

Frühe Beteiligung Betroffener bei der Gesetzgebung kann Regelungsentwürfe besser machen

Frühe Beteiligung Betroffener ist ein zentrales Instrument der Besseren Rechtsetzung. Sie kann Regelungen besser machen, indem sie einen frühen Einblick in die Realität und Praxis der Normadressaten ermöglicht. Sie erlaubt einen ersten, einfachen Check: Wirkt die angedachte Regelung so, wie sie wirken soll? Sie kann zudem auf Neben- und Wechselwirkungen in der Lebensrealität der Betroffenen deutlich machen.

Frühe Beteiligung Betroffener sollten Sie regelmäßig bei der Vorbereitung eines Gesetzes mitdenken und einplanen. Zu bedenken sind das passende Format, der richtige Zeitpunkt, ein klar definiertes Ziel und der Umfang des Entscheidungs-/ Gestaltungsspielraumes, eine wirksame Kommunikation sowie Dialogoffenheit und ein guter Abschluss des Verfahrens. Sie sollten stets offen und transparent beteiligen.

Nur wenn ausnahmsweise keine Gestaltungsspielräume bestehen, sollte auf Beteiligung verzichtet werden. „Scheinbeteiligung“ schädigt nachhaltig das Vertrauen in Sie als fachlich Zuständige, in die Regierung und derartige Prozesse.

Das BMJ koordiniert die frühe Beteiligung Betroffener bei der Gesetzgebung und bietet anlassbezogene Beratung an, eine sog. „Sprechstunde“. Wenden Sie sich bei konkreten Fragen an Monika Ollig, Referat Bessere Rechtsetzung, Tel.: 030 – 18 580 8367; Mail: monika.ollig@bmj.bund.de.

Diese Checkliste kann Ihnen helfen, Ihre frühe Beteiligung Betroffener zum Erfolg für Sie und Ihr Vorhaben zu machen.¹

I. Vorfragen klären: Ziel der Beteiligung und Rahmen festlegen

- Zuständigkeit für die Durchführung der Beteiligung prüfen. Gibt es Unterstützung oder Beteiligungsexperten im Haus oder im Ressortkreis, Bsp. Referat Bürgerbeteiligung im BMU oder im BKAmtdas Ref. wirksam regieren
- Gestaltungsrahmen festlegen (z. B. Welcher Gestaltungsspielraum besteht? Welche Wissenslücken sind zu schließen?). Umfang und Eckpunkte der Beteiligung festlegen sowie Verfahrensdesign durchdenken (z.B. Welche Themen, welche Akteure adressiert das Vorhaben, welches Format ist für Normadressaten und die Verwaltung geeignet, etc.)
- Grobe Analyse: Wer ist unmittelbar oder mittelbar betroffen? Wer sind die Wissensträger zu diesen Themen in Bund und Ländern? Wer wird die Vorschriften anwenden?
- Zeitplan der Beteiligung frühzeitig / rechtzeitig definieren. Je früher die Beteiligung desto zielführender. Bei der Identifikation der Probleme oder Eckpunkte, bestehen in der Regel mehr Gestaltungsspielräume als bei bereits ausgearbeiteten Gesetzesentwürfen.
- Frühzeitig klären: Wie gehe ich mit den Empfehlungen aus der Beteiligung um (z. B. Wie werte ich die Empfehlungen aus? Wie beziehe ich sie in die weiteren Überlegungen ein, wie und wann gebe ich Feedback an die Teilnehmenden?)
- Ausreichende Ressourcen (finanziell und personell) sowie Kompetenzen sichern
- eventuell ist zweckmäßig, mit Fragen in eine Beteiligung zu starten als mit Lösungsvorschlägen

II. Vorbereitung der Beteiligung

- Zusammenarbeit innerhalb des Ressorts und erforderlichenfalls ressortübergreifend sicherstellen

¹ orientiert sich an den „Leitlinien für gute Bürgerbeteiligung“ im Auftrag des BMU, 2019

- Öffentlichkeitsarbeit frühzeitig einbinden, ggf. Kommunikationsstrategie und Bausteine für Aufklärungs- und Informationsmaßnahmen vorbereiten.
- Betroffene näher definieren, auswählen und einladen (z.B. Akteursanalyse, direkte Ansprache, Einbindung von Multiplikatoren, Zufallsauswahl)
- ggf. Betroffene aufsuchen, motivierend ansprechen und Teilnahmhürden abbauen. Dabei die Wirkungen des Beteiligungsparadoxons beachten!
- Betroffene und Wissensträger rechtzeitig informieren und mitnehmen, da die Arbeit bzw. der Einsatz zu Aufgaben des Tagesgeschäfts hinzukommt und Interesse und Wertschätzung vorhanden sein muss.
- Geeignete Beteiligungsformate und Methoden wählen (z.B. klein, groß, gestuft, online, offline) und in den gesamten Zeitplan einpassen.
- Hohe Verfahrensqualität anstreben (z.B. Erwartungsmanagement, Information, Moderation, Umgang mit den Ergebnissen). Z.B. Eingangs Informations- / Einführungsveranstaltungen für mögliche Betroffene einplanen und klarstellen: Wie genau sieht das Vorhaben aus? Was ist das Ziel? Warum wird gerade die Expertise der angesprochenen Personen angefordert?

III. Qualitativ hochwertige Gestaltung der Beteiligung

- Professionell und neutral moderieren (ggf. durch Externe).
- Präsent sein und direkten Kontakt suchen.
- Mit ausgewogenen und verständlichen Informationen unterstützen.
- Kontinuierlich mit den Beteiligten kommunizieren.
- Bewährte Methoden nutzen, beispielsweise Eckpunktepapier oder Zielepapier erstellen, „Gesetzgebungslabore“².
- Erwartungen managen und Beteiligte über beabsichtigten Umgang mit den Ergebnissen informieren.
- Die Öffentlichkeit informieren.

² z.B. nach dem Modell des NKR <https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de/service/publikationen/gutachten-und-positionspapiere/nkr-gutachten-2019-erst-der-inhalt-dann-die-paragrafen--1680554>

IV. Adäquater Umgang mit den Ergebnissen und Evaluation zur Optimierung

- Schritte der Beteiligung und Inhalte (Empfehlungen, Ergebnisse der Beteiligung) dokumentieren (z.B. Fotoprotokoll nach Workshops, Synthese)
- Ergebnisse und Empfehlungen der Beteiligung auswerten und berücksichtigen
- Verwertbare Ergebnisse den politischen Entscheidern bereitstellen
- Feedback geben über die Entscheidung, die Gründe dafür und den Folgeprozess
- Beteiligungsverfahren evaluieren, um Prozess zu optimieren.

Hinweis auf weiterführende Literatur, Leitfäden und Toolboxes

Handbuch Bürgerbeteiligung, Prof. Nanz u.a.

https://www.diefuehrungsakademie.de/documents/20944/22537/Handbuch_Buergerbeteiligung.pdf/0c37f7c7-ae5e-4df5-9be6-120038f0c402

Leitlinien Bürgerbeteiligung BMU

https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/buergerbeteiligung/leitlinien_buergerbeteiligung_bmu_bf.pdf

Toolbox für die Konzeption von Beteiligungen

<https://allianz-fuer-beteiligung.de/wp-content/uploads/2021/03/AfB-Toolbox-Gemeinsam-Voran-Gehen.pdf>

Leitfaden für Online-Konsultation (2009)

https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/GP_Leitfaden_Online-Konsultation.pdf

Leitfaden für eine neue Planungskultur (Baden-Württemberg)

https://www.diefuehrungsakademie.de/documents/20944/22537/140717_Planungsleitfaden.pdf/6e4b6271-ad07-4e54-8ee9-cc77240c5991 und Beteiligungsportal

https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/beteiligungsportal/Dokumente/Regeln_gute_Buergerbeteiligung-2018_10_25.pdf

Kurzfilm zur frühen Beteiligung des BMU

https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Videos/2019/191129_buergerbeteiligung/191129_buergerbeteiligung_en.mp4