



Partizipative Gesetzgebungsverfahren

Bürgerbeteiligung bei der
Landesgesetzgebung in Baden-Württemberg

Partizipative Gesetzgebungsverfahren

Bürgerbeteiligung bei der
Landesgesetzgebung in Baden-Württemberg

Frank Brettschneider, Anna Renkamp

Inhalt

Vorwort	7
1. Der Projektsteckbrief. „Partizipative Gesetzgebungsverfahren. Bürgerbeteiligung bei der Landesgesetzgebung in Baden-Württemberg“	8
2. Die wichtigsten Ergebnisse in Kürze	10
3. Die Gründe für die Studie „Partizipative Gesetzgebungsverfahren in Baden-Württemberg“	12
4. Das Studien-Design: Forschungsfragen, Forschungsgegenstände und Methoden	13
5. Der formale Ablauf eines Gesetzgebungsverfahrens in Baden-Württemberg	16
6. Die Partizipative Gesetzgebung: Definition und Funktionen	18
7. Die Instrumente, Regeln und Zuständigkeiten partizipativer Gesetzgebung in Baden-Württemberg	20
8. Die Varianten partizipativer Gesetzgebung: Wie Bürgerinnen und Bürger an den Gesetzgebungsverfahren beteiligt wurden	23
9. Die Nutzung partizipativer Gesetzgebungsverfahren: Quantität und Qualität der Face-to-Face-Beteiligung und der Online-Beteiligung	29
Alle Gesetzgebungsverfahren auf dem Beteiligungsportal im Zahlenüberblick	29
Die sechs partizipativen Gesetzgebungsverfahren im Fokus: Welche Verfahren werden wie häufig von den Bürgerinnen und Bürgern genutzt?	29
Welche Faktoren sind entscheidend für die breite Nutzung der Online-Angebote?	31
Die sechs partizipativen Gesetzgebungsverfahren im Fokus: Wie ist die Ergebnisqualität der Verfahren?	31
Welche Faktoren sind entscheidend für die Qualität der Bürgerbeiträge?	33

10. Die Bewertung partizipativer Gesetzgebungsverfahren aus Sicht der Ministerien und Landtagsabgeordneten	34
Die Nutzung der partizipativen Verfahren durch Landtagsabgeordnete	34
Die Stärken von Online-Beteiligung und Face-to-Face-Beteiligung im Vergleich aus Sicht von Ministerien und Abgeordneten	36
Welcher Mehrwert entsteht durch die partizipative Ergänzung herkömmlicher Gesetzgebungsverfahren?	39
Welche Veränderungen haben Beteiligungsverfahren am Inhalt der Gesetzentwürfe herbeigeführt?	41
Aufwand und Nutzen der Beteiligungsverfahren aus Sicht der Ministerien	41
11. Schlussfolgerungen und Empfehlungen für die Weiterentwicklung und Ausweitung partizipativer Gesetzgebungsverfahren	42
Baden-Württemberg auf dem Weg zu einer partizipativen Gesetzgebung <i>von Gisela Erler</i>	46
Literatur und Links	49
Impressum	51

Vorwort



Deutschland verfügt bei der Gesetzgebung zwar über ein gut etabliertes System zur Konsultation der Sozialpartner, Fachleute, Verbände und Interessengruppen; die Einbeziehung der breiten Öffentlichkeit in den Gesetzgebungsprozess könnte jedoch systematischer und transparenter erfolgen. Das ist das Ergebnis einer OECD-Studie aus dem Jahr 2015 (OECD 2016).

Die 2011 neu gewählte Landesregierung in Baden-Württemberg hatte sich zum Ziel gesetzt, Bürger an wichtigen landespolitischen Entscheidungen zu beteiligen und eine Politik des „Gehörtwerdens“ zu etablieren. Vorangetrieben durch Staatsrätin Gisela Erler und die neu gegründete Stabsstelle für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung hat die Landesregierung in Baden-Württemberg das traditionelle Gesetzgebungsverfahren geöffnet. In transparenten Verfahren hat sie Bürgerinnen und Bürgern und nicht-organisierten Betroffenen ermöglicht, Gesetzesvorhaben zu kommentieren und inhaltlich mit zu entwickeln.

Die Studie zeigt eindrucksvoll, dass Bürgerinnen und Bürger bereit sind, sich konstruktiv in landespolitische Entscheidungen einzubringen. Sie können wertvolle Anregungen und Kommentare geben und Gesetzesvorhaben bereichern.

Für die Exekutive ist mit den ergänzenden informellen Vorgehen zwar ein Mehraufwand verbunden, jedoch überwiegen aus ihrer Sicht die Vorteile: Sie kann der Legislative im Landtag einen qualitativ hochwertigen Gesetzentwurf

vorlegen, der von breiten Teilen der Öffentlichkeit akzeptiert wird. Je frühzeitiger und intensiver die Bürger eingebunden werden, desto größer ist ihr Beitrag zur Qualität eines Gesetzes. Klare Strukturen für die Durchführung der Beteiligungsverfahren sowie transparente und verbindliche Regelungen für den Einsatz partizipativer Gesetzgebung sind dabei hilfreich.

Durch die Verknüpfung neuer Formen der Bürgerbeteiligung mit traditionellen Verfahren der Landesgesetzgebung ist Baden-Württemberg ein wichtiger Impuls für die Zukunft der Demokratie gelungen. Ich hoffe, dass die positiven Erfahrungen aus Baden-Württemberg auch andere Bundesländer motivieren und ermutigen, partizipative Gesetzesvorhaben zu initiieren und weiter auszubauen.

Wir werden gemeinsam mit der „Allianz Vielfältige Demokratie“, dem bundesweiten Netzwerk von Vordenkern aus Verwaltung, Politik und Zivilgesellschaft, weiter an Fragestellungen der partizipativen Gesetzgebung arbeiten. Auf Ihre Diskussionsbeiträge, Anregungen und Rückmeldungen aus der Praxis freuen wir uns.

Aart De Geus

Vorsitzender des Vorstands
der Bertelsmann Stiftung

1. Der Projektsteckbrief

Partizipative Gesetzgebungsverfahren. Bürgerbeteiligung bei der Landesgesetzgebung in Baden-Württemberg

Projektsteckbrief

INITIATOR	<ul style="list-style-type: none">■ Landesregierung Baden-Württemberg
BETEILIGTE	<ul style="list-style-type: none">■ Staatsministerium Baden-Württemberg■ Bertelsmann Stiftung■ Universität Hohenheim■ Federführende Ministerien zu den Gesetzesvorhaben■ Landtagsabgeordnete
THEMA	<ul style="list-style-type: none">■ Partizipative Gesetzgebungsverfahren in Baden-Württemberg: Studie zur Beteiligung von Bürgern, Betroffenen und Interessengruppen
ZEITRAUM	<ul style="list-style-type: none">■ Planung und Konzipierung der Studie: 1/2015 – 3/2015■ Durchführung: 4/2015 – 12/2015■ Auswertung und Bericht: 1/2016 – 9/2016
GEGENSTAND/INHALT	Analyse der Online- und Face-to-Face-Beteiligung an den Gesetzgebungsverfahren: <ul style="list-style-type: none">■ Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz■ Nachbarrechtsgesetz■ Erneuerbare-Wärme-Gesetz■ Hochschulrechtsänderungsgesetz■ Nationalparkgesetz■ Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept

METHODE

Kombinierter Einsatz von Analyse- und Befragungsmethoden:

- Analyse der Kommentare und Beiträge der Bürger und Zielgruppen
- Analyse der Beteiligungsberichte der federführenden Ministerien
- Analyse der Plenarprotokolle
- Standardisierte Befragung und persönliche Interviews von Vertretern aus den Landesministerien und aus dem Staatsministerium
- Befragung von Landtagsabgeordneten

ZIELE

Die Studie sollte Erkenntnisse liefern zu den Fragen:

- Welche partizipativen Beteiligungsformate (Online und Face-to-Face) werden in Gesetzgebungsverfahren von der Exekutive in Baden-Württemberg eingesetzt?
- Wie werden die partizipativen Angebote genutzt? Wie sind die Ergebnisse hinsichtlich Quantität und die Qualität der Beteiligungsformate?
- Welche Faktoren sind entscheidend für den Mehrwert und die Übertragbarkeit partizipativer Gesetzgebungsverfahren?

ERGEBNISSE

- Eine große Reichweite und eine hohe Qualität der Bürgerbeiträge werden durch einen kombinierten Einsatz von Face-to-Face- und Online-Beteiligung erzielt. Aufgrund ihrer Transparenzfunktion sind Online-Verfahren unverzichtbar.
- Je frühzeitiger Bürgerinnen und Bürger¹ beteiligt werden, desto substanzieller sind ihre Beiträge für den Inhalt des Gesetzes. Bürger hinterlassen einen „partizipativen Fußabdruck“ vor allem dann, wenn sie sich in Face-to-Face-Verfahren einbringen können.

AUFWAND UND NUTZEN

- Aus Sicht der Ministerien ist der Nutzen höher als der Aufwand. Der Aufwand für die Face-to-Face-Formate ist deutlich größer als für die Online-Beteiligung.
- Inhaltlich sinnvolle Anregungen für die Qualität von Gesetzentwürfen bringen die Face-to-Face-Formate hervor.

WEITERE INFORMATIONEN

- Materialien zur Studie „Partizipative Gesetzgebungsverfahren in Baden-Württemberg“: www.bertelsmann-stiftung.de/partizipative-gesetzgebung
- Weiterführende Informationen über aktuelle Beteiligungsangebote: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de>

¹ In dieser Publikation verwenden wir aus Gründen der besseren Lesbarkeit nicht durchgehend die männliche und weibliche Form. Selbstverständlich sind immer Frauen und Männer gemeint.

2. Die wichtigsten Ergebnisse in Kürze

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

Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Landesgesetzgebung hat sich in Baden-Württemberg bewährt. Sowohl die befragten Mitarbeiter der federführenden Ministerien als auch die befragten Landtagsabgeordneten bewerten die in Baden-Württemberg eingesetzten 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 die repräsentative Demokratie: Die partizipativen Gesetzgebungsverfahren führen in der Vorbereitungsphase durch die Exekutive zu einer Verbesserung der Qualität des Gesetzentwurfs. Für die Legislative sind die Beteiligungsverfahren ein weiterer Kanal, der Abgeordneten eine Einschätzung der Sicht von Bürgerinnen und Bürgern auf das Gesetzesvorhaben ermöglicht.

Die Anbindung neuer informeller Beteiligungsverfahren an die herkömmlichen formellen Verfahren der Verbändeanhörung ist gut gelungen.

Für den Erfolg der partizipativen Gesetzgebung ist relevant, dass die neuen Formen der Bürgerbeteiligung mit dem traditionellen Verfahren der Verbändeanhörung im Gesetzgebungsprozess verknüpft wurden. Das Beteiligungsportal ist ein wichtiges Instrument, das einen offenen Zugang für Bürger ermöglicht, Transparenz über den Prozessverlauf und die Ergebnisse aus den informellen Beteiligungsverfahren und der formellen

Verbändebeteiligung gewährleistet. Der gleichwertige Umgang von Seiten der Exekutive mit den Ergebnissen ist ein weiterer wichtiger Faktor für eine gelungene Verknüpfung der formellen mit der informellen Beteiligung.

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. Das Beteiligungsportal sorgte für Transparenz über den Prozessverlauf und die Ergebnisse. Klare Regeln zum Umgang mit den Ergebnissen sorgten dafür, dass sämtliche Ergebnisse informeller und formeller Beteiligungsverfahren berücksichtigt wurden. Wie im herkömmlichen Verfahren der Verbändeanhörung sichten die federführenden Ministerien die Kommentare und Beiträge der Bürger und arbeiten eine zusammenfassende Stellungnahme aus. Ergänzend zu den Ergebnissen der förmlichen Anhörung werden die Ergebnisse der informellen Beteiligung in die Sammelstellungen aufgenommen und mit dem Gesetzentwurf veröffentlicht. So wird der „Partizipative Fußabdruck“ für alle Beteiligten und Interessierten sichtbar.

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. Kleingruppenbasierte Face-to-Face-Formate, die intensive Diskussionen zulassen, erzielen eine hohe Ergebnisqualität.

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

Online-Verfahren sind wichtig: Sie erhöhen die Transparenz der Gesetzgebung und machen deutlich, an welcher Stelle des Gesetzgebungsverfahrens welche Inhalte diskutiert werden. Eine Beteiligungsplattform ermöglicht die Abbildung des gesamten Prozessablaufs und ihrer Ergebnisse und Zwischenergebnisse. Online-Verfahren bieten jedem Bürger und jeder Bürgerin die Möglichkeit, eigene Anregungen zu formulieren. Auch wenn die Möglichkeit teilweise noch wenig genutzt wird, so ist ihre bloße Existenz bereits wertvoll, denn diese entspricht einer häufig zu hörenden Forderung aus der Bürgerschaft.

Eine abgestimmte Kombination aus Face-to-Face-Verfahren, Online-Portal und Verbändeanhörung nutzt die Vorteile der Verfahren.

Für die Landtagsabgeordneten und für die Mitarbeiter der federführenden Ministerien liefert die traditionelle Verbändeanhörung wichtige fachliche Hinweise für die Ausgestaltung eines (Gesetzes-)Vorhabens. Durch kleingruppenbasierte Face-to-Face-Formate gewinnen sie Anregungen, Einschätzungen und Vorschläge aus Bürgersicht. Die Online-Beteiligung gewährleistet Transparenz und Zugang für alle. Wie die Beteiligungsformen miteinander kombiniert und verzahnt werden können, hängt u. a. von der Reichweite eines zu regelnden Themas ab, von seinem konkreten Lebensbezug und von seiner Konflikthaftigkeit. Dafür stehen zahlreiche Varianten zur Verfügung.

Beteiligungsscoping und Zufallsauswahl können potenzielle Konflikte entschärfen.

Wenn die Beteiligung frühzeitig stattfindet und wenn ihr ein Beteiligungsscoping 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, wel-

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 wurde, ist der partizipative Fußabdruck deutlich zu sehen, kaum erkennbar oder gar nicht vorhanden.

che 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. Die vielfältigen Teilnehmerinnen und Teilnehmer bringen die unterschiedlichen Sichtweisen einer pluralen Gesellschaft zum Gesetzesvorhaben ein.

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 selbst vom Thema betroffen sind. Wenn viele Bürger aus unterschiedlichen Milieus, Kulturen und Altersgruppen beteiligt werden sollen, gehören zielgruppengerechte Ansprachen und Bürgeraktivierung zu den Kernaufgaben bei der Planung eines Beteiligungsprozesses.

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 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.

3. Die Gründe für die Studie „Partizipative Gesetzgebungsverfahren in Baden-Württemberg“

Die Demokratie in Deutschland ist vielfältiger geworden. Direktdemokratische und dialogorientierte Beteiligungsformen spielen eine immer größere Rolle. Viele Bürgerinnen und Bürger möchten nicht nur wählen, sondern bei konkreten politischen Sachfragen mitreden und mitentscheiden (siehe Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg 2014).

Nicht nur auf kommunaler Ebene, auch auf der Landesebene zeigen sich Akteure aus Politik und Verwaltung zunehmend offen für innovative Verfahren der Beteiligung. Nach dem Erfolg bei der Landtagswahl 2011 hat sich die grün-rote Landesregierung das Ziel gesteckt, Baden-Württemberg zum „Musterland demokratischer Beteiligung“ (Bündnis 90/Die Grünen und SPD Baden-Württemberg 2011) zu entwickeln. Mit der Berufung von Gisela Erler zur Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung hat Ministerpräsident Winfried Kretschmann die Voraussetzung geschaffen, um die ehrgeizigen Ziele einer „Politik des Gehörtwerdens“ in die Tat umzusetzen.

Aus Vorläuferprojekten war im Staatsministerium die Erkenntnis gereift: Für eine wirksame Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an relevanten landespolitischen Entscheidungen ist eine bessere Verzahnung neuer Instrumente der Bürgerbeteiligung mit klassischen repräsentativen Entscheidungsstrukturen erforderlich. Deshalb sollten traditionelle formale Gesetzgebungsverfahren mit neuen informellen Verfahren der Bürgerbeteiligung verknüpft werden.

Informelle Beteiligungsverfahren bei der Landesgesetzgebung wurden bislang in keinem Bundesland systematisch eingesetzt. Baden-Württemberg hat hier eine Vorreiter-

rolle übernommen: Auf Initiative der Exekutive konsultiert das Land Baden-Württemberg Bürger im Vorfeld von Gesetzesvorhaben. Ein wichtiger Baustein ist dabei seit März 2013 das „Online-Beteiligungsportal Baden-Württemberg“. Daneben kommen Face-to-Face-Formate der informellen Bürgerbeteiligung zum Einsatz (z. B. World Café, Workshops, Runde Tische).

Wissenschaftliche Studien der letzten Jahre beschäftigen sich vor allem mit zwei Aspekten: Zum einen untersuchten sie den Gebrauch und die Wirkungen direktdemokratischer Verfahren, v. a. auf kommunaler Ebene (siehe u. a. Vetter et al. 2015 und Münch et al. 2014), zum anderen die Bürgerbeteiligung und ihre Wirkungen bei Bau- und Infrastrukturprojekten. Zudem gibt es inzwischen eine ganze Reihe von Leitfäden für Bürgerbeteiligung und Kommunikation bei konkreten Bauvorhaben (siehe u. a. Bertelsmann Stiftung 2012; Klages und Vetter 2011; Nanz und Fritsche 2012; VDI 2014).

Mit der Studie „Partizipative Gesetzgebungsverfahren in Baden-Württemberg“ wurden sechs von der Exekutive des Landes Baden-Württemberg initiierte partizipative Gesetzgebungsverfahren in den Blick genommen und analysiert. Die vorliegende Studie hat Prof. Dr. Frank Brettschneider (Universität Hohenheim) im Auftrag der Bertelsmann Stiftung durchgeführt.

4. Das Studien-Design: Forschungsfragen, Forschungsgegenstände und Methoden

Die von der Regierung initiierte partizipative Gesetzgebung in Baden-Württemberg mit ihren unterschiedlichen Formaten von Online-Beteiligung und Face-to-Face-Beteiligung ist Gegenstand der Studie. Sechs partizipative Gesetzgebungsverfahren wurden genauer untersucht.

Im Mittelpunkt der Studie standen folgende Aspekte:

1. Einsatz partizipativer Elemente und Verknüpfung mit dem formalen Gesetzgebungsverfahren

Welche Beteiligungsformate – Online und Face-to-Face – wurden in Gesetzgebungsverfahren von der Exekutive in Baden-Württemberg angewendet? Wie wurden die partizipativen Elemente mit dem Gesetzgebungsverfahren in der repräsentativen Demokratie verknüpft?

2. Nutzung der Beteiligungsverfahren und Qualität der Ergebnisse

Wie hat die Bevölkerung von den partizipativen Angeboten Gebrauch gemacht? Welche quantitativen und qualitativen Ergebnisse haben die Bürgerinnen und Bürger hervorgebracht? Was leisten Online-Verfahren? Was leisten Face-to-Face-Verfahren? Welche Faktoren sind entscheidend für die Quantität und für die Qualität der Bürgerbeiträge?

3. „Partizipativer Fußabdruck“ und Mehrwert

Wie sind die Fachministerien mit den Ergebnissen umgegangen? Wie hat der Landtag von Baden-Württemberg die Ergebnisse behandelt? Ist in den Gesetzentwürfen ein partizipativer Fußabdruck erkennbar? Welchen Nutzen sehen die Mitarbeiter der Fachministerien und die Abgeordneten des Landtags – und wie schätzen sie den mit der Beteiligung verbundenen Aufwand ein?

4. Erfolgsfaktoren und Empfehlungen zur Übertragbarkeit partizipativer Gesetzgebungsverfahren

Welche Faktoren sind entscheidend für den Erfolg? Welche Schlussfolgerungen lassen sich hinsichtlich der Übertragbarkeit partizipativer Gesetzgebungsverfahren ziehen?

Durch die Analyse und Beantwortung dieser Forschungsfragen sollten neue Erkenntnisse gewonnen und eine **Bewertung der partizipativen Gesetzgebung** in Baden-Württemberg vorgenommen werden.

Sechs Gesetzgebungsverfahren im Fokus

Das Kernstück der Studie bildet eine detaillierte Betrachtung der Online- und der Face-to-Face-Beteiligung bei vier partizipativen Gesetzgebungsverfahren:

1. Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz
2. Nachbarrechtsgesetz
3. Erneuerbare-Wärme-Gesetz
4. Hochschulrechtsänderungsgesetz.

Ergänzend wurden zwei weitere Verfahren analysiert, die Besonderheiten aufweisen:

1. Nationalpark Schwarzwald. Hier geht es nicht in erster Linie um die Bürgerbeteiligung im Gesetzgebungsverfahren zur Einrichtung des Nationalparks, sondern um die Bürgerbeteiligung in der Phase nach der Verabschiedung des Gesetzes. Bürgerbeteiligung ist im Nationalpark-Gesetz verbindlich vorgeschrieben. Es handelt sich um ein konfliktreiches Gesetz.

2. BEKO, die Beteiligung zum Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept (IEKK). Bei diesem sehr komplexen Verfahren wurden zahlreiche Beteiligungsformate miteinander verknüpft. Es handelt sich um ein weniger konfliktreiches Vorhaben.²

Die vier plus zwei Vorhaben wurden ausgewählt, weil sie eine Vielfalt unterschiedlicher Gesetze und Beteiligungsverfahren abbilden:

- Die Gesetze decken unterschiedliche Themenbereiche, Zuständigkeiten und Konfliktstufen ab.
- Die Beteiligungsverfahren wurden zu unterschiedlichen Zeitpunkten im Gesetzgebungsverfahren durchgeführt.
- Die Beteiligungsverfahren unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Intensität und Komplexität.

ABBILDUNG 1 **Untersuchte Fälle und eingesetzte Methoden**



Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

2 Zur BEKO (Beteiligung zum integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept) und zum Nationalpark Schwarzwald liegen bereits ausführliche Dokumentationen vor. BEKO: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/projekte-der-landesregierung/beteiligungsprojekte/beko/>. Nationalpark Schwarzwald: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/projekte-der-landesregierung/beteiligungsprojekte/nationalpark-nord-schwarzwald/>. Zugriff 31.3.2016. Carius u. A. 2016.

Mehrere Untersuchungsmethoden kombiniert

Die Forschungsfragen lassen sich nicht mit einer einzigen Untersuchungsmethode beantworten. Daher wurden in der vorliegenden Studie mehrere Methoden miteinander verknüpft (siehe Abbildung 1).

Zur Analyse der Beteiligungsverfahren wurden folgende Methoden eingesetzt:

- 1. Analyse der Online-Kommentare im Beteiligungsportal des Landes Baden-Württemberg:** Untersucht wurden die Zahl und der Inhalt der Kommentare zu den Gesetzesvorhaben.
- 2. Analyse der Beteiligungsberichte der federführenden Ministerien zu den Gesetzesvorhaben:** Die Ministerien sind verpflichtet, zu den eingegangenen Kommentaren eine Sammelstellungnahme zu verfassen. In einigen Fällen wurde ferner eine ausführliche Analyse der Beteiligungsaktivitäten vorgelegt.
- 3. Analyse der Plenarprotokolle zu den Beratungen über die Gesetzentwürfe:** Hier wurde untersucht, ob die Fachminister oder die Abgeordneten in ihren Reden auf das Beteiligungsverfahren Bezug genommen haben.
- 4. Standardisierte schriftliche Befragung sowie persönliche Leitfaden-Interviews mit Mitarbeitern aus den federführenden Fachministerien:** Zunächst wurden die Mitarbeiter schriftlich befragt, danach wurden persönliche Leitfaden-Interviews zur Vertiefung der Antworten geführt. Gefragt wurde u. a. nach Art und Qualität der Online-Kommentare aus Sicht der Mitarbeiter sowie nach deren Umgang mit den Kommentaren. Zudem wurde um eine Beurteilung des konkreten Beteiligungsverfahrens gebeten.³ Befragt wurden Mitarbeiter aus dem Justizministerium, dem Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst, dem Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren, dem Ministerium für Umwelt, Klima und

Energiewirtschaft und dem Staatsministerium Baden-Württemberg.

- 5. Standardisierte schriftliche Befragung der Landtagsabgeordneten:** Die Abgeordneten wurden u. a. gefragt, ob sie die Kommentare aus dem Online-Beteiligungsportal nutzen. Zudem ging es um den richtigen Zeitpunkt für die informelle Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an Gesetzgebungsverfahren sowie um eine Beurteilung von Online- und Face-to-Face-Beteiligung.⁴ 24 Abgeordnete, überwiegend aus den Fachausschüssen, gaben ihre Einschätzung ab.

Demokratiekonferenz 2015 in Stuttgart



³ Der Fragebogen befindet sich im Materialband zu diesem Abschlussbericht.

⁴ Der Fragebogen befindet sich im Materialband zu diesem Abschlussbericht. Er wurde an alle 138 Landtagsabgeordneten verschickt. Geantwortet haben 24 Abgeordnete (CDU: 11, Grüne: 7, SPD: 6). Sie sind überwiegend in den Fachausschüssen tätig, die sich mit den hier untersuchten Vorhaben beschäftigt haben.

5. Der formale Ablauf eines Gesetzgebungsverfahrens in Baden-Württemberg

Zwei Wege für Gesetzesinitiativen: Grundsätzlich gibt es zwei Möglichkeiten, wie ein Gesetzentwurf dem Landtag von Baden-Württemberg vorgelegt werden kann: Der Gesetzentwurf kann von einer Fraktion oder von mindestens acht Abgeordneten eingebracht werden; oder die Landesregierung legt ihn vor. Der Ablauf im Anschluss an die Vorlage des Gesetzentwurfs im Landtag ist identisch.

Die Vorbereitung des Gesetzentwurfs durch die Exekutive

Oft geht dem förmlichen Teil des Gesetzgebungsverfahrens ein **Eckpunktepapier** voraus. Darin beschreiben die beteiligten Ministerien die Ziele des Gesetzesvorhabens und wesentliche Umsetzungsvorschläge, aber noch keine Details. Das Eckpunktepapier wird im Landeskabinett beschlossen und dient dann als Grundlage für das Handeln der Verwaltung im förmlichen Teil des Gesetzgebungsverfahrens. Wie dabei innerhalb der Exekutive vorzugehen ist, legt die Verwaltungsvorschrift der Landesregierung zur Erarbeitung von Regelungen detailliert fest (VwV Regelungen, Punkt 5).⁵

Der förmliche Teil des Gesetzgebungsverfahrens beginnt mit der Ausarbeitung eines **Referentenentwurfs** durch die Verwaltung. Die Ausarbeitung liegt in der Hand eines federführenden Ministeriums, das ggf. weitere Ministerien einbezieht. Der fertige Referentenentwurf wird im Landeskabinett beraten und beschlossen.

Danach beginnt die förmliche **Anhörung von Verbänden**. In der Regel sind dies die kommunalen Spitzenverbände (Städtetag, Gemeindetag, Landkreistag), der Industrie- und Handelskammertag, der Handwerkstag, Gewerkschaften, Naturschutzverbände sowie weitere verfasste Akteure. Mitunter kontaktiert das federführende Ministerium über 100 Verbände und schickt den Referentenentwurf zeitgleich an den Landtagspräsidenten und an die Geschäftsstellen der Landtagsfraktionen.

Nach Ende der förmlichen Verbändeanhörung sichtet das federführende Ministerium die Kommentare der Verbände und formuliert dazu eine zusammenfassende Stellungnahme. Ggf. wird der Referentenentwurf nochmals überarbeitet. Das Ergebnis ist dann der **Gesetzentwurf**. Über ihn berät und entscheidet das Landeskabinett, bevor es den Gesetzentwurf in den Landtag einbringt.

⁵ Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen (VwV Regelungen) vom 27. Juli 2010.

ABBILDUNG 2 Exekutives und legislatives Handeln



Das Parlament berät und hat das letzte Wort

Die **Beratung und der Beschluss über den Gesetzentwurf** sind Sache des Landtags (siehe Abbildung 2). Zunächst findet die Erste Beratung im Plenum statt. Hier werden die Grundsätze des Gesetzentwurfs vorgestellt und diskutiert, der sodann an einen Landtagsausschuss überwiesen wird. Der Ausschuss gibt eine Empfehlung ab, die als Grundlage für die Zweite Beratung dient. In der Zweiten Beratung werden nochmals die Grundsätze aufgegriffen und Einzelbestimmungen oder Änderungsanträge diskutiert. Gelegentlich wird auf eine Aussprache verzichtet, wenn sich alle Fraktionen in der Sache einig sind.

Die Zweite Beratung endet mit einer Abstimmung über den Gesetzentwurf.⁶ Bei Zustimmung wird das Gesetz durch den Ministerpräsidenten ausgefertigt und im Amtsblatt des Landes Baden-Württemberg veröffentlicht. Auf das Inkrafttreten des Gesetzes folgt das umsetzende Verwaltungshandeln.

Wie Bürgerinteressen im förmlichen Verfahren eingebracht werden

Eine direkte Einflussnahme von Bürgerinnen und Bürgern auf die Erarbeitung eines Gesetzes ist im förmlichen Verfahren nicht vorgesehen. Diese Form der Gesetzgebung in der repräsentativen Demokratie sieht zwei Stellen vor, an denen Bürgerinteressen indirekt in die Gesetzgebung einfließen können: Zum einen können **Bürgerinteressen auf dem Weg der förmlichen Verbändeanhörung** in den exekutiven Teil des Gesetzgebungsprozesses eingebracht werden. Voraussetzung ist, dass die Bürger in entsprechenden Verbänden aktiv sind und dort für ihre Sichtweise Mehrheiten finden. Zum anderen können **Bürgerinteressen über die gewählten Repräsentanten**, die Landtagsabgeordneten, in den legislativen Teil des Gesetzgebungsprozesses einfließen. Voraussetzung ist, dass die Landtagsabgeordneten die Bürgerinteressen zutreffend wahrnehmen und aufgreifen.

⁶ Bei Haushaltsgesetzen und bei Verfassungsänderungen findet eine Dritte Beratung statt.

6. Die Partizipative Gesetzgebung: Definition und Funktionen

Zum Begriff **Partizipative Gesetzgebung** existiert bislang keine Definition. Anders ist dies beim Partizipations-Begriff. Zu ihm gibt es eine Reihe von Definitionen aus Politik- und Rechtswissenschaft sowie aus der Soziologie. Aus ihnen wird folgende Definition für **partizipative Gesetzgebung** hergeleitet.

Definitionen für Partizipation aus Politikwissenschaft, Soziologie und Rechtswissenschaft

In der Politikwissenschaft versteht man unter politischer Partizipation die freiwilligen Handlungen der Bürger mit dem **Ziel, politische Sach- und Personalentscheidungen** auf verschiedenen Ebenen des politischen Systems **zu beeinflussen**

Definition Partizipative Gesetzgebung

Im Rahmen der repräsentativen Demokratie ermöglicht die Exekutive Bürgerinnen und Bürgern, nicht-organisierten Betroffenen und Verbänden, freiwillig und in einem transparenten Verfahren Gesetzesvorhaben zu kommentieren und inhaltlich mitzuentwickeln. 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 präsentieren kann, den auch breite Teile der Öffentlichkeit akzeptieren.

oder unmittelbar an derartigen Entscheidungen mitzuwirken. Damit werden solche Handlungen ausgeschlossen, die nicht intentional auf das Beeinflussen von Entscheidungen abzielen (siehe Kaase 1992: 339; Barnes und Kaase 1979; Jennings et al. 1990).

In der Soziologie umfasst Partizipation „alle Formen der **Einflussnahme auf die Ausgestaltung kollektiv verbindlicher Vereinbarungen** durch Personen und Organisationen, die nicht routinemäßig mit diesen Aufgaben betraut sind“ (Renn 2005: 227).

In der Rechtswissenschaft definiert Haug „Partizipationsrecht“ als die „Summe aller Normen, die natürlichen und juristischen Personen unabhängig von deren subjektiven Rechten die mit Rechtsfolgen verbundene Möglichkeit einräumen, hoheitliche Sach- oder Personalausnahmentscheidungen zu initiieren oder **zu beeinflussen, ohne dabei hoheitlich oder beruflich zu agieren**“ (Haug 2014: 231).

Die Partizipationsdefinitionen enthalten vier Komponenten. Bezogen auf Partizipative Gesetzgebungsverfahren heißt das:

- Die Partizipationssubjekte sind Bürgerinnen und Bürger, nicht-organisierte Betroffene sowie Verbände.
- Die Partizipationstätigkeit ist das aktive Bemühen um Einflussnahme: das Kommentieren von Gesetzesvorhaben sowie das Entwickeln von Ideen für Gesetzesvorhaben (ebd.).
- Das Partizipationsobjekt sind Meinungsbildungs- und Klärungsprozesse in öffentlichen Angelegenheiten: die Gesetzesvorhaben mit ihren gesamtgesellschaftlich verbindlichen Regeln (ebd.).
- Die Partizipationsbereitschaft besteht in der Freiwilligkeit: die Partizipation erfolgt freiwillig, wodurch staatlich vorgeschriebene Beteiligung ausgeschlossen ist.

Die Funktionen Partizipativer Gesetzgebung

Im Zusammenhang mit dem Partizipationsrecht nennt Haug fünf Funktionen von Partizipation, die erfüllt werden sollen und die sich theoretisch auf partizipative Gesetzgebung übertragen lassen (ebd.: 234):

- **Legitimationsfunktion:** Staatliches Handeln muss „vom Volk“ legitimiert sein. Bürgerinnen und Bürger müssen auf das staatliche Handeln Einfluss nehmen können. Am deutlichsten ist die Legitimation bei Wahlen. Aber auch eine funktionierende Rückkopplung zwischen Bürgern und Exekutive mittels verschiedener Partizipationsformate ist für die Legitimation staatlichen Handelns von Bedeutung.
- **Akzeptanzfunktion:** Partizipation soll dazu beitragen, dass die Bürger gesamtgesellschaftlich verbindliche Entscheidungen (Gesetze) akzeptieren. Dies setzt auch eine Akzeptanz des Gesetzgebungsverfahrens voraus.

- **Kontroll- und Transparenzfunktion:** Partizipation schafft Transparenz im Gesetzgebungsverfahren – unterschiedliche Interessen und Sichtweisen werden deutlich, aber auch die Gründe, warum die Exekutive der Legislative bestimmte Regelungen vorschlägt. Damit geht automatisch auch eine gewisse Kontrolle des Handelns der Exekutive einher.

- **Ausgleichsfunktion:** Partizipation soll einen „Ausgleich zwischen ‚oben und unten‘ herbeiführen. Denn die politischen Institutionen haben eine stärkere Ausgangsposition im jeweiligen Entscheidungsprozess als der individuelle oder auch verbandsmäßig organisierte Partizipant. Indem der Partizipant mit Beteiligungsrechten gestärkt wird, bewirkt er zugleich Erklärungs- und Rechtfertigungspflichten bei den politischen Institutionen, was zu einem (gewissen) Ausgleich der unterschiedlichen Ausgangs- und Machtpositionen führt“ (ebd.: 238 ff).

- **Qualitätsfunktion:** Die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern, nicht-organisierten Betroffenen und Verbänden soll die Qualität von Gesetzentwürfen sichern. Beteiligung kann das leisten, wenn die genannten Personengruppen der Exekutive ihr Fach- oder Alltagswissen zur Verfügung stellen. Bei Gesetzesvorhaben, die sich auf lebensweltliche Themen der Bürger beziehen, ist dies wahrscheinlicher als bei Spezialthemen, die nur wenige Menschen direkt betreffen.

Inwieweit diese Funktionen Partizipativer Gesetzgebung tatsächlich erfüllt werden, wird in den nächsten Kapiteln an den sechs Fallbeispielen partizipativer Gesetzgebung beleuchtet.

7. Die Instrumente, Regeln und Zuständigkeiten partizipativer Gesetzgebung in Baden-Württemberg

Das Land Baden-Württemberg hat über die förmliche Verbändeanhörung hinaus direkte Angebote für Bürgerinnen und Bürger geschaffen, damit sie ihre Meinungen, Anregungen und Interessen im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses unmittelbar einbringen können. Die Beteiligungsverfahren wurden von der Exekutive initiiert und organisiert. Ziel der Verwaltung war es, dem Parlament einen fachlich gut vorbereiteten und von Bürgern akzeptierten Entwurf vorzulegen.

Im Mittelpunkt der Studie stehen die Beteiligungsprozesse zur Vorbereitung der von der Landesregierung eingebrachten Gesetzentwürfe. Auf das Handeln nach Inkrafttreten des Gesetzes gehen wir hier nur im Zusammenhang mit dem Nationalpark Schwarzwald ein.

Die Instrumente partizipativer Gesetzgebung in Baden-Württemberg: Face-to-Face-Formate und das Beteiligungsportal

Für die informelle Beteiligung am Gesetzgebungsverfahren gibt es verschiedene Face-to-Face-Formate und das Online-Instrument „Beteiligungsportal Baden-Württemberg“.

Die **Face-to-Face-Instrumente** umfassen grundsätzlich das gesamte Spektrum von Beteiligungsformaten, bei denen sich die Personen von Angesicht zu Angesicht begegnen, austauschen und ggf. gemeinsam Lösungsvorschläge erarbeiten (siehe Nanz und Fritsche 2012).⁷ Für die partizipative Gesetzgebung wurden folgende Formate eingesetzt: Workshops, Bürgerdialoge, Bürgerforen und Bürger-Panel, Runde Tische, World Cafés. Diese Face-to-Face-Formate sind

geeignet, um vom Gesetzesvorhaben betroffene Bürgerinnen und Bürger einzubeziehen, aber auch zufällig ausgewählte Bürger („Zufallsbürger“) sowie Verbandsvertreter.

Als Online-Instrument hat die Landesregierung im März 2013 das **Beteiligungsportal Baden-Württemberg** eingerichtet (siehe Abbildung 3). Dort können sich Bürgerinnen und Bürger zum einen über das Gesetzesvorhaben informieren und zum anderen ausgewählte Gesetzesvorhaben kommentieren sowie zu abgegebenen Kommentaren ihre Zustimmung oder Ablehnung ausdrücken. In einigen Fällen ist es auch möglich, an einer Online-Umfrage zu ausgewählten Aspekten des Gesetzesvorhabens teilzunehmen.⁸

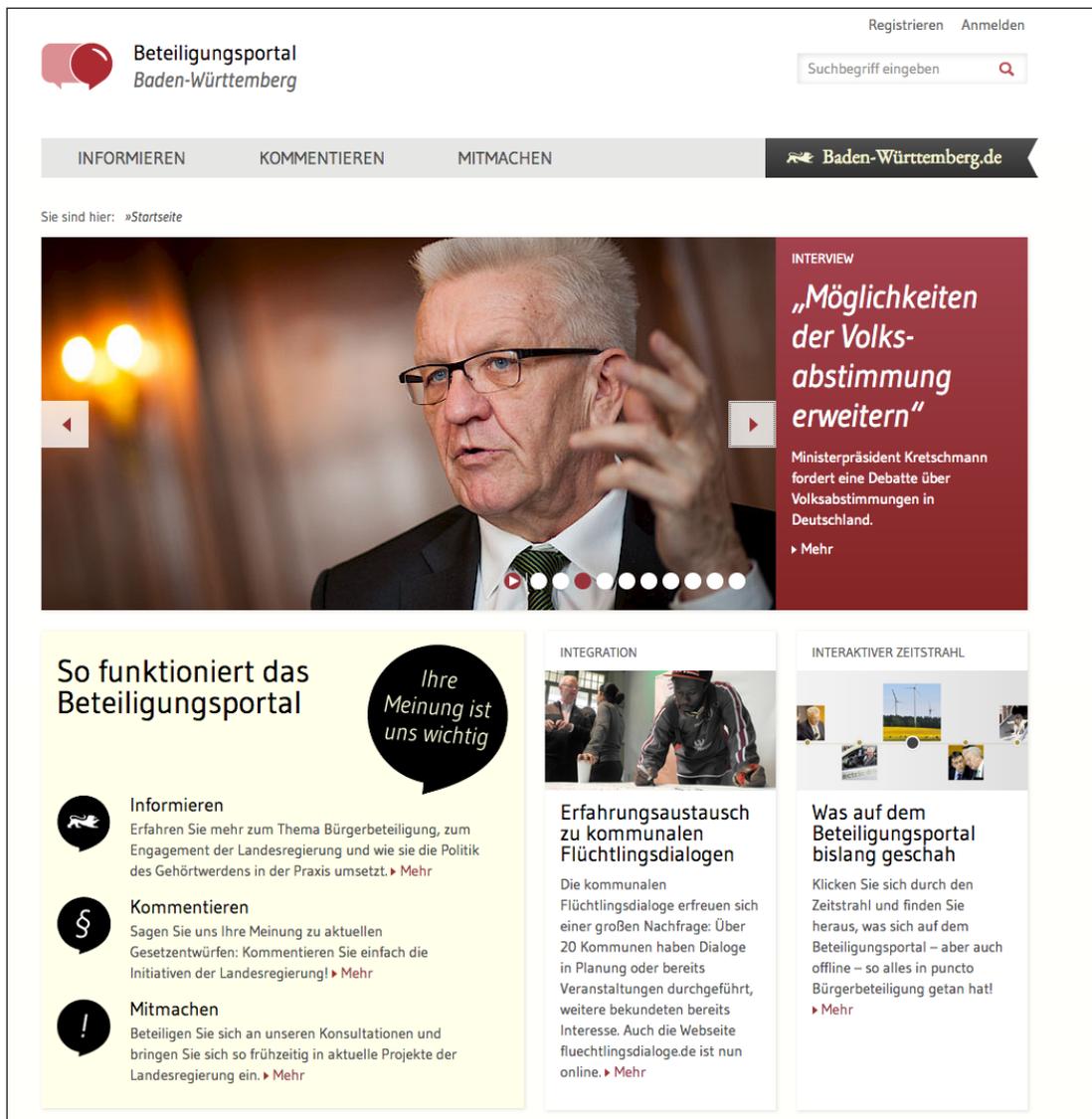
Zuständigkeiten und Abläufe für die Online-Beteiligung klar geregelt

Für die Kommentarfunktion im Online-Beteiligungsportal existiert ein klarer **Zuständigkeiten- und Ablaufplan** (siehe Masser, Fischer und Ritter 2015: 17). Die übergeordnete Verantwortung für das Beteiligungsportal und die Koordinierungsaufgaben liegen bei der Stabsstelle

7 Für eine Übersicht und Beschreibung der Formate siehe u. a. Bertelsmann Stiftung 2012, Nanz und Fritsche 2012 und www.beteiligungskompass.org

8 <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/kommentieren/kommentieren>. Zugriff 31.3.2016.

ABBILDUNG 3 Screenshot: Das Online-Beteiligungsportal Baden-Württemberg



Quelle: Startseite des Beteiligungsportals: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/startseite/>. Zugriff 31.3.2016.

für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung im Staatsministerium. Die technische Umsetzung erfolgt durch die Medien- und Filmgesellschaft Baden-Württemberg (MFG). Für die Inhalte zu den Gesetzesvorhaben, die auf dem Beteiligungsportal kommentiert werden können, sind die jeweiligen Fachministerien verantwortlich. Der Ablauf lässt sich in drei Phasen unterteilen:

- In der ca. **vierwöchigen Vorbereitungsphase** meldet das Fachministerium den Beteiligungsprozess bei der Stabsstelle und nennt einen Ansprechpartner. Vor allem aber leistet es redaktionelle Vorarbeiten – oft in Abstimmung mit der Stabsstelle: Hier geht es um einen Einführungstext, der den Ablauf des Gesetzesvorhabens beschreibt, sowie um eine allgemein verständliche Beschreibung des gesamten Gesetzesvorhabens. Die MFG schaltet die Kommentierung frei.

- In der ca. **sechswöchigen Kommentierungsphase** trägt die MFG die Hauptverantwortung. Sie prüft u. a. die Kommentare auf (sehr selten) Verstöße gegen die Netiquette.
- In der ca. **sechswöchigen Nachbereitungsphase** bereitet die MFG die Kommentare technisch auf und leitet sie an die Stabsstelle weiter. Die Stabsstelle übergibt die Dokumentation an das Fachministerium. Das Ministerium sichtet die Kommentare und gibt dazu eine zusammenfassende Stellungnahme ab, die die MFG nach Abstimmung mit der Stabsstelle auf dem Beteiligungsportal veröffentlicht.

Einzelne Ministerien bzw. das gesamte Kabinett entscheiden flexibel über Zeitpunkt und Basistext für das Beteiligungsverfahren

Welche Eckpunktepapiere und Referentenentwürfe im Online-Beteiligungsportal für die Kommentierung freigegeben werden, liegt in der Entscheidung der einzelnen Ministerien bzw. des gesamten Kabinetts. Anders als für die förmliche Verbändeanhörung existieren dafür keine verbindlichen Regeln.

Umgang mit den Ergebnissen der Beteiligungsverfahren klar geregelt

Die Exekutive sichtet die Kommentare und Vorschläge aus den informellen Beteiligungsverfahren, fasst sie in einer Stellungnahme zusammen und bewertet sie. In der Sammelstellungnahme macht das federführende Ministerium deutlich, welche Kommentare abgegeben wurden, auf welche Aspekte des Gesetzesvorhabens sie sich beziehen, welche Kommentare aufgegriffen und in den Gesetzentwurf eingearbeitet wurden. Diese Stellungnahme wird dem Gesetzentwurf ebenso beigefügt wie die Stellungnahme zu den Kommentaren aus der förmlichen Verbändeanhörung. Sie ist somit Bestandteil der Drucksache zum Gesetzentwurf.

So wird auch für die Beratungen im Landtag deutlich, welche Veränderungen ggf. auf den Kommentaren aus dem Beteiligungsverfahren beruhen. Die Kurzzusammenfassungen sind mithin auch eine Dienstleistung der Exekutive für die Legislative.



Demokratiekonferenz 2015 in Stuttgart

8. Die Varianten partizipativer Gesetzgebung: Wie Bürgerinnen und Bürger an den Gesetzgebungsverfahren beteiligt wurden

In Baden-Württemberg wird eine informelle Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger, nicht-organisierter Betroffener sowie der Verbände an zahlreichen Stellen des Gesetzgebungsprozesses praktiziert. Dabei finden sich ganz unterschiedliche Kombinationen und Zeitpunkte für den Einsatz von Face-to-Face- und Online-Beteiligung. Exemplarisch zeigen dies die hier untersuchten sechs (Gesetzes-)Vorhaben (siehe Abbildung 4).⁹ Da die förmliche Verbändeanhörung in der „Verwaltungsvorschrift (VwV) Regelungen“ zwischen Referentenentwurf und Gesetzentwurf vorgeschrieben ist, findet sie sich in allen Varianten.



VARIANTE 1: Standard-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 den konkreten Referentenentwurf kommentieren. Diese sparsamste Variante partizipativer Gesetzgebung kam beim Nachbarrechtsgesetz zum Einsatz.



VARIANTE 2: Erweiterte Online-Beteiligung

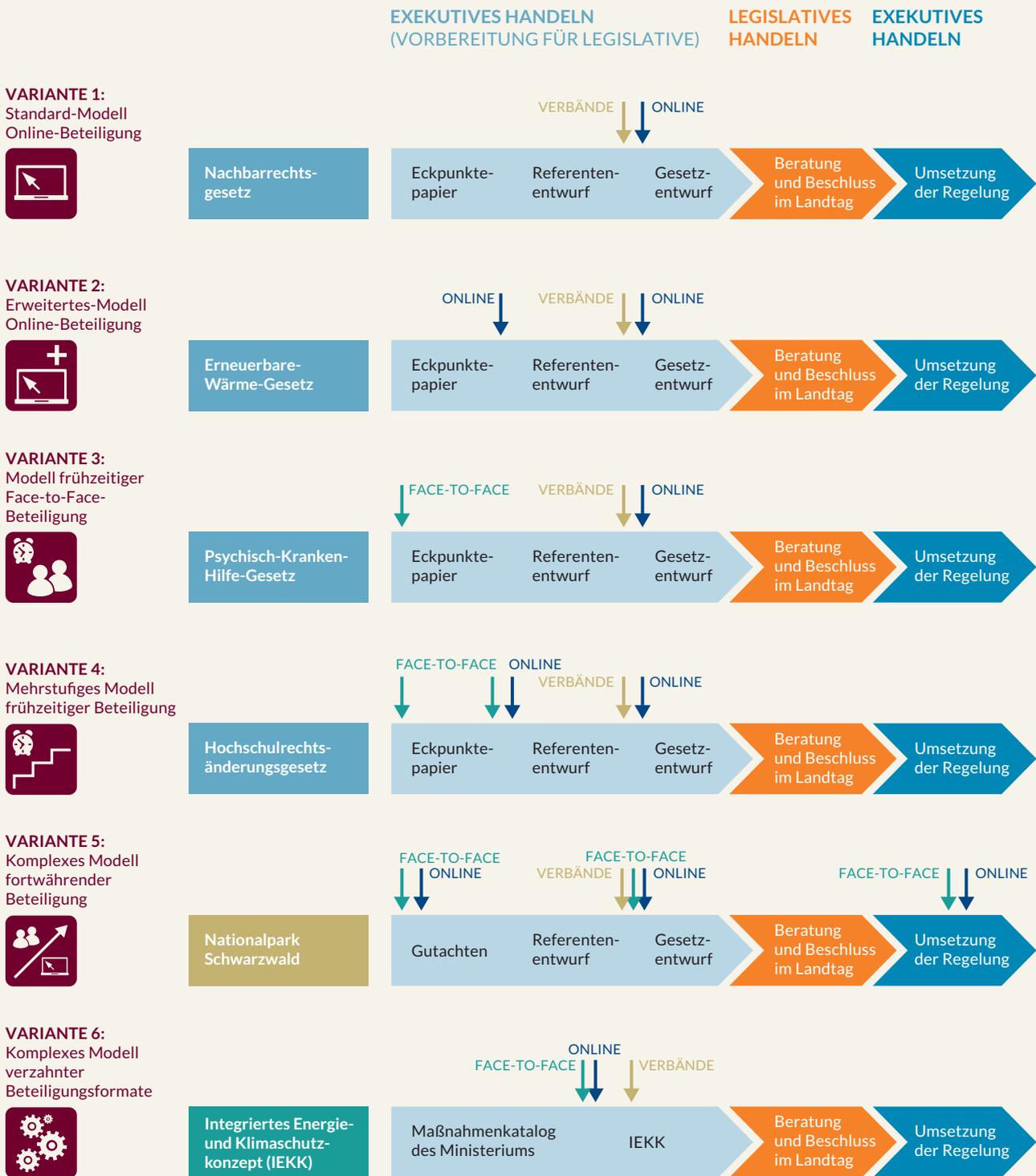
In Variante 2 kommt eine frühzeitige informelle Beteiligung im Online-Portal hinzu. Hier wird bereits das Eckpunktepapier zur Kommentierung durch die Bürgerinnen und Bürger freigegeben, so dass diese Kommentare in den Referentenentwurf einfließen können.¹⁰

Dies war beispielsweise beim Erneuerbare-Wärme-Gesetz der Fall. Bürger konnten die Eckpunkte kommentieren und in einer Umfrage bewerten. Ungewöhnlich ist die standardisierte Umfrage zu den einzelnen Eckpunkten. Zunächst wurde der Eckpunkt kurz beschrieben. Sodann folgte eine Frage mit mehreren Antwortmöglichkeiten. Bspw. wurde zu Eckpunkt 2 gefragt:

⁹ Steckbriefe zu den sechs Gesetzesvorhaben befinden sich im Materialband der Studie.

¹⁰ <https://beteiligungportal.baden-wuerttemberg.de/de/mitmachen/ewaermeg/gesetzgebungsverfahren/>. Zugriff 31.3.2016.

ABBILDUNG 4 Varianten partizipativer Gesetzgebung



Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

„Das Konzept der Landesregierung zur Erhöhung des Pflichtanteils erneuerbarer Energien auf 15 Prozent halte ich für zu wenig weitgehend, richtig, teilweise richtig, falsch.“

Da bereits das zu novellierende Gesetz der Vorgängerregierung sehr umstritten war, sollte mit der (nicht repräsentativen) Umfrage ein Stimmungsbild eingeholt werden. Auch hoffte man, mit der Umfrage Bürgerinnen und Bürger zu einer verstärkten Teilnahme anregen zu können.



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 und Betroffene bereits an der Erarbeitung des Eckpunktepapiers beteiligt. Nach dessen 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.

Dies war beim Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz der Fall. Hier wurden rund 100 Personen (Vertreter aus Medizin, Wissenschaft, Sozialverbänden, Bürgerhilfe, aber auch nicht-verfasste Betroffene und ihre Angehörigen) eingeladen, ein Eckpunktepapier eigenständig und gemeinschaftlich zu erarbeiten. Dies geschah anhand von fünf Themenbereichen in Unter-Arbeitsgruppen. Jede Unter-Arbeitsgruppe legte am Ende einen ein- bis zweiseitigen Entwurf für das Eckpunktepapier vor. Das Ministerium selbst sah sich zu diesem Zeitpunkt in einer passiven Beobachter- sowie in einer aktiven Erklärerrolle. So konnte man bei Vorschlägen der Teilnehmer sofort sagen, welche Regelungen in ein Gesetz aufgenommen werden können – und welche nicht.

Das gemeinschaftlich erarbeitete Eckpunktepapier wurde zunächst im Arbeitskreis Soziales der

Regierungsfraktionen diskutiert und dann dem Ministerrat vorgelegt, dort wiederum diskutiert und als Basis für den auszuarbeitenden Referentenentwurf beschlossen. Auf das Bereitstellen des Eckpunktepapiers im Online-Beteiligungsportal (wie in Variante 2) wurde angesichts der breiten Face-to-Face-Beteiligung verzichtet. Aber der Referentenentwurf wurde dann zeitgleich in die förmliche Verbändeanhörung gegeben und zur Kommentierung auf das Online-Beteiligungsportal gestellt.



VARIANTE 4: Mehrstufige frühzeitige Beteiligung

Variante 4 baut Variante 3 aus. Hier werden die Eckpunkte im Rahmen einer Face-to-Face-Beteiligung gemeinsam mit verfassten Betroffenen erarbeitet. Das Ergebnis wird dann sowohl zur Online-Komentierung freigegeben, als auch in einem weiteren Face-to-Face-Format mit Betroffenen diskutiert. Auf dieser Basis entsteht der Referentenentwurf, der dann zeitgleich in die förmliche Verbändeanhörung geht und zur Online-Komentierung freigegeben wird.

Dies war bei Teilen des Hochschulrechtsänderungsgesetzes der Fall. Da es sich um einen Gesetzentwurf mit zahlreichen Unterpunkten handelte, wurde zunächst ein Aspekt herausgegriffen: die Reform des Promotionsverfahrens. Dazu verfasste eine Arbeitsgruppe aus Ministerium, Hochschulvertretern und Promovierenden in sechs Sitzungen ein fünf Seiten umfassendes Eckpunktepapier, das online kommentiert werden konnte. Zudem wurden fünf Fragen zur Abstimmung gestellt. Die Umfrage sollte vor allem zur Teilnahme an der Online-Diskussion anregen. Schließlich fand eine Face-to-Face-Beteiligung statt. Die Verwaltung ging dazu aktiv auf identifizierbare Zielgruppen zu: Beispielsweise wurden organisierte Promovierende und Begabtenförderwerke eingeladen, über die Eckpunkte zu diskutieren. Und schließlich fand noch eine Verbändeanhörung statt. Die Ergebnisse dieser Beteiligungsformate flossen in den

Referentenentwurf ein, der komplett auf dem Beteiligungsportal zur Kommentierung freigegeben wurde.



VARIANTE 5: Komplexe fortwährende Beteiligung

Variante 5 baut Variante 3 in drei Punkten aus. Erstens: Anregungen für die Erstellung des Eckpunktepapiers werden sowohl in einer Face-to-Face-Beteiligung als auch online eingeholt. Zweitens: Zwischen Referentenentwurf und Gesetzentwurf kommen neben der förmlichen Verbändeanhörung und der Online-Kommentierung auch Face-to-Face-Formate zum Einsatz. Drittens: Nach dem Parlamentsbeschluss wird die Beteiligung bei der Umsetzung der beschlossenen Regelung fortgesetzt.

Dies war beim Nationalpark Schwarzwald der Fall. Es handelt sich um eines der umstrittensten Gesetze der Legislaturperiode. Nicht nur im Landtag, sondern auch vor Ort gab es zahlreiche Konflikte um den Nationalpark.¹¹ Analog zum Eckpunktepapier ist hier das Gutachten zu sehen, das die Grundlagen für den Nationalpark schafft. Zu dessen Erstellung wurden zahlreiche Face-to-Face- und Online-Formate kombiniert. Die Landesregierung beschreibt die Beteiligung wie folgt:

„Alle Beteiligten und Interessierten, insbesondere die Bürgerinnen und Bürger vor Ort und die gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Akteure der Region konnten ihre Anliegen einbringen. Das Ministerium schrieb unmittelbar zu Beginn des Prozesses alle 120.000 Haushalte im Suchraum an und informierte (sie) über das Vorhaben. Es lud sie zu Info-Veranstaltungen und geführten Wanderungen ein, schaltete ein

Info-Telefon und forderte sie auf, aktiv mitzudiskutieren. Gesammelt wurden Fragen, Anregungen und Meinungsäußerungen, Stellungnahmen zu den (Zwischen-)Ergebnissen aus den Arbeitskreisen – sowohl schriftlich per Post, als auch im Internet und per E-Mail ... (Die Anregungen) flossen in ein Lastenheft ein, das die im unabhängigen Gutachten zu untersuchenden Aspekte umreißt, und waren Grundlage für die Beratungen der Regionalen Arbeitskreise ... Die Bevölkerung hatte die Möglichkeit, die einzelnen Protokolle und Ergebnisse dieser Arbeitskreise nach jeder Sitzung über eine Internet-Plattform zu kommentieren. Fragen, Anregungen und Meinungsäußerungen der Bürgerinnen und Bürger wurden regelmäßig in die Beratungen der Arbeitskreise eingebracht.“¹²

Das Gutachten wurde auf fünf Veranstaltungen in der Region präsentiert und mit Bürgerinnen und Bürgern diskutiert. Auf der Basis des Gutachtens wurde der „Referentenentwurf“ erstellt – der konkrete Vorschlag für die Ausgestaltung des Nationalparks. Zu diesem konnten sich Kommunen und Verbände äußern. Es gab zahlreiche Veranstaltungen vor Ort, und der Entwurf konnte online auf dem Beteiligungsportal kommentiert werden.

Eine Besonderheit dieses Gesetzes: Es regelt auch die Beteiligung nach Einrichtung des Nationalparks. Zum einen wurde ein Nationalparkrat mit Vertretern der Region gebildet. Darüber hinaus finden Begehungen und Bürgerworkshops statt. Der Schwerpunkt der Beteiligung liegt bei Fachthemen (wie dem Borkenkäfermanagement) eher auf der Information, bei allgemein interessierenden Themen (wie dem Wegekonzept) eher auf der Konsultation der Bürger. Zum Wegekonzept fand ein Beteiligungsscoping statt, um zu klären, welche Gruppen zum Dialog eingeladen werden sollten. So waren neben interessierten Bürgerinnen und Bürgern auch Personen eingeladen, die dem Nationalpark sehr kritisch gegenüberstehen (Vertreter der Mountain-Biker, Wanderer). Darüber hinaus gab es eine repräsentative Umfrage

¹¹ Zur Geschichte der Auseinandersetzung und zu den zahlreichen Stakeholder-Gruppen siehe u. a. die Beschreibungen auf: <https://komm.uni-hohenheim.de/nationalpark>. Zugriff 31.3.2016.

¹² <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/projekte-der-landesregierung/beteiligungsprojekte/nationalpark-nordschwarzwald/>. Zugriff 31.3.2016.

zur Akzeptanz des Nationalparks.¹³ Zudem existiert – eingebunden in die Website des Nationalparks – eine eigene Dialog-Plattform.



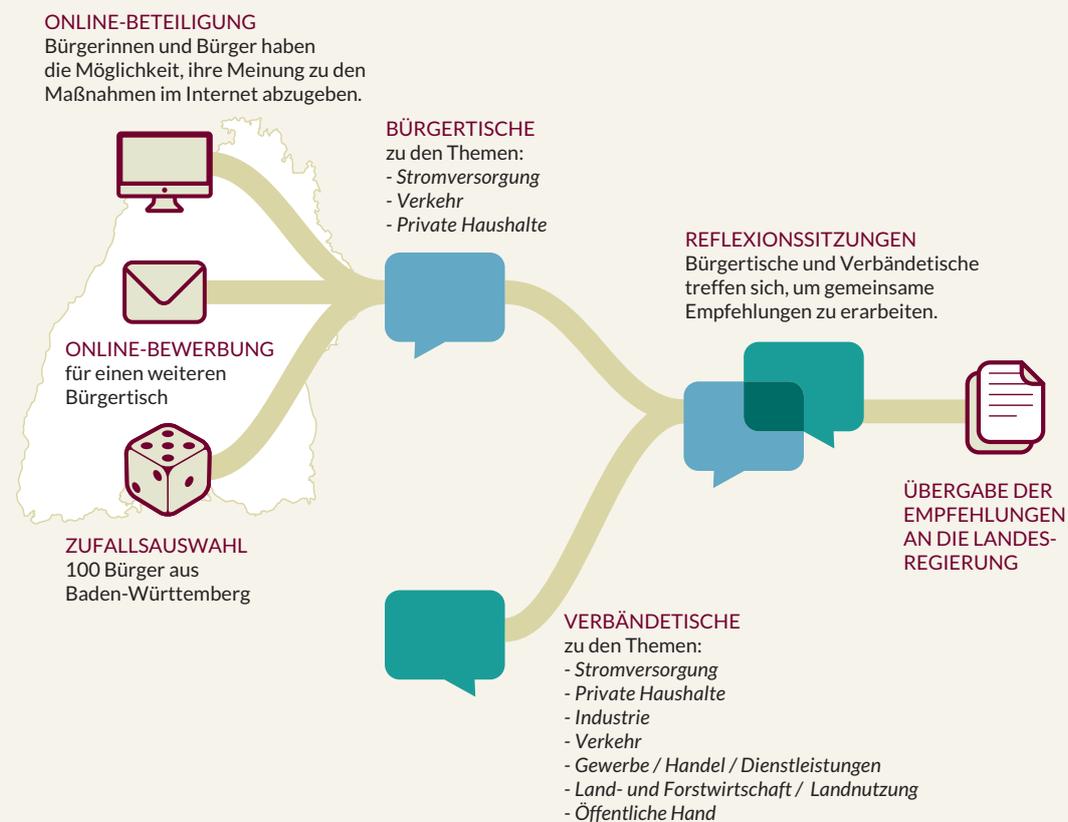
VARIANTE 6: Komplexe vielfältige, verzahnte Beteiligung

Variante 6 bezieht sich nicht auf ein Gesetz, sondern auf ein Konzept, das im Landtag beraten und beschlossen wird. In dieser Variante wird ein

Maßnahmenkatalog der Verwaltung – vergleichbar einem Referentenentwurf – zunächst intensiv in miteinander verzahnten Online- und Face-to-Face-Formaten diskutiert. Das Ergebnis fließt dann in die förmliche Verbändeanhörung ein.

Dies war beim Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept (IEKK) der Fall. Die „Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung am Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept“ – kurz: BEKO – war nicht nur sehr umfangreich, sondern verknüpfte zahlreiche Beteiligungsformate auf innovative und bislang einzigartige Art und Weise (siehe Abbildung 5).

ABBILDUNG 5 **Umfassende Beteiligung bei der BEKO zum Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept (Ablauf-Schema)**



Quelle: www.beko.baden-wuerttemberg.de/sites/default/files/Übergabedokument%20-%20BEKO%20Empfehlungen%20IEKK.pdf; hier: 12. Zugriff am 31.3.2016.

13 www.schwarzwald-nationalpark.de/fileadmin/_schwarzwald/Downloads/07_07_2015_FIFAS_Abschlussbericht_Nationalpark_fin.pdf. Zugriff 31.3.2016.

Ausgangspunkt war das vom Landtag beschlossene Klimaschutzgesetz. Um die darin festgelegten Klimaschutzziele zu erreichen, stellte das Umweltministerium auf knapp 150 Seiten insgesamt 110 Maßnahmen zusammen. Die BEKO sollte diese Maßnahmen bündeln, ggf. ergänzen und priorisieren.

Zunächst erfolgte ein *Beteiligungsscoping*, um die zu beteiligenden Gruppen zu identifizieren. Das Umweltministerium entschied sich, dann mehrstufig vorzugehen: Die 110 Maßnahmen wurden auf einem eigens dafür eingerichteten Online-Portal zur Diskussion gestellt (das Beteiligungsportal des Landes befand sich erst im Aufbau). Parallel dazu gab es aufeinander abgestimmte und miteinander verzahnte Face-to-Face-Beteiligungen. Diese bestanden im Kern aus drei Runden Tischen mit Bürgern zu den Handlungsfeldern Stromversorgung, Verkehr und private Haushalte sowie aus sieben Runden Tischen mit Verbandsvertretern zu diesen und vier weiteren Handlungsfeldern. In jeweils zwei halbtägigen Sitzungen diskutierten die Runden Tische die Maßnahmen, die ihre Handlungs-

felder betreffen. Die Vertreter der Bürger- und Verbändetische sprachen über die Ergebnisse in gemeinsamen Sitzungen, sogenannten „Reflexionssitzungen“. Daraus resultierte eine mehr als 300 Seiten umfassende Empfehlung an die Landesregierung. Die Empfehlungen wurden geprüft und in das IEKK eingearbeitet. Dieses überarbeitete Konzept ging in die traditionelle Verbändeanhörung. Auch deren Ergebnisse wurden teilweise im Entwurf der Landesregierung berücksichtigt.

Eine Besonderheit dieses Beteiligungsprozesses war die Auswahl der Bürgerinnen und Bürger. 100 Teilnehmer an den Runden Tischen wurden in einer Zufallsauswahl gewonnen (Bürgertische „Zufallsbürger“). Weitere Bürger konnten sich über ein Online-Portal für die Teilnahme bewerben (Bürgertische „Experten-Bürger“).

Eine weitere Besonderheit der BEKO war die Verzahnung der Online- mit der Face-to-Face-Beteiligung. Die Moderatoren der Bürger- und Verbändetische sichteteten die Anmerkungen aus dem Online-Portal, griffen sie auf und brachten sie in die Face-to-Face-Formate ein. Die Online-Kommentare standen also nicht für sich allein; sie waren eine funktionale Komponente für die Moderatoren, um den Einstieg in die Face-to-Face-Diskussionen zu erleichtern.



Filder-Dialog S21

9. Die Nutzung partizipativer Gesetzgebungsverfahren: Quantität und Qualität der Face-to-Face- und der Online-Beteiligung

Alle Gesetzesvorhaben auf dem Online-Beteiligungsportal im Zahlenüberblick

Das Online-Beteiligungsportal des Landes Baden-Württemberg existiert seit März 2013. Bis zum Ende der Legislaturperiode im Jahr 2016 konnten die Bürgerinnen und Bürger 30 Gesetzesvorhaben bzw. Regelungen kommentieren (siehe Tabelle 1). Sie gaben insgesamt 3.265 Kommentare ab. Die Zahl variiert zwischen 0 und 57 Kommentaren pro Vorhaben. Ausnahmen bildeten das Gesetz zum Nationalpark Schwarzwald (461 Kommentare) sowie das Jagd- und Wildtiermanagementgesetz (2.419 Kommentare).

Zudem konnten die Nutzer diese Kommentare „ liken“ oder „disliken“. Davon machten sie insgesamt 96.411 Mal Gebrauch. Eine Ausnahme bildet wiederum das Jagd- und Wildtiermanagementgesetz. Dort war die Bewertungsfunktion ausgeschaltet. Dies führte zu der großen Zahl der Kommentare: Personen, die anderen Kommentaren zustimmen oder diese ablehnen wollten, mussten dafür einen eigenen Kommentar verfassen.

Sofern dies im Online-Portal erkennbar ist, haben vor allem Bürgerinnen und Bürger die Gesetzesvorhaben kommentiert. Nur sehr selten finden sich Kommentare von Interessenverbänden. Dies ist nicht weiter überraschend, da den Verbänden im Zuge der Verbändeanhörung ohnehin ein Kanal zur Verfügung steht, ihre Sichtweise zum Gesetzesvorhaben darzulegen.

Die sechs partizipativen Gesetzgebungsverfahren im Fokus: Welche Verfahren werden wie häufig von den Bürgerinnen und Bürgern genutzt?

Die hier analysierten sechs (Gesetzes-)Vorhaben wurden online unterschiedlich oft kommentiert und bewertet. Die Anzahl der Kommentare bewegt sich zwischen 14 Online-Kommentaren zum Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz, 639 Beiträgen bzw. Kommentaren zum Hochschulrechtsänderungsgesetz und 6.742 Kommentaren zum Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept (IEKK). (Weitere Zahlen siehe Abbildung 7, Seite 37).

Die Reichweite der Nutzung von Online-Angeboten hängt auch von zusätzlichen Face-to-Face-Angeboten ab.

Zu den sechs hier untersuchten (Gesetzes-)Vorhaben gab es auch eine Reihe von Face-to-Face-Formaten (siehe Abbildung 8, Seite 38). Für diese Formate gibt es keine Übersicht über die Häufigkeit ihrer Nutzung. Anhaltspunkte dazu ergaben sich aus den Gesprächen mit den für die Face-to-Face-Verfahren zuständigen Mitarbeitern des Ministeriums.

Bei den drei Vorhaben mit der intensivsten Online-Beteiligung gab es auch eine intensive Face-to-Face-Beteiligung: IEKK, Hochschulrechtsänderungsgesetz und Nationalpark Schwarzwald. Zwei der drei Gesetzesvorhaben,

TABELLE 1 **Übersicht über Gesetzesvorhaben auf dem Online-Beteiligungsportal des Landes Baden-Württemberg in der Legislaturperiode 2011 bis 2016**

VORHABEN	BEGINN	ENDE	KOMMENTARE	BEWERTUNGEN
INNENMINISTERIUM				
Polizeistrukturereform	14.03.13	22.03.13	21	623
Gesetz Reformationstag	26.05.14	30.06.14	9	239
Kommunalverfassung	18.02.15	27.03.15	57	1.169
Wappenrecht	12.05.15	24.06.15	2	61
Leitbild Landesverwaltung	08.07.15	03.08.15	9	90
Feiertagsgesetz	27.07.15	03.09.15	11	442
E-Government-Gesetz	03.08.15	30.09.15	8	225
Informationsfreiheitsgesetz	03.08.15	18.09.15	24	908
Landesbeamtengesetz	03.08.15	15.09.15	7	220
Abschiebungshaftvollzugsgesetz	04.08.15	18.09.15	1	19
SOZIALMINISTERIUM				
Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz	09.04.14	16.05.14	14	353
Landesbehindertengleichstellungsgesetz	25.07.14	05.09.14	18	434
Gesundheitsdienstgesetz	28.07.15	05.09.15	2	6
Landesgesundheitsgesetz	28.07.15	04.09.15	2	26
Landeskrebsregistergesetz	17.09.15	30.10.15	1	4
STAATSMINISTERIUM				
Landesmediengesetz	23.07.13	06.09.13	0	0
Planungsleitfaden	05.11.13	03.12.13	19	487
Ernennung von Richtern und Beamten	12.08.14	12.09.14	0	0
Rundfunkstaatsvertrag	31.07.15	31.08.15	1	26
JUSTIZMINISTERIUM				
Nachbarrechtsgesetz	09.08.13	27.09.13	31	3.682
Grundbuchamts- und Notariatsreform	17.07.14	22.08.14	1	28
Landesrichter- und Staatsanwaltsgesetz	18.05.15	25.06.15	0	0
MINISTERIUM FÜR UMWELT, KLIMA UND ENERGIEWIRTSCHAFT				
Umweltverwaltungsgesetz	18.12.13	31.01.14	17	1.939
Erneuerbare-Wärme-Gesetz	30.07.14	30.09.14	45	2.592
Landesstrategie Ressourceneffizienz	10.12.15	31.01.16	5	83
MINISTERIUM FÜR LÄNDLICHEN RAUM UND VERBRAUCHERSCHUTZ				
Nationalpark Schwarzwald	24.06.13	14.08.13	461	64.730
Jagd- und Wildtiermanagementgesetz	03.04.14	15.05.14	2.419	inaktiv
MINISTERIUM FÜR VERKEHR UND INFRASTRUKTUR				
Landesbauordnung	23.07.13	11.10.13	23	7.095
MINISTERIUM FÜR WISSENSCHAFT, FORSCHUNG UND KUNST				
Hochschulrechtsänderungsgesetz	27.10.13	28.11.13	57	10.930
MINISTERIUM FÜR FINANZEN UND WIRTSCHAFT				
Zuständigkeiten Gewerbeordnung	16.12.15	15.01.16	0	0
Summe			3.265	96.411

Quelle: Nach Angaben der Stabsstelle für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung und eigener Recherche. Beim Planungsleitfaden handelt es sich nicht um ein Gesetzesvorhaben; er wurde hier dennoch aufgenommen. Hier nicht verzeichnet ist die BEKO zum Integrierten Energie- und Klimaschutzgesetz. Sie fand statt, bevor das Online-Beteiligungsportal in Betrieb ging.

| BertelsmannStiftung

bei denen es keine intensive Online-Beteiligung gab, wiesen auch keine intensive Face-to-Face-Beteiligung auf: das Nachbarrechtsgesetz und das Erneuerbare-Wärme-Gesetz. Beim Nachbarrechtsgesetz beschränkte sich die Beteiligung auf die förmliche Anhörung von 24 Verbänden. Diese hatten insgesamt 135 Stellungnahmen abgegeben.

Beim Erneuerbare-Wärme-Gesetz erhielt das Umwelt-Ministerium im Rahmen der Verbändeanhörung knapp 90 Stellungnahmen. Eine Ausnahme bildet das Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz. Hier war zwar die Online-Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger gering, dafür war aber die Face-to-Face-Beteiligung sehr ungewöhnlich und intensiv.

Welche Faktoren sind entscheidend für eine breite Nutzung der Online-Angebote?

Über die Gründe für die unterschiedliche Nutzung der Online-Beteiligungsangebote lassen sich aufgrund der geringen Zahl der untersuchten Fälle lediglich Tendenz-Aussagen treffen. Demnach hängt der Umfang der Beteiligung vor allem von drei Faktoren ab:

- von der Werbung, die für das Beteiligungsverfahren gemacht wird,
- von der potenziellen Konflikthaftigkeit des Themas und
- von der Lebensnähe der Themen bzw. von Themen mit Betroffenen.

Die sehr umfangreiche Beteiligung beim integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept (IEKK) lässt sich auf eine Kombination dieser Faktoren zurückführen. Der Entwurf des IEKK enthält zahlreiche konfliktträchtige Maßnahmen. Und es waren Menschen in verschiedenen Lebenssituationen von den Maßnahmen betroffen. Vor allem aber wurde hier die Beteiligung intensiv beworben. Dabei kamen nicht nur die üblichen Kommunikationskanäle zum Einsatz: Website, Broschüre, Flyer und Medienarbeit.

Im Mittelpunkt stand vielmehr die direkte persönliche Ansprache von Gruppen, die ein Interesse an dem Thema haben könnten. So wurden beispielsweise Jugendgruppen, die sich mit Energie- und Klimaschutzthemen befassen, aufgefordert, andere Gruppen und einzelne Personen auf die Beteiligungsmöglichkeiten hinzuweisen.

Werbemaßnahmen für das Beteiligungsverfahren gab es auch beim Hochschulrechtsänderungsgesetz. Damit wurden vor allem direkt Betroffene angesprochen: Studierende sowie Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter an Hochschulen. Zwar war die Bandbreite der Betroffenen nicht so groß wie beim IEKK, jedoch intensiver. Und die Regelungen enthielten potenziell konfliktreiche Aspekte.

Ähnliches gilt für die Beteiligung zum Nationalpark Schwarzwald. Vor Ort war das Thema extrem konfliktgeladen. Zudem wies das Ministerium für Ländlichen Raum mittels Postkarten, Medienarbeit und Vor-Ort-Terminen intensiv auf die Beteiligungsmöglichkeiten hin.

Die sechs partizipativen Gesetzgebungsverfahren im Fokus: Wie ist die Ergebnisqualität der Beteiligungsverfahren?

Noch wichtiger als die Anzahl der Online-Kommentare ist ihre inhaltliche Qualität. Dabei geht es zum einen um die Frage, ob sich die Beiträge inhaltlich auf den Gegenstand des (Gesetzes-) Vorhabens beziehen, und zum anderen darum, ob sie den Ministeriumsmitarbeitern neue Erkenntnisse liefern, die sie nicht auf anderen Wegen erhalten. Die erste Frage wurde mittels einer Inhaltsanalyse untersucht, für die zweite haben wir die Mitarbeiter des Ministeriums befragt.

Online-Kommentare häufig sehr allgemein

Die Ergebnisse der Inhaltsanalyse der Online-Kommentare und der Bewertungen decken sich mit den Ergebnissen einer Untersuchung von Masser, Fischer und Ritter aus dem Jahr 2015 (siehe Masser, Fischer und Ritter 2015: 29).

Die Autoren teilten die Online-Kommentare in drei Kategorien ein:

- konkrete inhaltliche Beiträge zum Gesetzesvorhaben,
- allgemeine Statements zum Themenbereich des Gesetzesvorhabens,
- Kommentare ohne inhaltlichen Bezug zum Gesetzesvorhaben.

Jede Kategorie ist mit etwa einem Drittel aller Online-Kommentare vertreten. Mit anderen Worten: Nur ein Drittel der Online-Kommentare liefert den Mitarbeitern des Ministeriums inhaltliche Ansatzpunkte, das Eckpunkte-Papier oder den Gesetzentwurf substantziell in konkreten Punkten zu hinterfragen und ggf. anzupassen.

Allerdings variieren die Anteile der drei Kategorien je nach Gesetzesvorhaben. „Während im Falle des Umweltverwaltungsgesetzes ein stark

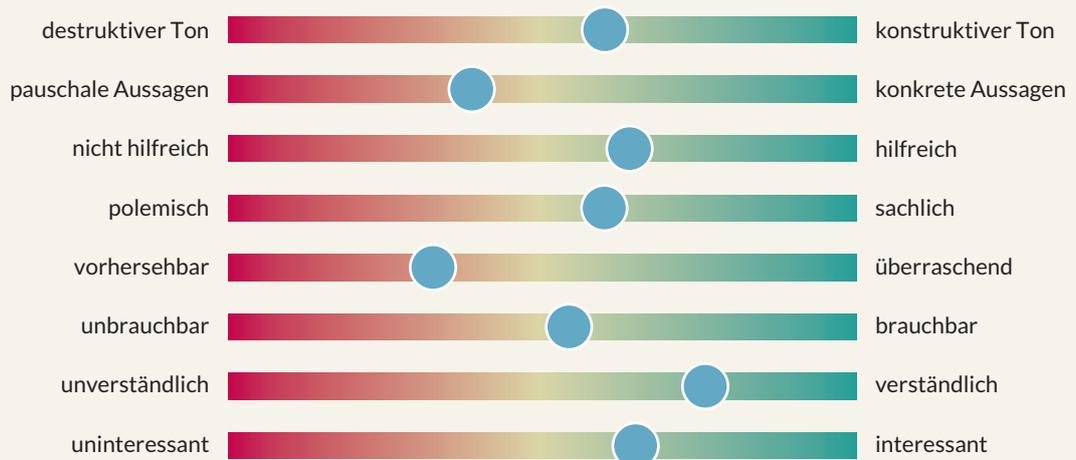
allgemeinpolitischer Charakter der Kommentare zu verzeichnen war (60 %), überwiegen im Falle des Landesbehindertengleichstellungsgesetzes inhaltliche Beiträge (77 %). Auch beim Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz und beim Erneuerbare-Wärme-Gesetz wiesen relativ viele Beiträge einen inhaltlichen Charakter auf (39 bzw. 34 %), es überwiegen aber Kommentare, die zwar einen Bezug zu den Gesetzesvorhaben haben, ohne allerdings inhaltlich auf diese einzugehen (46 bzw. 43 %)“ (ebd.: 29).

Wenig Neues in den Online-Kommentaren nach Einschätzung der zuständigen Ministerien

Diese Auffassung bestätigen die befragten Ministeriumsmitarbeiter, die für die sechs untersuchten Gesetzgebungsverfahren verantwortlich waren. Alles in allem seien die Kommentare im Online-Beteiligungsportal zwar eher in einem konstruktiven Ton verfasst, eher sachlich, eher brauchbar, interessant sowie hilfreich und verständlich. Aber meist seien sie vorhersehbar

ABBILDUNG 6 Beurteilung der Online-Kommentare durch Mitarbeiter/innen der federführenden Ministerien

Fragewortlaut: „Wenn Sie einmal an die Online-Kommentare im Beteiligungsportal zum [Name der Regelung] denken: Wie fanden Sie die Online-Kommentare alles in allem?“



Basis: Mittelwert der Antworten der sechs befragten Ministeriumsmitarbeiter/innen, die mit den hier untersuchten (Gesetzes-)Vorhaben betraut waren.

Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

gewesen. Und oft handele es sich um pauschale statt um konkrete Aussagen (siehe Abbildung 6, Seite 32).

Dementsprechend vertreten die Ministeriumsmitarbeiter auch eher die Auffassung, die Online-Kommentare enthielten keine oder nur selten neue Aspekte im Vergleich zu Kommentaren, die die Mitarbeiter auf konventionellen Wegen erreichen – etwa im Rahmen der Verbändeanhörung. Dabei treten jedoch zwischen den einzelnen Gesetzesvorhaben deutliche Unterschiede auf: Während die Online-Beteiligung beim Erneuerbare-Wärme-Gesetz kaum neue Aspekte in die Debatte einbrachte, war das beim Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept anders: Hier gab es durchaus einige neue Sichtweisen. Und während sich beim Nachbarrechtsgesetz kaum Menschen online geäußert haben, die sonst nicht zu Wort kommen, waren es beim Hochschulrechtsänderungsgesetz zahlreiche Menschen dieser Kategorie.

Face-to-Face-Beteiligung häufig mit inhaltlich sinnvollen Anregungen

Unabhängig davon, welche Face-to-Face-Formate genau eingesetzt wurden – in einem waren sich die Ministeriumsmitarbeiter einig: Die Face-to-Face-Formate haben inhaltlich sinnvolle Anregungen hervorgebracht und die Qualität der Eckpunkte bzw. der Gesetzentwürfe verbessert. Dies gilt vor allem dann, wenn die Face-to-Face-Beteiligung in einem frühen Stadium – in der Ausarbeitungsphase – stattfand. Dann hätten noch Spielräume für Vorschläge aus dem Teilnehmerkreis bestanden und die unterschiedlichen Positionen seien noch nicht zementiert gewesen. Bei allen Beteiligten habe es in dieser Phase eine größere Offenheit für Vorschläge anderer gegeben.

In den Face-to-Face-Beteiligungen sei auch die Qualität der Beiträge höher als in den meisten Online-Kommentaren. Face-to-Face seien konkrete und auf eine Problemlösung hin orientierte Beiträge sehr viel häufiger, fachfremde und unsachliche Beiträge hingegen deutlich seltener als im Online-Verfahren.

Welche Faktoren sind entscheidend für die Qualität der Bürgerbeiträge?

Aus den Inhaltsanalysen und den Einschätzungen der befragten Vertreter aus den Ministerien lässt sich schlussfolgern, dass ein qualitativer Mehrwert für die Erarbeitung eines Gesetzes vor allem bei der Face-to-Face-Beteiligung entsteht. Für die Entwicklung neuer Ideen und konstruktiver Beiträge sind folgende Faktoren hilfreich:

- Frühzeitig beteiligen, zu einem Zeitpunkt, wenn Entwürfe noch nicht festgezurrt und Positionen noch nicht festgelegt sind (z. B. wenn ein Eckpunktepapier vorliegt oder noch frühzeitiger).
- Face-to-Face-Formate wählen, die alle Beteiligten aktivieren, intensive Diskussionen ermöglichen und einen respektvollen Umgang miteinander befördern.
- Nicht-organisierte Betroffene und zufällig ausgewählte Bürger einbeziehen, so dass Fachexpertise, persönliche Erfahrungen und der „gesunde Menschenverstand“ der zufällig ausgewählten Bürger zusammenkommen.
- Beteiligungsscoping zu Beginn der Planungen durchführen: Wer soll einbezogen werden? Welche Formate sind geeignet und wie sind sie kombinierbar?

10. Die Bewertung partizipativer Gesetzgebungsverfahren aus Sicht der Ministerien und der Landtagsabgeordneten

Die Nutzung der partizipativen Verfahren durch Landtagsabgeordnete

Wie nutzten die Landtagsabgeordneten die verschiedenen Beteiligungsverfahren? Um diese Frage zu beantworten, wurden die Plenarprotokolle analysiert und die Landtagsabgeordneten schriftlich befragt. 24 Abgeordnete, überwiegend tätig in den Fachausschüssen, die sich mit den hier untersuchten Gesetzesvorhaben beschäftigten, gaben Auskunft.

Plenarsitzung im Stuttgarter Landtag



Landtagsabgeordnete beziehen sich in ihren Debatten auf Beteiligungsverfahren

Wie sich die Online- und die Face-to-Face-Beteiligung in den parlamentarischen Beratungen niedergeschlagen hat, lässt sich anhand der Plenarprotokolle der Landtagssitzungen analysieren. In den Landtagsdebatten über die sechs hier untersuchten (Gesetzes-)Vorhaben haben sich insgesamt 45 Rednerinnen und Redner in der einen oder anderen Form auf die Bürgerbeteiligung bezogen (siehe Tabelle 2). Dies waren häufiger Mitglieder der Regierungs- als der Oppositionsfractionen.

Immer verweisen die federführende Ministerin bzw. der Minister sowie Mitglieder der Regierungsfractionen bereits bei der Einbringung des Gesetzentwurfs darauf, dass eine umfangreiche Beteiligung stattgefunden habe und deren Ergebnisse teilweise in den Gesetzentwurf eingeflossen seien. Die Beteiligungsverfahren werden dann zur **Legitimierung des (Gesetzes-)Vorhabens** herangezogen.

Neben der partizipativen Gesetzgebung als Wert für sich wird auch der „**partizipative Fußabdruck**“ hervorgehoben – der entsprechende Gesetzentwurf habe durch die Beteiligung zahlreiche Verbesserungen erfahren. Auch habe der Gesetzentwurf eine **breitere Akzeptanz** gefunden.

Geht es um umstrittene Gesetzesvorhaben gerät auch der Umgang der Regierung mit den Beteiligungsverfahren in die Kritik. Oft kritisieren die Oppositionsfractionen dann den **Umgang**

TABELLE 2 Übersicht über die Bezüge auf Beteiligungsverfahren in den Plenardebatten (Zahl der Redner/innen, die sich auf Beteiligungsverfahren beziehen)

	MINISTER/IN		REGIERUNGS-FRAKTIONEN		OPPOSITIONS-FRAKTIONEN		GESAMT
	1. BERATUNG	2. BERATUNG	3. BERATUNG	4. BERATUNG	5. BERATUNG	6. BERATUNG	
Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz	1		1				2
Nachbarrechtsgesetz	1	1	2	2		1	7
Erneuerbare-Wärme- Gesetz	1		2	1	2	1	7
Integriertes Energie- und Klimaschutzkonzept	1		2		1		4
Hochschulrechtsänderungsgesetz	1	1	2	2	1	1	8
Nationalpark Schwarzwald	1	21	2	4	2	6	17
Summe	6	4	11	9	6	9	45

Quelle: Plenarprotokolle. Beim Integrierten Energie- und Klimaschutzgesetz gab es lediglich eine Beratung. Beim Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz fand in der Zweiten Beratung keine Aussprache statt. In der Zweiten Beratung des Gesetzes zur Einrichtung des Nationalparks Schwarzwald ergriff auch der Ministerpräsident das Wort. In seiner Rede ging er auch auf die Bürgerbeteiligung ein.

| BertelsmannStiftung

mit den Ergebnissen: Die Regierung habe die Wünsche der Bürgerinnen und Bürger oder der Verbände, die in Beteiligungsverfahren geäußert wurden, nicht ausreichend aufgegriffen.

Beteiligungsverfahren sind ein Kanal, der Abgeordneten eine Einschätzung der Sicht von Bürgern und Betroffenen ermöglicht

Wenn sich die Abgeordneten im Vorfeld der parlamentarischen Beratung einen Eindruck von den Meinungen der Bürgerschaft verschaffen, stehen Gespräche mit Bürgerinnen und Bürgern im eigenen Wahlkreis sowie deren Briefe und E-Mails an der Spitze der Informationsquellen. Darüber hinaus nennen viele Abgeordnete Gespräche mit Interessengruppen oder Verbänden als eine wesentliche Informationsquelle. Hinzu kommt der Austausch mit Fachleuten im Vorfeld parlamentarischer Beratungen. Im Vergleich dazu spielt das Online-Beteiligungsportal zwar eine wichtige, aber bei weitem nicht die bedeutendste Rolle.

Wichtiger als einzelne Kommentare von Bürgern auf der Beteiligungsplattform ist für die Abgeordneten die zusammenfassende Stellungnahme des federführenden Ministeriums zu den Bürgerkommentaren im Online-Portal: Gut die

Beispielhafte Zitate aus den Parlamentsdebatten

„Wir haben den Gesetzentwurf in das Beteiligungsportal des Landes eingestellt, um eine umfassende Bürgerbeteiligung zu ermöglichen. Die Bedeutung des Nachbarrechts ist ... im Land der Häuslebauer besonders groß. Daher haben sich auch relativ viele Bürger zu dem Entwurf geäußert. ... Die Beteiligung hat gezeigt, wo die Bürger aus ihrem Erleben, aus der Praxis heraus Ansatzpunkte für Kritik, Vorschläge und Anregungen sehen.“

Justizminister Rainer Stickelberger (SPD)

„Es ist erfreulich, dass dieses Instrument genutzt wird und über diesen Weg auch qualitativ hochwertige Stellungnahmen vorgelegt wurden, z. B. auch Abstandsregelungen der einzelnen Bundesländer im Vergleich. Ich möchte den Bürgerinnen und Bürgern ausdrücklich danken, dass sie hier ihr Engagement gezeigt und Stellungnahmen abgegeben haben.“ Zudem verwies der Redner auf die Verbändeanhörung: „Bei der Anhörung der Verbände zu dem Gesetzentwurf hat man überwiegend zustimmende Stellungnahmen erhalten.“ **Jürgen Filius (Grüne)**

„Jetzt noch ein Wort zur Bürgerbeteiligung. Ich weiß, dass Sie dies gern anders bewerten. Für mich stellt sich die Frage ..., ob es denn richtig ist, ein derartiges Großprojekt gegen den Willen der Menschen vor Ort durchzuführen. Sie sagen, Sie hätten unzählige Veranstaltungen durchgeführt. Das stimmt. Teilweise waren wir dabei. Wir haben das sogar teilweise argumentativ unterstützt. Aber das, was Sie dort an Kritik bekommen haben, das, was Sie hätten aufnehmen können, haben Sie nicht umgesetzt. Infolgedessen war der Prozess quantitativ vielleicht gut, qualitativ leider nicht.“ **Patrick Rapp (CDU)**

„Sie nehmen für sich in Anspruch, den Bürger ernster zu nehmen als dies frühere Landesregierungen taten. Diesen Anspruch lösen Sie jedoch in keiner Weise ein. ... Dem Wähler wird der Eindruck vermittelt: „Wählt uns, dann habt ihr mehr zu bestimmen als zu früheren Regierungszeiten.“ Am heutigen Tag machen Sie sehr deutlich, dass das gar nicht der Fall ist, sondern dass Sie hier entscheiden, ganz egal, was der Bürger will. ... Die Politik des Gehörtwerdens ist eine reine Fassade, eine Schauveranstaltung.“ **Hans-Ulrich Rülke (FDP)**

„Wir ... haben uns in unserem Koalitionsvertrag ausdrücklich dazu bekannt, einen Nationalpark anzustreben und den Dialog mit allen Akteuren vor Ort zu suchen. Das ist der Anspruch der Politik des Gehörtwerdens. Dieses Versprechen, den Dialog vor Ort zu führen, haben wir eingelöst, und zwar umfassend. Noch nie wurden die Bürgerinnen und Bürger bundesweit bei einem vergleichbaren Projekt so früh und so intensiv in die Beratungen und Diskussionen über die Chancen und Risiken einbezogen. ... Viele im Zuge der Beteiligung gemachte Vorschläge sind in unseren Gesetzentwurf eingeflossen. Er trägt damit die Handschrift der Region und der Kritiker. ... Aber auch mit einer solch umfänglichen Beteiligung ... lassen sich offenkundig nicht alle unterschiedlichen Interessen und Meinungen ausschließen. ... (Aber es gibt) eindeutige Zuständigkeiten, die die Entscheidung über die Einrichtung eines Nationalparks in die Hände von Ihnen, verehrte Abgeordnete, legt, in die Hände der gewählten Repräsentanten von fast elf Millionen Bürgerinnen und Bürgern. Diese klaren Zuständigkeiten sind deshalb sinnvoll, weil sonst Projekte von landes- und bundesweiter Bedeutung jederzeit an einem regionalen Veto scheitern könnten.“ **Ministerpräsident Winfried Kretschmann (Grüne)**

Hälfte der befragten Abgeordneten gibt an, diese Stellungnahme zu lesen. Aber nur 30 Prozent lesen die Kommentare direkt auf der Beteiligungsplattform.

Beteiligungsverfahren führen in der Diskussion im Landtag nicht mehr zu Veränderungen der Gesetzentwürfe

In der Diskussion eines Gesetzentwurfes im Landtag führen Beteiligungsverfahren nicht mehr zu Veränderungen. In der parlamentarischen Beratung werden in der Regel einzelne Online-Kommentare nicht mehr aufgegriffen. Dies zeigt, dass eine systematische und frühzeitige Beteiligung die Parlamentsdebatten entlasten kann, indem die Verwaltung dem Kabinett und das Kabinett dem Parlament einen gut abgestimmten Gesetzentwurf vorlegt.

Die Stärken von Online-Beteiligung und der Face-to-Face-Beteiligung im Vergleich aus Sicht von Ministerien und Abgeordneten

Sowohl die befragten Mitarbeiter, die in den Ministerien für die Beteiligungsverfahren zuständig waren, als auch die Landtagsabgeordneten bewerten die Bürgerbeteiligung an der Landesgesetzgebung positiv.

Im direkten Vergleich schreiben die Ministeriumsmitarbeiter und die Abgeordneten den Online- und den Face-to-Face-Verfahren jeweils spezifische Profile zu.

Online-Beteiligung für umfassende Transparenz

Die Online-Beteiligung hat bisher nur selten neue Ideen und substanzielle Hinweise auf Verbesserungen von Eckpunktepapieren oder Gesetzentwürfen hervorgebracht. Dennoch ist das Beteiligungsportal im Hinblick auf drei Leistungen von großer Bedeutung:

1. **Transparenz:** Am wichtigsten ist die Online-Beteiligung mit dem Beteiligungsportal für die Herstellung von Transparenz des

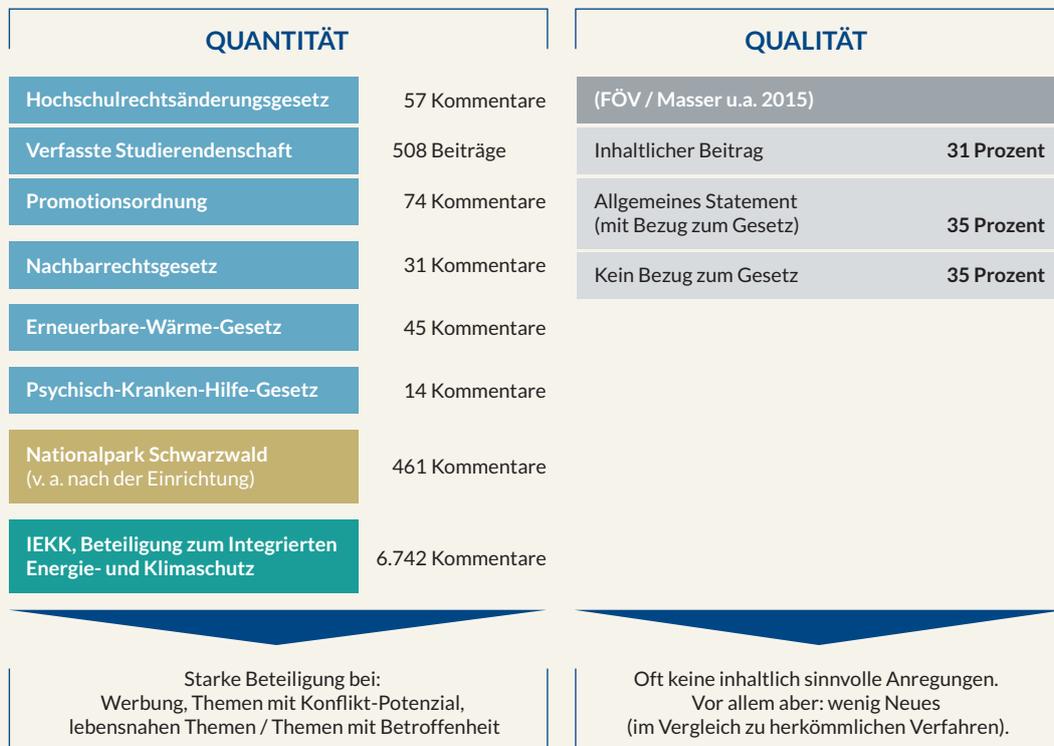
exekutiven Handelns. Bürgerinnen und Bürger können den Gang der Gesetzgebung verfolgen – von den ersten Überlegungen in Eckpunktepapieren, über den Referentenentwurf, bis hin zum Gesetzentwurf, der in den Landtag eingebracht wird. Die Sammelstellungnahme, die Bestandteil der Drucksache zum Gesetzentwurf ist, beschreibt, welche Online-Kommentare abgegeben wurden, auf welche Aspekte des Gesetzesvorhabens sich diese beziehen und wie mit ihnen umgegangen wurde. Zwei Drittel der Abgeordneten sind der Meinung, das Beteiligungsportal schaffe für die Bürger mehr Transparenz über (Gesetzes-)Vorhaben.

- Bürgernähe:** Nach Ansicht der Ministeriumsmitarbeiter ermöglicht das Online-Verfahren ein bürgernahes Verwaltungshandeln. Denn erstens führten die Vorbereitungen auf dieses Verfahren dazu, den im Gesetz zu regelnden Gegenstand bewusster durch die Brille der

Bürgerinnen und Bürger wahrzunehmen. Dieser Effekt ergibt sich, weil die Mitarbeiter die Inhalte des Eckpunktepapiers oder des Gesetzentwurfes für das Online-Beteiligungsportal in einer bürgerfreundlichen Kurzfassung zusammenstellen und beschreiben müssen. Dies zwingt dazu, die Expertensprache, die sonst das Gesetzgebungsverfahren dominiert, in Laiensprache zu übersetzen. Zweitens schaffe die Verpflichtung, in einer Kurzzusammenfassung darzulegen, welche Anregungen aus den Beteiligungsverfahren kamen und wie mit ihnen umgegangen wurde, Bürgernähe. Sie motiviere die Mitarbeiter, ihre Entscheidungen für Laien verständlich zu begründen.

- Offener Kommunikationskanal für alle Bürger:** Auch wenn nicht immer viele Menschen das Online-Beteiligungsportal nutzen, um ein Eckpunktepapier oder einen Refe-

ABBILDUNG 7 Online-Beteiligung – Quantität und Qualität



Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

rentenentwurf zu kommentieren, so sei das Online-Portal doch ein zusätzlicher Kommunikationskanal, der allen Bürgerinnen und Bürgern offen stehe. Es handelt sich also um ein Kommunikationsangebot der Landesregierung an diejenigen Menschen, die ihre Sichtweisen nicht über andere Kommunikationskanäle – etwa durch die Mitarbeit in Parteien – einbringen können. Drei Viertel der befragten Landtagsabgeordneten halten das Beteiligungsportal für wichtig, um den Bürgerinnen und Bürgern einen Kommunikationskanal anzubieten, unabhängig davon, ob die Bürger diesen Kanal auch nutzen.

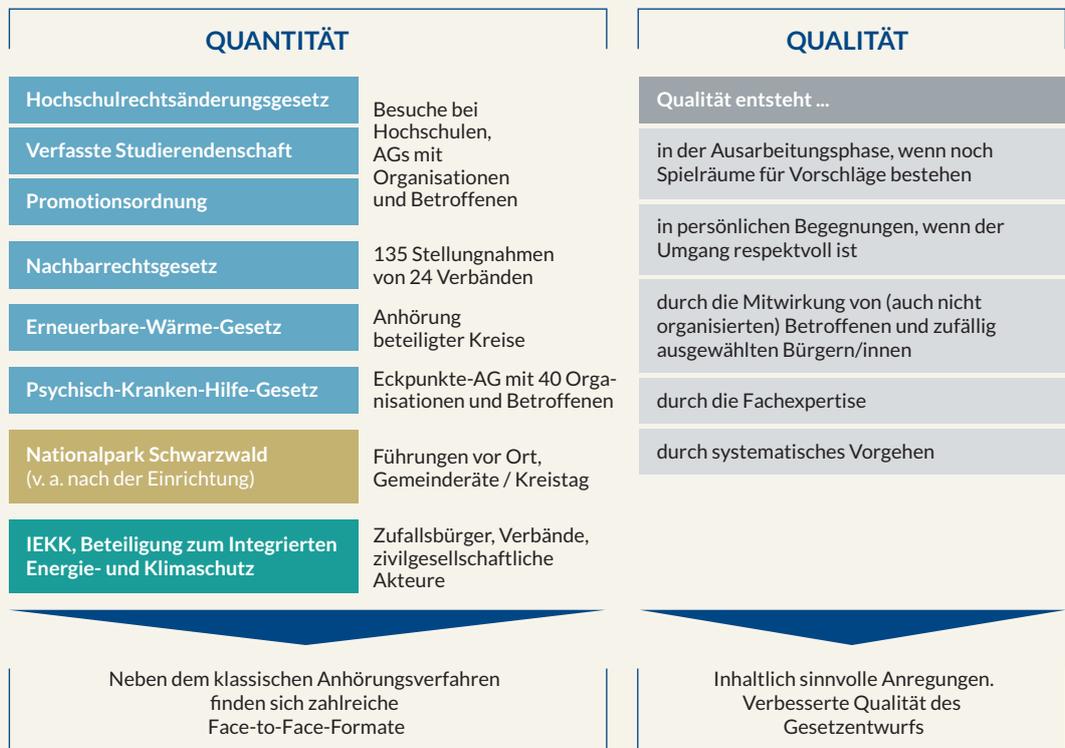
Face-to-Face-Beteiligung für sinnvolle inhaltliche Verbesserungen

Die Hauptfunktion der Face-to-Face-Beteiligung sehen die Ministeriumsmitarbeiter darin, wichti-

ge Anregungen für einen gut vorbereiteten Entwurf der Exekutive für die Legislative zu liefern. Für diese Funktion sind die Face-to-Face-Formate hilfreicher als die Online-Beteiligung. Als Vorteile der Face-to-Face-Beteiligung nennen sie vor allem drei Punkte:

1. **Neue Ideen und substanzielle Verbesserungen am Gesetzentwurf:** Face-to-Face-Beteiligung liefert nach Ansicht der befragten Ministeriumsmitarbeiter substanziellere und sachlichere Beiträge und bringe häufiger neue Ideen und konstruktive Vorschläge hervor als die Online-Beteiligung. Dies läge auch an der Atmosphäre, die in Face-to-Face-Verfahren herrsche. Dort könnten die Beteiligten im unmittelbaren Gespräch Argumente austauschen. Auch aus Sicht der Abgeordneten sind Face-to-Face-Beteiligungen inhaltlich ergiebiger als die Online-Beteiligung.

ABBILDUNG 8 Face-to-Face-Beteiligung – Quantität und Qualität



Quelle: Eigene Darstellung.

BertelsmannStiftung

Fast 90 Prozent der befragten Abgeordneten sind der Meinung, dass direkte Gespräche mit Bürgern und Betroffenen häufiger neue Ideen liefern als das Beteiligungsportal. Dementsprechend sind auch drei Viertel der Abgeordneten der Meinung, dass direkte Gespräche häufiger zu Verbesserungen an einem Gesetzesentwurf führen als die Kommentare auf dem Beteiligungsportal.

2. **Direkter Austausch:** Nach Ansicht der Ministeriumsmitarbeiter ist der direkte Austausch in Face-to-Face-Verfahren geeignet, sachliche Fragen schneller und unmissverständlich zu klären als in Online-Verfahren. Auch könne man auf Einwände unmittelbar eingehen und entscheidungsrelevante Punkte besser erläutern. Generell sei der direkte Austausch in der Regel auch respektvoller, da man sich gegenüber sitze, sich in die Augen schaue und die anderen am Prozess beteiligten Personen nicht als Gegner wahrnehme. Nahezu alle befragten Landtagsabgeordneten teilen diese Meinung.
3. **Aufbau von Vertrauen:** Durch das direkte Argumentieren in Rede und Gegenrede entsteht nach Ansicht der Ministeriumsmitarbeiter nach und nach Vertrauen unter den beteiligten Akteuren. Man merke, dass der andere nichts Böses im Schilde führe. Selbst wenn man nach der Diskussion unterschiedlicher Meinung bleibe, so entstehe doch ein Verständnis für die Positionen der anderen Beteiligten. Dieses Verständnis und das Vertrauen seien eine wichtige Basis nicht nur für die Diskussion über das aktuelle Gesetzesvorhaben, sondern auch für künftige Kontakte.

Für beide Verfahren gilt: Die Qualität der Bürgerbeiträge hängt vom frühen Zeitpunkt und vom Gestaltungsspielraum ab

Sowohl für die Online- als auch für die Face-to-Face-Beteiligung gilt: Die Qualität der Kommentare und des Verfahrens hängt vom Zeitpunkt und vom Spielraum ab. Wenn es um Fragen oder Eckpunkte geht, gibt es gute Ideen und Anregungen der Bürgerinnen und Bürger, die der Exekutive ihre vorbereitende Arbeit erleichtern.

Für die Online-Beteiligung halten die meisten Abgeordneten den Zeitpunkt zwischen dem Eckpunktepapier und Referentenentwurf für sinnvoll (siehe Abbildung 9). Das deckt sich mit den Erfahrungen der Ministeriumsmitarbeiter, die ebenfalls eine frühzeitige Beteiligung als sinnvoll erachten – mitunter sogar noch früher, bei der Erstellung des Eckpunktepapiers. Zwei Abgeordnete halten keinen Zeitpunkt für geeignet.

Welcher Mehrwert durch die partizipative Ergänzung herkömmlicher Gesetzgebungsverfahren entsteht

Gute Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch einen kombinierten Einsatz von Face-to-face- und Online-Beteiligung

23 der befragten 24 Landtagsabgeordneten halten eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie durch Bürgerbeteiligung für sinnvoll. Und sie sind sich ziemlich einig, wie diese aussehen sollte: 62 Prozent der Landtagsabgeordneten bevorzugen den kombinierten Einsatz von Face-to-Face- und Online-Beteiligung. Dies entspricht weitgehend der in dieser Studie beschriebenen Erkenntnis aus der Praxis der sechs untersuchten Vorhaben.

Über den im vorherigen Kapitel beschriebenen Mehrwert von Online-Beteiligung (umfassende Transparenz) und Face-to-Face-Beteiligung (inhaltliche Verbesserungen) hinaus konnten aus Sicht der Ministerien und Abgeordneten weitere Vorteile generiert werden:

Partizipative Verfahren geben Orientierung und Sicherheit

Durch die Resonanz der Bürger erhält die Verwaltung Hinweise, auf welche Lösungswege sie sich im weiteren Verlauf konzentrieren, welche Punkte und Maßnahmen sie in den Fokus rücken kann. Die Ministeriumsmitarbeiter geben an, dass die Beteiligungsverfahren ihnen größere Sicherheit bei der Erarbeitung eines Referentenentwurfs geben.

ABBILDUNG 9 Der richtige Zeitpunkt für die Abgabe von Bürgerkommentaren auf dem Beteiligungsportal aus Sicht der Abgeordneten

Fragewortlaut: „Zu welchem Zeitpunkt ist Ihrer Meinung nach die Möglichkeit sinnvoll, dass Bürgerinnen und Bürger Kommentare auf dem Beteiligungsportal abgeben können? Sie können mehrere Möglichkeiten ankreuzen.“ (N= 24 Abgeordnete)



Quelle: Eigene Darstellung.

| BertelsmannStiftung

Zufällig ausgewählte Bürger entschärfen konfliktträchtige Gesetzgebungsverfahren

Große Akzeptanz findet unter den befragten Abgeordneten das Einbeziehen von „Zufallsbürgern“: 71 Prozent der Abgeordneten meinen, dass das Einbeziehen zufällig ausgewählter Bürger konfliktträchtige Vorhaben entschärfen kann. Dass dies durch das Einbeziehen nicht-organisierter Betroffener gelingen kann, glauben hingegen nur 50 Prozent.

Viele Abgeordnete meinen: Alle Themen sind für partizipative Gesetzgebungsverfahren geeignet

Die meisten Abgeordneten sind der Meinung, dass sich alle Themen für die Kommentierung auf dem Beteiligungsportal eignen. Jeweils zwei Abgeordnete meinen, Kommentare sollten nur bei großen Gesetzesvorhaben möglich sein oder bei Gesetzen mit regionalem Bezug (z. B. Nationalpark Schwarzwald).

Drei Viertel der befragten Abgeordneten fänden es zudem gut, wenn Bürgerinnen und Bürger auf dem Beteiligungsportal auch Themen vorschlagen könnten, mit denen sich die Exekutive befassen soll. Hierbei werden jedoch Unterschiede zwischen den Fraktionen deutlich. Während

alle befragten Grünen-Abgeordneten ein solches Vorschlagsrecht gut fänden, sind es bei den CDU-Abgeordneten zwei Drittel und bei den SPD-Abgeordneten nur die Hälfte.

Frühzeitige Beteiligung führt zu breiterer Zustimmung im Landtag

Eine frühzeitige Face-to-Face-Beteiligung bewirkt aus Sicht der Ministerien auch, dass die Vorlage im Landtag auf breitere Zustimmung stößt. So habe u. a. die umfassende und sehr frühzeitige Face-to-Face-Beteiligung bei der Erstellung des Eckpunktepapiers zum Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz dazu geführt, dass ein potenziell konfliktreiches Thema nicht nur inhaltlich gut bearbeitet wurde, bevor es in den Landtag kam: Der Landtag hat den Gesetzentwurf dann auch einstimmig beschlossen. Ob dies auch ohne die frühzeitige Face-to-Face-Beteiligung der Fall gewesen wäre, darf bezweifelt werden.

Beteiligungsverfahren verzögern die Gesetzgebungsverfahren nicht

Im Zusammenhang mit Beteiligungsverfahren bei Bau- und Infrastrukturprojekten ist immer wieder der (nicht belegte) Vorwurf zu hören, die Verfahren verzögerten die Planung und damit die Baufertigstellung erheblich. Bezogen auf die partizipative Gesetzgebung haben die befragten Ministeriumsmitarbeiter eine klare Meinung: Sie bestreiten, dass Online- oder Face-to-Face-Beteiligungen die Gesetzgebung verschleppen. Im Gegenteil: Durch frühzeitige Beteiligung könnten etwaige Probleme aus dem Weg geräumt werden, die zu einem späteren Zeitpunkt ohne Beteiligung tatsächlich zu einem Verzug geführt hätten.

Welche Veränderungen am Inhalt der Gesetzentwürfe durch Beteiligungsverfahren herbeigeführt wurden

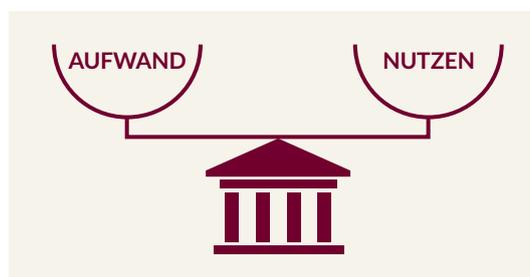
Während die Face-to-Face-Formate teilweise zu deutlichen substanziellen Veränderungen am Inhalt des (Gesetzes-)Vorhabens führten (etwa beim IEKK, beim Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz und beim Hochschulrechtsänderungsgesetz), ist dies mit Blick auf die Online-Kommentare seltener der Fall. Beim Nachbarrechtsgesetz und beim IEKK wurden noch vergleichsweise viele Anregungen aus Online-Kommentaren eingearbeitet. Beim Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz waren es eher wenige Online-Kommentare, da die Hauptbeteiligung bereits vorher Face-to-Face stattgefunden hatte und deren Ergebnisse in das Eckpunktepapier eingeflossen waren.

Die Bandbreite der partizipativen Fußabdrücke ist sehr groß. Auf der einen Seite stehen minimale direkte Auswirkungen auf den Inhalt des Gesetzes. Beim **Nachbarrechtsgesetz** hat die Beteiligung beispielsweise dazu geführt, dass der im Referentenentwurf vorgesehene Grenzabstand zum Nachbargrundstück bei einer nachträglichen Wärmedämmung von 30 auf 25 Zentimeter reduziert wurde.

Auf der anderen Seite finden sich grundlegende Weichenstellungen: wie beim Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz und beim Hochschulrechtsänderungsgesetz, wo die Eckpunkte in einer Face-to-Face-Beteiligung entwickelt wurden. Oder beim **Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept**, wo Prioritäten gesetzt und zahlreiche neue Punkte in das Klimaschutzkonzept aufgenommen wurden. Der zuständige Minister wies in der Plenardebatte des Landtags darauf hin, dass ca. 25 Prozent der Vorschläge aus der Beteiligung aufgenommen wurden. Beispielsweise wurde im Bereich der Förderung der E-Mobilität auch der ÖPNV aufgenommen, der bei den ursprünglichen Maßnahmen nicht dabei war. Gleiches gilt für die Kompensation von CO₂-Emissionen, z. B. durch die Renaturierung landwirtschaftlich genutzter Moore.

Beim **Nationalpark Schwarzwald** beispielsweise wurde der konkrete Verlauf der Grenzen des Nationalparks aufgrund von Hinweisen aus dem lokalen Raum korrigiert. Nun tragen die Grenzen sowohl den lokalen Anforderungen als auch den Belangen des Naturschutzes Rechnung.

Aufwand und Nutzen der Beteiligungsverfahren aus Sicht der Ministerien



Aus Sicht der Ministeriumsmitarbeiter ist der Aufwand für Face-to-Face-Formate deutlich größer als für die Online-Beteiligung. Bei den Face-to-Face-Formaten müsste die Exekutive nicht nur entscheiden, wen sie zur Beteiligung einlädt. Sie müsste die Personen und Gruppen auch kontaktieren und dann betreuen. Zudem seien die Moderation und die Aufarbeitung der Ergebnisse aufwändig. Hingegen sei es einfach, ein (Gesetzes-)Vorhaben auf das Online-Beteiligungsportal zu stellen. Allerdings müssten dessen Ergebnisse gesichtet werden.

Je mehr Kommentare online abgegeben würden, desto aufwändiger hätten die Mitarbeiter die Sichtung empfunden. Besonders umfangreich sei sie beim Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept sowie beim Nationalpark Schwarzwald gewesen, wesentlich geringer dagegen der Aufwand beim Nachbarrechtsgesetz und beim Psychisch-Kranken-Hilfe-Gesetz.

Den Aufwand für die Einarbeitung der Ergebnisse in den Gesetzentwurf schätzen die Mitarbeiter der Ministerien als relativ gering ein, den Aufwand für das Verfahren insgesamt sehen sie in der Regel als gerechtfertigt an. Zudem wiege der Nutzen den Aufwand auf.

11. Schlussfolgerungen und Empfehlungen für partizipative Gesetzgebungsverfahren

Beteiligungsverfahren sind seit vielen Jahren vor allem bei Bau- und Infrastrukturprojekten üblich. Die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger an der Erarbeitung von Gesetzen ist bisher noch weitgehend Neuland. Mit den partizipativen Gesetzgebungsverfahren hat das Land Baden-Württemberg einen wichtigen und nachahmenswerten Impuls für die Zukunft der demokratischen Beteiligung gesetzt. Partizipative Gesetzgebung ist eine Antwort auf die gestiegenen Teilhabeerwartungen der Bürgerinnen und Bürger und ein wichtiger Beitrag zur Verknüpfung neuer Formen der Bürgerbeteiligung mit traditionellen Verfahren der repräsentativen Entscheidungsfindung.

EMPFEHLUNG 1: Auch andere Bundesländer sollten partizipative Gesetzgebung erwägen.

Unter den 16 Bundesländern ist Baden-Württemberg mit dem Beteiligungsportal der Landesregierung Vorreiter für partizipative Gesetzgebungsverfahren, die in anderen Bundesländern noch wenig verbreitet sind und oft nur zu einzelnen Gesetzen stattfinden.

Eine interne Recherche der Bertelsmann Stiftung ergab, dass in Thüringen, Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Rheinland-Pfalz und Sachsen jeweils schon mehr als ein partizipatives Gesetzgebungsverfahren stattfanden. In Rheinland-Pfalz wurden zwei sehr groß angelegte Verfahren durchgeführt. In Sachsen existiert zwar ein Beteiligungsportal für Gesetzgebungsverfahren, Dialoge und Umfragen, aber nicht alle Ministerien nutzen es bislang. Im Saarland und in Mecklenburg-Vorpommern fand jeweils ein Verfahren statt.

Neben Baden-Württemberg ist Thüringen mit dem Diskussionsforum des Landtags ein Wegbereiter der partizipativen Gesetzgebung, wobei hier der Initiator die Legislative ist und die Beteiligung zu einem wesentlich späteren Zeitpunkt im Gesetzgebungsprozess ansetzt. In der Regel finden die Beteiligungsverfahren zu den unterschiedlichen Entwürfen in der exekutiven Phase statt und fließen in die Vorbereitung für die Legislative mit ein. Ein Sonderfall ist die Kooperation aller 16 Bundesländer zur Online-Konsultation über den Jugendmedienschutz-Staatsvertrag. Die Gesetzgebung fand zwar auf Länderebene statt, die Beteiligung jedoch bundesweit.

Die positiven Erfahrungen in Baden-Württemberg sollten andere Bundesländer motivieren, Gesetzesvorhaben partizipativ anzugehen. Für die repräsentative Demokratie wäre die Ausweitung partizipativer Gesetzgebungsverfahren ein Gewinn.

EMPFEHLUNG 2: Partizipative Gesetzgebung sollte in eine umfassende Beteiligungsstrategie eingebettet sein.

Partizipative Gesetzgebung kann vor allem dann zu den erwünschten Effekten führen, wenn man sie nicht isoliert betrachtet. Sinnvoll ist die Einbettung in eine umfassende Beteiligungsstrategie, wie sie in der „Politik des Gehörtwerdens“ in Baden-Württemberg formuliert wurde. 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 Verbändeanhörung. Am Beispiel des Beteiligungsportals wird dies deutlich: Die Stellungnahmen der Verbände werden bislang

überwiegend auf dem postalischen Weg an die Ministerien gesendet. Sinnvoll wäre es, wenn die Verbände darauf hingewiesen würden, dass sie ihre Stellungnahme bereits vor der Verbändeanhörung (und zusätzlich zu ihr) auf dem Online-Beteiligungsportal veröffentlichen können; dies würde die Transparenz erhöhen und weitere Diskussionen anregen.

EMPFEHLUNG 3: Partizipative Gesetzgebung sollte durch verbindliche Rahmenbedingung geregelt sein.

Ob bei einem Gesetzesvorhaben Beteiligungsverfahren eingesetzt werden oder nicht, sollte nicht dem Zufall überlassen werden; ihr Einsatz sollte transparent und verbindlich geregelt sein. In Baden-Württemberg ist die Gesetzgebung für die Exekutive in der Verwaltungsvorschrift „VwV Regelungen“ geregelt. Auch sollten Beteiligungsverfahren klare Strukturen haben – beispielsweise ein Online-Beteiligungsportal, das die verschiedenen Informationen und Funktionalitäten rund um die partizipative Gesetzgebung bündelt.

Die Vorteile partizipativer Gesetzgebung

- 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 für den Gesetzentwurf federführende Ministerium legt einen qualitativ besser vorbereiteten Gesetzentwurf vor.
- Für die Bürgerinnen und Bürger eröffnet sich ein zusätzlicher Kanal für eine direkte Einflussnahme auf wichtige Themen der Landespolitik.
- Partizipative Gesetzgebungsverfahren schaffen für alle Beteiligten Transparenz über die unterschiedlichen Sichtweisen. Entscheidungen werden nachvollzieh- und kontrollierbar. Die Transparenz kann noch erhöht werden, wenn die Landesregierung Vorhabenlisten veröffentlicht.
- Durch den direkten Kontakt zwischen Politik und Bürger können Beteiligungsverfahren Vertrauen zwischen betroffenen Gruppen und zwischen Bürgern und der Exekutive aufbauen.
- Bei konflikträchtigen Gesetzesvorhaben besteht die Chance, dass das Beteiligungsverfahren Konflikte entschärft, weil es frühzeitig gesellschaftlich tragfähige Lösungen herbeiführen kann.

EMPFEHLUNG 4: Partizipative Gesetzgebung sollte durch den damit verbundenen Aufbau von Kompetenz in der Verwaltung gefördert werden.

Partizipative Gesetzgebung in der Vorbereitungsphase eines Gesetzentwurfs liegt in den Händen der Mitarbeiter des Ministeriums. Zu den dort vorhandenen Kompetenzen zählen Sachkunde und Rechtskenntnisse. Der Umgang mit partizipativer Gesetzgebung erweitert das Tätigkeitsspektrum und gehört noch nicht zum allgemeinen Kompetenzbestand. Dementsprechend sollten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter mithilfe von Fortbildungsangeboten gefördert werden. Dabei kann es sich z. B. um Seminare handeln, wie sie die Führungsakademie des Landes Baden-Württemberg anbietet. Zudem sollte Unterstützung zentral – wie etwa aus dem Staatsministerium in Baden-Württemberg – zur Verfügung gestellt werden.

EMPFEHLUNG 5: Das federführende Ministerium sollte bei allen Gesetzesvorhaben ein Beteiligungsscoping durchführen.

Obligatorisch sollten Ministerien bei jedem Gesetzesvorhaben ein *Beteiligungsscoping* durchführen. Das heißt: Zu Beginn eines Vorhabens ist abzuwägen, welche Beteiligungsformate für das Vorhaben angemessen sind. Das kann ein Online- oder ein Face-to-Face-Verfahren oder auch eine Kombination aus beiden sein. Es geht also nicht darum, immer ein besonders aufwändiges Beteiligungsverfahren durchzuführen, sondern die Formate auszuwählen, die für das jeweilige Vorhaben angemessen sind. Dazu gehören auch begründete Überlegungen, welche Personengruppen an der partizipativen Gesetzgebung beteiligt werden sollten. Kernelemente des Beteiligungsscopings sind die Themenfeld- und die Akteursanalyse.

Erfolgsfaktoren partizipativer Gesetzgebungsverfahren

- Für die inhaltliche Substanz ist insbesondere die Face-to-Face-Beteiligung geeignet. Dabei sind auch (nicht organisierte) Betroffene und ggf. Zufallsbürger zu beteiligen.
- Für die Transparenz sind grundsätzlich Online-Verfahren von großem Vorteil.
- Wenn es sich um potenziell konfliktträchtige Vorhaben oder um Vorhaben von großer Reichweite und konkretem Lebensbezug handelt, sollten Face-to-Face-Formate gewählt, auch (nicht organisierte) Betroffene beteiligt und Teilnehmer über ein Zufallsauswahlverfahren gewonnen werden.
- Informationsvermittlung über die Beteiligungsangebote, Werbung und Direktansprache sind für eine breite Beteiligung erforderlich.
- Verbindliche Rahmenbedingungen stellen sicher, dass die Ergebnisse dokumentiert und veröffentlicht werden und Rechenschaft über den Umgang abgelegt wird.

EMPFEHLUNG 6: Für die partizipative Gesetzgebung sollten unterstützende Strukturen für die Ministeriumsmitarbeiter geschaffen werden.

Zunächst sollten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der federführenden Ministerien wissen, an wen sie sich wenden können, wenn sie Unterstützung brauchen. Entsprechende Stellen sollten, sofern nicht vorhanden, geschaffen werden. In Baden-Württemberg steht mit der Stabsstelle für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung eine Unterstützungsstruktur zur Verfügung. Sie ist jedoch personell nicht so ausgestattet, dass sie die federführenden Ministerien bei allen partizipativen Gesetzgebungsverfahren umfassend unterstützen kann.

Daher sollte neben einer personellen Aufstockung erwogen werden, innerhalb eines jeden Fachministeriums eine Koordinations- und Beratungsstelle einzurichten – etwa in der jeweiligen Zentralabteilung. Die Koordination dieser Personen und der Erfahrungsaustausch über die Ministerien hinweg sollte das Staatsministerium bzw. die Staatskanzlei des Bundeslandes leisten.

EMPFEHLUNG 7: Für die partizipative Gesetzgebung sollten Serviceleistungen für die Mitarbeiter der federführenden Ministerien angeboten werden.

In einigen Fachministerien liegen noch keine ausführlichen Erfahrungen vor, die helfen, wiederkehrende Routineaufgaben zu erledigen. Dies gilt für das Beteiligungsscoping genauso wie für die für Laien verständliche Aufbereitung von Eckpunkten und Referentenentwürfen, die auf das Beteiligungsportale gestellt werden. Hier ist u. a. Unterstützung bei der Textgestaltung erforderlich. Das Gleiche gilt für die verständliche Aufbereitung der Bürger- und Verbändekommentare oder für das Durchführen von Befragungen. Für diese Aufgaben sollten die Mitarbeiter der Ministerien interne und/oder externe Serviceleistungen abrufen können.

EMPFEHLUNG 8: Für die partizipative Gesetzgebung sollte nach Bedarf ein Erfahrungsaustausch innerhalb und zwischen den Ministerien organisiert werden.

Neben den Unterstützungsangeboten und den abrufbaren Serviceleistungen sowie dem Aufbau von Kompetenz durch geeignete Fortbildungen ist der regelmäßige Erfahrungsaustausch innerhalb der Ministerien und zwischen den Ministerien mindestens genauso wichtig.

Dies alles würde zu einer Bereicherung der repräsentativen Demokratie beitragen:

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



Filder-Dialog S21

Baden-Württemberg auf dem Weg zu einer partizipativen Gesetzgebung

von Gisela Erler

Bürgerbeteiligung ist in allen Politikfeldern möglich, das ist meine These. Während die Grundprinzipien der Bürgerbeteiligung – flexibel, verbindlich, frühzeitig – überall anwendbar sind, ist aber – schon alleine wegen der Methodenvielfalt – die genaue Ausgestaltung für jedes Politikfeld, für jedes Ziel und jede Situation anzupassen.

Ein Kernstück meiner Arbeit als Staatsrätin für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung in der vergangenen Legislaturperiode war die Entwicklung der Verwaltungsvorschrift zur Intensivierung der Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Zulassungsverfahren (VwV Öffentlichkeitsbeteiligung), die für Infrastrukturmaßnahmen gilt. In der Vorschrift verpflichtet sich das Land Baden-Württemberg, mehr Bürgerbeteiligung im eigenen Zuständigkeitsbereich zu praktizieren – als Vorhabenträger und als Genehmigungsbehörde.¹⁴ In einem Planungsleitfaden gibt das Land den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern ergänzend Methoden und Prinzipien an die Hand, die dabei helfen, die Verwaltungsvorschrift umzusetzen.

Die Regierung unter Winfried Kretschmann hat zudem ein Beteiligungsportal (www.beteiligungportal-bw.de) gestartet, das nun von der Testphase in den dauerhaften Einsatz übernommen wird. Neben Informationen zu Beteiligungs-

fragen und demokratischen Rechten bietet das Portal auch konkrete Beteiligungsmöglichkeiten an. Bei der Konzeptionierung stand die Frage im Mittelpunkt, wie Nutzerinnen und Nutzer sich an Gesetzgebungsverfahren beteiligen können, ohne dass die Regierung dazu neue Verfahrensschritte einführen musste. Die Antwort war naheliegend: die Kommentierung von Gesetzentwürfen an das bestehende Verfahren der förmlichen Verbändeanhörung zu koppeln. Zudem wurde ein Bereich eingeführt, der den Fachressorts einen dezidierten Raum für Online-Beteiligung gibt und der z. B. für die Entwicklung von Maßnahmenkatalogen oder Strategien genutzt werden kann. Dabei legen wir Wert auf die Einhaltung der Prinzipien, wie sie im Leitfaden festgehalten sind. Grundsätzlich sind alle Ministerien in Baden-Württemberg aufgefordert, bei wichtigen Vorhaben die Bürgerinnen und Bürger sowie die Öffentlichkeit zu beteiligen. Dabei soll das Beteiligungsportal unterstützen.

¹⁴ Siehe u.a. Arndt, Ulrich: Die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung in Baden-Württemberg. In: Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg 5 2015: 192-197.

Nachdem insbesondere zur Online-Beteiligung kaum Erfahrungen in der Landesgesetzgebung vorlagen, bin ich der Bertelsmann Stiftung sehr dankbar, dass sie die Gesetzgebung in Baden-Württemberg mit der vorliegenden Studie unter die Lupe hat nehmen lassen und die Ergebnisse auch für die Allianz Vielfältige Demokratie nutzbar gemacht hat. Baden-Württemberg hat in den vergangenen Jahren, vor allem dort, wo neben der Online-Beteiligung auch eine Face-to-Face-Beteiligung möglich war, sehr gute Ergebnisse erzielt. Die Studie der Bertelsmann Stiftung hat vier der wichtigsten Gesetzgebungsverfahren, die Bürger- und Öffentlichkeitsbeteiligung zum Integrierten Energie- und Klimaschutzkonzept sowie die nachlaufende Beteiligung beim Nationalpark untersucht. Daraus ergeben sich für meine Arbeit gute und dauerhaft hilfreiche Anregungen. Da das Beteiligungsportal nur ein Baustein von vielen sein kann und auch nicht alle Prinzipien der Beteiligung erfüllen kann, ist im Ergebnis für uns die **Intensivierung der Face-to-Face-Beteiligung** angezeigt.

Auch die anderen Empfehlungen werden wir übernehmen. Das Beteiligungsportal wird zukünftig dauerhaft zur Anwendung kommen. Die Verwaltungsvorschrift, die den Gesetzgebungsprozess regelt, wurde so angepasst, dass nun **alle Gesetzentwürfe auf dem Portal veröffentlicht und kommentiert** werden können. Wichtig dabei ist, dass die Ressorts auf die wesentlichen Vorschläge und Kommentare eine Antwort geben. Die technischen und redaktionellen Verbesserungsvorschläge wurden aufgenommen, ebenso wurden das Portal und seine Funktionen in den vergangenen Jahren kontinuierlich verbessert und weiterentwickelt. Die redaktionellen Punkte, etwa die Darstellung der Gesetzgebungsverfahren über den ganzen Entstehungsprozess hinweg, haben wir 2016 umgesetzt: Alle auf dem Beteiligungsportal in der 15. Legislaturperiode veröffentlichten Gesetzgebungsverfahren wurden um die Darstellung des parlamentarischen Prozesses und um das aktuell geltende Gesetz ergänzt. Die neue Darstellung wird auch bei allen zukünftigen Verfahren angewendet werden. Änderungen wird es auch



Gisela Erler 2014
beim Besuch vor
Ort in Offenburg

in der Kommunikation mit den Nutzerinnen und Nutzern geben. Neben dem bereits existierenden Newsletter, der über aktuelle Entwicklungen und Beteiligungsverfahren informiert, werden Mechanismen eingeführt, die Nutzerinnen und Nutzer über beendete Verfahren informieren, sofern sie daran teilgenommen haben.

Ein Vorschlagswesen auf dem Beteiligungsportal ist aus fachlicher Sicht naheliegend. Bisher lädt die Landesregierung bei bestimmten Vorhaben die Nutzerinnen und Nutzer ein, sich zu beteiligen – das ist ein Top-down-Ansatz. Ein Instrument, mit dem die Bürgerinnen und Bürger auf die Landesregierung zugehen können („Vorschläge“), gibt es im Online-Bereich nicht. Dieses Instrument würde über das hinausgehen, was einige Bundesländer und Kommunen als Meldeportale (etwa für Beschädigungen oder Umweltprobleme) oder zur einfachen Kommunikation bislang eingerichtet haben. Ein solches Bottom-up-Instrument einzuführen, wirft Fragen auf, die nicht nur rechtlicher Natur sind, sondern sich vor allem für die Praxis stellen. Die Frage nach Nutzen und Aufwand eines solchen Online-Vorschlagswesens mag vordergründig vielleicht noch die offensichtlichste sein.

Faktisch stellt sich aber die Frage nach dem Verhältnis des „Vorschläge“-Bereichs zu allen anderen Möglichkeiten, die die Bürgerinnen und Bürger haben, um auf die Landesregierung bzw. den Landtag zuzugehen. Zu nennen sind hier das Petitionsrecht, der Volksantrag oder auch die einfache Kommunikation per Brief und E-Mail. Ein zusätzliches Instrument sollte systematisch und sinnvoll bereits bestehende Möglichkeiten ergänzen und Lücken schließen. Die Fragestellungen sind sicherlich nicht unlösbar, müssen aber gut durchdacht werden.

Ich arbeite in der jetzigen Koalition darauf hin, dass möglichst alle **wichtigen Gesetzgebungsverfahren mit früher Beteiligung** angegangen werden. Dies ist in vielen Fällen auch schon jetzt Realität, nur eben nicht systematisiert über die ganze Regierung und alle Politikfelder hinweg. Genau wie bei der Verwaltungsvorschrift Öffentlichkeitsbeteiligung nehme ich den Vorschlag aus der Studie gern auf, auch in Bezug auf das Gesetzgebungsverfahren **Vorschläge für ein**

systematisches und förmliches Vorgehen zu erarbeiten. Dadurch erhält die Verwaltung in den Ministerien eine Leitlinie, wie sie Bürgerbeteiligung bei Gesetzgebungsverfahren anwenden kann.

In der vergangenen Legislaturperiode hat sich auch ein Kabinettsausschuss für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung als gute Struktur innerhalb der Landesregierung erwiesen, in der ein intensiver Austausch stattfand. Die Fachministerien werden durch den Erfahrungsaustausch motiviert, selbst Beteiligungsprozesse aktiv voranzutreiben. Diesen Ausschuss gibt es in der laufenden Legislaturperiode wieder. Dort werde ich die Empfehlungen dieser Studie einbringen.

Ich danke der Bertelsmann Stiftung herzlich für die Initiierung dieser Studie. Herrn Prof. Dr. Frank Brettschneider danke ich für seine konzeptionelle und empirische Arbeit. Sein intensiver Austausch mit meiner Stabsstelle und mir hat wesentliche Impulse für unsere weitere Arbeit geliefert. Ich danke auch allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern aus den beteiligten Ministerien, die sich die Zeit genommen haben, bei der Untersuchung mitzuwirken.

Literatur und Links

Literatur

Baden-Württemberg Stiftung (Hrsg.), *Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014*. Studien zu Demokratie und Partizipation. Wiesbaden 2014.

Barnes, Samuel H., Max Kaase et al. *Political Action, Mass Participation in Five Western Democracies*. Beverly Hills, London 1979.

Bertelsmann Stiftung, *Mehr Transparenz und Bürgerbeteiligung – Prozessanalysen und Empfehlungen am Beispiel von Fernstraßen, Industrieanlagen und Kraftwerken*. Gütersloh 2012.

Bertelsmann Stiftung und Staatsministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), *Partizipation im Wandel. Unsere Demokratie zwischen Wählen, Mitmachen und Entscheiden*. Gütersloh 2014.

Bündnis 90/Die Grünen und SPD Baden-Württemberg, „Der Wechsel beginnt“. Koalitionsvertrag vom 9.5.2011. www.gruene-bw.de/fileadmin/gruenebw/dateien/Koalitionsvertrag-web.pdf: 2. Zugriff 31.3.2016.

Haug, Volker, „Partizipationsrecht – Ein Plädoyer für eine eigene juristische Kategorie“. *Die Verwaltung*. Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaft (47) 2 2014. 221–241.

Jennings, M. Kent, Jan W. van Deth et al, „Continuities in Political Action“. *A Longitudinal Study of Political Orientations in Three Western Democracies*. Berlin und New York 1990.

Kaase, Max, „Politische Beteiligung“. *Die westlichen Länder*. Hrsg. Manfred G. Schmidt. München 1992. 339–346.

Klages, Helmut, und Angelika Vetter, „Bürgerbeteiligung als Weg zur lebendigen Demokratie – Bedingungen für ein realistisches Konzept“. *Die Zukunft der Bürgerbeteiligung*. Hrsg. Stiftung Mitarbeit. Bonn 2011. 230–254.

Masser, Kai, Franziska Fischer und Tobias Ritter, „Evaluation des Kommentieren-Bereichs des Beteiligungsportals des Landes Baden-Württemberg“. *Speyerer Forschungsberichte* 284. Hrsg. Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung. Speyer 2015.

Münch, Ursula, Eike-Christian Hornig und Uwe Kranenpohl (Hrsg.), *Direkte Demokratie. Analysen im internationalen Vergleich*. Baden-Baden 2014.

Nanz, Patrizia, und Miriam Fritsche, *Handbuch Bürgerbeteiligung*. Bundeszentrale für politische Bildung. Bonn 2012.

OECD. „Deutschland“, *OECD-Ausblick Regulierungspolitik 2015*. Hrsg. OECD Publishing. Paris 2016.

Renn, Ortwin, „Partizipation – ein schillernder Begriff“. *Gaia* (14) 3 2005. 227–228.

VDI, VDI-Richtlinie 7001 – *Kommunikation und Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau von Infrastrukturprojekten*. Standards für die Leistungsphasen der Ingenieure. Berlin 2014.

Vetter, Angelika, Saskia Geyer und Ulrich Eith. „Die wahrgenommenen Wirkungen von Bürgerbeteiligung“. *Demokratie-Monitoring Baden-Württemberg 2013/2014*. Studien zu Demokratie und Partizipation. Hrsg. Baden-Württemberg Stiftung. Wiesbaden 2015. 223–342.

Links

Studie „Partizipative Gesetzgebungsverfahren. Bürgerbeteiligung bei der Landesgesetzgebung in Baden-Württemberg“ als Download finden Sie hier: www.bertelsmann-stiftung.de/partizipative-gesetzgebung

Materialband „Partizipative Gesetzgebungsverfahren. Bürgerbeteiligung bei der Landesgesetzgebung in Baden-Württemberg“

Der Materialband enthält: A1. Steckbriefe der (Gesetzes-)Vorhaben
A2. Fragebogen für Ministeriumsmitarbeiter
A3. Fragebogen für Landtagsabgeordnete

Link zum Materialband: www.bertelsmann-stiftung.de/partizipative-gesetzgebung

Bertelsmann-Stiftung/Stiftung Mitarbeit, Beteiligungskompass, www.beteiligungskompass.org (Abruf am 12.10.2016)

Beteiligungsportal Baden-Württemberg. <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/informieren/projekte-der-landesregierung/beteiligungsprojekte/lp-15/beko/>.

Staatsministerium Baden-Württemberg: <https://stm.baden-wuerttemberg.de/>

Universität Hohenheim. <https://komm.uni-hohenheim.de/nationalpark>.

Landtagsprotokolle. www.landtag-bw.de/cms/home/dokumente/plenarprotokolle.html

Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen (VwV Regelungen) vom 27.7.2010. www.landesrecht-bw.de/jportal/portal/t/3qz/page/bsbawueprod.psml/action/portlets.jw.MainAction?p1=y&eventSubmit_doNavigate=searchInSubtreeTOC&showdoccase=1&doc.hl=0&doc.id=VVBW-VVBW000014102&doc.part=S&toc.poskey=#focuspoint

Impressum

© Bertelsmann Stiftung
Erste Auflage, November 2016

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich
Anna Renkamp

Autoren
Prof. Dr. Frank Brettschneider
Anna Renkamp

Redaktion
Sibylle Reiter

Fotonachweise
Thomas Kunsch (Seite 1)
Jan Voth (Seite 7)
Ronny Schoenebaum (Seite 15, 22)
Uli Regenscheit (Seite 28)
Landtag von Baden-Württemberg (Seite 34)
Joachim E. Roettgers (Seite 45)
Staatsministerium Baden-Württemberg (Seite 47)

Gestaltung
Markus Diekmann, Bielefeld

Druck
Hans Gieselmann Druck und
Medienhaus GmbH & Co. KG, Bielefeld

Adresse | Kontakt

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0

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

Universität Hohenheim
Institut für Kommunikationswissenschaft
Fruwirthstraße 47
70599 Stuttgart

Prof. Dr. Frank Brettschneider
Telefon +49 711 45924030
frank.brettschneider@uni-hohenheim.de

Staatsministerium Baden-Württemberg
Stabsstelle der Staatsrätin
für Zivilgesellschaft und Bürgerbeteiligung
Richard-Wagner-Straße 15
70184 Stuttgart

Fabian Reidinger
Telefon +49 711 2153-597
fabian.reidinger@stm.bwl.de

www.bertelsmann-stiftung.de/partizipative-gesetzgebung

www.bertelsmann-stiftung.de