

## U n t e r r i c h t u n g

durch den Präsidenten des Landtags

### Einsetzung einer Enquete-Kommission „Aktive Bürgerbeteiligung für eine starke Demokratie“

#### A.

Der Landtag hat in seiner 10. Sitzung am 15. September 2011 auf Antrag der Fraktionen der SPD, CDU und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 16/331 – beschlossen:

- I. Zur Untersuchung der verschiedenen Möglichkeiten der aktiven Bürgerbeteiligung in Rheinland-Pfalz wird gemäß § 90 der Vorläufigen Geschäftsordnung des Landtags eine Enquete-Kommission eingesetzt.

Die Enquete-Kommission besteht aus elf Mitgliedern und sechs ständigen Ersatzmitgliedern, die dem Landtag angehören, so wie sechs weiteren Mitgliedern.

- II. In Rheinland-Pfalz hat es bereits in den vergangenen Jahren Schritte hin zu stärkerer und einfacherer Bürgerbeteiligung gegeben. Die Bürgerinnen und Bürger bringen sich in vielfältiger Hinsicht in das gesellschaftliche Leben ein. Die bundesweit geführte Debatte über eine Entkopplung von Planungsvorhaben vom Willen der Bürgerinnen und Bürger und die fehlende Nutzung von existierenden Mitwirkungsinstrumenten muss jedoch auch in Rheinland-Pfalz eingehend untersucht und diskutiert werden. Aber nicht nur das Planungsrecht, sondern auch bestehende demokratische Rechte und weitere Instrumente der Bürgerbeteiligung, insbesondere direktdemokratische Elemente müssen auf ihre Implementierungsmöglichkeiten hin überprüft werden, denn der Wunsch nach mehr Mitbestimmung wird auch aus der rheinland-pfälzischen Bevölkerung heraus artikuliert. Wir wollen die Möglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger erweitern, sich an Entscheidungsprozessen zu beteiligen.

- III. Ziel der Enquete-Kommission soll es sein, bereits frühzeitig eine hohe Identifikation mit konkreten Projekten und politischen Prozessen zu schaffen sowie Hürden und Schranken für eine Beteiligung abzubauen. Aufgabe der Enquete-Kommission ist es, entlang der im Folgenden genannten Punkte eine umfassende Bestandsaufnahme der bestehenden Möglichkeiten zur Beteiligung auf den unterschiedlichen staatlichen Ebenen vorzunehmen und konkrete Vorschläge zu erarbeiten, die zu einer stärkeren Beteiligung der Bevölkerung führen sollen. Neue Formen und Verfahren zu mehr Beteiligung müssen sich an dem Anspruch messen lassen, inwieweit sie Teilhabe und Transparenz bei Entscheidungsprozessen als grundlegende Voraussetzungen dafür schaffen, Vertrauen in die parlamentarische Demokratie zu stärken. Nach einem modernen Demokratieverständnis müssen repräsentative, direkte und kooperative Demokratie aufeinander abgestimmt werden, um eine bessere Akzeptanz von Entscheidungsfindungsprozessen zu erreichen.

Die Enquete-Kommission soll insbesondere folgende Punkte untersuchen:

1. Rahmenbedingungen: Die Möglichkeiten der weiteren Öffnung von Teilnehmungsangeboten für alle Bürgerinnen und Bürger sowie der Stärkung dieser Teilnehmungsverfahren werden zu prüfen sein. Die Möglichkeiten, frühzeitig eine hohe Identifikation mit Prozessen und Projekten zu schaffen, damit Menschen sich beteiligen und verantwortlich fühlen, sollen überprüft werden. Eine Weiterentwicklung von Teilnehmungsangeboten muss einhergehen mit einer Prüfung der Möglichkeiten, bereits im Kindesalter anhand pädagogischer Konzepte den Umgang mit Beteiligung und Verantwortung zu erlernen und somit wachsen zu lassen. Entsprechende Erkenntnisse aus der Enquete-Kommission 14/3 „Jugend und Politik“ sollen in diese Prüfung mit einbezogen und weiterentwickelt werden.
2. Teilnehmungsansätze und -gerechtigkeit: Die Meinung der Bevölkerung muss sich bei den verschiedenen Teilnehmungsmodellen repräsentativ widerspiegeln. Deshalb ist zu untersuchen, wie auch bildungsfernere Bevölkerungsgruppen besser erreicht werden können. Die Frage der Repräsentativität von direkter Demokratie muss dabei auch im Vergleich zur repräsentativen Demokratie beleuchtet werden. Zudem ist der Zusammenhang zwischen sozialer Herkunft und dem Grad der Beteiligung zu untersuchen. Mögliche Erweiterungen der Teilnehmungsangeboten von Menschen ohne deutsche Staatsbürgerschaft – wie beispielsweise bei Wahlen – müssen überprüft werden. Die Frage nach mehr Akzeptanz von politischen Prozessen und deren Repräsentativität gilt es im Kontext der bestehenden Wahlaltersgrenze zu diskutieren. Darüber hinaus

stellt sich die Frage, inwieweit eine allgemein verständliche Sprache zur besseren Vermittlung von Politik dienen kann und somit mehr Menschen erreicht werden können. Demokratische Teilhabe muss sich dabei Fragen der Barrierefreiheit und des demografischen Wandels stellen. Insgesamt muss der Abbau von Beteiligungshemmnissen ein wesentliches Ziel bei der Erweiterung demokratischer Mitbestimmung sein. Die gleichberechtigte Teilhabe von Frauen und Männern in Partizipationsprozessen ist darüber hinaus zu berücksichtigen. Dabei gilt es, im Hinblick auf die Repräsentativität unseres Wahlsystems die Frage nach einer Stärkung der Frauen im Wahlverfahren – Stichwort Parité-Gesetz – zu prüfen.

3. Rechtliche Rahmenbedingungen: Welche konkreten Schritte zur kurz- und mittelfristigen Verbesserung der Rahmenbedingungen für direkte Demokratie in Rheinland-Pfalz erforderlich sind, gilt es zu untersuchen. Es muss geprüft werden, an welcher Stelle bei den in Rheinland-Pfalz geltenden Regelungen für Volksbegehren und Volksentscheide sowie der Bürgerbeteiligungsrechte auf kommunaler Ebene konkreter Veränderungsbedarf besteht und wie diese Veränderungen gesetzlich umgesetzt werden können. Hierfür ist auch zu prüfen, wann sinnvollerweise eine entsprechende Bürgerbeteiligung einsetzt und ob parallel zu der Beteiligung entsprechende Genehmigungsverfahren weiterlaufen sollten.
4. Informationsgrundlage und Aktivierung: Die Bürgerinnen und Bürger brauchen beim zu entscheidenden Projekt genügend Informationen, um eine ausreichende Entscheidungsgrundlage zu haben. Bestehende Regelungen im Informationsfreiheitsgesetz und deren praktische Anwendung gilt es hierbei zu prüfen. Hierzu können auch neue Formen digitaler Informationsweitergabe – Stichwort Open Data – dazu dienen, die Entscheidungsfindung zu ermöglichen, damit sie einen Anreiz haben, sich frühzeitig an dem Prozess zu beteiligen. Im Bereich neuer kommunikativer Formen von Bürgerbeteiligung ist darüber hinaus zu untersuchen, inwieweit neue Formen der Bürgerbeteiligung die politische Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger erleichtern. Entscheidende Fragen sind, welche Methoden und Instrumente der Bürgerbeteiligung in Diskurs- und Verhandlungsverfahren künftig am besten für Rheinland-Pfalz in welcher Form zu nutzen sind und wie die Leistungsanforderungen, die an solche Verfahren gestellt werden, zu formulieren sind.
5. Online-Beteiligung: Für den Bereich der Einbindung des Internets gilt es der Frage nachzugehen, wie digitale Beteiligungsformen sinnvoll unterstützt und ausgebaut werden können. Bestehende E-Government- und E-Democracy-Konzepte sowie deren Vor- und Nachteile sollen diskutiert werden. Neben der technischen Machbarkeit soll untersucht werden, welche Verfahren und Instrumente der Bürgerbeteiligung sich zur Unterstützung durch das Internet eignen, um auf effizienterem Wege zu nutzbaren Ergebnissen zu kommen. Die bislang vorliegenden Erfahrungen mit Bürgerbeteiligungsverfahren, die über das Internet unterstützt worden sind, zeigen, dass es sich lohnen kann, diesen Weg weiterzuerfolgen. An die Ergebnisse der Enquete-Kommission 15/3 „Verantwortung in der medialen Welt“ soll bei der Untersuchung angeknüpft werden.
6. Beratung und Begleitung: Es ist zu prüfen, inwieweit und in welcher Form die zuständigen Stellen Hilfestellung leisten können, um die Mitwirkung der Bürger zu erleichtern. Darüber hinaus sollen die Möglichkeiten untersucht werden, eine neutrale Moderation von Beteiligungs- und Genehmigungsverfahren zu schaffen. Insbesondere gilt es zu diskutieren, inwieweit die Einrichtung einer neutralen Moderation des Beteiligungsprozesses Genehmigungsbehörden künftig in die Lage versetzen würde, in künftigen Verfahren nunmehr als einer von verschiedenen Verfahrensbeteiligten aufzutreten. Um eine möglichst hohe Identifikation mit den Planungsvorhaben zu erreichen, ist auch eine fachliche Begleitung von Beteiligungsverfahren unter Hinzuziehung von Methoden der Erwachsenenbildung zu untersuchen. Bei allen Maßnahmen und Beteiligungskonzepten gilt es, die finanziellen Auswirkungen im Blick zu behalten. Insbesondere sind die Auswirkungen auf eine erweiterte Bürgerbeteiligung auf der kommunalen Ebene, auf Bürgerhaushalte und Planfeststellungsverfahren zu untersuchen. Die Beteiligungsrechte der Bürger und die Interessen der Vorhabenträger sind weitestgehend in Einklang zu bringen. Die Vermeidung von Interessenkollisionen soll durch eine Begleitung erreicht werden.
7. Kommunale Ebene: Neben den entsprechenden Anknüpfungspunkten bei den Verfahrensfragen für Volksbegehren und Volksentscheide auf Landesebene gilt es auch, eine Öffnung der Bauleitplanung für Bürgerbegehren auf kommunaler Ebene, Unterstützungsformen von Bürgerbegehren sowie eine Zulässigkeitsprüfung bei Bürgerbegehren unter Einbindung der Rechtsaufsicht zu untersuchen. Durch die kommunikativen Formen der Bürgerbeteiligung wird eine frühzeitige Einbindung von Bürgerinteressen gewährleistet und dadurch eine größere Akzeptanz in der Bevölkerung für solche Projekte ermöglicht. Die Betrachtung kooperativer Beteiligungsformen kann neben raumplanerischen Großprojekten auch im Hinblick auf die Umsetzung der Energiewende sowie der Kommunal- und Verwaltungsreform erfolgen. Hieraus resultierende Anforderungen an die rheinland-pfälzische Gemeindeordnung sind auf ihre Umsetzbarkeit im Rahmen von eventuellen Novellierungen zu untersuchen.
8. Bürgerhaushalte: Im Bereich des Haushaltsaufstellungsverfahrens wenden einige Kommunen in Rheinland-Pfalz bereits verschiedene Modelle des Konzepts „Bürgerhaushalte“ an. Konsolidierungsmaßnahmen und neue politische Schwerpunktsetzungen können somit größere Akzeptanz erlangen. Diese Modelle sollen von der Enquete-Kommission untersucht werden. Das Konzept des Offenen Haushalts, das der Bevölkerung die Relationen der verwendeten Mittel im Haushalt verdeutlicht und somit eine Diskussion zwischen Politik und Bevölkerung erleichtert, ist auf seine Umsetzbarkeit für Rheinland-Pfalz zu prüfen. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass die Entscheidungsspielräume der Kommunalen Räte erhalten bleiben.
9. Planfeststellungsverfahren: Bei Planfeststellungsverfahren muss überprüft werden, inwieweit der Prozess nachvollziehbarer gestaltet werden kann, durch entsprechende Verwaltungsvorschriften an die Mittelbehörden oder die Einschaltung einer Freiwilligkeitsphase durch die Kommunen im Vorfeld und begleitend. Es gilt darüber hinaus zu untersuchen, ob und wenn ja, wie zügige Verfahren mit Beteiligung kostengünstiger ausgestaltet werden können als die derzeitigen Verfahrenswege.

Für Genehmigungsverfahren könnte ein Fahrplan entwickelt werden, wie hier Beteiligungsinstrumente verknüpft werden können. Eine Sicherung der Entscheidungszügigkeit ist allerdings geboten, da gerade auch im Bestandsschutz ein wichtiger Unterschied zwischen den Verfahren in Deutschland und denen in anderen Staaten liegt.

- IV. Transparente Enquete: Die Enquete-Kommission soll bei den soeben beschriebenen Möglichkeiten der Einbindung mit gutem Beispiel vorangehen und die Möglichkeit schaffen, dass die Menschen „on- und offline“ mitdiskutieren können. Anregungen aus der Öffentlichkeit sollen auch über das Internet in geeigneter Weise in die Arbeit der Enquete-Kommission Bürgerbeteiligung einfließen. Interessierte Menschen sollen sich mit eigenen Beiträgen auf elektronischem Weg unmittelbar in die Arbeit der Kommission einbringen. Ein entsprechender Internetauftritt seitens des Landtags ist vorzubereiten.
- V. Die Kommission wird gebeten, dem Landtag nach Abschluss ihrer Arbeit über die Ergebnisse zu berichten, diese zu bewerten und konkrete Verbesserungsvorschläge für Bundes- und Landesgesetzgebung sowie die Gesellschaft darzustellen. Sie kann zu einzelnen Fragen Zwischenberichte erstatten. Die neu geschaffenen Instrumente der Bürgerbeteiligung sind regelmäßig zu überprüfen und eine Evaluierung (Aufwand und Ertrag) durchzuführen.

#### B.

Die Enquete-Kommission setzt sich wie folgt zusammen:

- I. Von den Fraktionen benannte Mitglieder, die dem Landtag angehören:

- a) Für die Fraktion der SPD:

Abg. Ulla Brede-Hoffmann  
Abg. Martin Haller  
Abg. Dr. Tanja Machalet  
Abg. Monika Fink  
Abg. Fredi Winter

Ständige Ersatzmitglieder:

Abg. Benedikt Oster  
Abg. Anke Simon

- b) Für die Fraktion der CDU:

Abg. Matthias Lammert  
Abg. Marcus Klein  
Abg. Ellen Demuth  
Abg. Marlies Kohnle-Gros

Ständige Ersatzmitglieder:

Abg. Wolfgang Reichel  
Abg. Horst Gies

- c) Für die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:

Abg. Pia Schellhammer  
Abg. Anne Spiegel

Ständiges Ersatzmitglied:

Abg. Katharina Raue

- II. Benannte Sachverständige:

Frau Valentina Kerst  
Herr Michael Kissel  
Herr Univ.-Prof. Dr. Jan Ziekow  
Herr Univ.-Prof. Dr. Wolfgang H. Lorig  
Herr Univ.-Prof. Dr. Ulrich Karpen  
Frau Univ.-Prof. Dr. Caja Thimm

- III. In ihrer konstituierenden Sitzung am 4. November 2011 hat die Enquete-Kommission die Abgeordnete Pia Schellhammer zur Vorsitzenden und die Abgeordnete Marlies Kohnle-Gros zur stellvertretenden Vorsitzenden gewählt.

Joachim Mertes  
Präsident des Landtags