

LANDTAG RHEINLAND-PFALZ

16. Wahlperiode

Enquete-Kommission 16/2 "Bürgerbeteiligung"

22. Sitzung am 21.02.2014
– Öffentliche Sitzung –

– Elektronische Fassung –

Protokoll

Beginn der Sitzung: 10:03 Uhr

Ende der Sitzung: 11:10 Uhr

Tagesordnung:

1. Auswertung des Anhörverfahrens und des Berichts der Landesregierung zum Thema „Beteiligungsverfahren auf Landesebene I: Informelle Beteiligungsverfahren“

dazu: Vorlagen EK 16/2-222/223/237/239/240/258/259

2. Auswertung des Anhörverfahrens und des Berichts der Landesregierung zum Thema „Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“

dazu: Vorlagen EK 16/2-238/241/246/248/249/250/251/252/
253/254/255/260/261

3. Verschiedenes

Ergebnis:

Vorlagen beschlossen
(S. 2 – 7)

Vorlagen beschlossen
(S. 8 – 15)

(S. 16)

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Einen wunderschönen guten Morgen Ihnen allen! Ich begrüße Sie recht herzlich zur 22. Sitzung der Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“.

Entschuldigt für die heutige Sitzung hat sich Prof. Ziekow.

Ich begrüße recht herzlich Schülerinnen und Schüler der BBS Technik in Ludwigshafen. Herzlich willkommen in der Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“! Im Anschluss an diese Sitzung wird die Möglichkeit eines Gesprächs bestehen. Von jeder Fraktion wird eine Person daran teilnehmen. Die Obleute haben mir soeben mitgeteilt, dass wir ungefähr eine Stunde brauchen werden.

Auch diese Sitzung wird live im Internet übertragen und ist nachträglich abzurufen.

Punkt 1 der Tagesordnung:

Auswertung des Anhörverfahrens und des Berichts der Landesregierung zum Thema „Beteiligungsverfahren auf Landesebene I: Informelle Beteiligungsverfahren“

dazu: Vorlagen EK 16/2-222/223/237/239/240/258/259

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Wir hatten zahlreiche Anzuhörende zu dieser Sitzung eingeladen und sie gefragt, wie sie informelle Beteiligungsverfahren bewerten und welche Herausforderungen in diesem Zusammenhang bewältigt werden müssen. Vom Wissenschaftlichen Dienst haben wir schon eine Zusammenfassung dieser Anhörung und des Berichts der Landesregierung erhalten.

Herr Abg. Heinisch: Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren! Wir haben in der Anhörung viele interessante Impulse bekommen, wie die informelle Beteiligung auf der Landesebene durchgeführt werden könnte. Ich glaube, es ist, auch bei der Befragung der Sachverständigen, herausgekommen, dass es eine sehr große Vielfalt an Möglichkeiten gibt, beispielsweise die Betroffenenbeteiligung und die Auswahl von Zufallsstichproben von zu Teilnehmenden. Ich denke, es wird auch ein interessanter Diskussionsprozess sein, bei welchen Verfahren welche Beteiligungsformen passgenau angewandt werden können.

Da ist es sicherlich auch interessant, sich gute Beispiele anzusehen. Bei dem Projekt „Nationalpark in Rheinland-Pfalz“ gab es auch einen großen Vor-Ort-Bezug. Es gab Beteiligungen vor Ort statt, die vielleicht eher vergleichbar sind mit informellen Beteiligungsverfahren, die auf kommunaler Ebene durchgeführt werden können. Auf der anderen Seite wurden uns Beispiele für Zufallsstichproben von Menschen gegeben, die bei allgemeinen landespolitischen Fragestellungen beteiligt werden.

Ich denke, wir haben insgesamt wichtige Anregungen bekommen: Solche Beteiligungsverfahren setzen einerseits eine Information der Menschen im Verfahren voraus, gerade wenn es sich nicht um Betroffene handelt. Das betrifft Verfahren, in denen die Vorhaben noch nicht Gegenstand großer öffentlicher Debatten oder medialer Berichterstattungen waren. Dann müssen die Leute, die beteiligt werden, zielgenau informiert werden. Andererseits ist es wichtig, dass im Nachgang solcher Beteiligungsverfahren verbindliche Standards festgelegt werden müssen, dass die Ergebnisse verwertet werden und dass im Voraus klar ist, wie die Ergebnisse verwertet werden, beispielsweise durch eine Selbstverpflichtung, die jeweiligen Ergebnisse in einer formalisierten Weise aufzurufen und darüber zu diskutieren.

Wir sind da noch am Anfang der Diskussionen. Aber das könnte auch ein Feld sein, das sich für Learning-by-doing-Prozesse anbietet: sich anzuschauen, wo auf der Landesebene gute Beteiligungsverfahren durchgeführt wurden und wie sie sich möglicherweise systematisieren lassen.

Herr Abg. Oster: In Anbetracht der Tatsache, dass wir um 11 Uhr fertig sein wollen, werde ich mich kurz fassen. Dennoch ist es mir wichtig, auf zwei oder drei Punkte im Zusammenhang mit der Anhörung anzugehen.

Ich denke, wir hatten in der letzten Sitzung der Enquete-Kommission eine sehr interessante Anhörung. Gerade die Ansichten von Herrn Dr. Serdült aus der Schweiz haben mir persönlich sehr gut gefallen. Wir haben einfach einmal ein anderes Bild gesehen. Man hat immer wieder herausgehört,

dass die allgemeine Demokratie grundsätzlich im Trend ist – so hat er es wortwörtlich gesagt. Es geht einfach um mehr Teilhabe. Wir brauchen die Beteiligungsverfahren jetzt nicht neu zu erfinden. Sie sind da: auch wir in Rheinland-Pfalz haben sie. Wir haben es gerade gehört. Ich denke, mit dem Nationalpark sind wir auf einem guten Weg. Man hat gesehen, dass sich dort viele Bürgerinnen und Bürger sehr gut beteiligt haben. Was das betrifft, brauchen wir uns in Rheinland-Pfalz nicht zu verstecken.

Aber sicherlich kann man zukunftsorientiert noch den einen oder anderen Punkt aufgreifen und sich verbessern. Wenn man sieht, dass in der Schweiz 20 % der Bürgerinnen und Bürger regelmäßig bei Bürgerbeteiligungsverfahren mitmachen, muss man feststellen, dass das in einem anderen Verhältnis als bei uns steht. Herr Dr. Serdült hat das damit begründet, dass das dort gang und gäbe ist. Es wurde auch immer wieder gesagt, dass es um eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie geht. Das fand ich auch sehr interessant.

Zu Rheinland-Pfalz: Man hat immer wieder herausgehört, dass die Hürden in Rheinland-Pfalz einfach noch etwas zu hoch sind. Es wurde gesagt, dass man auf die Zahl von 20.000 Unterschriften heruntergehen sollte.

Herr Abg. Haller: Mein Kollege ist gerade auf die Möglichkeiten der direkten Beteiligung eingegangen. Ich finde es gut, dass wir heute im Zusammenhang darüber sprechen; denn wenn man sich anschaut, wie sich die beiden Verfahren in der Vergangenheit ausdifferenziert haben und wie sie genutzt wurden, erkennt man eine große Kluft: Wir haben in Rheinland-Pfalz hohe Hürden bei den direkten Beteiligungsmöglichkeiten, obwohl wir in der Vergangenheit – in der jüngsten Vergangenheit, kann man fast sagen – die Quoren schon einmal gesenkt haben. Ich denke, es herrscht hier große Einigkeit darüber, dass wir noch einmal darangehen müssen. Das ist völlig klar.

Auch den Ausschlusskatalog bei den direkten Beteiligungsmöglichkeiten müssen wir uns anschauen. Ich bin der Meinung, man muss sich genau anschauen, was von den Bürgerinnen und Bürgern zu leisten ist und was nicht zu leisten ist. Ich nenne als Beispiel die Tatsache, dass man den Bürgerinnen und Bürgern abverlangt, Gegenfinanzierungsvorschläge zu machen, die in dieser Form vielleicht in großen Verwaltungen zu formulieren sind, aber nicht von einem einzelnen Bürger.

Ich glaube, es wurde auch deutlich, welcher große Vorteil in den informellen Verfahren liegt: das kreative Potenzial und der gegenseitige Austausch. Das sind alles Dinge, die wir bei den Verfahren der direkten Beteiligung in dieser Ausprägung nicht haben. Deswegen fände ich es sehr spannend, sich die informellen Verfahren näher anzuschauen. Ich bin der Meinung, dass darin ein Stück weit die Zukunft liegt. Sie werden vor Ort gestaltet; die Kommunen sind daran beteiligt. Natürlich wäre es schön, wenn man für diese Verfahren eine Art Grundstandard etablieren könnte. Es ist klar: Wenn diese Verfahren vor Ort gestaltet werden, bedeutet das, dass es, was ihre Ausprägung betrifft, immer wieder qualitative und quantitative Unterschiede gibt.

Wir sollten uns im Rahmen unserer Arbeit in der Enquete-Kommission einmal genau anschauen, was dort passiert. Das machen wir auch. Wir haben die Landesregierung um einen Bericht über die Beteiligungsverfahren im Rahmen der KVR gebeten. Ich glaube, es wird dann richtig spannend, sich Folgendes anzusehen: Wie wurden diese Beteiligungsprozesse vor Ort gestaltet? Wer wurde beteiligt? Wie sahen die Informationsgrundlagen aus? – Das sind die Dinge, die wir uns noch einmal genauer anschauen müssen.

Ich glaube, es herrscht große Einigkeit, dass wir die Quoren in Rheinland-Pfalz noch einmal senken werden. Meine persönliche Einschätzung ist – das muss ich ganz ehrlich sagen –: Auch eine massive Absenkung wird nicht automatisch zu einem Run auf die Verfahren der direkten Beteiligung dahin gehend führen, dass sie in der Fläche groß genutzt werden; denn die informellen Verfahren haben unglaubliche Vorteile gegenüber den direkten Beteiligungsmöglichkeiten.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Erlauben Sie mir den kurzen Hinweis, dass wir die Anhörungen getrennt voneinander auswerten, aber natürlich die jetzt gegebenen Hinweise in der Debatte zu Punkt 2 der Tagesordnung nutzen werden. Ansonsten geht es jetzt weiterhin um die Anhörung zu den informationellen Beteiligungsverfahren auf der Landesebene.

Herr Abg. Lammert: Frau Vorsitzende, liebe Kolleginnen und Kollegen! Ich möchte zunächst diese Debatte von der über die direkten Beteiligungsverfahren trennen – wobei das andere ein Stück weit mit einfließt. Ich sage jetzt nur etwas zu den informationellen Beteiligungsverfahren.

Ich denke, wir sind uns einig, dass man die Menschen im Land – das ist ähnlich wie bei den informellen Beteiligungsverfahren auf kommunaler Ebene – nach Möglichkeit frühzeitig über die Themen informieren und sie einbinden sollte. Das kann eine zusätzliche demokratische Legitimation mit sich bringen, wobei am Ende auch eine größere Handlungsfähigkeit für Regierung und Verwaltung dabei herauskommen kann.

Wichtig ist, dass die informellen Bürgerbeteiligungen ordentlich vorbereitet werden – es kann im gesamten Verfahren nur dann eine breite Akzeptanz geben, wenn in den einzelnen Verfahrensabläufen eine große Transparenz herrscht – und dass man sagt, wer dabei sein kann. Man muss schauen, wie man es letztendlich macht: ob man eine Zufallsauswahl vornimmt – wie es Herr Heinisch eben gesagt hat –, Planungszellen organisiert, größere Gruppen einrichtet oder sagt: Wer kommt, der kommt. – Aber man muss es definieren, damit am Ende des Prozesses keine Unzufriedenheit entsteht. Man muss fragen, was die Menschen möchten, und dann schauen, wie sie beteiligt werden.

Das Schlimmste wäre, wenn man nur den Eindruck einer Beteiligung erweckte, während man das Ergebnis dieser Gespräche oder das, was die Menschen einbringen, tatsächlich gar nicht ernst nimmt. Das wäre schade. Ich denke, wir sind uns einig, dass wir hier einen entsprechenden Verfahrensablauf festlegen wollen. Im Zusammenhang mit den informellen Beteiligungsverfahren muss man also einiges machen.

Es muss aber bei der Bürgerbeteiligung auch immer auf den Aufwand und den Ertrag geschaut werden. Aufwand und Ertrag sollten immer in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen. Es kommt natürlich immer auf den Einzelfall an. Es muss auch ein Stück weit über die Ergebnisse Rechenschaft abgelegt werden und darüber, wie mit diesen Ergebnissen weiter umgegangen werden kann.

So weit im Groben zu den informellen Beteiligungsverfahren. Zur direkten Demokratie hat Herr Haller schon einiges gesagt. Wenn wir über den zweiten Tagesordnungspunkt sprechen, werde ich noch einmal ausführlicher darauf eingehen.

Frau Sachverständige Univ.-Prof. Dr. Thimm: Ich will mich den lobenden Worten zu der Anhörung anschließen. Man lernt wirklich unheimlich viel dazu.

Ich möchte eine Anmerkung zu dem machen, was mir insbesondere bei den informellen Verfahren wichtig erscheint: Das sind teilweise sehr komplexe Verfahren, die mit spezifischen Kommunikationsprozessen verbunden sind. Mir hat sich ein bisschen die Frage gestellt, wie dann die Informationspolitik läuft: Wie erfahren alle, wo sie sich informell einbringen können? – Das ist das Einzige, bei dem ich sagen würde, dass noch ein paar Fragen offen sind.

Aufgrund der Energiewende haben wir jetzt ganz konkret eine Überraschung für Herrn Seehofer, beispielsweise in Oberfranken: Plötzlich tun sich ganze Dörfer zusammen. Da hat irgendetwas überhaupt nicht funktioniert. So etwas müsste über ein Verfahren verhindert werden, das transparent ist, bei dem also der Prozess offengelegt und gesagt wird, wie man sich wo einmischen kann. Genau so etwas sollte also in Rheinland-Pfalz nicht passieren.

Herr Abg. Haller: Herr Kollege Lammert hat es richtig gesagt: Die informelle Beteiligung muss ordentlich ablaufen. Darin sehe ich im Augenblick noch das große Problem: Wie wird das sichergestellt? Wie wird die Informationsgrundlage hergestellt? – Es sind sehr kleinteilige, fragmentierte Prozesse, die da zum Teil ablaufen: Seien wir einmal ehrlich: Es wird, gerade bei den informellen, kleinteiligen Prozessen, immer wieder die Situation gegeben sein – egal welcher politischen Couleur die Beteiligten sind –, dass das instrumentalisiert wird.

Ich bin der Meinung, wir sollten sicherstellen, dass da gewisse Grundstandards eingehalten werden. Man kann jetzt sagen, die direkten Beteiligungsmöglichkeiten haben den Vorteil, dass dort gewisse Formalitäten einzuhalten sind, die einen Grundstandard sicherstellen. Bei den informellen Beteili-

gungsverfahren hat man das kreative Potenzial. Ich habe vorhin gesagt, was da alles positiv anzumerken ist. Aber wir müssen uns Gedanken darüber machen, wie wir die Standards bei den informellen Beteiligungsverfahren sicherstellen wollen. Wollen wir jemanden installieren, der aus einer neutralen Perspektive informelle Prozesse, die vor Ort stattfinden, bewertet und begleitet und die Beteiligten berät? Oder sollen wir einen Katalog mit Anforderungen erstellen, die erfüllt sein müssen? – Da bin ich mir ein bisschen unsicher, auch weil wir immer wieder an diese Stelle kommen. Wir haben auch bei der Erstellung der bisherigen Zwischenberichte gemerkt, dass wir immer wieder an diese Stelle kommen: Wie stellen wir die Standards sicher, die wir für wichtig halten?

Wir haben immer wieder darüber diskutiert, dass wir eigentlich jemanden brauchen, der die Prozesse begleitet und gewisse Qualitätsstandards sicherstellt. Am Ende dieser Phase, nämlich beim Erstellen des Abschlussberichts, werden wir eine Antwort darauf geben müssen: ob wir so jemanden installieren oder ob wir es uns einfacher machen und allgemeine Standards formulieren, die einzuhalten sind.

Herr Abg. Lammert: Darauf will ich noch einmal eingehen. Bei den informellen Beteiligungsverfahren stellt sich zunächst einmal die Frage, wie sich die Bürgerinnen und Bürger informieren können. Das ist auch im Gespräch; wir haben über das Informationsfreiheitsgesetz diskutiert. Beim Transparenzgesetz weiß ich es noch nicht. Aber es gibt zumindest Überlegungen – es ist im Haushalt etabliert –, da etwas zu machen. Wichtig ist natürlich, dass die Bürgerinnen und Bürger die gleichen Informationen haben; sonst nutzt es nichts, miteinander darüber zu diskutieren. Wenn jemand einen erheblichen Wissensvorsprung hat – vor allem gegenüber den jeweiligen Mandatsträgern –, ist das schlecht. Es muss eine gewisse Waffengleichheit vorhanden sein; das ist überhaupt keine Frage. Deswegen ist es zunächst einmal wichtig, dass die Informationen breit gefächert und für jeden abrufbar sind. Wer das liest, ist eine andere Frage. Aber zumindest muss der Zugang möglich sein. Ich denke, wir sind uns einig, dass man das zur Not auch über gesetzliche Vorgaben ein Stück weit definieren kann.

Was die Frage nach den Moderatoren betrifft: Das muss man sich immer anschauen. Bei gewissen Prozessen ist es sicherlich hilfreich, Moderatoren heranzuziehen, gerade auf der kommunalen Ebene. Wenn der Bürgermeister selbst einen solchen Prozess moderiert, könnte das an der einen oder anderen Stelle Probleme bereiten, weil er vielleicht doch eine andere Position einnimmt oder sogar einfach die Mehrheitsposition des Rates vorträgt, was schon zu Unruhe führen kann. Man wird also bei gewissen Prozessen über einen – vielleicht einvernehmlich eingesetzten – Moderator nachdenken müssen. Es gibt Fälle, in denen man letztendlich Schlichtungsverfahren durchführt.

Man muss sich allerdings überlegen, ob man schon wieder eine neue Institution schafft, die die Landesebene viel Geld kostet. Das ist eine andere Frage. Wir können nicht ständig irgendwelche Beauftragten einsetzen, regeln müssen wir es aber irgendwie. Das kann sicherlich auch im Rahmen des ehrenamtlichen Engagements oder sonst wo erfolgen. Das muss man definieren. Es kommt auch darauf an, wie groß die jeweilige Diskussion über gewisse Punkte ist. Da gibt es sicherlich auch kleinere Geschichten. Die Diskussion kann, wenn sie sehr umfänglich ist, ausufern, sodass man dann vielleicht doch einen professionellen Berater benötigt.

Frau Abg. Brede-Hoffmann: Wir kommen jetzt an einen Punkt, an dem wir uns an das erinnern müssen, worüber wir ganz am Anfang diskutiert haben und was uns wichtig war: Ganz wichtig war uns, dass wir, wenn wir Beteiligungsprozesse durchführen, auch solche Menschen einbinden, die sich normalerweise, wenn einer das Wort „Bürgerbeteiligung“ ausspricht, nicht aufgefordert fühlen, mitzumachen. Das sind zum Beispiel alte Menschen, Menschen mit einem niedrigen Bildungsstand und Menschen mit nicht so guten Sprachkompetenzen. An diesem Punkt wird offenbar – wir alle sollten uns einmal daran erinnern; die meisten von uns erleben so etwas auf der kommunalen Ebene –, wie die informellen Beteiligungsprozesse ablaufen, wer dabei mitmacht und wen man trifft. Spätestens nach der zweiten oder dritten Runde solcher Beteiligungsprozesse wissen wir, dass die Hürden, die die Leute abhalten, dort mitzumachen, offensichtlich ganz hoch sind.

Ich glaube, wir müssen, wenn wir hierzu Vorschläge machen wollen, an den Anfang der Arbeit unserer Enquete-Kommission zurückgehen und uns anschauen, ob wir nicht die eine oder andere Idee hatten, wie wir diese Hürden senken können. Wir müssen uns auch überlegen, ob wir nicht Vorschläge machen können, die eine Kombination dieser Verfahren vorsehen.

Ich nehme als Beispiel eine Bürgerbeteiligung zu einem größeren Planungsprojekt auf der kommunalen Ebene – auf der Landesebene wird es noch komplexer und komplizierter; deswegen gehe ich von der kommunalen Ebene aus –: In Mainz haben wir so etwas im Zusammenhang mit der ICE-Planung hinter uns gebracht. Eigentlich müsste man vor Ort noch einmal kleinere Runden drehen, um die Einstiegshürde für die Leute zu senken. Diese Runden kann kein Bürgermeister moderieren; denn er vertritt in den Augen des Bürgers und der Bürgerin eine bestimmte Meinung. Er ist schließlich auch gewählt worden, um bestimmte Interessen zu vertreten. Dann braucht man neutrale Moderatoren.

Es muss auch so etwas wie physisch vorhandene Kummerboxen geben. Ein Mensch, der nicht im Internet unterwegs ist, muss ein Blatt Papier beschreiben dürfen und es irgendwo ganz einfach loswerden können. Er soll keine Briefmarke dafür brauchen oder sonstige Hürden überspringen müssen. An diesem Punkt müssen wir also an das anknüpfen, worüber wir am Anfang diskutiert haben und sagen: Wir können jetzt nicht wieder so tun, als ob wir davon ausgehen dürften, dass 100 % aller Bürgerinnen und Bürger in den Startlöchern stehen, um am kommenden Tag bei einer Bürgerbeteiligung mitzumachen. – Wir müssen versuchen, ganz fest daran zu denken, und die Leute da abholen, wo sie sind. Das ist zum Teil weit weg von solchen Beteiligungsverfahren. Aber gerade die Meinung dieser Leute brauchen wir; denn die Meinungen derer, die normalerweise bei Bürgerbeteiligungsverfahren zu finden sind, kennen wir fast alle.

Herr Sachverständiger Univ.-Prof. Dr. Karpen: Ich halte es für ausgesprochen notwendig, einen Leitfaden zu erarbeiten, wie ihn viele Kantone der Schweiz haben. Ich möchte dazu vier Punkte nennen.

Erster Punkt. Ich gehe zunächst davon aus, dass diese informellen Verfahren lediglich der Beratung der Entscheider dienen. In diesen informellen Verfahren kann mangels demokratischer Legitimation, die eine gewisse Repräsentation braucht, keine Entscheidungen getroffen werden. Ich bin der Meinung, dass diese informellen Verfahren – hierin unterscheidet sich meine Auffassung etwas von der meiner Vorrednern – in erster Linie sachbezogen sein müssen, nach dem Motto. Wenn wir wissen, was wir bekommen können, spart das im Endeffekt Zeit und Geld. – Das heißt, der angesprochene und betonte staatsbürgerliche Effekt, nun auch noch den Letzten aus seinem Loch zu holen, ist nicht der erste Zweck einer solchen Anhörung.

Zweiter Punkt. Da dies so ist, aber auch versucht werden muss, alles Wissen herauszuholen aus denen, die es haben, ist die breite Information zu Beginn eines informellen Verfahrens äußerst wichtig. Mir scheint es für das Überzeugen notwendig zu sein, zu verhindern, dass sich da pensionierte Studierate – gegen die ich nichts habe –, pensionierte Diplomingenieure und Leute, die nichts anderes zu tun haben, einfinden. Das ist der Sache nicht dienlich. Wie wir das machen, können wir uns überlegen. Ich glaube, der eigentliche Zweck der Vorbereitung liegt in der Information: Alle, die es interessiert, und alle, die es angeht, kommt mit!

Der dritte wichtige Punkt ist ein faires Verfahren. Dafür muss es strenge Vorgaben geben. Das beginnt mit der einfachen Feststellung, dass es einen gewählten Vorsitzenden geben muss. Dabei hat die erste Versammlung gewissermaßen den Vorrang; denn die Zuhörerschaft verändert sich, und es kann nicht jedes Mal ein Vorsitzender gewählt werden. Dass das ein offizieller Treuhänder macht, schmeckt mir nicht. Das bedeutet, es würde halb staatlich organisiert, was bei einem informellen Verfahren eben nicht der Fall sein soll. Aber dass zum Beispiel Mehrheitsentscheidungen, wenn sie denn erfolgen, nach demokratischen Regeln getroffen werden, und dass jeder, der anwesend ist – und sei er noch so unvollkommen artikulationsfähig –, gehört wird, gehört zu den Verfahrensvorschriften.

Vierter Punkt. Ich glaube, damit nicht alles im Sande verläuft, ist es ganz wichtig, dass das Ergebnis, wenn möglich, schriftlich formuliert wird.

Der fünfte und letzte Punkt liegt mir besonders am Herzen. Bei der Entscheidung, die die legitimierten Vertreter des Volkes im Rat, im Parlament oder wo auch immer treffen müssen, muss von den informellen Verfahren und ihren Ergebnissen Notiz genommen werden. Es reicht nicht, dass in einer Fußnote steht: „so auch in der Beratung in der Gemeinde Kleinkleckersheim“.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Erlauben Sie mir, dass ich meinen Hut als Vorsitzende kurz absetze und mich ebenfalls inhaltlich zu der Anhörung äußere. Ich glaube, klar ist im Hinblick auf die landes-

weite informelle Beteiligung, dass die Überregionalität eine besondere Herausforderung für das Informieren ist.

Besonders wichtig erscheint mir auch, dass, damit kein Frust entsteht, bewusst kommuniziert wird, dass es sich um eine vorbereitende informelle Beteiligung handelt, die keinen entscheidenden Charakter hat. Ihr Ergebnis kann also nicht zu 100 % übernommen werden, sondern sie kann eine Entscheidung, sei sie in einem direkten oder in einem repräsentativen Verfahren getroffen, vorbereiten und ihr als Grundlage dienen. Dabei ist besonders wichtig, was Prof. Karpen gesagt hat: dass man dokumentiert, was von diesem Ergebnis in die Entscheidung eines Rates oder des Landtags einfließen konnte, und aus welchen Gründen genau dies aufgegriffen wurde und andere Aspekte nicht berücksichtigt wurden.

Besonders wichtig finde ich auch, dass man sich bei der Konstruktion und der Durchführung des Verfahrens sehr viel Mühe gibt, all die Aspekte, die wir jetzt angesprochen haben, einzubeziehen. Von diesen Qualitätsstandards hängt es auch ab, inwiefern wir die Bürgerinnen und Bürger durch solche Verfahren für Demokratie gewinnen können. Das ist das Grundanliegen der Enquete-Kommission. Dabei kommt es meines Erachtens auch darauf an, dass nach der Durchführung eines Verfahrens geschaut wird, ob man es in irgendeiner Form wissenschaftlich dokumentieren und bewerten kann, um zu lernen, wie man es vielleicht zukünftig besser macht.

Herr Sachverständiger Univ.-Prof. Dr. Lorig: Jetzt haben Sie mir den Ball zugespielt. Ich wollte nämlich im Zusammenhang mit unserer jetzigen Initiative an der Universität Trier im Rahmen eines größeren DFG-Forschungsprojekts, das international angelegt werden soll, genau darauf hinweisen: Die normative Diskussion ist wichtig und richtig. Nach meinem Eindruck besteht hier weitestgehend Konsens über die Dinge, die zur Optimierung der repräsentativen Demokratie anzustreben sind. Man kann es dann noch ausdifferenzieren.

Aber wie die Experten Prof. Gabriel – mit dem ich gestern noch einmal zusammensaß – und Prof. Faas hier nach meiner Überzeugung zur Recht unterstrichen haben, gibt es noch viele Wissenslücken. und deshalb ist die empirisch-analytische Forschung, die natürlich Kosten impliziert, in vielen Fällen eine solide Voraussetzung, um eine adäquate, nachhaltige, feste und gute Entscheidung im Sinne einer angemessenen Bürgerbeteiligung treffen zu können.

Ich will Sie nochmals dafür sensibilisieren, Bereitschaft zu signalisieren, aber auch im Rahmen des Möglichen Initiativen und Forscherteams mit Ressourcen unterschiedlicher Art zu unterstützen. Diese Unterstützung kann einfach nur darin bestehen, dass man die Daten, die abgefragt werden, kooperativ für Forschungsprojekte zur Verfügung stellt und insoweit dazu beiträgt, dass man sich Desideraten der Forschung annimmt – also der Wissenslücken –, was die Voraussetzung ist für eine rundum solide Beratung dieser Thematik, die wir alle als äußerst wichtig empfinden. Die Umsetzung in den entsprechenden Forschungsinitiativen unterschiedlicher Institute, ob es sich um die Fachhochschule in Speyer, um die rheinland-pfälzischen Universitäten oder um andere Einrichtungen handelt, sollte unterstützt werden.

Letzter Satz. Es wäre natürlich in diesem Kontext äußerst spannend, Evaluationsprojekte bezogen auf jetzt laufende informelle Verfahren der Bürgerbeteiligung, aber auch bezogen auf formelle Verfahren der Bürgerbeteiligung entweder zu initiieren oder zumindest in unterschiedlicher Weise zu unterstützen.

Die Enquete-Kommission beschließt einstimmig, dass die Vorlagen EK 16/2-258/259 Bestandteil des Abschlussberichts werden.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Herzlichen Dank an den Wissenschaftlichen Dienst für die Erstellung der Vorlagen!

Punkt 2 der Tagesordnung:

**Auswertung des Anhörverfahrens und des Berichts der Landesregierung
zum Thema „Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung“**

dazu: Vorlagen EK 16/2-238/241/246/248/249/250/251/252/253/254/255/260/261

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Erlauben Sie mir, zwei Hinweise zu geben: Heute Nacht um 3:45 Uhr – zu nachtschlafener Zeit – ist ein Kommentar zu unserem Blögeintrag erfolgt. Ich möchte die Mitglieder der Enquete-Kommission anregen, sich mit diesem Blögeintrag zu beschäftigen. Es ist eine längere Auseinandersetzung mit der Anhörung und auch mit den Fragen. Darin wird darauf eingegangen, inwieweit ein Zustimmungsquorum bei Volksentscheiden auf Landesebene modifiziert werden könnte und ob eine unabhängige und neutrale Institution notwendig ist. Ich rege an, sich damit zu beschäftigen. Es ist ein Vertreter des Landesverbands von Mehr Demokratie e.V., der diesen Blögeintrag geschrieben hat und heute auch anwesend ist. Herzlich willkommen!

(Beifall im Saal)

Wir haben zu dem Thema dieser Anhörung Leitfragen gestellt und die Anzuhörenden um eine Bewertung der direktdemokratischen Möglichkeiten in Rheinland-Pfalz – Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid – gebeten. Wir haben aber auch Fragen zum Petitionswesen, zur Popularklage und zu begleitenden Maßnahmen gestellt. Ihnen allen ist sicherlich bewusst, dass in unserer Landesverfassung, aber auch in unserem Landeswahlgesetz bestimmte Elemente davon enthalten sind, diese Regelungen aber nicht dazu geführt haben, dass die vorhandenen Instrumente genutzt werden. – So viel zur Einführung in dieses Thema.

Herr Abg. Heinisch: Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren! Ich möchte bei den wahrscheinlich heißesten Eisen, die es gibt, nämlich Bürgerbegehren und Volksentscheide, nur die ganz markanten Themen ansprechen: Wir haben in Rheinland-Pfalz Zulassungsquoren, die im Ländervergleich hoch sind, und wir haben relativ kurze Fristen, um diese Quoren zu erreichen. Außerdem haben wir das Prinzip der Amtseintragung – eine weitere Barriere beim Zusammenbekommen der Unterstützung.

Wir können uns das im Vergleich der Bundesländer ansehen. Das ist einer der Befunde. Aber wir haben auch die Ausführungen von Herrn Serdült zur Schweiz gehört. Das ist ein interessantes Beispiel, das ich Ihnen noch einmal in Erinnerung rufen möchte. Dort gibt es niedrigere Barrieren in dem Bereich. Ich denke, das ist ein Bereich, mit dem wir in der Diskussion sehr sensibel umgehen sollten, denn wenn sich da etwas ändern sollte, gäbe es auch die Notwendigkeit, die Verfassung zu ändern. Daher ist es wichtig, darüber möglichst breit angelegte Gespräche zu führen.

Ganz interessant war meines Erachtens, dass in der Anhörung darauf hingewiesen wurde, dass Beteiligungsquoren insofern problematisch sind, als sie einen Demobilisierungsanreiz geben können. Das heißt, sie können gewissen Gruppen einen Anreiz bieten, zu sagen: Geht da nicht hin. – Sie bergen auch die Gefahr inverser Effekte. Wenn man gegen das Anliegen einer Initiative stimmt, trägt man dazu bei, dass das Beteiligungsquorum erreicht wird, und dann kann es sogar sein, dass man der Initiative mit seiner Stimme zum Erfolg verhilft. Angesichts der Rechtsprechung des Verfassungsgerichts zum negativen Stimmgewicht bei Wahlen sollten wir uns überlegen, ob nicht Zustimmungsquoren ein interessanterer Weg wären als Beteiligungsquoren, die zu solchen inversen Effekten führen können.

Es wurden auch noch die Thementauschlüsse problematisiert: Worüber darf überhaupt ein Referendum durchgeführt werden? – Ich denke, auch das ist ein Bereich, den wir uns einmal im Ländervergleich ansehen könnten.

Dann wurden noch zwei interessante Themen angesprochen: die Popularklage und die Petitionen. Die Popularklage ist nach allem, was wir gehört haben, ein Instrument, mit dem man die Normenkontrolle bei Grundrechtseinschränkungen erweitern kann. Das heißt, jeder kann sich beschweren, wenn er die Grundrechte in einer problematischen Weise durch Gesetze eingeschränkt sieht. Insofern ist die Popularklage durchaus eine Möglichkeit, um Menschen zu beteiligen. Sie wurde in der Vergangenheit

oft genutzt, um Themen noch einmal in die Öffentlichkeit zu transportieren – Stichwort: Popularklage gegen Studiengebühren. Das ist also ein Beteiligungsinstrument auf dem Gebiet der Rechtsprechung.

Ein anderes Instrument sind die Petitionen. Das ist ein niedrighschwelliges Beteiligungsinstrument: Eine Unterschrift genügt, um ein Verlangen auf die Tagesordnung eines Landtagsausschusses zu setzen, zum Beispiel die Forderung, dass Gesetze oder andere Regeln geändert werden. Bei der öffentlichen Petition ist das durch die Möglichkeit der Mitzeichnung und der öffentlichen Diskussion sinnvoll ergänzt. Wir sollten durchaus darüber diskutieren, ob über öffentliche Petitionen auch öffentlich beraten wird. Es ist ein Verfahren vorgeschaltet, bei dem geprüft wird, ob sich das Anliegen für eine sachliche öffentliche Diskussion eignet. Dem müssen alle Fraktionen im Vorfeld zustimmen.

Ich denke, wenn solch ein vorgeschaltetes Verfahren stattfindet, sollten wir uns stärker in die Richtung bewegen. öffentliche Petitionen auch im Ausschuss öffentlich zu behandeln. Bisher muss der Ausschuss mit Zweidrittelmehrheit beschließen, die Öffentlichkeit herzustellen. Vielleicht sollte man das Verhältnis umkehren und sagen: In der Regel befasst sich der Ausschuss in öffentlicher Sitzung damit; die nicht öffentliche Befassung ist die Ausnahme.

Herr Abg. Oster: Nachdem ich mich vorhin schon ausführlich zu diesem Punkt geäußert hatte, da ich davon ausging, dass wir die Themen, weil sie eigentlich nahtlos ineinander übergehen, zusammen beraten würden, möchte ich jetzt noch einmal auf den Bürgerbeauftragten eingehen, der in dieser Anhörung ebenfalls berichtet hatte. Er hat aufgezeigt, dass die Onlinepetition in Rheinland-Pfalz, bei der viele Mitunterzeichner dabei sind, sehr zu befürworten ist. Ich erinnere an die Kommunal- und Verwaltungsreform: Auch dazu gab es eine öffentliche Petition, bei der viele Mitunterzeichner dabei waren. Der Bürgerbeauftragte hat berichtet, dass er das in seinem Büroalltag merkt: Die Leute rufen beim Bürgerbeauftragten an und fragen noch einmal nach. Das Ganze wird sehr gut angenommen.

Zusammenfassend sage ich: Die Hürden sind in Rheinland-Pfalz noch etwas zu hoch. Da müssen wir etwas machen. Außerdem ist es eher abschreckend, auf ein Amt zu gehen, um sich dort offiziell einzutragen. Das ist einfach zu „staatlich“.

Herr Abg. Haller: Ich habe mich im Zusammenhang mit der direkten Demokratie noch einmal mit den Verfahren auseinandergesetzt, die bisher durchgeführt worden sind. Ihre Zahl ist in Rheinland-Pfalz doch sehr überschaubar. Bei dem einen Verfahren ging es um die Abstimmung über die Verfassung. Ich habe mit Erstaunen festgestellt, dass die Pfälzer die rheinland-pfälzische Landesverfassung abgelehnt haben. Es ging um die Gebietszugehörigkeiten. Damals stellte sich die Frage, ob alles so bleibt, wie es zusammengewachsen ist, zum Beispiel in Rheinhessen. Es gab dann ein Moratorium, was auch sinnvoll war, denn sonst wäre die Kiste wahrscheinlich auseinandergefliegen.

Bei dem anderen Verfahren ging es um den Buß- und Bettag. Ich als Protestant sage: Das war eine historische Fehlentscheidung der Landesregierung. Aber gut, so ist es eben.

Man muss sich Folgendes vergegenwärtigen: Wir hatten Instrumente. Sie wurden sehr wenig genutzt. Wir haben die Quoren abgesenkt. Aber auch das führte nicht zu einer vermehrten Nutzung dieser Instrumente. Da würde mich ein Vergleich mit anderen Ländern interessieren: Wie weit muss man sie absenken, damit es zu einer rasanten Zunahme der Zahl der Verfahren kommt?

Ich habe da eine sehr pessimistische Auffassung. Ich glaube nämlich, solange die Attraktivität der direkten Beteiligungsverfahren so ist, wie sie ist, wird es auch bei einer Absenkung der Quoren nicht zu einem sprunghaften Anstieg der Zahl der Verfahren kommen. Bei den direkten Beteiligungsmöglichkeiten fehlen einfach wesentliche kommunikative und kreative Elemente. Deswegen sollten wir einen Anstoß dahin gehend geben, dass man das nicht so ausschließlich diskutiert, sondern vielleicht ein Verfahren hinbekommt, das informelle Grundlagen schafft, dann aber doch zu einem verbindlichen, geordneten Prozess führt.

Herr Abg. Lammert: Zur direkten Beteiligung: Wir haben vorhin gesagt, dass wir schon eine ganze Reihe solcher Elemente in unserer Verfassung haben und dass es jetzt im Grunde genommen um die Frage geht, ob man die Elemente stärkt, die in der Vergangenheit nicht so stark genutzt wurden. Ich glaube, es gab ein Volksbegehren in Rheinland-Pfalz. Da ging es um die Wiedereinführung des Buß- und Bettags als gesetzlichen Feiertag. Das ist damals aber gescheitert; es war in den 90er-Jahren.

Dazu muss man sagen: So etwas ist nicht gang und gäbe. Der Rheinland-Pfälzer ist vielleicht per se nicht unbedingt jemand, der permanent Eingaben macht. Vielleicht gibt es Länder, in denen das ein bisschen anders ist. Aber wir müssen uns grundsätzlich Gedanken darüber machen, ob wir an den vorhandenen Regularien etwas verändern sollten. Das hat die Anhörung gezeigt, und das sieht man auch, wenn man den Blick in andere Bundesländer schweifen lässt. Insbesondere in Baden-Württemberg macht man sich derzeit parteiübergreifend – alle Fraktionen sind dabei – Gedanken über Veränderungen. Wenn man sich ansieht, um welche Veränderungen es dort geht, stellt man fest, dass die am Ende vermutlich das Niveau erreichen werden, das wir bereits haben.

Vor dem Hintergrund kann man sagen, dass Rheinland-Pfalz vielleicht nicht ganz so schlecht aufgestellt ist. Trotzdem sollte man sich über den einen oder anderen Punkt konkret Gedanken machen. Dazu gehört selbstverständlich die Diskussion über eine Absenkung der Quoren. Ich denke, das war fast Konsens. Es geht darum, wie stark die Quoren abgesenkt werden sollen. Man muss sicherlich auch über die Fristen – zwei Monate – diskutieren. In Baden-Württemberg allerdings – das nur zum Vergleich – sind es 14 Tage. Trotzdem können zwei Monate zu wenig sein, gerade bei einem Flächenland wie Rheinland-Pfalz. Es kommt auch darauf an, um was für ein Thema es geht. Da muss man offen sein.

Das betrifft auch die Zahl der Unterstützungsunterschriften und die Orte. Es ist die Frage, ob man seine Unterschrift nur bei einer Gemeinde- oder einer Stadtverwaltung leisten kann oder ob das auch an anderen öffentlichen Orten möglich ist. Ich kann mir aber nicht vorstellen – das wäre der Extremfall –, dass man im Aldi eine Unterschriftenliste zwischen den wöchentlichen Angeboten auslegt; denn das würde manchen Themen nicht gerecht. Aber vielleicht können die Unterschriften auch in Schulen oder sonstigen öffentlichen Einrichtungen geleistet werden, zum Beispiel bei der Polizei oder bei Gerichten. Vielleicht kann das auch durch eine Onlineabgabe erfolgen, die entsprechend zertifiziert ist. Das muss ein Stück weit ausgeweitet werden, keine Frage. Darüber wird man sicherlich auch diskutieren.

Wir finden, das Petitionswesen ist in Rheinland-Pfalz sehr gut aufgestellt. Es gibt viele Länder, die noch lange nicht so weit sind wie wir. Das läuft sicherlich sehr gut. Es gibt die Möglichkeit, sich unmittelbar an den Bürgerbeauftragten oder an den Landtag zu wenden, um dort etwas zu erreichen. Das ist von den Strukturen her ganz gut gelaufen.

Bei den Bayern gibt es allerdings zum Teil ein Null-Quorum. Das ist schon richtig basisdemokratisch. Über diese Frage kann man noch einmal diskutieren. Sicherlich birgt das aber die eine oder andere Gefahr; das muss man ebenfalls ganz klar sagen. Das muss man abwägen. Aber muss man sehen, dass es Themen gibt, bei denen andere Länder ein Stück weit anders aufgestellt sind.

Ich denke aber, dass wir in Rheinland-Pfalz insgesamt, vielleicht auch durch unsere klein gegliederten Ebenen, relativ bürgernah aufgestellt sind. Es gibt schon viele Möglichkeiten der Beteiligung. Das sieht man jetzt auch wieder bei den Kommunalwahlen. Viele Parteien sind froh, wenn sich Bürger überhaupt dafür interessieren und bei irgendwelchen Themen mitmachen. Auch da hat es schon immer Möglichkeiten gegeben, sich frühzeitig zu beteiligen. Aber zu den Quoren und zur Sammlung der Unterschriften sowie zu den Fristen wird man noch einmal konkretere Überlegungen anstellen müssen. Da sollte man durchaus Veränderungen vorschlagen.

Herr Sachverständiger Univ.-Prof. Dr. Karpn: Herr Oster hat gesagt, die direkte Demokratie liege im Trend. Das ist richtig, und das befürworte ich auch, weil wir, historisch gesehen, nach dem Zweiten Weltkrieg eine lange Schlafzeit hatten und erst jetzt ganz aufgewacht sind, was Demokratie betrifft. „Jetzt“ ist übertrieben; 15 Jahre sind es. Es zeigt auch, dass unsere Bevölkerung an Selbstbewusstsein gewonnen hat, und das finde ich ausgezeichnet.

Auf der anderen Seite wird man aber feststellen, dass das Instrument nicht immer so angenommen wird, wie wir in unserem Saal – und auch andere – uns das vorstellen. Zunächst gibt es eine Frage. Ein charismatischer Mensch tritt auf. Es geht um die Schule: G8 oder G9? Es gibt einen Aufschrei: Donnerwetter, das ist eine interessante Sache, es geht um unsere Kinder, und das können wir entscheiden. – Wenn es aber im Endeffekt um die Beteiligung an der Initiative – das sehe ich jetzt in Hamburg: Rückkehr zu G9 – und vor allen Dingen um die Beteiligung am Volksbegehren und am

Volksentscheid geht, wird es doch ein bisschen dünner. Die Beteiligung an Volksbegehren ist in allen Ländern, in denen das versucht worden ist – das gilt auch für das Ausland, gerade für die zu Recht gelobten Schweiz –, sehr viel geringer als zum Beispiel die ohnehin geringe Beteiligung an Wahlen.

Herr Gabriel – er war nicht hier – hat geschrieben, der Beweis, dass durch die direkte Demokratie eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie erreicht worden sei oder werden könne, sei noch längst nicht erbracht. Diese Auffassung teile ich voll. Das müssen wir uns immer vor Augen halten, wenn wir mit Verve in die Materie einsteigen.

Der nächste Punkt ist wichtig. Hier beziehe ich mich insbesondere auf Herrn Efler. Es geht um die Abstimmungsbroschüre. Ich kann aus Hamburg berichten – ich habe das oft eingebracht, weil wir wirklich viele Erfahrungen, leidvolle und gute, mit Bürgerentscheiden und Volksentscheiden haben –, dass die Broschüre ein gutes Mittel ist. Bei dem Volksentscheid „Unser Hamburg – Unser Netz“, bei dem es um den Rückkauf der privatisierten Netze ging, gab es eine dicke Broschüre. Interessanterweise waren die Argumente der Befürworter in grüner Schrift gedruckt, die Gegenargumente in roter.

Als ich mir das durchgelesen habe, ist mir erst die ganze Komplexität der Angelegenheit klar geworden. Ich würde sagen, normalerweise überfordert eine so schwierige Frage die Kapazität – das ist nicht abwertend gemeint; darin sind wir uns einig –: Antrag auf Übernahme der Stromnetze durch die Stadt, Rückkauf von Vattenfall usw. Das ist nicht bedacht worden. Das ist geschrieben worden, aber es wird nicht verstanden. Es kann nicht verstanden werden. Meiner Meinung nach muss es auch nicht verstanden werden. Das gehört in die repräsentative Demokratie.

In der Schweiz ist es doch genauso: Wer hat denn gewusst, dass die Entscheidung in Bezug auf EU-Ausländer möglicherweise die neuen Grundlagenverträge der Schweiz mit der Europäischen Union ins Wanken bringt? – Ich bin nicht sicher, dass das funktionieren kann. Jedenfalls konnte – das möchte ich abschließend berichten – auch mithilfe der notwendigen Beigabe eines Abstimmungsheftes die Problematik nicht erschöpfend dargestellt werden: selbst für den Fachmann nicht und erst recht nicht für den Wähler und Entscheider.

Frau Staatssekretärin Kraege: Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren! Ich kann nahtlos an das anschließen, was Herr Lammert und auch Herr Haller gesagt haben. Herr Prof. Karpen, Sie haben gerade von der „Schlafzeit“ in unserer Geschichte gesprochen. Ich denke, Elemente direkter Demokratie und Beteiligung stellen Prozesse dar. Es sind auch Dinge, die sich nicht von heute auf morgen ändern lassen. Ich glaube, das sieht man am Beispiel der Schweiz sehr gut. Dort hat das eine ganz andere Tradition und auch ganz andere historische Wurzeln.

Insofern dürfen wir uns von bestimmten Änderungen oder von Anpassungen, die wir jetzt vornehmen wollen, nicht zu schnell zu viel versprechen. Ich denke, das ist ein Prozess, den man sorgsam beobachten müssen wird: Was führt zu mehr Beteiligung? Was ist nicht so relevant? – Ich finde das, was Herr Lammert gesagt hat, sehr wichtig, nämlich dass wir das ganze Paket betrachten, also nicht nur die Quoren, sondern auch die Rahmenbedingungen. Da sind gerade die Fristen und die Information ganz wichtig. Sie haben auf die Schweiz verwiesen: Bei solch entscheidenden Abstimmungen sind lange Zeiträume notwendig, damit man die Konsequenzen von Entscheidungen ausreichend deutlich machen und breit darüber informieren kann.

Insofern schließe ich mich der Haltung vieler Experten an und aller, die sich hier zu Wort gemeldet haben: Insgesamt müssen wir auf vier oder fünf Punkte schauen, die zum Teil in der Verfassung, zum Teil im Wahlgesetz geregelt sind. Das Parlament wünscht die Information der Bürgerinnen und Bürger und die Diskussion über mehr Beteiligung. Die repräsentative Demokratie hat ein Interesse an mehr direkter Demokratie. Ich denke, es wäre ein – wie man so schön sagt – Side Effect einer solchen Änderung, dass damit zugleich ein Signal an die Bürgerinnen und Bürger geht und dass man das für eine breite gesellschaftliche und politische Diskussion über mehr Beteiligungsmöglichkeiten nutzt sowie darüber, was die Bürgerinnen und Bürger sich davon erwarten.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Erlauben Sie mir noch einmal, ein paar inhaltliche Punkte anzumerken. Ich glaube, es wäre eine verkürzte Debatte, wenn wir bei dem Thema „Bürgerbeteiligung“ nur über direktdemokratische Elemente sprechen würden. Aber es wäre ebenso fatal, wenn wir sie bei

dem Thema „Bürgerbeteiligung“ außen vor lassen würden. Deswegen ist es wichtig, dass wir uns auch über eine mögliche Verfassungsänderung unterhalten.

Wir haben Regelungen in der Verfassung, aber sie werden nicht genutzt. Das ist der Befund. Sie werden nicht so genutzt, dass man mit ihnen eine Debatte anregen kann. Ich finde, wenn man über mehr Bürgerbeteiligung spricht, muss man auch schauen, wie man sie ermöglicht. Die Hürden sind sehr hoch. Da ist nicht nur die Tatsache, dass man Unterschriften leisten muss, sondern es geht auch darum, wie man einen solchen Prozess überhaupt erst anstößt: Wo kann man sich informieren? Wie schafft man es, eine Volksinitiative oder ein Volksbegehren auf den Weg zu bringen? – Auch da muss es eine Unterstützung geben, wenn man möchte, dass die Menschen diese Instrumente nutzen. Auch das ist ein wichtiger Aspekt.

Ich denke auch nicht, dass, wenn wir eine Verfassungsänderung auf den Weg bringen, ein sprunghafter Anstieg der Zahl solcher Verfahren die Folge ist. Aber wenn ein solches Instrument von den Bürgerinnen und Bürgern gewollt ist, können wir ihnen durch eine Verfassungsänderung diesen Weg ermöglichen und unsere Demokratie ernsthaft damit ergänzen. Derzeit wird das nicht genutzt.

Außerdem möchte ich zwei Punkte in Erinnerung rufen. Der eine Punkt ist etwas, was Ich aus der Anhörung mitgenommen habe: Mir war nicht bewusst, dass andere Bundesländer nicht das fakultative Referendum haben, das unsere Verfassung vorsieht. Ich fände es besonders spannend, wenn wir uns einmal gezielt darüber unterhielten, inwieweit das fakultative Referendum ein Instrument der Minderheit im Parlament werden kann. Derzeit ist es so, dass ein Drittel der Abgeordneten für ein fakultatives Referendum stimmen muss und dass binnen eines Monats 150.000 wahlberechtigte Bürgerinnen und Bürger eine Unterschrift leisten müssen. Das ist auch eine recht hohe Hürde. Ich würde mir wünschen, dass wir uns in der weiteren Diskussion über diesen Punkt verständigen.

Bei dem anderen Punkt geht es um den Negativkatalog. Wenn ein Initiatorenkreis all diese Hürden genommen hat – ein Volksbegehren, das mit Unterschriften unterlegt ist, an den Landtag weitergeleitet wird und dann zu einer Volksentscheidung führt – und es dann aufgrund des Negativkatalogs heißt: „Aus bestimmten Gründen ist das nicht zulässig“, stellt das eine weitere Barriere dar. Deswegen plädiere ich dafür, dass wir hier vorangehen und das, was im Negativkatalog steht, so weit wie möglich reduzieren. Das finde ich sehr wichtig.

Meine Kritik bezieht sich besonders auf die finanzwirksamen Volksentscheidungen. Welcher Punkt ist denn nicht mit irgendwelchen Kosten – oder Einnahmen, je nachdem wie man es sieht – verbunden? – Der Negativkatalog kann dazu führen, dass keine Entscheidung getroffen werden kann, auch wenn alle Hürden genommen worden sind. Ich möchte anregen, intensiv darüber zu diskutieren, wie man da einen Weg finden kann.

Herr Abg. Haller: Ich möchte es ganz kurz machen. Kollege Lammert hat auf etwas hingewiesen, was wir in dem Prozess nicht vergessen dürfen: Sie haben gesagt, dass bei dem Auslegen der Unterschriftenliste auch der Datenschutz ein Thema ist. Wenn man mitbekommt, wie bei den Bürgerbegehren manchmal Unterschriften gesammelt werden und was für Angaben da gemacht werden müssen, muss man sagen: Das Verfahren hinkt den Datenschutzerfordernissen der heutigen Zeit ein bisschen hinterher. Das sollten wir bei dem Prozess nicht außer Acht lassen.

(Herr Abg. Lammert: Deswegen nicht beim Aldi auslegen!)

Frau Sachverständige Univ.-Prof. Dr. Thimm: Zwei abschließende Kommentare. Ich glaube, das, was über die vertrauensbildenden Maßnahmen gesagt wurde, wird ganz zentral sein. Die Leute beteiligen sich nur, wenn sie das Gefühl haben, dass eine Unterschrift zu leisten sinnvoll ist und dass sie gehört werden.

Wir haben gerade die Auswertung eines Verfahrens vorliegen. Das war ein Versuch, das online zu organisieren. Dort waren die Leute einfach total frustriert; denn sie konnten Unterschriften sammeln und Petitionen einreichen, und dann hat der Bürgermeister doch entschieden und gesagt: „Das passt nicht, das haben wir schon gemacht, das ist erledigt“, obwohl die Bürger das gar nicht empfanden. Das sind Sachen, die man nicht machen darf. Von daher kommt es auch immer darauf an, dass die Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker ihre Leute ermutigen, sodass das Verfahren glaub-

würdig bleibt und die Bürgerinnen und Bürger sich auch darin sehen. Ich glaube, da geht es auch um einen Kulturwandel.

Herr Sachverständiger Kissel: Jetzt fühle ich mich doch eingeladen, etwas zu sagen.

(Frau Sachverständige Univ.-Prof. Dr. Thimm: Ich habe Sie nicht gemeint!)

Ich fand die Analyse von Prof. Karpen, was die historische Entwicklung hin zu mehr Demokratieverständnis angeht, sehr spannend. Ich würde aber gern meine Wahrnehmung dieser Entwicklung zu Protokoll geben. Ich habe den Eindruck, dass die stärkere Hinwendung zur Partizipation auch etwas damit zu tun hat, dass die Achtundsechziger jetzt in Rente gegangen sind

(Frau Sachverständige Univ.-Prof. Dr. Thimm: Noch nicht!)

– oder gehen.

(Heiterkeit im Saal)

Manche sind auch Vorruheständler. Sie bereichern nach all den Erfahrungen, die ich machen konnte, ganz wesentlich die Arbeit der Gruppierungen, die sich für Beteiligungsformen oder für Bürgerbegehren und Volksentscheide einsetzen. Man kann sagen, dass diejenigen, die sich als Teil einer Demokratiebewegung hin zu mehr Partizipation empfinden, überwiegend grau- bzw. weißhaarig sind und dass diese Bewegung im Wesentlichen – zu meinem Bedauern – nicht für positive Veränderungsprozesse tätig wird, sondern vor allem auf deren Verhinderung gerichtet ist. Es würde mich interessieren, ob man das in einem Abgleich unterschiedlicher Begehren ermitteln kann.

Das scheint nicht nur damit etwas zu tun zu haben, dass die Achtundsechziger in den Vorruhestand gehen oder sich auf den Ruhestand vorbereiten – sie stellen den überwiegenden Anteil derer, die aktiv sind –, sondern auch damit, dass äußere Bedrohungen nicht mehr die Lebenswirklichkeit bestimmen. Mit „äußeren Bedrohungen“ meine ich die existenziellen Sorgen um die persönliche Entwicklung, die in unserer Gesellschaft deutlich abgebaut worden sind. Das ist ein gesamtgesellschaftlicher Fortschritt, der sich da bemerkbar macht und der sozusagen Raum dafür schafft, dass man sich um Themen kümmern kann, von denen man glaubt, dass sie den erreichten Wohlstand berühren und verändern können. Wir verspüren in manchen Bereichen so etwas wie ein retardierendes Empfinden, das sich in dem Wunsch ausdrückt: Ich möchte, dass meine Lebensumwelt so bleibt, wie sie ist. Ich bin damit zufrieden, und deswegen wende ich mich gegen potenzielle Veränderungen.

Ich weiß, dass ich hier immer sehr pointierte Analysen einbringe. Aber ich glaube, man darf sich bei der Diskussion nicht nur von dem Grundsatz leiten lassen: Was das Herz begehrt, rechtfertigt der Verstand. – Deswegen bin ich sehr dafür, dass der Anspruch auf Partizipation im Sinne des Initiierens von Volks- oder Bürgerbegehren jeglicher Art auch mit einer gewissen Bring- oder Holpflicht – je nachdem wie man das sehen will – einhergehen muss, was Informationen, aber auch das Sichbemühen angeht. Daher würde ich dringend davon abraten, eine Regelung vorzusehen, wonach man an allen möglichen Stellen, vom Friseursalon über die Zahnarztpraxis bis zum Aldi, Unterschriften leisten kann. Diese müssen von den Behörden hinsichtlich ihrer Berechtigung überprüft werden. Da sind datenschutzrechtliche Prüfungen notwendig.

Ich erlebe gerade ein Bürgerbegehren in meiner Stadt Worms. In kürzester Zeit sind 9.000 Unterschriften gesammelt worden. Das ist bemerkenswert und beeindruckend. Aber man stellt bei der Überprüfung der Zulässigkeit der Unterschriften auch fest, dass manche fünf- oder sechsmal unterschrieben haben: an der Tankstelle, beim Zahnarzt, beim Friseur und am Infostand – wo auch immer. Sicherlich ist das nicht in böser Absicht geschehen, sondern aus einem gewissen Grundengagement und einer Überzeugung heraus. Aber damit ein Bürgerbegehren für zulässig erklärt werden kann, muss nicht nur die Anzahl der Unterschriften stimmen, sondern die Angaben müssen auch hinsichtlich des Wohnorts und der Wahlberechtigung in Ordnung sein.

Deswegen glaube ich, dass hier gewisse formelle Anforderungen erfüllt sein müssen. Von denen, die sich beteiligen wollen, muss auch verlangt werden können, dass sie sich Mühe geben. Das beinhaltet

auch, dass man sich bemüht, sich mit komplexen Inhalten intensiv auseinanderzusetzen. Dabei wird sehr schnell klar – Prof. Karpen hat das an dem Hamburger Beispiel deutlich gemacht –, dass komplexe Sachverhalte weder mit einem Ja noch mit einem Nein entschieden werden können, sondern dass sie eine intensive Auseinandersetzung und die Abwägung unterschiedlichster, auch nachhaltig wirkender Aspekte erfordern. Ich habe das Gefühl, dass dieser Gesichtspunkt bei manchen Themen zu kurz kommt.

Mir wäre auch sehr daran gelegen, dass alle informellen und formellen Teilnahmeverfahren auf Nachhaltigkeit ausgelegt sind. Das heißt, wir dürfen nicht darauf setzen, dass eine gewisse Mobilisierung immer nur temporär und zu einzelnen Themen erfolgt, sondern wir müssen unsere Bemühungen im Grunde darauf richten, Bürgerinnen und Bürger für eine nachhaltige und dauerhafte Beteiligung und für ein Engagement zum Beispiel in demokratischen politischen Parteien zu motivieren. Sie sollen nicht nur temporär da, wo sie etwas stört oder wo sie sich über etwas ärgern, beteiligt werden, sondern sie sollen dazu animiert werden, sich so, wie das viele Tausend Menschen in unserem Land in den Kommunalparlamenten machen, dauerhaft zu engagieren und sich bereit zu erklären, sich intensiv und zeitlich aufwendig mit komplexen Sachverhalten zu beschäftigen.

Ich plädiere immer für eine Ergänzung und vor allen Dingen für eine Stärkung der repräsentativen Demokratie. Wir dürfen denen, die sich dauerhaft und nachhaltig engagieren, nicht die Freude daran verderben, indem wir ihnen sozusagen die Grundlagen ihres demokratisch legitimierten Mandats entziehen.

Frau Staatssekretärin Kraege: Es würde mich reizen, zu vielen Punkten, die Michael Kissel angesprochen hat, etwas zu sagen. Dass es zu einer Verhinderungsabstimmung kommen kann, trifft sicherlich bei ganz konkreten Projekten zu, die oftmals kommunal oder regional geprägt sind.

Ich möchte aber einmal den Blick etwas weiten. Wir können sicherlich nicht alles 1 : 1 übernehmen, was wir in Bayern vorfinden. Aber da hat es zwei Abstimmungen gegeben, eine über das Nichtraucherschutzgesetz und eine über die Studiengebühren. Man kann sagen, das war eine Situation – vom dortigen Ministerpräsidenten wurde das vielleicht ganz bewusst eingesetzt –, in der den Vertretern der repräsentativen Demokratie entweder der Mut gefehlt hat, oder sie haben gesagt: Das sind entscheidende Fragen; wir wollen, dass die Bürgerinnen und Bürger mitbestimmen.

Ich finde, das sind Gestaltungsabstimmungen im besten Sinne. Man fragt: Wie soll unser Nichtraucherschutzgesetz aussehen? Soll es strikt sein? Wie wollen wir es mit den Studiengebühren an unseren Hochschulen halten? – Die Bürgerinnen und Bürger haben sich entschieden. Ich finde, das ist eine andere Kategorie. Ich sehe das nicht ganz so eindimensional.

Frau Sachverständige Kerst: Es ist sehr schade, dass die Jugendlichen gerade gegangen sind. Ich wollte nämlich gerade ein Plädoyer zugunsten der Jugendlichen halten.

(Heiterkeit im Saal)

Dann weisen wir noch einmal ganz besonders darauf hin, dass sie sich das später im Livestream anschauen können.

Ich habe zwei Punkte. Der eine Punkt bezieht sich auf die Teilnahme. In einer Anhörung wurde gesagt, dass es in der Tat die Babyboomer-Generation ist, die die Rahmenbedingungen für die Gesellschaft setzt. Aufgrund der großen Masse derjenigen, die dieser Generation angehören, stellt sich im Hinblick auf die Partizipation die Frage: Wer nimmt denn an diesen Verfahren teil?

Von daher ist mein Hinweis: Wir sollten schauen, wie Partizipation generationenübergreifend erfolgen kann. Vielleicht sollte man die Listen nicht nur im Aldi, sondern auch in Diskotheken auslegen. Ich hätte, wenn es nicht an Facebook verkauft worden wäre, beinahe noch einen draufgesetzt und gesagt, man solle auch über WhatsApp abstimmen lassen.

(Heiterkeit im Saal)

22. Sitzung der Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“ am 21.02.2014
– Öffentliche Sitzung –

Der zweite Punkt bezieht sich auf die Unterschriften; das interessiert mich in der Tat. Herr Dr. Efler hat in der letzten Anhörung gesagt, es müsse bei Petitionen sichergestellt sein, dass derjenige, der im Internet unterschreibt, auch die betreffende Person sei. Wir haben anscheinend auch offline ein Problem. Mein Hinweis ist hier: Wenn man das in Zukunft alles elektronisch macht – Personalausweis und Identifikation – und es mit einem entsprechenden Verfahren kombiniert, sodass man bei Onlinepetitionen mitmachen kann, ist auch das sichergestellt.

Das habe ich vorhin leider verpasst: Auf der ersten Seite ist ein Hinweis auf den Blog. Es wäre gut, wenn wir auch die URL-Adresse angeben würden.

Die Enquete-Kommission beschließt einstimmig, dass die Vorlagen EK 16/2-260/261 Bestandteil des Abschlussberichts werden.

Einer Bitte der Sachverständigen Frau Valentina Kerst entsprechend soll im Abschlussbericht bei Hinweisen auf die Übertragung von Anhörungen via Live-Stream die URL-Adresse (www.enquete-rlp.de) mit aufgeführt werden.

ELEKTRONISCHE FASSUNG

Punkt 3 der Tagesordnung:

Verschiedenes

Frau Vors. Abg. Schellhammer informiert darüber, dass die vom 11. bis 13. Juni 2014 ursprünglich geplante Informationsfahrt in die Wachau nicht stattfindet.

Frau Vors. Abg. Schellhammer: Wir hatten uns darüber ausgetauscht, inwieweit eine elektronische Versendung der Vorlagen möglich ist. Inzwischen erhalten die Abgeordneten täglich eine Mail. Ich denke, das ist für die Abgeordneten eine deutliche Verbesserung. Für die Sachverständigen besteht die Möglichkeit, die Unterlagen über den Weblog digital zu bekommen. Damit hat sich auch der Vortrag, den wir uns zu dem Thema „Parlamentsdokumentation“ anhören wollten, erledigt.

Ein ganz wichtiger Punkt: Frau Eschenauer wird die Begleitung der Enquete-Kommission abgeben und künftig eine andere Tätigkeit innerhalb der Landtagsverwaltung aufnehmen. Als Vorsitzende der Enquete-Kommission möchte ich sie im Namen der Mitglieder der Enquete-Kommission verabschieden und unseren Dank für die geleistete Arbeit und die Unterstützung überbringen. Persönlich möchte ich hinzufügen: Ich bin als Parlamentsneuling zu einer Ausschussvorsitzenden gewählt worden und habe bei ihr immer eine sehr gute Unterstützung gefunden. Dafür herzlichen Dank!

(Beifall im Saal)

Die Sitzung ist geschlossen. Ich wünsche Ihnen allen ein schönes Wochenende.

gez.: Samulowitz