Landtag Rheinland-Pfalz
16. Wahlperiode

Vorlage EK 16/2 – 258
13. Februar 2014

An die
Mitglieder und
ständigen Ersatzmitglieder der
Enquete-Kommission 16/2 „Bürgerbeteiligung“

Beratungen, Ergebnisse und Empfehlungen zur Verbesserung der Partizipationschancen

Beteiligungsverfahren auf Landesebene I: Informelle Beteiligungsverfahren

Anhörung

Anliegend erhalten Sie den von der Enquete-Kommission seitens des Wissenschaftlichen Dienstes erbetenen und mit der Vorsitzenden abgestimmten Bericht zu der Anhörung zum Thema „Beteiligungsverfahren auf Landesebene I: Informelle Beteiligungsverfahren“.

Wissenschaftlicher Dienst

Auswertung der Anhörung zum Thema „Beteiligungsverfahren auf Landesebene I: Informelle Beteiligungsverfahren“[1]

Die Enquete-Kommission hat in ihrer 19. Sitzung am 13. September 2013 ein Anhörverfahren zum Thema "Beteiligungsverfahren auf Landesebene I: Informelle Beteiligungsverfahren" durchgeführt.

Folgende Leitfragen wurden in der Sitzung behandelt:

1. Welche informellen Beteiligungsverfahren sind Ihnen bekannt und wie bewerten Sie diese?
2. Welche – positiven oder negativen – Erfahrungen mit informellen Beteiligungsverfahren auf kommunaler Ebene sind Ihnen bekannt/haben Sie selbst gemacht?
3. Welche Instrumente und Methoden (Modelle) sind so erfolgversprechend, dass sie mit Blick auf die berechtigte Forderung nach Ergebnisoffenheit, frühzeitiger Beteiligung und echten Einflusschancen empfohlen werden können?
4. Welche Chancen ergeben sich durch neue Formen der Beteiligung, insbesondere für die Haushalte der Kommunen, für die wirksamere Steuerung von Projekten und für die Verbesserung der Legitimation von kommunalen Vorhaben?
5. Welche Herausforderungen müssen bewältigt werden, damit informelle Verfahren gelingen?
6. Welche Aspekte sind zu berücksichtigen, damit die Kosten informeller Bürgerbeteiligungen in einem vertretbaren Verhältnis zu dem zu erwartenden Nutzen für die Bevölkerung stehen?

Die Sitzung wurde per Live-Stream auf der Internetseite des Landtags übertragen und die Aufzeichnung im Blog der Enquete veröffentlicht.

[1] dazu: Vorlagen EK 16/2-222/223/239/240. Die Sachverständigen Prof. Dr. Thomas Lenk, Prof. Dr. Ulrich Sarcinelli, Dr. Christopher Gohl und Frau Christina Tillmann waren an der Teilnahme leider verhindert. Der Sachverständige Gohl hat eine schriftliche Stellungnahme abgegeben.

Herr Dr. Volker Mittendorf
Fachbereich Politikwissenschaft
Bergische Universität Wuppertal[2]

Zu Frage 1 führte der Sachverständige aus, dass es im Wesentlichen solche Verfahren gebe, bei denen zufällig ausgewählte Bürgerinnen und Bürger eingeladen seien, sich zu beteiligen (sog. aleatorischen Verfahren) und solche, bei denen Betroffene beteiligt würden. Gemeinsam sei bei den Verfahren der regelmäßige Dialog und der persönliche Kontakt.

Die Verfahren mit Zufallsauswahl sollten eine allzu große Machtakkumulation bei wenigen Personen verhindern. In Deutschland gebe es sie seit den 70er-Jahren, auf der Landesebene seit den 90er-Jahren. Dazu gehörten Planungszellen zum Verbraucherschutz in Bayern, zum Miteinander der Generationen (2004) und zur Reform der Kommunalverfassung (2008) in Rheinland-Pfalz sowie der sog. „Bürgerkompass" in Sachsen. Die Betroffenen- oder Stakeholder-Beteiligung werde gewählt, um in Konflikten mögliche Lösungspotenziale mit den Betroffenen zu erarbeiten. Das bekannteste Verfahren sei das Mediationsverfahren zum Ausbau des Frankfurter Flughafens von 1998 bis 2002. Aufgrund der Erfahrungen aus den 80er-Jahren beim Bau der Startbahn West habe die damalige Landesregierung versucht, die Bürgerinitiativen frühzeitig einzuladen und einzubinden.

Zu Frage 2 führte der Sachverständige aus, dass durch die Zufallsauswahl Leute hinzugezogen und beteiligt werden könnten, die sich schon von der Politik verabschiedet hätten. Nachteilhaft sei, dass nicht jeder oder jede mit besonderem Interesse mitmachen könne. Vorteilhaft sei, dass sich keine Verzerrung, sondern Repräsentativität einstelle.

Bei der Planungszelle würden die Beteiligten zu Gruppen von je 25 Personen zusammengefasst. Diese würden so informiert, sodass eine möglichst breite und möglichst unbeeinflusste Meinungsbildung stattfinden könne. Moderatoren versuchten, eine Meinungsführerschaft innerhalb der Gruppen möglichst zu unterbinden. Am Ende dieses Verfahrens, erstellten die Beteiligten ein sogenanntes „Gutachten" – jeweils eines für eine 25er-Gruppe – mit einer Rangliste von Forderungen und Empfehlungen. Die Ergebnisse der 25er-Gruppen wiesen eine sehr große Homogenität auf, wenn man die Ergebnisse miteinander vergleiche und verfügten über eine Legitimationswirkung.

Beim „Bürgerkompass" seien an einem Tag 200 Personen zusammengerufen worden, um wichtige Empfehlungen zu erarbeiten, allerdings seien hier die Informationen vorab und nur in einem relativ geringen Umfang gegeben worden. Die Beteiligten seien nicht unbedingt zu Ergebnissen gekommen, die wiederholbar seien.

Bei Stakeholder-Beteiligungsverfahren würden in der Regel Verbände und Bürgerinitiativen angeschrieben, die dann jeweils eine Vertretung entsendeten. Bei den Mediationsverfahren zum Frankfurter Flughafen hätten die Ergebnisse nicht die versprochene Legitimationswirkung entfaltet. Dass die Proteste gegen den Bau der Landebahn Nord nicht in gleichem Umfang stattgefunden hätten wie bei der Startbahn West zeige aber eine gewisse Akzeptanzwirkung. Die Verfahren zeigten Kompromissmöglichkeiten auf.

---

[2] Vorlage EK 16/2-240 und Protokoll der Sitzung vom 13. September 2013, S. 3-7.

Zu Frage 3 führte der Sachverständige aus, dass die Verfahren mit Zufallsauswahl stärker bei landesweiten Beteiligungen eingesetzt werden könnten, insbesondere wenn es darum gehe, Gesetzesvorhaben vorzubereiten. Es sei wichtig, die Bürgerinnen und Bürger zufällig auszuwählen, sie umfassend und heterogen zu informieren, damit sie ihre Meinung möglichst unbeeinflusst durch Experten und Moderation und durch andere Teilnehmerinnen und Teilnehmer am Verfahren bilden könnten. Die Betroffenenbeteiligung sei bei akuten Konflikten empfehlenswert, um zu schauen, welche Möglichkeiten es gebe, den Konflikt zu befrieden, wenn die strukturellen Mehrheiten im Parlament allein offensichtlich nicht mehr ausreichten, um das zu schaffen.

Zu Frage 4 führte der Sachverständige aus, dass durch die Verfahren nicht bloß Akzeptanz geschaffen werde, sondern eine Legitimationswirkung entstehe. Die Wirkung folge aus dem Prozess des Dialogs bzw. daraus, dass Ergebnisse und Zustandekommen transparent gemacht, im Parlament berücksichtigt und in der Öffentlichkeit diskutiert werden könnten. Ausgangsoffene Verfahren eröffneten zudem die Möglichkeit, im Prozess der Planung und der Vorbereitung zu adaptieren, welche wichtigen Punkte zur Verbesserung des gesamten Projekts – sei es ein Bauprojekt oder ein Gesetzesvorhaben – beitragen könnten. Bürgerbeteiligung habe sowohl Steuerungs- als auch Haushaltseffekte. Zur Vorbereitung der Olympiade 2012 in London habe der Prozess der Bürgerbeteiligung sowohl Stakeholder- als auch aleatorische Elemente enthalten. Die Baukosten hätten so im Rahmen gehalten werden können und das Frühwarnsystem eine hohe Akzeptanz und Legitimationswirkung erzielt.

Zu Frage 5 führte der Sachverständige aus, dass sowohl die Einbindung der politischen Öffentlichkeit als auch des parlamentarischen Politikprozesses besonders wichtig sei. Die Bürgerbeteiligungsverfahren sollten nicht verbindlich werden. Es müsse aber eine Rechenschaftspflicht geben, welche Empfehlungen übernommen würden und welche nicht. Das sei so auch in den beiden rheinland-pfälzischen Planungszellenverfahren erfolgt. Die Einbeziehung der politischen Öffentlichkeit habe sich seit der Existenz sozialer Netzwerke verändert. Man erreiche sehr viele Menschen sehr viel früher, andererseits sei die Öffentlichkeit sehr viel stärker segmentiert.

Zu Frage 6 führte der Sachverständige aus, dass über Verhältnis von Kosten und Nutzen keine belastbaren Zahlen vorlägen. Bürgerbeteiligungsverfahren seien kostenintensiv. Durchsetzungskosten könnten zwar gesenkt, aber der Nutzen – eine verstärkte Legitimationswirkung – sei eher ideell.

In der anschließenden Fragerunde ging der Sachverständige auf verschiedene Fragen ein.

Zu der Frage, wie man eine Betroffenenbeteiligung gestalte, führte der Sachverständige aus, dass Personen im Einwohnermelderegister per Zufallsverfahren ausgewählt würden. Sie hätten relativ gute Erfahrungen mit mehreren 25er-Gruppen gemacht. Inklusive inhaltlicher Vorbereitung und anschließender Ergebnissicherung dauere ein solches Verfahren in der Regel ein halbes bis ein Dreivierteljahr. Eine Meinungsführerschaft unter den Teilnehmenden könne ein Problem darstellen, könne aber durch Teilung der Gruppen gelöst werden. Die Verwaltung spiele eine sehr große Rolle. Die Bereitschaft, aus der Bürgerschaft andere Kalküle als die technische Realität aufzunehmen, sei oftmals nicht in ausreichendem Maße gegeben. Er sehe jedoch keine großen Bestrebungen – auch an den Verwaltungsfachhochschulen nicht –, hierzu vermehrt Schulungen anzubieten.

Zu der Frage, wie das Parlament eingebunden werden könne, führte der Sachverständige aus, dass das Parlament über den Zeitrahmen und auch über die Ergebnisse, die geliefert würden, frühzeitig informiert werden solle. Die einzelnen Ergebnisse sollten sozusagen in einem Nachverfahren behandelt werden. Bei einem Verfahren, das ein oder eineinhalb Jahre dauere, solle ein Jahr später eine Art Berichterstattung erfolgen, mit der auch für die Öffentlichkeit transparent gemacht werde, welche Ergebnisse berücksichtigt worden seien. Besonders wichtig sei es, darauf zu achten, dass es ein Berichtswesen und eine entsprechende Selbstverpflichtung des Parlaments gebe, nach einem Jahr noch einmal darüber zu debattieren.

Zur Kritik an der fehlenden (rechtlichen) Legitimation der informellen Verfahren führte der Sachverständige aus, dass ihr Zweck und ihr wesentliches Element sei, in der repräsentativen Demokratie Veränderungen so vorzunehmen, dass in der politischen Öffentlichkeit eine Veränderung stattfinde. Sie sollten dafür sorgen, dass zwischen den Wahlen in den einzelnen Sachfragen die Distanz zwischen Bürger und Politik reduziert werde. Natürlich gebe es, auch bei einer Entscheidung gegen Widerstände irgendwann eine Akzeptanz der Entscheidung. Die Legitimation sei aber sehr viel höher, wenn man sich damit auseinandersetze, bevor die Fakten geschaffen worden seien. Es gebe zwar Spannungsverhältnisse zwischen formellen Verfahren und informellen Dialogen. Es gebe auch das Risiko, dass die Mehrheit im Parlament hinterher nicht mit dem zufrieden ist, was aus diesem Ergebnis werde. Er vermute aber, dass es bei frühzeitig angesetzten oder bei aleatorischen Verfahren nicht so sein werde. Als Beispiel nannte er die Senkung der Verfahrenshürden für Bürgerbegehren in Rheinland-Pfalz. Die Änderung sei ein Ergebnis des Bürgerbeteiligungsverfahrens zur Reform der Kommunalverfassung gewesen. Die in einer frühen Phase durchgeführten aleatorischen Verfahren seien die sinnvollere Vorgehensweise, während die Verfahren, die sehr viel stärker an den Betroffenen orientiert sind, deutlich größere Probleme hätten. Der Stein des Weisen seien aleatorische Verfahren natürlich auch nicht, aber sie hätten eine weit reichende Öffentlichkeitswirkung und wirkten oftmals stark befriedend.

Auf die Frage, wie man bei den von großen Infrastrukturprojekten mittelbar Betroffenen - die zwar räumlich und zeitlich noch weit entfernt seien, um deren Belange es aber auch gehe - ein Bewusstsein dafür schaffe, dass sie beteiligt sein könnten und dass sie sich dafür interessieren müssten, führte der Sachverständige aus, dass man auch hier aleatorische Verfahren ins Spiel bringen könne. Die Kombination von mehreren Beteiligungsangeboten erscheine hier durchaus sinnvoll. Wichtig sei allerdings die Festschreibung der Qualitätskriterien, wer eingeladen werden müsse und wer nicht, damit der Dialog noch moderierbar bleibe.

Dr. Christopher Gohl,
Koordinator Public Dialogue,
Weltethos-Institut an der Universität Tübingen[3]

In seiner schriftlichen Stellungnahme führte der Sachverständige unter anderem zu seiner Person aus, dass er früher im Auftrag der hessischen Landesregierung Projektleiter des Dialogforums Flughafen Frankfurt (2005-2008) gewesen sei.

[3] Vorlage EK 16/2-239.

Zu Frage 1 führte der Sachverständige aus, dass es grundsätzlich möglich sei, informelle Beteiligungsverfahren auf jeder politischen Ebene und zu jedem Zeitpunkt des politischen Prozesses einzusetzen, auch wenn auf der Landesebene bestimmte Themensetzungen zu erwarten seien. Drei informelle Verfahren und Zwecke könnten unterschieden werden:

(1.) Verständigung, im Sinne eines offenen Austausches bei dem die Beteiligten - typischerweise Betroffene - miteinander, nicht übereinander sprechen und dabei ihr Verständnis für einander und ein geteiltes oder konfliktives Anliegen in der Sache erhöhen. Typische Beispiele seien Runde Tische, Stakeholder-Dialoge, Konsultationen oder niedrig-schwellige Workshops.

(2.) Beratung, im Sinne einer Entscheidungsvorbereitung, bei der Beteiligte - typischerweise eher zufällig ausgewählte Akteure nach deliberativen Kriterien eine möglichst ausgewogene oder vernünftige Orientierung erarbeiteten. Typische Beispiele seien Planungszelle, Expertenpanel, Joint Fact Finding Methoden, Bürgergipfel, Bürgerkonsultationen, Future Search Verfahren, Fokusgruppen oder Konsensus-konferenzen.

(3.) Veränderung, im Sinne eines kollaborativen Problem- und Konfliktbearbeitungs-prozesses, bei dem Betroffene als Beteiligte eine möglichst ausgewogene oder vernünftige Lösung eines Problems oder Konflikts erarbeiteten mit dem Ziel, diese gemeinsam auch umzusetzen. Typische Beispiele seien Aktionsbündnisse, politische Mediationen oder Agenda21-Prozesse.

Zur Frage 3 führte der Sachverständige aus, dass Ergebnisoffenheit und echte Einflusschancen seines Erachtens unverzichtbar seien, frühzeitige Beteiligung dagegen nur empfehlenswert und sachdienlich. Für Beteiligung an und für sich sei es eigentlich nie zu spät, allenfalls für bestimmte Beiträge der Beteiligung. Die beste Voraussetzung für den gelingenden Einsatz von Beteiligungsmethoden sei eine klare Benennung eines konkreten Zwecks eines Beteiligungsverfahrens und die Klarstellung des Kontextes des Verfahrens.

Zur Frage 4 führte der Sachverständige aus, dass ihm das spezifische Format eines Bürgerhaushalts nicht bekannt sei. Allerdings sei aus der Schweiz bekannt, dass direktdemokratische Verfahren zu fiskalpolitisch konservativen Ergebnissen führten.

Zur Frage 5 führte der Sachverständige aus, dass zum Gelingen von Beteiligungsverfahren auf Landesebene viele Faktoren zusammen spielten. Dazu gehöre die Bereitschaft des Beteiligers, ergebnisoffen und in einem realistischen Zeitrahmen zu einem klar definierten und kontextuell präzisierten Zweck zu beteiligen. Dazu gehöre auch die kompetente Konzeption und Durchführung von Beteiligungsverfahren durch einen professionellen und erfahrenen Dienstleister sowie die kluge Kopplung informeller und formaler Verfahren.

Zur Frage 6 führte der Sachverständige aus, dass der Mehrwert eines gelingenden Beteiligungsverfahrens die Kosten der Nichtbeteiligung übersteigen dürften, solange gut und professionell beteiligt werde. Die Kosten der Beteiligung könnten quantitativ einfacher kalkuliert werden als die Kosten der Nichtbeteiligung.