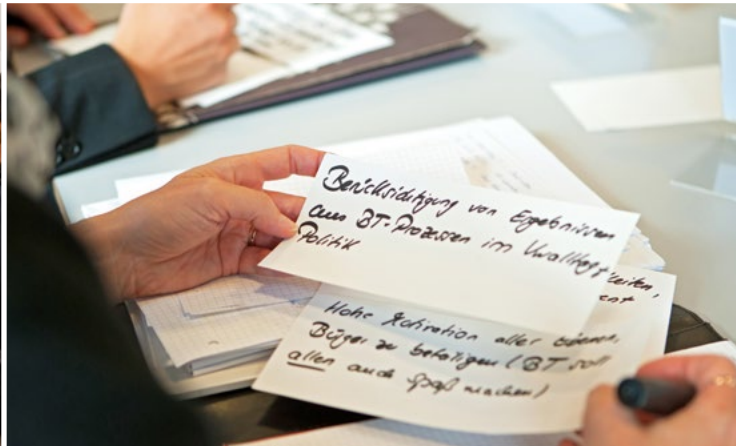




PARTIZIPATIVE GESETZGEBUNG

Ein Modell zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern
an Gesetzgebungsverfahren







PARTIZIPATIVE GESETZGEBUNG

Ein Modell zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Gesetzgebungsverfahren

INHALT

1. Einführung: Wie ist das Modell zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Gesetzgebungsverfahren entstanden?	5
2. Partizipative Gesetzgebung: Warum ist sie eine Bereicherung in einer vielfältigen Demokratie?	6
3. Erfahrungen mit partizipativer Gesetzgebung: Was sind die wichtigsten Erkenntnisse?	8
4. Face-to-Face- oder Online-Beteiligung: Welche Vorteile bieten welche Formate?	10
5. Kombination der Beteiligungsformen: Wie kann Bürgerbeteiligung mit dem formalen Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens verknüpft werden?	11
6. Ablaufschema: Wie Bürgerbeteiligung bei Gesetzgebungsverfahren modellhaft ablaufen kann	12
7. Empfehlungen und praktische Tipps für den Erfolg partizipativer Gesetzgebung	16
8. Beispiele: Partizipative Gesetzgebungsverfahren in der Praxis	20
Literatur und Links	28
Die Mitglieder der „Allianz Vielfältige Demokratie“	30



Thementisch 2

Demokratie und dialogische
Beteiligung

1. | EINFÜHRUNG:

Wie ist das Modell zur Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an Gesetzgebungsverfahren entstanden?

Deutschland verfügt bei der Gesetzgebung zwar über ein gut etabliertes System zur Konsultation von Experten, Verbänden und Sozialpartnern. Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern an der Erarbeitung von Gesetzen geschieht dagegen bisher erst punktuell und nur in einigen Bundesländern.

Landesregierungen zeigen sich zunehmend offen für innovative Verfahren der Bürgerbeteiligung. Klassische Gesetzgebungsverfahren werden durch entsprechende Elemente ergänzt und bereichern damit das formale Gesetzgebungsverfahren um die Kompetenz von Bürgern¹ und betroffenen Zielgruppen an.

Vorreiter für partizipative Gesetzgebung sind Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz. In Baden-Württemberg konnten in der vergangenen Legislaturperiode Bürgerinnen und Bürger auf dem Beteiligungsportal des Landes online an 30 Gesetzgebungsvorhaben mitwirken. In Rheinland-Pfalz wiederum beteiligten sich Bürgerinnen und Bürger sowie betroffene Zielgruppen in einem umfangreichen Verfahren an der Erarbeitung des Transparenzgesetzes Rheinland-Pfalz.

Das hier vorgelegte Modell für partizipative Gesetzgebung basiert auf den Evaluationen von sechs partizipativen Gesetzgebungsverfahren in Baden-Württemberg und dem Beteiligungsverfahren am Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz.² Die wissenschaftlichen Evaluationen wurden im Auftrag der

Bertelsmann Stiftung von Prof. Dr. Frank Brettschneider und Prof. Dr. Thorsten Faas durchgeführt. Befragt wurden die beteiligten Bürger und die Zielgruppen, die Initiatoren der Beteiligungsverfahren, die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der federführenden Ministerien sowie Landtagsabgeordnete. Ergänzt wurden die Befragungen durch eine Analyse der Empfehlungen und Kommentare der Bürger sowie der Beteiligungsberichte der Ministerien und der Plenarprotokolle zu den Beratungen über die Gesetzesentwürfe.

Die Erkenntnisse der Evaluationen wurden dann mit den Erfahrungen der Akteure aus Bundesministerien, Staatskanzleien und Ministerien weiterer Bundesländer des bundesweiten Netzwerkes „Allianz Vielfältige Demokratie“ abgeglichen und weiterentwickelt. Dabei stand die Praktikabilität der Umsetzung aus Sicht der Ministerialverwaltung im Vordergrund der Diskussion. Auf Basis der vielfältigen Erfahrungen und Erkenntnisse entwickelten die Akteure der „Allianz Vielfältige Demokratie“ in der Folge gemeinsam das Modell „Partizipative Gesetzgebung“.

Die Mitglieder der Allianz sind fest davon überzeugt, dass durch die Anwendung dieses Modells auf Bundes- und Landesebene der Einfluss der Bürger auf die Inhalte von Gesetzen steigt. Gesetzgebungsprozesse werden dadurch transparenter, und insgesamt wird die repräsentative Demokratie in Deutschland gestärkt.³

1 Aus Gründen der besseren Lesbarkeit verwenden wir in diesem Dokument nicht durchgehend die männliche und weibliche Form. Selbstverständlich sind immer beide Geschlechter gemeint.

2 Bertelsmann Stiftung (2016): Partizipative Gesetzgebungsverfahren. Bürgerbeteiligung bei der Landesgesetzgebung in Baden-Württemberg, online unter: www.bertelsmann-stiftung.de/partizipative-gesetzgebung und Bertelsmann Stiftung (2016): Das Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz. Evaluation des partizipativen Gesetzgebungsverfahrens, online unter: www.bertelsmann-stiftung.de/beteiligung-transparenzgesetz

3 Es wird empfohlen, zur Anwendung des Modells auf Bundesebene eine gesonderte Studie durchzuführen, die insbesondere der Frage nachgeht, welche Gesetze sich besonders eignen und was hinsichtlich des Verfahrens angepasst werden muss.

2. | PARTIZIPATIVE GESETZGEBUNG:

Warum ist sie eine Bereicherung in einer vielfältigen Demokratie?

Viele Bürgerinnen und Bürger möchten nicht nur wählen, sondern darüber hinaus ihre Meinung bei konkreten politischen Sachfragen einbringen. Ebenso zeigen sich Akteure aus Politik und Verwaltung, sowohl auf kommunaler Ebene als auch auf Landesebene, zunehmend offen für innovative Verfahren der Beteiligung. Die Demokratie in Deutschland ist vielfältiger geworden: Vor allem dialogorientierte Beteiligungsformen spielen eine immer größere Rolle.

Bei Bauprojekten und kommunalen Planungen sind informelle Beteiligungsverfahren wie Dialog-Foren, World Cafés, Workshops und Runde Tische bereits verbreitet. Bei der Landesgesetzgebung dagegen werden informelle Beteiligungsverfahren bislang erst in wenigen Bundesländern eingesetzt; dort konsultiert die Exekutive Bürgerinnen und Bürger im Vorfeld von Gesetzesvorhaben. Die übliche Verbändeanhörung zu Gesetzesvorhaben wird erweitert durch Online- und Face-to-Face-Formate.

Die partizipative Gesetzgebung ist kein Instrument der direkten Demokratie. Stattdessen werden neue Instrumente der informellen Bürgerbeteiligung sinnvoll mit klassischen repräsentativen Entscheidungsstrukturen und ihren förmlichen Beteiligungsverfahren verknüpft.

DEFINITION

PARTIZIPATIVE GESETZGEBUNG

Im Rahmen der repräsentativen Demokratie ermöglicht es die Exekutive Bürgerinnen und Bürgern, nicht-organisierten Betroffenen und Verbänden, freiwillig und in einem transparenten Verfahren Gesetzesvorhaben zu kommentieren und inhaltlich mit zu entwickeln. Die Exekutive macht bei Gesetzesvorhaben deutlich, wie diese Kommentare und Anregungen in den Gesetzentwurf eingeflossen sind, der dem Parlament zur Beratung und Entscheidung vorgelegt wird. Dieses Vorgehen verfolgt das Ziel, dass die Exekutive der Legislative einen qualitativ hochwertigen Entwurf vorlegen kann, der auch von breiten Teilen der Öffentlichkeit akzeptiert wird.



DIE VORTEILE PARTIZIPATIVER GESETZGEBUNG

- Für die Bürgerinnen und Bürger eröffnet sich ein zusätzlicher Kanal für eine direkte Einflussnahme auf wichtige Themen der Landespolitik.
- Ministerialverwaltungen, Abgeordnete und andere Stakeholder erfahren mehr über die Meinungen und Sichtweisen der Bürgerinnen und Bürger. Sie können diese in ihrer Meinungsbildung und Entscheidungsfindung berücksichtigen.
- Das beim Gesetzentwurf federführende Ministerium legt einen qualitativ besser vorbereiteten Gesetzentwurf vor. Die Chance auf Akzeptanz in der Bevölkerung steigt.
- Partizipative Gesetzgebungsverfahren schaffen für alle Beteiligten Transparenz über die unterschiedlichen Sichtweisen und Interessen. Entscheidungen werden nachvollziehbar und kontrollierbar.
- Durch den direkten Kontakt im Beteiligungsverfahren können partizipative Verfahren zum Aufbau von Vertrauen zwischen betroffenen Gruppen sowie zwischen den Bürgern und der Exekutive führen.
- Bei konfliktträchtigen Gesetzesvorhaben besteht die Chance, dass durch das Beteiligungsverfahren Konflikte entschärft werden, indem frühzeitig eine Klärung über gesellschaftlich tragfähige Lösungen herbeigeführt wird.



3. | ERFahrungen mit PARTIZIPATIVER GESETZGEBUNG: Was sind die wichtigsten Erkenntnisse?

Erfahrungen aus Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz sowie Erfahrungen der Mitglieder der „Allianz Vielfältige Demokratie“ mit partizipativer Gesetzgebung wurden zusammengetragen. Die wichtigsten Erfahrungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Partizipative Bürgerbeteiligungselemente ergänzen das herkömmliche Gesetzgebungsverfahren und tragen zu einer Stärkung der repräsentativen Demokratie bei.

Sowohl Ministeriums-Mitarbeiter, Landtagsabgeordnete aus Baden-Württemberg und aus Rheinland-Pfalz als auch die Vertreter der „Allianz Vielfältige Demokratie“ aus anderen Bundesländern bewerten die Verfahren zur partizipativen Gesetzgebung positiv. Durch die von der Exekutive initiierten Beteiligungsverfahren ändern sich Bedeutung und Rolle der Exekutive und Legislative nicht grundlegend. Die Beteiligungsverfahren stärken vielmehr die repräsentative Demokratie: Die partizipativen Gesetzgebungsverfahren führen in der Vorbereitungsphase durch die Exekutive zu einer Verbesserung der Qualität des Gesetzentwurfs. Für die Legislative stellen die Beteiligungsverfahren einen weiteren Kanal dar, der Abgeordneten eine Einschätzung der Sicht von Bürgerinnen und Bürgern auf das Gesetzesvorhaben ermöglicht.

Gezielte und zufallsgesteuerte Auswahl der Bürgerinnen und Bürger sorgen für vielfältige Sichtweisen und Meinungen.

Zwei Wege der Ansprache und der Einladung zur Beteiligung haben sich bewährt: Die gezielte Ansprache unterschiedlicher Bürger- und Adressatengruppen (organisierte Bürgerinnen und Bürger, nicht-organisierte Bürgerinnen und Bürger, die Fach-Community, andere betroffene Gruppen) führt dazu, dass eine

Vielfalt von Sichtweisen und Interessen im Beteiligungsverfahren vertreten ist und berücksichtigt wird. Die Teilnehmergewinning auf Basis einer Zufallsauswahl ist der zweite Weg zu einer vielfältigen Teilnehmerschaft.

Vielfältige Direktansprache und mehrere Kommunikationskanäle sind nötig, um viele Bürger zu erreichen.

Bürger nutzen Online- und Face-to-Face-Angebote vor allem dann, wenn sie beworben werden, wenn die Themen kontrovers sind und wenn sie von dem Thema betroffen sind. Wenn viele Bürger aus unterschiedlichen Milieus, Kulturen und Altersgruppen beteiligt werden sollen, gehört die zielgruppengerechte Ansprache und Bürgeraktivierung zu den Kernaufgaben bei der Planung eines Beteiligungsprozesses.

Klare und verbindliche Regeln für Transparenz und Rechenschaftslegung haben sich bewährt.

Bürger und Verbände wollen wissen, was mit ihren Beiträgen geschieht und welchen Einfluss sie auf Entscheidungen haben. Ein Online-Beteiligungsportal sorgt für Transparenz über die Ergebnisse der Beteiligung und über den gesamten Prozessverlauf, vom „Eckpunktepapier“ bis zur Veröffentlichung des Gesetzes. Wie im herkömmlichen Verfahren der Verbändeanhörung sichten die federführenden Ministerien die Kommentare und Beiträge der Bürgerinnen und Bürger, danach erstellen sie eine zusammenfassende Stellungnahme. Ergänzend zu den Ergebnissen der förmlichen Anhörung werden die Ergebnisse der informellen Beteiligung in dieser Sammelstellungnahme aufgenommen und mit dem Gesetzentwurf veröffentlicht. So werden die Ergebnisse der Beteiligungsverfahren und der „partizipative Fußabdruck“ für alle sichtbar.



Die partizipative Gesetzgebung sollte frühzeitig einsetzen, wenn noch Gestaltungsspielräume vorhanden sind.

Ein Einfluss auf die Landesgesetzgebung geht am ehesten von einer frühzeitigen Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, von Betroffenen, Verbänden und Experten aus – am besten bereits bei der Festlegung von Eckpunkten, spätestens aber zwischen der Vorlage der Eckpunkte und dem Referentenentwurf. Wenn Bürgerinnen und Bürger sowie Verbände frühzeitig gefragt werden, Entwürfe noch nicht festgezurr sind und Positionen noch nicht festgelegt sind, entsteht ein Mehrwert in Form neuer Ideen und konstruktiver Beiträge. Insbesondere Face-to-Face-Verfahren, die frühzeitig einsetzen, hinterlassen einen partizipativen Fußabdruck. Online-Verfahren hingegen verbessern die Transparenz der Gesetzgebungsverfahren.

Beteiligungs-Scoping und Zufallsauswahl können potentielle Konflikte entschärfen.

Wenn die Beteiligung frühzeitig stattfindet und ihr ein Beteiligungs-Scoping vorausgeht, ist die Chance groß, dass die Face-to-Face-Beteiligung zu einer einvernehmlichen oder zu einer breit getragenen Lösung führt. Beim Scoping wird überlegt, wer alles einzubeziehen ist, welche Formate für die Beteiligung geeignet sind und wie sie kombiniert werden können. Dabei hat sich das Einbeziehen nicht-organisierter Betroffener sowie von „Zufallsbürgern“ bewährt. Fachexpertise, persönliche Erfahrungen und der „gesunde Menschenverstand“ zufällig ausgewählter Bürger wirken gut zusammen.

Professionelle und neutrale Moderation gewährleistet sachliche Debatten und zufriedene Teilnehmer.

Die neutrale Haltung und professionelle Moderation externer Moderationsbüros tragen wesentlich dazu bei, dass die Diskussionen sachlich geführt werden und auch zurückhaltende Bürger den Mut finden, sich in die Debatte einzumischen.

Workshops mit Kleingruppenarbeit führen zu qualitativ guten Ergebnissen.

Workshop-Formate sorgen für eine hohe Ergebnisqualität: Die Bereitstellung von Informationen, der persönliche Kontakt, der intensive Meinungs-austausch, die ausführlichen Diskussionen und die Erarbeitung von konkreten Empfehlungen sorgen für qualitativ hochwertige Ergebnisse.



WAS IST EIN PARTIZIPATIVER FUSSABDRUCK?

Der partizipative Fußabdruck ist der Einfluss eines Bürgerbeteiligungsprozesses auf eine politische oder planerische Entscheidung. Je nachdem, wie sehr die Entscheidung durch die Bürgerbeteiligung beeinflusst wird, ist der partizipative Fußabdruck deutlich zu sehen, kaum erkennbar oder gar nicht vorhanden.

4. | FACE-TO-FACE- ODER ONLINE-BETEILIGUNG:

Welche Vorteile bieten welche Formate?

Bei der Auswahl der Formate sind die Besonderheiten von Face-to-Face- und von Online-Beteiligung zu beachten. Sie stehen sich nicht als Alternativen gegenüber, sondern ergänzen sich. Face-to-Face-Beteiligung und Online-Beteiligung erfüllen dabei jeweils spezifische Funktionen:

Face-to-Face-Verfahren liefern neue Ideen und führen zu Verbesserungen am Gesetzentwurf.

Grundsätzlich führen Face-to-Face-Verfahren zu mehr inhaltlicher Substanz und zu mehr Vertrauen unter den Beteiligten als Online-Verfahren. Eine Vielfalt an Formaten und Methoden ermöglicht den direkten Austausch zwischen Bürgern, organisierten und nicht-organisierten Betroffenen, Interessengruppen und Experten. Eine hohe Ergebnisqualität wird erreicht durch kleingruppenbasierte Face-to-Face-Formate, die intensive Diskussionen zulassen.

Online-Verfahren ermöglichen umfassende Transparenz und einen offenen Zugang für alle Bürger.

Auch Online-Verfahren sind wichtig: Sie erhöhen die Transparenz der Gesetzgebung. Sie machen deutlich, an welcher Stelle des Gesetzgebungsverfahrens was diskutiert wird. Eine Beteiligungsplattform ermöglicht die Abbildung des gesamten Prozessablaufs und seiner Ergebnisse und Zwischenergebnisse. Online-Verfahren bieten jeder Bürgerin und jedem Bürger die Möglichkeit, eigene Anregungen zu formulieren. Auch wenn die Möglichkeit teilweise wenig genutzt wird, ist ihre Existenz bereits wertvoll. Inhaltlich Neues, das über die Face-to-Face-Beteiligung hinausgeht, liefern sie in der Regel aber nicht.

Der Ertrag rechtfertigt den Aufwand.

Der Aufwand für Face-to-Face-Formate ist deutlich größer als der für eine Online-Beteiligung. Bei den Face-to-Face-Formaten muss die Exekutive nicht nur entscheiden, wen sie zur Beteiligung einlädt. Sie muss die Personen und Gruppen auch kontaktieren und dann betreuen. Zudem erfordern die Moderation und die Aufarbeitung der Ergebnisse einen gewissen Aufwand. Weniger aufwändig ist es, ein Gesetzesvorhaben auf das Online-Beteiligungsportal zu stellen; allerdings müssen auch dessen Ergebnisse gesichtet werden. Ob Face-to-Face- oder Online-Format: In der Regel schätzen die Ministeriums-Mitarbeiter den Aufwand für die Verfahren insgesamt als gerechtfertigt ein – er werde durch den Nutzen aufgewogen.



5. | KOMBINATION DER BETEILIGUNGSFORMEN:

Wie kann Bürgerbeteiligung mit dem formalen Ablauf des Gesetzgebungsverfahrens verknüpft werden?

Für Exekutive und Legislative liefert die traditionelle Verbändeanhörung wichtige fachliche Hinweise für die Ausgestaltung eines Gesetzesvorhabens. Durch kleingruppenbasierte Face-to-Face-Formate gewinnen sie darüber hinaus Anregungen, Einschätzungen und Vorschläge aus Bürgersicht. Transparenz und Zugang für alle wird durch die Online-Beteiligung gewährleistet. Wie die Beteiligungsformen miteinander kombiniert und verzahnt werden können, hängt unter anderem von der Reichweite eines zu regelnden Themas ab, von seinem konkreten Lebensbezug und von seiner Konflikthaftigkeit. Dafür stehen zahlreiche Varianten zur Verfügung.

VARIANTE 1

BASISFORMAT ONLINE-BETEILIGUNG

In Variante 1 findet zeitgleich mit der förmlichen Verbändeanhörung eine informelle Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger im Online-Portal statt. Dort können sie – relativ spät im Gesetzgebungsverfahren – den konkreten Referentenentwurf kommentieren.

Siehe Seite 20, Praxisbeispiel „Das Beteiligungsverfahren zum WDR-Gesetz“

VARIANTE 2

ERWEITERTE ONLINE-BETEILIGUNG

In Variante 2 kommt eine frühzeitige informelle Beteiligung im Online-Portal hinzu. Hier wird bereits das Eckpunktepapier zur Kommentierung durch die Bürgerinnen und Bürger freigegeben, so dass diese Kommentare in den Referentenentwurf einfließen können.

Siehe Seite 22, Praxisbeispiel „Das Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz“

VARIANTE 3

FRÜHZEITIGE FACE-TO-FACE-BETEILIGUNG

In Variante 3 findet die informelle Beteiligung noch frühzeitiger und vor allem in einem Face-to-Face-Format statt. Hier werden Organisationen sowie nicht-verfasste Betroffene (einzelne Bürgerinnen und Bürger) bereits an der Erarbeitung des Eckpunktepapiers beteiligt. Nach seiner Verabschiedung durch das Kabinett dient es der Exekutive als Grundlage für die Erarbeitung des Referentenentwurfs. Wie in Variante 1 und 2 wird der Referentenentwurf dann zeitgleich in die förmliche Verbändeanhörung gegeben sowie zur Kommentierung auf das Online-Portal gestellt.

Siehe Seite 24, Praxisbeispiel „Das Beteiligungsverfahren zum Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz“

VARIANTE 4

MEHRSTUFIGE, KOMPLEXE BETEILIGUNG

Variante 4 baut Variante 3 aus. Hier werden die Eckpunkte im Rahmen einer Face-to-Face-Beteiligung gemeinsam mit verfassten Betroffenen (Vereine, Initiativen, Verbände etc.) erarbeitet. Zusätzlich können Anregungen für diese Arbeit auch in einer Online-Beteiligung eingeholt werden. Das Ergebnis wird dann sowohl zur Online-Komentierung freigegeben als auch in einem weiteren Face-to-Face-Format mit Betroffenen diskutiert. Auf dieser Basis wird der Referentenentwurf erarbeitet, der dann zeitgleich in die förmliche Verbändeanhörung gegeben sowie zur Online-Komentierung freigegeben wird.

Siehe Seite 26, Praxisbeispiel „Das Beteiligungsverfahren zum Nationalpark Schwarzwald“

Generell zeigt sich: Die Häufigkeit der Nutzung von Online-Angeboten hängt auch von zusätzlichen Face-to-Face-Angeboten ab. Bei den Vorhaben, bei denen die Online-Beteiligung am intensivsten war, gab es auch eine intensive Face-to-Face-Beteiligung.

6. | ABLAUFSCHEMA:

Wie Bürgerbeteiligung bei Gesetzgebungsverfahren modellhaft ablaufen kann

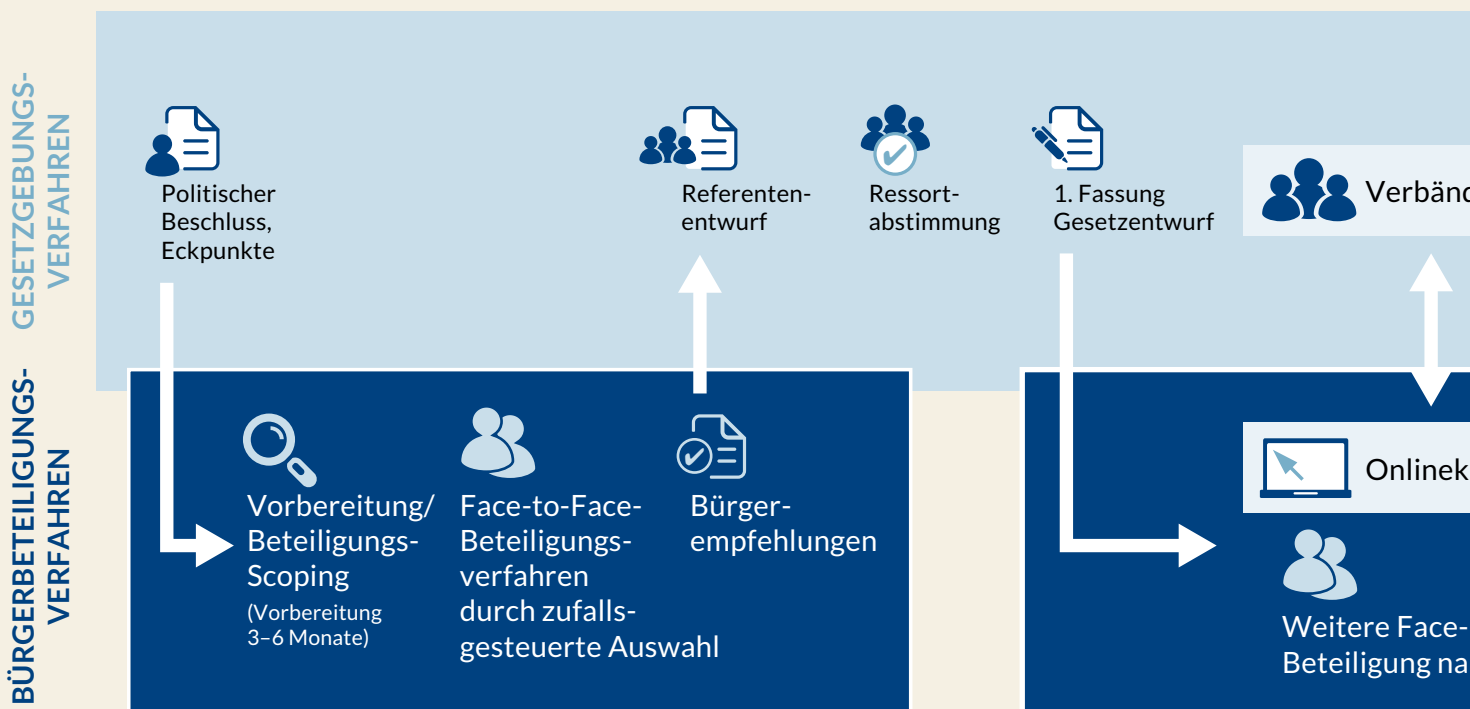
Für Gesetze, die von der Regierung eingebracht werden

EXEKUTIVES HANDELN
(VORBEREITUNG
FÜR LEGISLATIVE)

Januar

Juli

Januar

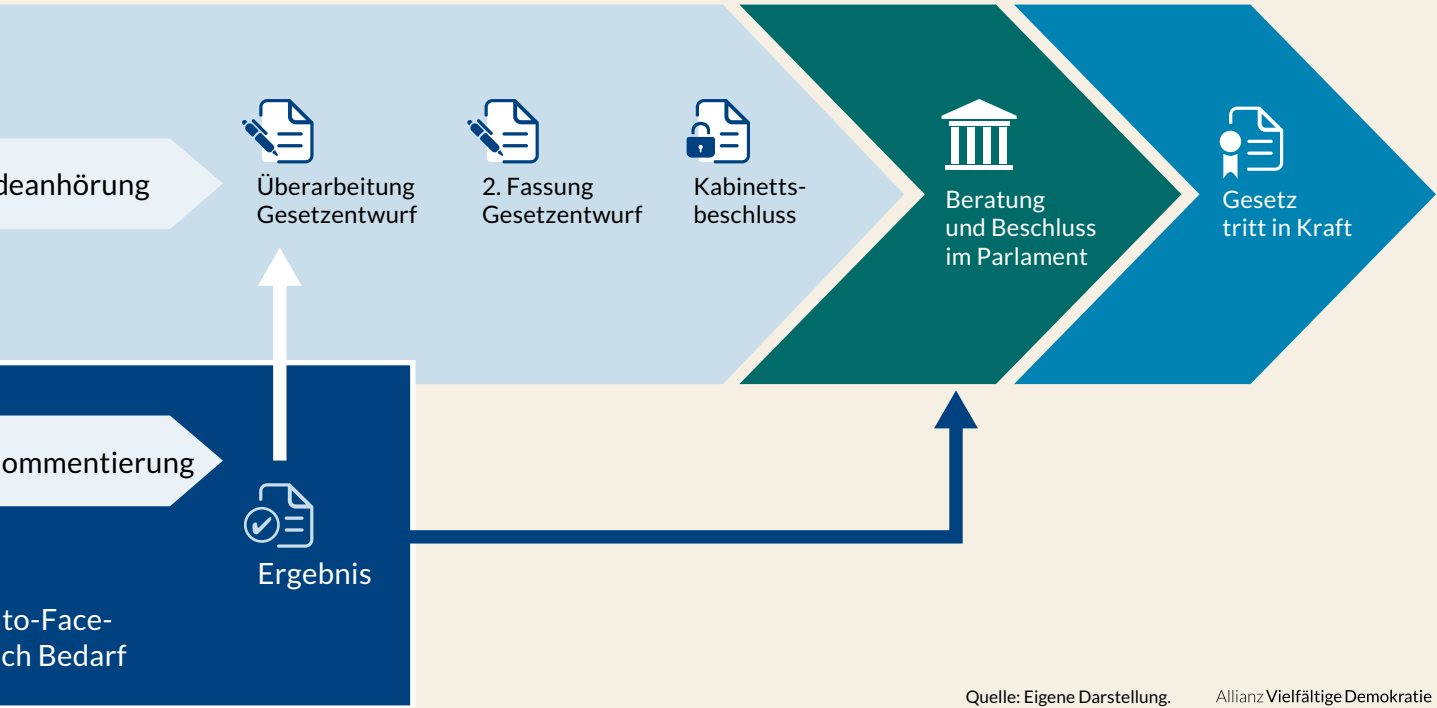


**LEGISLATIVES
HANDELN
(BERATUNG UND
ENTSCHEIDUNG)**

**EXEKUTIVES
HANDELN
(UMSETZUNG
DES GESETZES)**

Juli

Januar



Quelle: Eigene Darstellung. Allianz Vielfältige Demokratie



Welche der zahlreichen Kombinationsmöglichkeiten von Face-to-Face-Formaten und Online-Beteiligung gewählt wird, hängt von der Ausgangssituation ab. Daher sollte die Planung der informellen Beteiligung immer mit einer Akteurs-Analyse und einer Themenfeld-Analyse starten. Dabei ist zu klären, wessen Interessen betroffen sind und welche Konflikte erwartet werden können. Die Analyse kann ergeben, dass das komplette komplexe Modell (siehe Abbildung auf den Seiten 12/13) durchlaufen werden sollte. Dies ist vor allem bei Themen ratsam, die gesellschaftlich relevant sind, einen starken Bezug zum Alltagsleben vieler Menschen ausweisen und potentiell konfliktträchtig sind. Die Analyse kann aber auch ergeben, dass eine reduzierte Variante ausreichend ist.

Akteurs-Analyse

In der Akteurs-Analyse verschafft sich die Verwaltung einen systematischen Überblick über die relevanten Akteure im Zusammenhang mit dem Gesetzesvorhaben. Dabei geht es nicht nur um verfasste, sondern auch um nicht-verfasste Akteure. Insgesamt dient die Akteurs-Analyse dazu, einen Überblick über mögliche Teilnehmerinnen und Teilnehmer an Face-to-Face-Formaten zu erhalten. Ebenso ist es das Ziel, niemanden zu vergessen.

SCHRITT 1

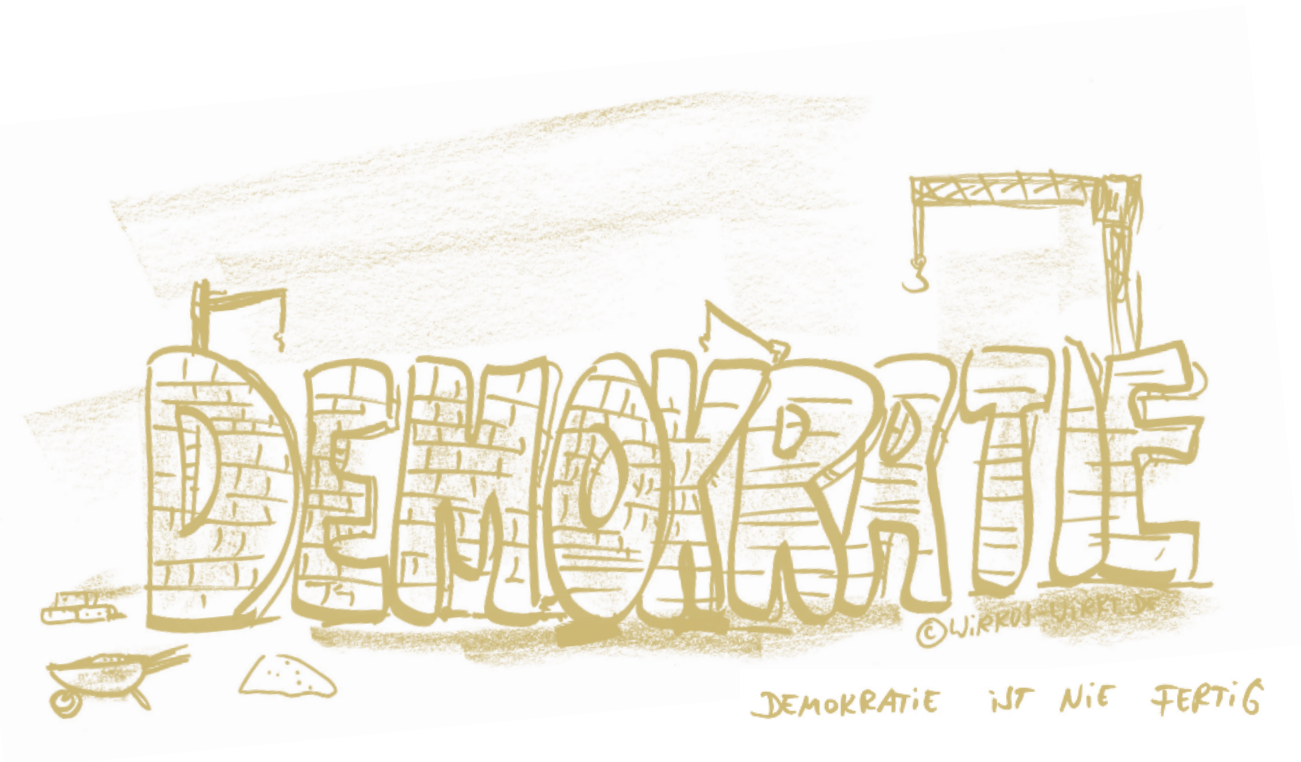
In einem ersten Schritt sollte sich die Verwaltung zusammen mit anderen Akteuren im Beteiligungs-Scoping Gedanken darüber machen, welche Akteure im Zusammenhang mit dem Thema in der Vergangenheit in Erscheinung getreten sind.

SCHRITT 2

In einem zweiten Schritt sollte überlegt werden, welche nicht-verfassten Akteure für ein konkretes Thema noch wichtig sein könnten – z. B. direkt Betroffene.

SCHRITT 3

Gegebenenfalls sollte auf dem Beteiligungsportal die Möglichkeit bestehen, dass sich Verbände, Vereine oder Individuen als Teilnehmende an dem Dialog „bewerben“.



Themenfeld-Analyse

Die Themenfeld-Analyse systematisiert die verschiedenen Aspekte des Gesetzesvorhabens. Sie hilft, die wesentlichen Themenfelder zu identifizieren, und schafft Transparenz über die Vielfalt der relevanten Themenfelder. Damit können dann auch Dialog-Veranstaltungen strukturiert werden. Insgesamt dient die Themenfeld-Analyse dazu, einen inhaltlich-sachlichen Rahmen für Face-to-Face-Formate zu schaffen.

Verständliche Informationen: Experten-Sprache in Laien-Sprache übersetzen

Grundlage jeder inhaltlich sinnvollen Beteiligung ist es, zu verstehen, worum es in einem Gesetzesvorhaben geht. Die Exekutive sollte den Kern des Gesetzesvorhabens daher in verständlicher Sprache zusammenfassen und auf dem Beteiligungsportal veröffentlichen.

Frühzeitige Einbindung der betroffenen Ressorts und des Landtags

Frühzeitige Information über das partizipative Verfahren und kontinuierliche Information über die Fortschritte führen zu mehr Transparenz und erhöhen die Akzeptanz in den Ministerien und im Landtag.

Aktive Information: Bericht über Ergebnisse

Wenn sich Menschen an der partizipativen Gesetzgebung beteiligen, wollen sie erfahren, was mit ihren Anregungen im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsprozesses geschieht. Der Umgang mit den Ergebnissen der einzelnen Beteiligungsschritte sollte daher dokumentiert und aktiv kommuniziert werden. Dies kann in erster Linie mittels allgemein verständlicher Zusammenfassungen geschehen. In ihnen beschreibt die Verwaltung, welche Inhalte aufgegriffen wurden – und welche Vorschläge aufgrund welcher Erwägungen verworfen wurden. Diese Information sollte bis zum Beschluss des Gesetzes fortgesetzt werden.

Ressourcen einplanen: Geld und Zeit

Auch die partizipative Gesetzgebung erledigt sich nicht nebenbei. Sie erfordert innerhalb der Verwaltung Zeit, und oft sind auch finanzielle Ressourcen für externe Dienstleister nötig. Beides sollte ehrlich und realistisch abgeschätzt und eingeplant werden.

7. | EMPFEHLUNGEN UND PRAKTISCHE TIPPS für den Erfolg partizipativer Gesetzgebung

DIE POSITIVEN ERFAHRUNGEN mit partizipativer Landesgesetzgebung zeigen: Für die repräsentative Demokratie wäre die Ausweitung partizipativer Gesetzgebungsverfahren ein Gewinn.

EMPFEHLUNG 1

Partizipative Gesetzgebung sollte in eine umfassende Beteiligungsstrategie eingebettet sein.

Partizipative Gesetzgebung kann vor allem dann zu den erwünschten Effekten führen, wenn sie nicht isoliert betrachtet wird. Sinnvoll ist eine Einbettung in eine umfassende Beteiligungsstrategie. Dabei geht es hier nicht um direkt-demokratische Elemente, sondern um Verfahren der informellen Beteiligung, bei der Bürgerinnen und Bürger sowie nicht-organisierte Betroffene die Exekutive und die Legislative mit Anregungen versorgen, sie also „beraten“. Die neuen Formate der informellen Beteiligung sollten in einer umfassenden Beteiligungsstrategie auch mit den bestehenden, traditionellen Beteiligungsformen verzahnt werden – allen voran mit der Verbände-anhörung.

EMPFEHLUNG 2

Partizipative Gesetzgebung sollte durch verbindliche Rahmenbedingungen geregelt sein.

Ob bei einem Gesetzesvorhaben Beteiligungsverfahren eingesetzt werden oder nicht, sollte nicht dem Zufall überlassen werden. Stattdessen sollte der Einsatz partizipativer Gesetzgebung transparent und verbindlich festgelegt sein; in Baden-Württemberg etwa ist die Gesetzgebung für die Exekutive in

der Verwaltungsvorschrift „VwV Regelungen“ geregelt. Auch sollten klare Strukturen für die Beteiligungsverfahren existieren – beispielsweise ein Online-Beteiligungsportal, das die verschiedenen Informationen und Funktionalitäten rund um die partizipative Gesetzgebung bündelt.

EMPFEHLUNG 3

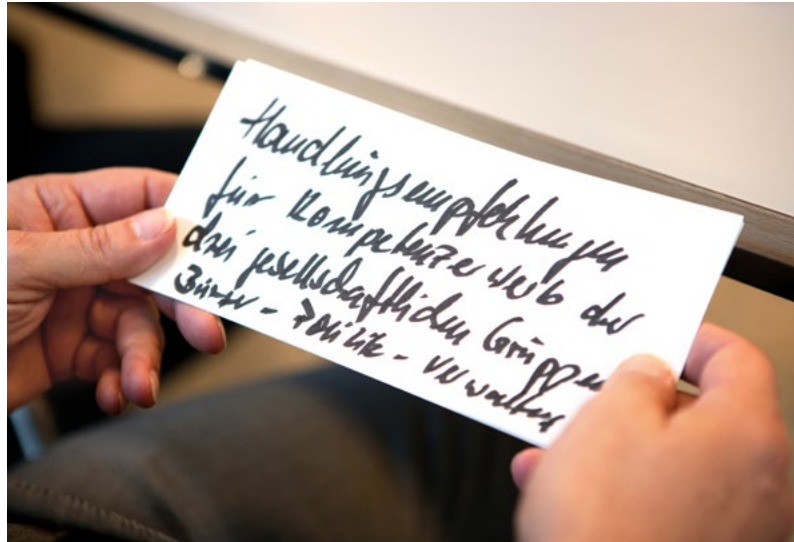
Partizipative Gesetzgebung sollte durch einen entsprechenden Aufbau von Kompetenz in der Verwaltung gefördert werden.

Partizipative Gesetzgebung in der Vorbereitungsphase eines Gesetzentwurfs liegt in den Händen der Ministeriums-Mitarbeiter. Zu den dort vorhandenen Kompetenzen zählen Sachkunde und Rechts-Kenntnisse. Der Umgang mit partizipativer Gesetzgebung erweitert das Tätigkeitsspektrum und gehört noch nicht zum allgemeinen Kompetenzbestand. Dementsprechend sollten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mit Hilfe von Fortbildungsangeboten gefördert werden.

EMPFEHLUNG 4

Das federführende Ministerium sollte ein Beteiligungs-Scoping durchführen.

Zu Beginn eines Vorhabens ist abzuwägen, ob und welche Beteiligungs-Formate für das Vorhaben angemessen sind. Das kann mal ein Online-Verfahren sein, mal ein Face-to-Face-Verfahren und mal eine Kombination aus beiden Verfahren. Ziel ist es also nicht, immer ein besonders aufwändiges Beteiligungsverfahren durchzuführen; vielmehr geht es



darum, jene Formate auszuwählen, die für das jeweilige Vorhaben angemessen sind. Dazu gehören auch begründete Überlegungen, welche Personengruppen an der partizipativen Gesetzgebung beteiligt werden sollen. Kernelemente des Beteiligungs-Scopings sind die Akteurs-Analyse und die Themenfeld-Analyse. Jeder Beteiligungsprozess sollte sich an allgemeinen Qualitätsgrundsätzen für Bürgerbeteiligung (z. B. denjenigen der „Allianz Vielfältige Demokratie“) orientieren.

EMPFEHLUNG 5

Für die partizipative Gesetzgebung sollten unterstützende Strukturen geschaffen und Serviceleistungen für die Ministeriums-Mitarbeiter angeboten werden.

In den Ministerien sollten Organisationseinheiten für Bürgerbeteiligung geschaffen werden. Innerhalb eines jeden Fachministeriums sollte eine Koordinierungs- und Beratungsstelle eingerichtet werden – etwa in der jeweiligen Zentralabteilung. In Baden-Württemberg steht mit der Stabsstelle für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung eine Unterstützungsstruktur zur Verfügung, und im Bundesumweltministerium gibt es ein eigenes Referat für Bürgerbeteiligung in der Grundsatzabteilung. In einigen Fachministerien liegen noch keine einschlä-

gigen Erfahrungen vor, die helfen, wiederkehrende Routine-Aufgaben zu erledigen; dies gilt für das Beteiligungs-Scoping genauso wie für die für Laien verständliche Aufbereitung von Eckpunkten und Referentenentwürfen, die auf das Beteiligungsportal gestellt werden. Hier ist unter anderem Unterstützung bei der Text-Gestaltung erforderlich. Das Gleiche gilt für die verständliche Aufbereitung der Bürger- und Verbände-Kommentare oder für das Durchführen von Befragungen. Um diese Aufgaben bewältigen zu können, sollten die Ministeriums-Mitarbeiter entsprechende – interne und/oder externe – Serviceleistungen abrufen können.

EMPFEHLUNG 6

Für die partizipative Gesetzgebung sollte ein Erfahrungsaustausch innerhalb und zwischen den Ministerien organisiert werden.

Neben den Unterstützungsangeboten und den abrufbaren Serviceleistungen sowie dem Aufbau von Kompetenz durch entsprechende Fortbildungen ist der Erfahrungsaustausch innerhalb der Ministerien und zwischen den Ministerien mindestens genauso wichtig. Dabei sollten auch gute Beispiele kommuniziert und Hürden bei partizipativen Gesetzesvorhaben diskutiert werden.

PRAKTISCHE TIPPS für Initiatoren und Organisatoren eines partizipativen Gesetzgebungsverfahrens

TIPP 1

Ausreichend Vorbereitungszeit planen.

Gute Vorbereitung ist der Schlüssel zum Erfolg. Planen Sie mindestens fünf Monate Vorbereitungszeit ein. Zum einen benötigen Sie Zeit für die interne Kommunikation, für die Überzeugung und Einbindung von Kollegen aus den betroffenen Ressorts sowie für Abstimmungsprozesse. Zum anderen benötigen Sie Zeit für die Konzeptionierung, für eine sorgfältige Planung und Vorbereitung des gesamten Beteiligungsprozesses, für Auftragsvergaben und für die Anwerbung von Teilnehmern.

TIPP 2

Teilnehmerinnen und Teilnehmer zufallsgesteuert gewinnen.

Planen Sie in Ihrem Beteiligungskonzept Dialogveranstaltungen mit heterogen zusammengesetzten Gruppen ein. Die Teilnehmergeinnung auf Basis einer Zufallsauswahl ist ein erster Schritt zu einer vielfältigen Teilnehmerschaft. Eine Nachsteuerung sollte von vornherein eingeplant werden, wenn die Teilnehmer an dem Beteiligungsverfahren die unterschiedlichen Sichtweisen einer pluralen Gesellschaft zum Gesetzesvorhaben abbilden sollen.

TIPP 3

Wertschätzung zeigen.

Es ist hilfreich, wenn Bürger bereits bei der Rekrutierung hohe Wertschätzung erfahren, etwa wenn die Ministerpräsidentin oder der Minister per Brief zum Beteiligungsverfahren einlädt und die Bürger die Ergebnisse des Beteiligungsprozesses direkt der Ministerpräsidentin oder dem Minister überreichen.

TIPP 4

Feedback stärken.

Geben Sie den Teilnehmenden nicht erst am Ende des Prozesses ein Feedback, sondern planen Sie prozessbegleitend Zeiten für qualifizierte Feedbacks an die Bürger/Teilnehmer ein, z. B. zu den Zwischenergebnissen, zum Stand des Verfahrens, zum Umgang mit den Ergebnissen und zum Folgeprozess.

TIPP 5

Präsenz-Beteiligung mit Online-Beteiligung kombinieren.

Nutzen Sie auf diese Weise optimal die Vorteile der jeweiligen Verfahren. Eine hohe Ergebnisqualität erreichen Sie durch kleingruppenbasierte Face-to-Face-Beteiligungsformate. Transparenz und Zugang für alle ermöglichen Sie durch die Online-Beteiligung.

TIPP 6

Neue Beteiligungsverfahren mit bestehenden Verfahren verknüpfen.

Gestalten Sie den informellen Beteiligungsprozess so, dass Sie Prozesse und Ergebnisse aus den verschiedenen Beteiligungsformaten miteinander verknüpfen und mit der traditionellen Verbändanhörung zusammenführen können. Achten Sie darauf, dass Sie keine Gruppe bevorzugen und die Beteiligungsformate gleichwertig bedeutsam sind.

TIPP 7

Transparenz schaffen.

Frühzeitige und umfassende Transparenz über den gesamten Beteiligungsprozess, über Zwischenergebnisse und Ergebnisse bis hin zur Veröffentlichung des Gesetzes ist u. a. auch deshalb hilfreich, weil Sie damit Unterstützer gewinnen können und Vorbehalten von Seiten der Politik, der Verwaltung, der Verbände und der Medien entgegenwirken können.



Was sind die 5 wichtigsten Themen-Bewertungsmaßstäbe in Ihrem Themenfeld?
Ergebnis: Top 5 Themen-Bewertungsmaßstäbe

Wie sehen die die Arbeit der Staatsregierung mit Blick auf Ihre 5 Themen-Bewertungsmaßstäbe?
Ergebnis: Ranking der Themen-Bewertungsmaßstäbe

Was genau soll die Staatsregierung bei Ihren Top 5 Themen-Bewertungsmaßstäben tun?
Ergebnis: 1 Bürger-Vorschlag

Welche Bürger-Vorschläge sind Ihnen besonders wichtig?
Ergebnis: Top 3 Bürger-Vorschläge

die Nächte der dunklen Zärtlichkeiten und ich fiel und träumte die kranke Nacht.

8. | BEISPIELE

Partizipative Gesetzgebungsverfahren in der Praxis

BEISPIEL FÜR DIE VARIANTE 1: BASISFORMAT ONLINE-BETEILIGUNG

Das Beteiligungsverfahren zum WDR-Gesetz

Initiator	Landesregierung Nordrhein-Westfalen (Die Ministerin für Bundesangelegenheiten, Europa und Medien)
Beteiligte und ihre Rollen	Staatskanzlei Nordrhein-Westfalen (Auftraggeber) ontopica GmbH, Bonn (Durchführer der Online-Konsultation)
Thema	Öffentliche Online-Konsultation zur Novellierung des WDR-Gesetzes
Hintergründe	Im „Gesetz über den Westdeutschen Rundfunk Köln“ sind Auftrag, Struktur und Arbeitsweise des WDR niedergelegt. Das Gesetz sollte an die veränderten Rahmenbedingungen im digitalen Zeitalter angepasst werden.
Ziele	<p>Themenbezogen: Novellierung des WDR-Gesetzes unter Beteiligung von allen interessierten Bürgerinnen und Bürgern, Medienschaffenden sowie Organisationen, um den WDR „fit für die Zukunft“ zu machen. Stärkung von Transparenz und Partizipation im Gesetzgebungsverfahren, Schaffen einer transparenten Grundlage für die Beratungen im Parlament</p> <p>Beteiligungsbezogen: Erprobung der Online-Konsultation für andere Gesetzgebungsverfahren</p>
Zeitraum	<p>Gesamtzeitraum: Februar 2015 – Februar 2016</p> <p>Beteiligungsphase: 19.02. – 19.03.2015</p>
Prozessbausteine	Online-Konsultation zu konkreten Fragen zu einzelnen Themengebieten, zum Beispiel zum Programmangebot, zur Werbung oder zur Kontrolle durch den Rundfunk- und den Verwaltungsrat; die Teilnehmerinnen und Teilnehmer konnten auf der Online-Plattform www.wdrgesetz.nrw.de/ Fragen beantworten und Vorschläge für eine Neufassung des WDR-Gesetzes einstellen und diskutieren. Es gab auch die Möglichkeit zum Hochladen kompletter Stellungnahmen für Organisationen



Ergebnisse

Themenbezogen:

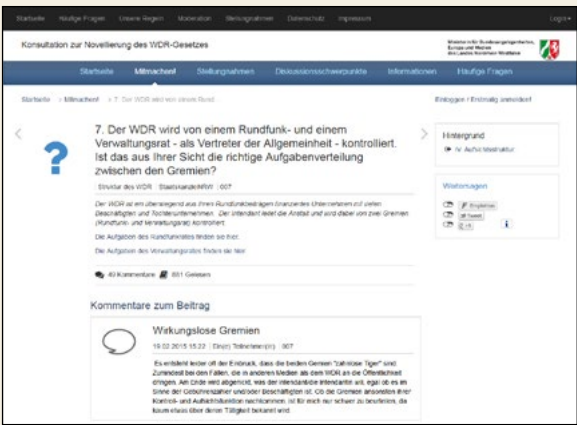
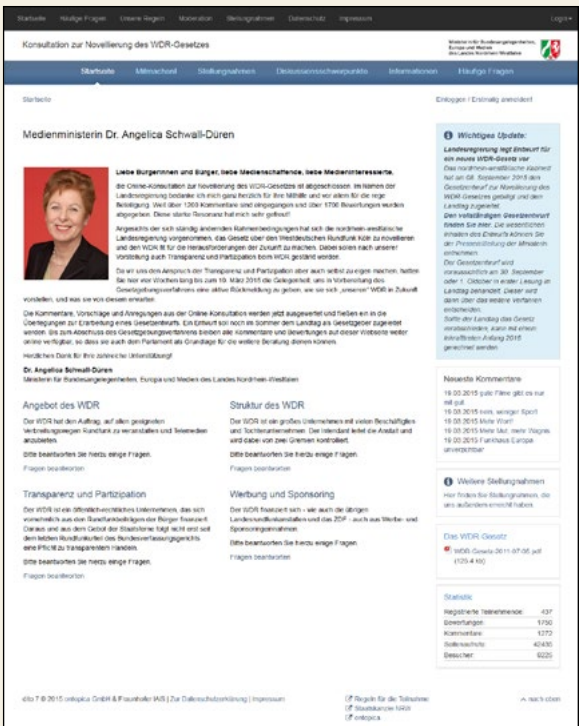
Breite Information der Öffentlichkeit über das WDR-Gesetz. Intensive Diskussion über die Weiterentwicklung des WDR-Gesetzes anhand von 19 konkreten Fragen mit über 1.200 Diskussionsbeiträgen

Beteiligungsbezogen:

Berücksichtigung der Kommentare, Vorschläge und Stellungnahmen bei der Erarbeitung des Gesetzentwurfs

Weitere Informationen

Christoph Okpue, ontopica GmbH, Prinz-Albert-Str. 2b, 53113 Bonn, Telefon +49 (0) 228 / 227 229 - 0



BEISPIEL FÜR DIE VARIANTE 2: ERWEITERTE ONLINE-BETEILIGUNG



Das Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz

Initiator	Landesregierung Rheinland-Pfalz (Staatskanzlei)
Beteiligte und ihre Rollen	Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Organisation) IFOK GmbH (Prozessbegleitung und Moderation) Bertelsmann Stiftung und Institut für Politikwissenschaft der Johannes Gutenberg-Universität Mainz (Begleitende Evaluation)
Thema	Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, Vertretern der „Fachcommunity“, Kommunen, Verwaltungen und der Interessenverbände
Hintergründe	Forderung der Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“ des Landtags Rheinland-Pfalz nach einem Transparenzgesetz sowie nach verstärkter Beteiligung bei eigenen Vorhaben der Landesregierung Ankündigung eines Transparenzgesetzes in der Regierungserklärung von Ministerpräsidentin Malu Dreyer am 30.1.2013
Ziele	Themenbezogen: Erarbeitung des ersten Transparenzgesetzes in einem Flächen-Bundesland unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger Information der Öffentlichkeit über das Transparenzgesetz und Einladung zur Mitgestaltung des Gesetzestextes Beteiligungsbezogen: Verzahnung eines formalen Gesetzgebungsverfahrens mit einem umfangreichen Beteiligungsverfahren Stärkung der Legitimation der politischen Entscheidung Prüfung der Übertragbarkeit auf andere Gesetzgebungsverfahren

Zeitraum	Von Januar 2013 bis November 2015
Prozessbausteine	<p>1/2013 – 11/2014 Erarbeitung Referentenentwurf</p> <p>2/2015 – 5/2015 Beteiligungsphase</p> <p>19.02.2015 Auftaktveranstaltung</p> <p>04.03.2015 Erster Themenworkshop „Welche Daten auf die Transparenz-Plattform?“</p> <p>12.03.2015 Kommunalworkshop „Empfehlungen zum Gesetzentwurf und Unterstützungsbedarf aus kommunaler Sicht“</p> <p>21.03.2015 Bürgerwerkstatt „Bürgerrelevante Informationen und Anforderungen an die digitale Transparenz-Plattform“</p> <p>14.04.2015 Zweiter Themenworkshop „Von der Transparenz zur Teilhabe“</p> <p>20.04.2015 Verwaltungsworkshop „Empfehlungen aus Sicht der Landesverwaltung“</p> <p>19.2. – 20.04.2015 Kommentierungsmöglichkeit auf der Online-Plattform</p> <p>11.5.2015 Abschlussveranstaltung</p> <p>6/2015 – 01/2016 Legislative Phase</p>
Ergebnisse	<p>Themenbezogen: Verbesserung des Gesetzentwurfs auf Grundlage der Anregungen und Hinweise aus dem Beteiligungsverfahren</p> <p>Beteiligungsbezogen: Hohe Zufriedenheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit dem Beteiligungsprozess</p> <p>Vertiefte Erkenntnisse über die Möglichkeiten der Verzahnung eines formalen Gesetzgebungsverfahrens mit einem umfangreichen Beteiligungsverfahren</p>
Ressourcen	<p>230.000 Euro Sachkosten für die Vorbereitung, Durchführung und Nachbereitung des Beteiligungsverfahrens inkl. der sieben Präsenzveranstaltungen und der Online-Plattform</p> <p>40.000 Euro für die Evaluation und ihre Veröffentlichung</p>
Weitere Informationen	<p>https://transparenzgesetz.rlp.de www.bertelsmann-stiftung.de/beteiligung-transparenzgesetz</p>



BEISPIEL FÜR DIE VARIANTE 3: FRÜHZEITIGE FACE-TO-FACE-BETEILIGUNG

Das Beteiligungsverfahren zum Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz

Initiator	Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg
Beteiligte und ihre Rollen	<p>Ministerium für Soziales und Integration Baden-Württemberg (Organisation, Gastgeber)</p> <p>Plural besetzte Arbeitsgruppe aus Vertretern der Medizin, Wissenschaft, der kommunalen Ebene und der Leistungsträger, des Pflegepersonals, der Psychiatrie-Erfahrenen, Angehörigen, der Bürgerhilfe und der Sozialverbände als Experten/-innen (Ideen für das Eckpunktepapier entwickeln und formulieren)</p>
Thema	Stärkung der Rechte psychisch kranker oder behinderter Menschen
Hintergründe	<p>Neues Gesetz, das im Koalitionsvertrag festgelegt war; Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Oktober 2011, nach der das baden-württembergische Gesetz über die Unterbringung psychisch Kranker keine ausreichende Gesetzesgrundlage für eine Zwangsbehandlung darstellt</p> <p>Hilfen für psychisch kranke oder aufgrund einer solchen Erkrankung behinderte Menschen erhalten erstmals in Baden-Württemberg eine gesetzliche Grundlage. Diese bislang im Unterbringungsgesetz (UBG) niedergelegten Regelungen über die öffentlich-rechtliche Unterbringung sowie den Maßregelvollzug werden unter besonderer Berücksichtigung der Grundrechte der betroffenen Personen überarbeitet und ebenfalls in das neue Gesetz aufgenommen</p>
Ziele	<p>Themenbezogen: Stärkung der Patientenrechte. Dazu sollten unter anderem vier Einrichtungen geschaffen werden: Informations-, Beratungs- und Beschwerdestellen, eine Ombudsstelle, ein zentrales, anonymisiertes Melderegister sowie Besuchskommissionen</p> <p>Beteiligungsbezogen: Möglichst frühzeitige Berücksichtigung der Interessen der Betroffenen</p>

Zeitraum	Von Januar 2012 bis Januar 2015
Prozessbausteine	<p>01/2012 – 05/2014 Beteiligungsphase</p> <p>01/2012 – 10/2012 Erarbeitung des Eckpunktepapiers in einem Face-to-Face-Format</p> <p>02/2013 Diskussion des Eckpunktepapiers im Arbeitskreis Soziales der Regierungsfractionen als Basis für den auszuarbeitenden Referentenentwurf</p> <p>01.04.2014 Beschluss des Referentenentwurfs durch den Ministerrat</p> <p>01.04. – 16.05.2014 Verbändeanhörung und Kommentierungsmöglichkeit auf der Beteiligungsplattform des Landes</p> <p>10/2014 – 01/2015 Legislative Phase</p> <p>16.10.2014 Erste Beratung im Landtag von Baden-Württemberg</p> <p>12.11.2014 Zweite Beratung und Beschluss</p> <p>01.01.2015 Inkrafttreten des Gesetzes</p>
Ergebnisse	<p>Themenbezogen: Erarbeitung der Eckpunkte für ein Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz als Grundlage für den Referentenentwurf</p> <p>Im Verlauf des Prozesses haben sich Sichtweisen von Teilnehmenden verändert. Dies war beispielsweise beim Thema Zwangsbehandlung der Fall; hier war es sinnvoll, dass ehemals selbst zwangsbehandelte Personen an der Diskussion mitgewirkt haben und ihre Sichtweise einbringen konnten</p> <p>Beteiligungsbezogen: Insgesamt sind im Rahmen des frühzeitig initiierten, breiten Beteiligungsprozesses rund 100 Personen in einen konstruktiven Erfahrungsaustausch eingetreten</p> <p>Die Freigabe des Referentenentwurfs auf der Beteiligungsplattform erbrachte 14 Kommentare und 353 Bewertungen von Kommentaren</p> <p>Der Gesetzentwurf wurde im Landtag einstimmig angenommen</p>
Ressourcen	Zusätzliches Budget bzw. Personal war nicht vorhanden. Insgesamt waren vier Mitarbeiter (Vollzeitäquivalent höherer Dienst) im Rahmen ihrer sonstigen Aufgaben mit der Durchführung betraut.
Weitere Informationen	<p>http://sozialministerium.baden-wuerttemberg.de/de/gesundheitspflege/medizinische-versorgung/psychiatrische-versorgung/ https://de.wikipedia.org/wiki/Gesetz_%C3%BCber_Hilfen_und_Schutzma%C3%9Fnahmen_bei_psychischen_Krankheiten_%28Baden-W%C3%BCrttemberg%29 www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/user_upload/161107_Materialband_Partizipative_Gesetzgebung_final_mb.pdf</p>



BEISPIEL FÜR DIE VARIANTE 4: MEHRSTUFIGE KOMPLEXE BETEILIGUNG

Das Beteiligungsverfahren zum Nationalpark Schwarzwald

Initiator	Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg	
Beteiligte und ihre Rollen	Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz Baden-Württemberg (Auftraggeber, Organisation)	
Thema	Gesetz zur Einrichtung des ersten Nationalparks in Baden-Württemberg	
Hintergründe	Vereinbarung im Koalitionsvertrag von Grünen und SPD	
Ziele	<p>Themenbezogen: Entwicklung einer einzigartigen Naturlandschaft auf einer Fläche von gut 10.000 Hektar; Bewahren der natürlichen Lebensgrundlagen, Schaffung eines Schutzraums für seltene Pflanzen und Tiere</p> <p>Beteiligungsbezogen: Frühzeitige Einbeziehung der Bevölkerung in einen strittigen Entscheidungsprozess</p>	
Zeitraum	Juni 2011 bis Januar 2014	
Prozessbausteine	06/2011	Beschluss des Referentenentwurfs durch den Ministerrat
	09/2011 – 08/2013 Beteiligungsphase	
	09/2011	Schreiben an alle 120.000 Haushalte im Suchraum mit Informationen über das Vorhaben und Einladung zu Info-Veranstaltungen und geführten Wanderungen
	03/2012	Freischaltung eines kostenlosen Infotelefon für Fragen rund um das Nationalpark-Projekt
	05/2012	Freischaltung der Informations- und Beteiligungsplattform www.schwarzwald-nationalpark.de
	05/2012 – 12/2012	Treffen von sieben Regionalen Arbeitskreisen zu Themenbereichen rund um den Nationalpark; die Bevölkerung kann die einzelnen Protokolle und Ergebnisse dieser Arbeitskreise nach jeder Sitzung über die Beteiligungsplattform kommentieren;

Fragen, Anregungen und Meinungsäußerungen werden regelmäßig in die Beratungen der Arbeitskreise eingebracht

04/2013 Möglichkeiten zur Diskussion eines unabhängigen Gutachtens über Chancen und Risiken eines Nationalparks in fünf öffentlichen Veranstaltungen

06/2013 Freigabe des Gesetzentwurfs zu Kulisse, Rechtsrahmen und Verwaltungsstruktur des Nationalparks Schwarzwald für ein zweimonatiges Anhörungsverfahren, an dem sich die Bürger über die Beteiligungsplattform der Landesregierung beteiligen können

10/2013 – 11/2013 Legislative Phase

10/2013 Ein überarbeiteter Gesetzentwurf wird dem Landtag zur Beratung zugeleitet und am 28. November 2013 beschlossen

01/2014 Inkrafttreten des Gesetzes

Ergebnisse

Beteiligungsbezogen:

Über 2.000 Anregungen und Stellungnahmen, die in das Lastenheft einfließen, das die in dem unabhängigen Gutachten zu untersuchenden Aspekte umreißt

461 Online-Kommentare und 64.730 Bewertungen zum Referentenentwurf auf der Informations- und Beteiligungsplattform des Ministeriums

168 Bürgerinnen und Bürger mit insgesamt über 430 Kommentaren zum Gesetzentwurf auf der Beteiligungsplattform der Landesregierung

Themenbezogen:

Anregungen und Vorschläge wurden berücksichtigt und sind – soweit möglich – in den überarbeiteten Vorschlag für Kulisse und Nationalparkgesetz eingeflossen

Die Anhörungsphase sowie der vorgeschaltete Informations- und Beteiligungsprozess haben grundlegend und erfolgreich zur Ausgestaltung des Nationalparkgesetzes beigetragen. So liegen konkrete Ergebnisse des intensiven Austauschs beispielsweise in der paritätischen Mitbestimmung der Region, der Sicherheit angrenzender Wirtschaftswälder durch ein effektives Borkenkäfermanagement und dem Bestandsschutz bestehender Einrichtungen innerhalb der Gebietskulisse

Ressourcen

Koordinierungskreis mit 10 Personen

Weitere Informationen

Andreas Müller
Büroleiter Fachbereich 5, Wald und Naturschutz Nationalpark Schwarzwald
Schwarzwaldhochstraße 2, 77889 Seebach
E-Mail: andreas.mueller@nlp.bwl.de, Telefon: 07449 92998 510

www.schwarzwald-nationalpark-im-dialog.de/
www.schwarzwald-nationalpark.de/mitmachen/beteiligung/
www.dgm-web.de/download/Mediator-1-2017.pdf (S. 12 ff.)

Literatur und Links



Bertelsmann Stiftung (2016).
Partizipative Gesetzgebungsverfahren
Bürgerbeteiligung bei der Landesgesetzgebung in Baden-Württemberg

www.bertelsmann-stiftung.de/partizipative-gesetzgebung



Bertelsmann Stiftung (2016).
Das Beteiligungsverfahren zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz
Evaluation des partizipativen Gesetzgebungsverfahrens

www.bertelsmann-stiftung.de/beteiligung-transparenzgesetz



Bertelsmann Stiftung (2017).
Die Bürgerbeteiligung zum Klimaschutzplan 2050
Ergebnisse der Evaluation

www.bertelsmann-stiftung.de/buergerdialog-klimaschutzplan-2050



Allianz Vielfältige Demokratie und Bertelsmann Stiftung (2017).

Bürgerbeteiligung mit Zufallsauswahl

Das Zufallsprinzip als Garant einer vielfältigen demokratischen Beteiligung:
ein Leitfaden für die Praxis

Allianz Vielfältige Demokratie und Bertelsmann Stiftung (2017).

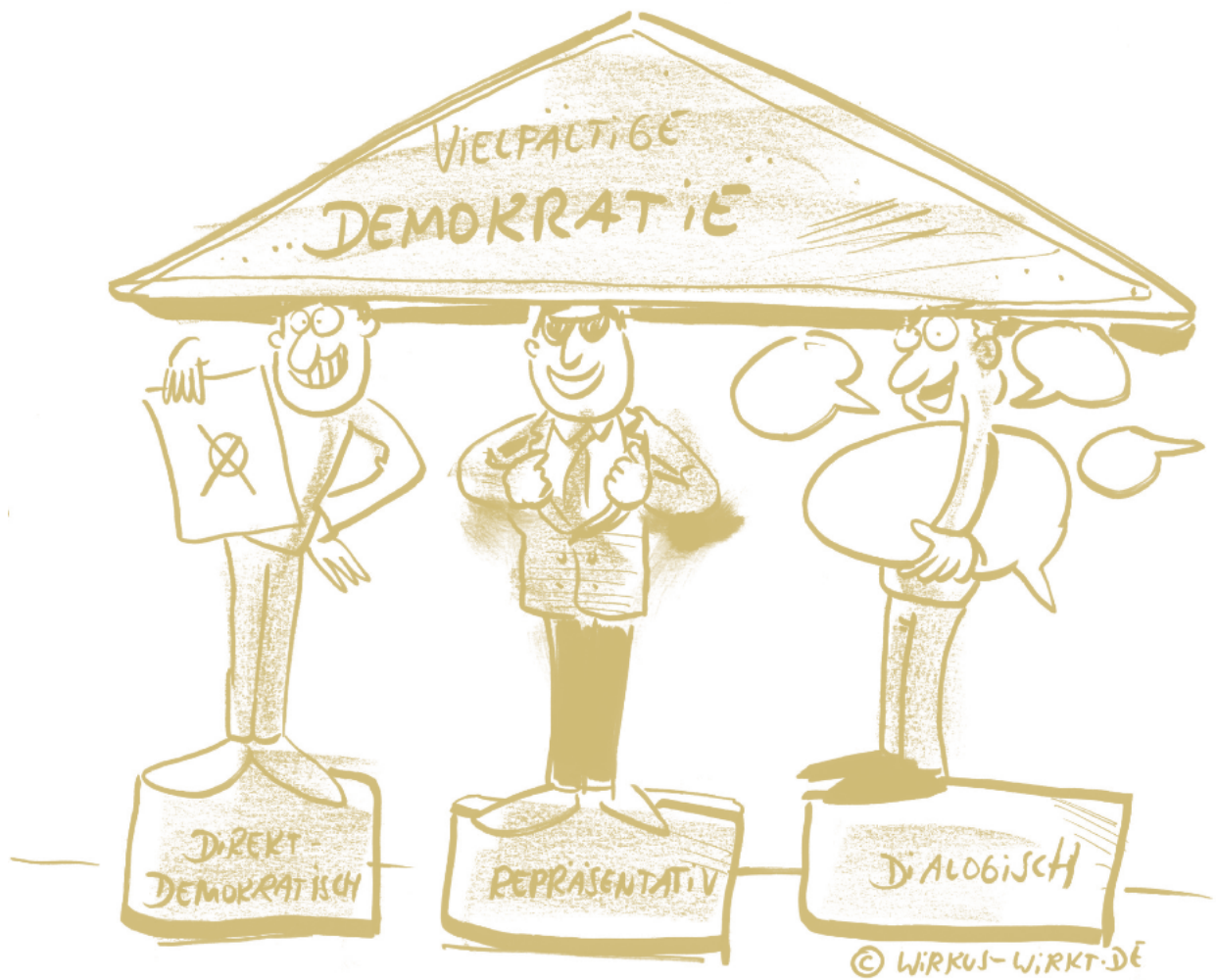
Mitreden, mitgestalten, mitentscheiden

Fünf Impulse zur Erneuerung demokratischer Beteiligung

www.bertelsmann-stiftung.de/allianz-vielfaeltige-demokratie-ergebnisse



Alle Links wurden geprüft am 17.10.2017



Die Mitglieder der „Allianz Vielfältige Demokratie“

Moritz	Ader	OECD, Paris
Dr. Rolf	Alter	OECD, Paris
Professor Dr. Jürgen	Aring	vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V., Berlin
Marcel	Atoui	SPD Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
Elisabeth	Baden-Prahl	Landeshauptstadt Hannover
Frauke	Bathe	Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, Berlin
Michaela	Bonan	Stadt Dortmund
Christiane	Boschin-Heinz	Stadt Paderborn
Dr. Volker M.	Brennecke	Verein Deutscher Ingenieure e. V., Düsseldorf
Dr. Alexandra	Bürger	Bayerische Staatskanzlei, München
Albertus J.	Bujard	Mitglied im Arbeitskreis Bürgerbeteiligung der Stadt Heidelberg
Marita	Bussieweke	Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Rainer	Carius	Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, Stuttgart
Dr. Susanne	Cassel	Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, Berlin
Christoph	Charlier	Abteilungsleiter a. D., Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Mainz
Gregor	Dehmel	Politik zum Anfassen e. V., Isernhagen
Dr. Christine	Dörner	Führungsakademie des Landes Baden-Württemberg, Karlsruhe
Almuth	Draeger	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Berlin
Karin	Druba	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Arbeit, Technologie und Tourismus Schleswig-Holstein, Kiel
Anne	Dwertmann	Jugendbildungsstätte Bremen LidiceHaus GmbH
Ute	Ehren	Stadt Detmold
Roland	Eichmann	Bürgermeister der Stadt Friedberg
Martina	Eick	Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau
Gisela	Erler	Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart
Ronald	Fahje	Parlamentwatch e. V., Hamburg
Norbert	Feith	Oberbürgermeister a. D. Solingen
Wolfgang	Feldwisch	Leiter Großprojekte a. D., DB Netz AG, Berlin
Dr. Björn	Fleischer	Open.NRW Geschäftsstelle, Ministerium für Inneres und Kommunales Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
Ines	Franke	Stadt Freiburg
Lisa	Freigang	Deutscher Volkshochschul-Verband e. V., Bonn
Dr. Miriam	Freudenberger	Initiative Allianz für Beteiligung e. V., Stuttgart
Dr. Klaus	Freytag	Ministerium für Wirtschaft und Energie, Potsdam
Dr. Raban Daniel	Fuhrmann	Procedere Verbund, Konstanz
André	Gerling	Stadt Minden
Dr. Heribert	Gisch	Kommunalpolitische Vereinigung von CDU und CSU Deutschlands, Nohfelden
Ruth	Glörfeld	Landkreis Marburg-Biedenkopf
Sandra	Gretschel	Stadt Regensburg
Dr. Markus	Grünewald	Ministerium des Innern und für Kommunales des Landes Brandenburg, Potsdam
Franz-Reinhard	Habbel	Deutscher Städte- und Gemeindebund, Berlin
Gerald	Häfner	Ehemaliges Mitglied des Europäischen Parlamentes, Vorstand Democracy International e. V., Dornach

Joachim	Hahn	Stadt Heidelberg
Thomas	Haigis	Stadt Filderstadt
Bernd	Hallenberg	vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. Bundesgeschäftsstelle, Berlin
Monika	Hanisch	Stadt Essen
Birger	Hartnuß	Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Mainz
Dr. Klaus-Peter	Heinrich	Ministerium für Wirtschaft und Energie des Landes Brandenburg, Potsdam
Michael	Heinze	Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf
Dr. Kurt	Herzberg	Der Bürgerbeauftragte des Freistaats Thüringen, Erfurt
Ralph	Hiltrop	Stadt Witten
Anna	Hogeback	Landeshauptstadt München
Fredi	Holz	Sächsische Staatskanzlei, Dresden
Marie	Hoppe	Bremer Netzwerk Bürgerbeteiligung, Bürgerstiftung Bremen
Dr. Thomas	Huber	Bayerische Staatskanzlei, München
Dr. Jochen	Hucke	BeGeno16 – Baugenossenschaft „Besser Genossenschaftlich Wohnen von 2016“ eG, Berlin
Dr. Christian	Huesmann	Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Dr. Silke	Jansen	LANXESS AG, Köln
Frauke	Janßen	Bundes-SGK / Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland e. V., Berlin
Dr. Christoph	Jessen	Dialogforum Feste Fehmarnbeltquerung, Kiel-Molfsee
Frank	Jessen	Integralis e. V., Duisburg
Imke	Jung-Kroh	Stadt Darmstadt
Stefan	Kämper	Deutsche Vernetzungsstelle Ländliche Räume (DVS) in der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung, Bonn
Eberhard	Kanski	Bund der Steuerzahler Nordrhein-Westfalen e. V., Düsseldorf
Dr. Susanna	Kahlefeld	Abgeordnetenhaus von Berlin
Antje	Kapek	Abgeordnetenhaus von Berlin
Roswitha	Keicher	Stadt Heilbronn
Werner	Keil	KÖLN MITGESTALTEN – Netzwerk für Beteiligungskultur, Köln
Wolfgang	Klameth	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur Mecklenburg-Vorpommern, Schwerin
Dr. Katja	Klee	Gemeinde Weyarn
Dr. Ansgar	Klein	Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE), Berlin
Wolfgang	Klenk	Breuninger Stiftung GmbH, Stuttgart
Jens	Kronsbein	Bezirksregierung Detmold
Dr. Thomas	Kuder	vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e. V. Bundesgeschäftsstelle, Berlin
Manuel	Kühn	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Berlin
Dirk	Lahmann	Stadt Bonn
Dagmar	Langguth	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Hannover
Ralf	Laumer	Landkreis Marburg-Biedenkopf
Dieter	Lehmann	Stadt Schwäbisch Gmünd
Dr. Thomas	Letz	Senatskanzlei Berlin
Anja	Lutz	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Berlin
Claudius B.	Lieven	Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen, Hamburg
Toni	Loosen-Bach	Stadt Trier

Meike	Lücke	Landkreis Wesermarsch, Regionalmanagement „Wesermarsch in Bewegung“, Brake
Dr. Dennis	Maelzer	Mitglied des Landtages Nordrhein-Westfalen, Detmold
Dr. Dirk	Manthey	50Hertz Transmission GmbH, Berlin
Andreas	Matthes	Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Berlin
Dr. Siegfried	Mauch	Bereichsleiter a. D., Führungsakademie Baden-Württemberg, Stuttgart
Christoph	Meineke	Bürgermeister der Gemeinde Wennigsen / Deister
Nikolaj	Midasch	Landesjugendring Baden-Württemberg e. V., Stuttgart
Renate	Mitterhuber	Bundesministerium des Innern, Berlin
Heinz-Martin	Muhle	Stadt Hamm
Martin	Müller	StädteTag Baden-Württemberg, Stuttgart
Dr. Michael	Münnich	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Berlin
Peter	Myrczik	Stadt Mannheim
Monika	Nickles	Stadt Erlangen
Claudine	Nierth	Mehr Demokratie e. V., Raa Besenbek
Dr. Asiye	Öztürk	Bundeszentrale für politische Bildung, Bonn
Monika	Ollig	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Berlin
Hanna	Ossowski	Fachhochschule für öffentliche Verwaltung NRW, Gelsenkirchen
Michael	Paak	Stadt Sindelfingen
Dr. Andreas	Paust	Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Claudia	Peschen	Deutsche Bundesgartenschau-Gesellschaft mbH, Bonn
Timo	Peters	Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart
Professor Dr. Uwe	Pfenning	Lehrstuhl für Umwelt- und Techniksoziologie der Universität Stuttgart
Michaela	Piltz	Stadt Freiburg
Dieter	Posch	Staatsminister a. D., Hessen
Karin	Prien	Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Schleswig-Holstein, Kiel
Dr. Werner	Reh	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND), Berlin
Fabian	Reidinger	Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart
Dr. Bettina	Reimann	Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin
Anna	Renkamp	Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Thomas	Richert	Stellvertreter der Bürgerbeauftragten für soziale Angelegenheiten, Landtag Schleswig-Holstein, Kiel
Stefan	Richter	Stiftung Zukunft Berlin
Michael	Sack	Bürgermeister der Stadt Loitz
Michael	Schell	Stadt Wiehl
Daniel	Schily	Democracy International e. V., Köln
Robert	Schleider	Stadt Halle (Saale)
Rolf	Schmidt	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Hannover
Michael	Schneider	Stadt Mühlheim am Main
Saskia	Schnell	Flughafen München GmbH
Michael	Schubek	FNPAusschuss Stadt Bergisch Gladbach
Anne	Schubert	Stadt Zella-Mehlis
Dr. Lilian	Schwalb	Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE), Berlin
Dr. Christiane	Schwarte	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Berlin
Stephan	Siegert	Femern A/S, Kopenhagen
Hanns-Jörg	Sippel	Stiftung MITARBEIT, Bonn
Susanne	Socher	Mehr Demokratie e. V., München
Dr. Rainer	Sprengel	Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE), Berlin

Dr. Imke	Steinmeyer	Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt, Berlin
Dr. Manfred	Sternberg	Bundes-SGK / Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik in der Bundesrepublik Deutschland e. V., Berlin
Marius	Strecker	TenneT TSO GmbH, Bayreuth
Petra	Türke	Stadt Wolfsburg
Frank Ulmer	Ulmer	Im Auftrag der Nachhaltigkeitsstrategie des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart
Martina	van Almsick	Bundesministerium des Innern, Berlin
Carola	Veit	Präsidentin der Hamburgischen Bürgerschaft, Hamburg
Dr. Antoine	Vergne	Missions Publiques, Paris
Bernd	Villwock	Sprecher des Steuerungsgremiums, Gemeinde Weyarn
Ernst	Weidl	Gemeinderat Weyarn
Dr. Oliver	Weigel	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, Berlin
Hannes	Wezel	Staatsministerium Baden-Württemberg, Stuttgart
Annette	Wiese-Krukowska	Landeshauptstadt Kiel
Volker	Wilke	GAR / Kommunalpolitische Vereinigung GRÜNE ALTERNATIVE in den Räten NRW, Düsseldorf
Dr. Winfried	Wilkens	Landkreis Osnabrück
Mona	Winkelmann	Stadt Frankfurt am Main
Katrin	Wolter	Amt für regionale Landesentwicklung Leine-Weser, Hildesheim
Evelyn	Wurm	Stadt Solingen
Frank	Zimmermann	Stadt Heidelberg

Impressum

© November 2017
Allianz Vielfältige Demokratie

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich
Anna Renkamp

Inhaltliche und redaktionelle
Erarbeitung
Prof. Frank Brettschneider
Dr. Andreas Paust
Fabian Reidinger
Anna Renkamp

Mitwirkung
Dr. Rolf Alter
Prof. Jürgen Aring
Dr. Susanne Cassel
Dr. Christine Dörner
Almuth Draeger
Gisela Erler
Norbert Feith
David Goessmann
Dr. Markus Grünewald
Fredy Holz
Peter Myrczik
Claudine Nierth
Dr. Andreas Paust
Prof. Uwe Pfenning
Fabian Reidinger
Stefan Richter
Michael Schell
Daniel Schily
Robert Schleider
Michael Schneider
Dr. Christiane Schwarte
Dr. Antoine Vergne
Bernd Villwock
Ernst Weidl
Frank Zimmermann

Lektorat
Helga Berger

Der Text dieser Publikation ist urheberrechtlich geschützt und lizenziert unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International (CC BY-SA 4.0) Lizenz. Den vollständigen Lizenztext finden Sie unter: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/legalcode.de>



Die eingebundenen Grafiken, das **Titelfoto**, **Fotos**, **Bilder**, **Illustrationen** sind ebenfalls urheberrechtlich geschützt, unterfallen aber nicht der genannten CC-Lizenz und dürfen nicht verwendet werden.

Bildnachweise
Seite 1 © spooth / iStockphoto
Seiten 2, 4, 6, 7, 10, 14, 17, 19, 21, 24
© Thomas Kunsch
Seiten 9, 15, 29 © wirkus-wirkt.de
Seite 22 © www.rlp.de
Seite 26 © Charly Ebel

Grafikdesign
Markus Diekmann, Bielefeld

Druck
Hans Giesemann Druck und Medienhaus GmbH & Co. KG

Wer ist die „Allianz Vielfältige Demokratie?“

Die „Allianz Vielfältige Demokratie“ ist ein Netzwerk aus 120 Vordenkern und Praktikern aus Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft. Sie wurde von der Bertelsmann Stiftung initiiert und am 1. Oktober 2015 gegründet. Die Allianz will die Bürgerbeteiligung stärken und einen Beitrag zu einem konstruktiven Zusammenwirken von dialogischer, direkter und repräsentativer Beteiligung leisten. Sie setzt sich für eine inklusive und breite Beteiligung aller Bevölkerungsgruppen ein, um der sozialen Spaltung unserer Demokratie entgegenzuwirken.

Die Akteure aus Bund, Ländern und Kommunen arbeiten zusammen an der Gestaltung der vielfältigen Demokratie. Sie bringen hierfür ihre persönlichen Erfahrungen und ihre Expertise ein. Sie entwickeln, erproben und implementieren konkrete Lösungen für die demokratische Praxis.



Integrierte
Partizipation



Transparenz



Qualität



Breite
Beteiligung



Kompetenz

Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh

Anna Renkamp
Telefon: +49 5241 81-81145
anna.renkamp@
bertelsmann-stiftung.de



[www.bertelsmann-stiftung.de/
allianz-vielfaeltige-demokratie-
ergebnisse](http://www.bertelsmann-stiftung.de/allianz-vielfaeltige-demokratie-ergebnisse)

Koordination
„Allianz Vielfältige Demokratie“

Berlin Institut für Partizipation | bipar
Greifswalder Straße 4
10405 Berlin
Telefon: +49 30 120 826 13
www.bipar.de
kontakt@bipar.de