

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

Dritter Zwischenbericht und Schlussbericht der Enquete-Kommission 16/2
„Bürgerbeteiligung“

C. Beratungen, Ergebnisse und Empfehlungen zur Verbesserung von
Beteiligungsverfahren (Phase 3)

Anliegend erhalten Sie die Empfehlungen der Abgeordneten Matthias Lammert, Marlies Kohnle-Gros, Ellen Demuth, Marcus Klein der Fraktion der CDU sowie der Sachverständigen Prof. Dr. Ulrich Karpen und Prof. Dr. Wolfgang H. Lorig zur dritten Phase der Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“.

Wissenschaftlicher Dienst

Bürgerbeteiligung ergänzt repräsentative Demokratie

Allgemeine Bemerkungen

Übergeordnete Empfehlungen

1. Die dritte Phase der Enquete, in welcher verschiedene Beteiligungsverfahren erörtert wurden, entscheidet über den Erfolg unserer Bemühungen, durch partizipative Ergänzungen der repräsentativen Demokratie deren Legitimationsgrundlagen zu erweitern und deren Funktionsfähigkeit zu optimieren. Bürgerbeteiligung ist in diesem Zusammenhang bei zukunftsweisenden Entscheidungen, etwa zur Energieversorgung oder zu den Verkehrswegen, auszubauen.
2. Immer wieder ist zu betonen: Unsere Anstrengungen sind darauf gerichtet, durch Partizipation die Entscheidungsfähigkeit der gewählten repräsentativen Gremien zu verbessern, nicht aber zu ersetzen. Denn die Diskussion in der ersten Phase der Enquete hat u.a. verdeutlicht, dass gute Bürgerbeteiligung ein Leitbild ist, das immer wieder gegen einseitige Interessenorientierung und Egoismus durchgesetzt werden muss.
3. Nachhaltige Partizipation und gemeinwohlorientierte Bürgerbeteiligung tragen dazu bei, die vorhandenen demokratisch-repräsentativen Verfahren und Strukturen zu verbessern und das Wissen der Repräsentanten und der Bürgerschaft selbst zu erweitern.

Gleichzeitig bietet Bürgerbeteiligung den Bürgerinnen und Bürgern vielfältige Gelegenheiten, an der Lösung von gesellschaftlichen und politischen Problemen mitzuwirken.

Enge rechtliche Vorgaben für Bürgerbeteiligung engen sinnvolle Handlungsspielräume ein. Die ständige Suche nach Gelegenheiten zur Mitwirkung führt zu Routine und lässt die Kraft für wirklich wichtige Initiativen erlahmen. Wichtig ist vielmehr ein permanenter politischer Diskurs in der Öffentlichkeit, der verdeutlicht, dass repräsentative Demokratie und Bürgerbeteiligung zwei Seiten derselben Medaille sind.

Mögliche Ansätze und Instrumente für gute Bürgerbeteiligung sind vor allem:

- Frühzeitiges transparentes Online-Info-System
- E-Government und E-Democracy
- Bürgersprechstunden/Mängelmelder/Beschwerdemanagement/Vorschlagswesen
- Einführung von Bürger-Panels auf kommunaler Ebene
- Planungswerkstatt und Planungszelle
- Aktivierende schriftliche Befragungen
- Bürgerforum (Groß), Bürgerdialog(Klein)
- Runder Tisch
- Zukunftskonferenz
- Offener Haushalt, auch Bürgerhaushalt
- Plattform für internetgestützte Beteiligung
- Internetforen
- Multi-Channel-Verfahren für unterschiedliche Formen der dialogischen Bürgerbeteiligung

4. Direkte Demokratie ist eine Ergänzung der repräsentativen Demokratie. Der Gebrauch direktdemokratischer Entscheidungsverfahren setzt eine funktionsfähige Repräsentativverfassung voraus. Direkte Demokratie darf diese nicht ersetzen, da ein Kernbereich der repräsentativen Demokratie die politische Verantwortlichkeit der gewählten Amtsinhaber ist (Responsible Government).

5. Deshalb müssen sich unsere verfassungspolitischen Anstrengungen darauf konzentrieren, die Repräsentation zu stärken und die Responsivität der Amtsinhaber zu erweitern.
 Hier liegt eine besondere Verantwortung von Parteien, Parlament und Regierung. Wahlsysteme, öffentliche Strukturen und Verfahren sollten dem ausgeprägten Wunsch der Bürgerschaft nach mehr Mitgestaltungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten Rechnung tragen.

Die **Absenkung des Wahlalters** von 18 auf 16 und damit die Entkoppelung des Wahlrechts von der Volljährigkeit halten wir in diesem Zusammenhang für **kein geeignetes Instrument**. Vergleiche mit anderen Bundesländern, in denen die Wahlaltersabsenkung erfolgte, zeigen, dass allein durch Einführung einer Absenkung des Wahlalters weder ein ausgeprägteres politisches Interesse noch eine höhere Wahlbeteiligung bewirkt werden. Auch weil das Alter 16 willkürlich gewählt ist, bleibt für uns das Einhergehen des Wahlrechts mit der Volljährigkeit maßgeblich.

Wir setzen uns für eine solide fachwissenschaftliche und fachdidaktische universitäre Ausbildung der zukünftigen Sozialkundeführer sowie die **Stärkung des Sozialkundeunterrichts** und der politischen Bildung an unseren Schulen ein. Weniger Unterrichtsausfall und ein früheres Verankern des Sozialkundeunterrichts im Lehrplan halten wir für sinnvoll, um das politische Interesse junger Bürgerinnen und Bürger zu wecken und sie für die Herausforderungen und Belange einer freiheitlichen Demokratie zu sensibilisieren.

Wir sind der Meinung, dass das Mindestalter von 23 Jahren, das Voraussetzung ist, um als Landrat oder Bürgermeister gewählt werden zu können, abgesenkt werden kann. Statt das Wahlalter für das aktive Wahlrecht zu senken, sollte das aktuelle Mindestalter für das **passive Wahlrecht für das Amt des/der Bürgermeisters/in und des/der Landrates/rätin** geändert werden.

Die Möglichkeiten einer Einführung für **elektronische Abstimmungsverfahren („E-Voting“)** müssen erörtert und das Angebot der digitalen Unterschriftensammlung muss vorangebracht werden. Beeindruckend ist der Stand in Estland, sowohl bei der digitalen Infrastruktur als auch bei der damit einhergehenden Begleitung und Optimierung durch den Datenschutz. In Rheinland-Pfalz müssen sowohl die zögerliche Entwicklung von E-Government-Angeboten als auch die unzulängliche **Internetversorgung** überwunden werden. Unzulängliche Internetversorgung ist ein Hemmnis für die Entwicklung von E-Government.

Langsamer Internetzugang ist in diesem Zusammenhang ein echtes Partizipations- und Informationshindernis. Daher muss auch aus diesem Grund die Internetversorgung in Rheinland-Pfalz dringend verbessert werden. Darüber hinaus müssen alle Bevölkerungsgruppen in die Lage versetzt werden, mit neuen Partizipationsmedien umgehen zu können. Stichwort hierfür ist insbesondere die Vermittlung von Medienkompetenz in der Schule, aber auch für ältere Menschen.

Im Sinne einer guten Bürgerorientierung und Bürgerbeteiligung plädieren wir nach dem Vorbild von Baden-Württemberg für die **Vorabversendung des Wahlzettels** für die Kommunalwahl an alle Wahlberechtigten. Damit werden Hürden für eine Wahlbeteiligung vor allem bei Kommunalwahlen abgebaut. Wir möchten einen Beitrag dazu leisten, dass Hürden für das Wählen, vor allem für die älteren Bürgerinnen und Bürger, reduziert werden. Damit wird ein Beitrag zur Stärkung der Bürgerbeteiligung in unserem Land geleistet, weil das Wahlrecht als ein „Königsrecht“ der Bürgerinnen und Bürger anzusehen ist. Es ist im Grundgesetz verankert und sichert das Recht auf Mitwirkung an der Staatsbildung. Es ist damit grundlegend für eine parlamentarisch-repräsentative Demokratie und eines ihrer tragenden Fundamente. Leider nehmen immer weniger Wahlberechtigte dieses Wahlrecht inzwischen wahr. Das zeigt sich ganz besonders bei den Kommunalwahlen und Bürgermeisterwahlen. Es gibt unterschiedliche Gründe, warum Wahlberechtigte ihr Wahlrecht nicht wahrnehmen. Da es explizit keine Wahlpflicht gibt, ist auch die bewusste Verweigerung zu tolerieren, zugleich aber eine Aufforderung, sich damit konstruktiv-kritisch auseinanderzusetzen. Unter anderem gibt es auch formale Gründe, die Wählwillige verunsichern oder abschrecken. Die Erfahrungen bei den Kommunalwahlen in den vergangenen Jahren zeigen, dass viele Wählerinnen und Wähler in der Wahlkabine ein umfassendes, teilweise als Belastung empfundenes „Wahlpensum“ zu bewältigen haben: Wahlen zum Gemeinderat, Verbandsgemeinderat und Kreistag, dazu die Möglichkeiten des Kumulierens und Panaschierens. Wir schlagen deshalb den baden-württembergischen Weg vor, bei dem die Wähler den Stimmzettel zu Hause ausfüllen und die vergebenen Stimmen zählen können. Das ist ein konkreter Schritt hin zu mehr Bürgerfreundlichkeit, da die Wählerinnen und Wähler sich zu Hause intensiver auf den „Urnengang“ vorbereiten und mit den Abstimmungsmodalitäten vertraut machen können. Gerade älteren Mitbürgerinnen und Mitbürgern oder auch Erstwählern wird dadurch die Teilnahme an Wahlen erleichtert. Die Versendung der Stimmzettel an die Wahlberechtigten vor dem Wahlgang ist eine „demokratische Dienstleistung“, mit der in der Praxis gewissenhaft und sorgfältig umzugehen ist.

Ausdrücklich begrüßen wir die Initiative der Gewerkschaft der Polizei zur Einführung von Polizeibeiräten in den Kommunen, weil dieser Vorschlag zu einer erheblichen Verbesserung der Kommunikation zwischen den Bürgerinnen und Bürgern und den für die Polizei Verantwortlichen führt.

Der Vorwurf, es mangle zuweilen an gemeinwohlorientiertem Verhalten, um die Partizipation verantwortlich wahrzunehmen, lässt sich in dieser pauschalisierten Form auch auf Repräsentanten übertragen.

Gewählte Repräsentanten, Inhaber öffentlicher Ämter und Bürgerschaft tragen gemeinsam Verantwortung dafür, dass in einem freiheitlichen Verfassungsstaat keine demokratiefreien Zonen und keine Legitimationskrisen entstehen, wie sie sich etwa beim dramatischen Rückgang der Wahlbeteiligung oder bei intransparenten Verfahren (Projektentscheidungen, Kandidatenaufstellungen) andeuten. Die Bürgerinnen und Bürger realisieren sehr wohl, wenn, wie z.B. beim politischen Handeln rund um den Nürburgring, Transparenz immer wieder gefordert, faktisch aber in keinster Weise praktiziert wird.

Auch die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit bei der verweigerter Bürgerbeteiligung etwa im Zusammenhang mit der Mittelrheinbrücke oder bei der Umsetzung der Kommunal- und Verwaltungsreform trägt eher zur Politikverdrossenheit in der Bürgerschaft bei als dass sie zur verantwortlichen politischen Teilhabe motiviert.

Das sogenannte Partizipationsparadoxon, dass – vereinfacht ausgedrückt – ein Projekt erst dann als konfliktär wahrgenommen und kommuniziert wird, wenn es bereits entschieden ist oder gar kurz vor der Umsetzung steht, fordert verantwortliche und zukunftsfähige Politik dazu auf, angemessene Beteiligungsszenarien oder Qualitätsstandards für gute Bürgerbeteiligung zu entwickeln. Unser Bemühen um den Ausbau von guter Bürgerbeteiligung ist eine Gradwanderung:

Auf der einen Seite darf die repräsentative Demokratie nicht beschädigt werden, die auf ein dauerhaftes Engagement von Parteimitgliedern und Funktionsträgern angewiesen ist.

Auf der anderen Seite wollen wir, dass jeder Einzelne selbst die Chance hat und auch wahrnehmen kann, verantwortlich mitzugestalten.

Deshalb steht am Anfang die Forderung nach wenigen allgemeinen, aber markanten Erfolgsfaktoren/Qualitätskriterien, die Möglichkeiten und Grenzen aufzeigen und an denen sich jede Form von Bürgerbeteiligung messen lassen muss:

- Bürgerbeteiligung muss auf die gemeinsame Lösung von Problemen und auf die Akzeptanz von Entscheidungen angelegt sein.
- Entscheidungen müssen konkret verantwortet werden.
- Das Verfahren muss zielgerichtet sein. Dazu gehört ein geplantes und strukturiertes Vorgehen.
- Betroffenheit kann nicht das alleinige Kriterium für Mitwirkung sein.
- Das Verfahren muss angemessen, offen und transparent sein.
- Rechtssicherheit und Planungssicherheit sind unverzichtbar. Von Beginn an muss Klarheit gegeben sein, dass Ergebnisse von Bürgerbeteiligung, die auf Rechtsstaatlichkeit angelegten Verwaltungsverfahren nicht außer Kraft setzen können.

Bürgerhaushalt und offener Haushalt

1. **Bürgerhaushalt** ist kein feststehender Begriff und kein eingeführtes Verfahren, sondern ein Synonym für viele Verfahrensvarianten der Bürgerbeteiligung, die alle das Ziel haben, möglichst viele Bürger mit kommunalen Finanzfragen vertraut zu machen und damit stärker in Kommunalpolitik und kommunales Haushaltsgeschehen einzubinden.
Bürgerhaushalt ist informelle Bürgerbeteiligung auf kommunaler Ebene.
2. **Bürgerhaushalte und ihre Verfahrensweisen** müssen sich daran messen lassen, ob folgende Ziele erreicht werden:
 - **Transparenz** des Haushaltes und der Haushaltspolitik,
 - **Beteiligung** möglichst vieler Bürger und lebendige Dialoge sowie eine konstruktive Kooperation mit der Kommunalpolitik im engeren Sinn,
 - **Entscheidungshilfe** und Unterstützung für die Räte (Partizipation durch Konsultation),
 - **Akzeptanz** von Ergebnissen beim Bürger (z.B. von Haushalts-Konsolidierungsmaßnahmen) und
 - ein vertretbares Verhältnis von **Aufwand und Ertrag** erreicht werden (Qualitätsziele).
3. Bürgerhaushalte sind informelle Verfahren. Eine gesetzliche Regelung verbietet sich, weil eine solche Regelung die Vielfalt der örtlichen Verhältnisse in Rheinland-Pfalz und damit die jeweilige kommunale Partizipationslandschaft nicht adäquat berücksichtigen kann. Zudem würde der konsultative Charakter des Bürgerhaushaltes durch eine Bindungswirkung zu Lasten der Räte unterlaufen werden.
4. Wenn eine Kommune einen Bürgerhaushalt als Konkretisierung einer wünschenswerten ergebnisoffenen Bürgerbeteiligung anstrebt, muss dieser für Bürgerinnen und Bürger verständlich, lesbar und einfach nutzbar gestaltet sein. Weil diese Prämisse nicht ohne weiteres kompatibel ist mit der Komplexität öffentlicher Haushalte, sollte der Bürgerhaushalt auf ausgewählte Positionen des kommunalen Haushalts beschränkt bleiben und nur konsultativ sein.
5. Wenn Konsultation gelingen soll, muss im Vorfeld ein intensiver Abstimmungsprozess über Gegenstand und Themen des Bürgerhaushaltes sowie über konkrete Beteiligungsmöglichkeiten und -wege für die Bürgerschaft stattfinden.
6. Der Erfolg eines Bürgerhaushaltes wird aus Sicht der Verwaltung und aus Sicht der teilnehmenden Bürger wesentlich davon abhängig sein, wie überschaubar das zur Diskussion gestellte Haushaltsgeschehen ist und wie hoch der Ressourceneinsatz der Verwaltung ist, um die Kommunikation zu initiieren und zu strukturieren.

7. Um die Bürgerschaft in ihrer Gesamtheit ansprechen zu können, darf sich die Kommunikation zum Bürgerhaushalt nicht auf das Internet beschränken. Vielmehr sind „Multi Channel-Verfahren“ einzurichten, die der Bürgerschaft einen vielfältigen Zugang zu den Informationen sowie zu mannigfachen Möglichkeiten der Mitgestaltung eröffnen.
8. Kommunen, die sich für die Einführung eines Bürgerhaushaltes entscheiden, bleiben aufgefordert, dieses Beteiligungsverfahren in bestimmten Abständen zu evaluieren bzw. evaluieren zu lassen, damit Aufwand und Ertrag immer wieder transparent gemacht werden.

Beteiligung in Kommunen I: Informelle Beteiligungsverfahren

1. Bürgerbeteiligung ist Ergänzung, nicht Ersatz der vorhandenen Arbeitsformen kommunaler Selbstverwaltung.
2. Mitgestaltung erfordert echte Entscheidungsfreiräume und Ergebnisoffenheit der Beteiligungsprozesse.
3. Die Schnittstellen von Bürgerengagement, Bürgermitbestimmung und den Aktivitäten der repräsentativen Kommunalpolitik, sind immer wieder zu erörtern, anzupassen und ggfs. in diskursiven Verfahren vor Ort fest zu legen.
4. Die Gestaltung der Beteiligungsprozesse ist dabei in der einzelnen Kommune zu konkretisieren und politisch zu definieren.
5. Informelle Bürgerbeteiligung, als Pflicht der Kommunen in die Kommunalverfassung aufzunehmen, ist nicht zielführend, weil eine rechtliche Verankerung nicht die mögliche Vielfalt von Anlässen und Instrumenten abdecken kann. Eine gesetzliche Fixierung von informeller Bürgerbeteiligung wird die Entwicklung einer umfassenden Beteiligungskultur eher behindern als fördern.
Die Kommune muss selbst entscheiden können, auf welchen Politikfeldern sie die zivilgesellschaftliche Mitgestaltungs- und Mitentscheidungsmöglichkeiten weiterentwickeln will.
6. Die kommunale Vertretungskörperschaft kann zu Beginn einer Wahlperiode in ihrer Satzung eine Leitentscheidung zum Umfang und zu den relevanten Politikthemen treffen, auf die hin spezifische Beteiligungsverfahren erörtert und eingeführt werden können. Durch die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen und praxisorientierter Leitlinien kann die Vertretungskörperschaft zur Bürgerbeteiligung motivieren.

7. Mögliche Qualitätskriterien sind:

- Werden möglichst viele Bürger, und nicht nur Betroffene, eingebunden?
- Hat jeder die Chance, sich einzubringen?
- Hat jeder das gleiche Gewicht?
- Ist das konkrete Beteiligungsverfahren geeignet, die Akzeptanz zu fördern?
- Können neue, auch abweichende Ideen und Bedürfnisse eingebracht werden?
- Wird durch den Sachverstand von Bürgern/Innen die Qualität der Entscheidungsgrundlagen verbessert?
- Ist das Beteiligungsverfahren geeignet, zur Lösung von Konflikten bzw. zur Kompromissfindung beizutragen?
- Bietet das Beteiligungsverfahren über den konkreten Anlass hinaus die Chance, Bürgerengagement zu fördern?

8. Handlungsfelder finden sich überall dort, wo Bürger sich selbst in der Pflicht sehen, ihre Verantwortung und ihre Interessen aktiv wahr zu nehmen und wo gleichzeitig die Kommune unterstützende Verfahren bereit stellt, die das Bürgerhandeln im Geflecht von kommunaler Verwaltung und kommunaler Politik erst ermöglichen.

Die Bandbreite der Beteiligung reicht von Themen, welche die Dienstleistungsfunktion der Verwaltung - z.B. über ein Beschwerdemanagement – verbessern sollen, bis zu komplexen inhaltlichen Themen wie Stadtentwicklung, Infrastrukturprojekte und demografischem Wandel.

Beteiligung in Kommunen II: Direkte Beteiligung

1. Die kommunale Selbstverwaltung in ihrer repräsentativen Ausprägung ist die ursprüngliche, historisch gewachsene Form von Bürgerbeteiligung auf der lokalen Ebene.
Aufgabe der gewählten Ratsmitglieder und der sachkundigen Bürger in den Gremien der kommunalen Selbstverwaltung ist es, den informellen politischen Diskurs der Bürger aufzunehmen und durch sorgfältige Ermittlung der Sachverhalte sowie durch kluge Entscheidungen die Bedürfnisse und Wünsche der Bürger in Verwaltungsmaßnahmen umzusetzen.
2. Die kommunale Selbstverwaltung in RLP hat erst 2010 einen neuen Rahmen für die formellen kommunalen Beteiligungsverfahren erhalten. Die Erfahrungen mit diesen Reformen sind abzuwarten, bevor weitere Veränderungen angestoßen werden.
3. Ein zentralisiertes Projektmanagement in der Hand des Landes wird abgelehnt.
4. Für die Zukunft unserer Demokratie ist es von zentraler Bedeutung, dass gerade in der kommunalen Selbstverwaltung der Ausgleich zwischen Repräsentationsprinzip und bürgerschaftlichem Partizipationsanspruch als eine Daueraufgabe für alle politisch Verantwortlichen verstanden wird.

5. Die tatsächliche Entwicklung der formellen Bürgerbeteiligung (z.B. zu- oder abnehmende Zahl der Bürgerbegehren) ist -- als Rückmeldung der Bürgerschaft ebenso wie die Wahlbeteiligung als ein zentrales Qualitätskriterium von Politik anzusehen, das vor Ort weiteren Handlungsbedarf -- insbesondere auch bei den Gremien der lokalen Demokratie -- anzeigen kann.

Beteiligung auf Landesebene I: Informelle Beteiligungsverfahren

1. Informelle Bürgerbeteiligung erhöht die demokratische Legitimation und sichert die Handlungsfähigkeit von Regierung und Verwaltung. Außerdem werden Netzwerke bürgerschaftlichen Engagements und Strukturen gegenseitigen Vertrauens gestärkt. Deshalb müssen die Akteure in Politik und Verwaltung lernen, die Bürger zu motivieren und zu qualifizieren, sich in konkrete Beteiligungsverfahren einzubringen.
2. Die informelle Bürgerbeteiligung kann nur der Vorbereitung und Entlastung einer evtl. später zu treffenden Entscheidung dienen, die rechtsstaatlich gebunden ist. Diese Trennung bietet die Chance, dass Bürgerinnen und Bürger, Entscheider/Verwaltung und Vorhabenträger gleichberechtigt und unabhängig von Hierarchien und Mehrheiten einen sachgemäßen, d.h. ergebnisoffenen Dialog auf Augenhöhe führen und möglichst partnerschaftlich kooperieren.
Nur so ist gewährleistet, dass die Beteiligung ihre Aufgabe der Mitgestaltung erfüllen kann:
 - Akzeptanz herstellen,
 - Kompetenz beisteuern,
 - die im formellen Prozess Beteiligten unterstützen, ergänzen und entlasten,
 - Komplexität reduzieren, um die Entscheidungsfindung zu erleichtern.
3. Die Beteiligten müssen sich vorab auf eine Basis für ihren Dialog einigen. Der Sachstand, die Daten und die Fakten sowie die zu beachtenden Vorentscheidungen müssen einvernehmlich in einem Faktencheck festgestellt werden. Die Zielsetzung des Beteiligungsprozesses muss klar herausgearbeitet werden.
4. Damit aus Betroffenen tatsächlich Beteiligte werden, muss die Auswahl der Mitwirkenden sorgfältig und einvernehmlich begründet und offen gelegt werden. Kompetenz, Erfahrung und Betroffenheit werden so zusammen geführt, dass der Dialog weder erschwert noch verfälscht wird.
5. Gemeinsam muss ein Verfahrensablauf festgelegt werden, der dem Gegenstand angemessen ist und der Transparenz sichert. Open Government kann für die Herstellung der Öffentlichkeit ebenso hilfreich sein wie die Mitwirkung der Medien. Auch über die Steuerung des Verfahrens muss vorab Einvernehmen hergestellt werden.
Je nach Umfang des Prozesses erleichtert ein einvernehmlich bestimmter, gegebenenfalls externer Moderator die Umsetzung der angesprochenen Aufgaben.

6. Zur Transparenz gehört auch, dass der Entscheider nach Abschluss des Vorhabens öffentlich Rechenschaft über die Einbeziehung der Ergebnisse aus dem informellen Verfahren ablegt.
7. Aufwand und Ertrag der Bürgerbeteiligung müssen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen.
8. Der Gesichtspunkt der Waffengleichheit der Partner erfordert es, je nach Größe des Vorhabens, vorab Klarheit über eine personelle und finanzielle Unterstützung der Bürgerseite zu gewinnen.
9. Informelle Bürgerbeteiligung muss - neben der formellen Bürgerbeteiligung - für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter öffentlicher Verwaltungen zum zentralen Bestandteil von Aus- und Fortbildung werden, damit die immer anspruchsvolleren und notwendigen Beteiligungsprozesse zukunfts-gestaltende Politikprojekte nicht blockieren. Veränderungs-Management muss erlernt werden, wenn Politik und Verwaltung handlungsfähig bleiben wollen.

Beteiligung auf Landesebene II: Direkte Beteiligung

1. Direktdemokratische Verfahren sind genauso wie repräsentative Politik Elemente einer freiheitlich-pluralistischen Demokratie. Direktdemokratische Verfahren stehen nicht für bessere politische Verfahren. Vielmehr ist zu beachten, ob eine hohe Erwartungshaltung gegenüber direktdemokratischen Verfahren mit einer Gemeinwohlorientierung einhergeht oder aber Gruppenegoismen dominieren. Insoweit besteht der Mehrwert der direkten Beteiligung vor allem darin, dass Interessenkonflikte besonders deutlich artikuliert und umfassende Informationen öffentliche zugänglich gemacht werden. Insoweit können die direktdemokratischen Verfahren als eine sinnvolle Bereicherung einer repräsentativen Demokratie angesehen werden.
Wie Umfragen im Zusammenhang mit Stuttgart 21 zeigen, sehen die Bürger dies genauso, unabhängig davon, ob im konkreten Fall das Ergebnis ihren Erwartungen entspricht.
2. Bei der Frage, ob der Zugang zu Instrumenten der direkten Beteiligung erleichtert werden soll, ist abzuwägen: Ist der qualitativ hochwertige Beitrag, den Volksbegehren für die Akzeptanz und die Funktionsfähigkeit unserer Demokratie leisten, so wertvoll, dass durch niedrige Hürden ein Mangel an Repräsentativität hingenommen werden kann.
Vor diesem Hintergrund wäre zu erwägen, das Quorum bei Volksbegehren von 300.000 auf 200.000 abzusenken (Art 109 III 1 LV).
3. Eine Verlängerung der Eintragungsfristen von zwei Monaten (Art 109 III 2 LV) sollte geprüft werden.
Eine längere „Werbekampagne“ nutzt dem politischen Diskurs, fördert den Austausch von Informationen und schafft mehr Transparenz.

4. Gleiches gilt für eine wünschenswerte Öffnung der Unterschriftensammlung (weg von der Ausschließlichkeit der Gemeindeverwaltung, hin zur Eintragung an Wahlkampfständen und zur digitalen Unterschriftensammlung). Die Unterschriftenabgabe beim Lebensmitteldiscounter, wie sie die Generalsekretärin der Bundes-SPD kürzlich ins Spiel gebracht hat, lehnen wir ab. Dem verfassungspolitisch gewollten amtlichen Rahmen muss immer durch ein formales Zulassungsverfahren Rechnung getragen werden.
5. Finanzielle Unterstützung durch die öffentliche Hand muss kalkulierbar und darstellbar sein. Der Anteil der öffentlichen Hand sollte aber über eine Abstimmungs-Info-Broschüre des Landeswahlleiters hinausgehen. Zu prüfen ist eine Pauschale vergleichbar mit der bereits bestehenden Wahlkampfkostenerstattung.
6. Das **Petitionswesen** bedarf in Rheinland-Pfalz keiner Korrekturen.

Beteiligung Planungsverfahren

1. Gerade bei kontroversen Großvorhaben zur Weiterentwicklung der Infrastruktur ist eine frühzeitige Beteiligung der Bürgerschaft anzustreben, um Akzeptanz und/oder Projektoptimierung zu erreichen. Das geschieht durch mehr Transparenz, mehr Kommunikation und mehr Mitsprachemöglichkeiten. Glaubwürdig ist diese Beteiligung nur, wenn diese frühzeitig einsetzt und ergebnisoffen ist. Exemplarisch würde sich hier das Projekt der Mittelrheinbrücke anbieten.
Den Kommunen kommt dabei, unabhängig davon, ob sie konkret rechtlich zuständig sind oder nicht, wegen ihrer Nähe zum Bürger eine zentrale Bedeutung zu.
2. Die herkömmlichen Verwaltungsverfahren zur Planfeststellung oder zur Erteilung einer Genehmigung sind die rechtsstaatliche Grundlage für Verwaltungshandeln und gerichtliche Kontrolle.
Über die formellen Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung hinaus, die Rechts- und Planungssicherheit herbeiführen, ist informelle Bürgerbeteiligung vor und parallel zum klassischen Verwaltungsverfahren anzustreben.
Ein breit angelegter Dialog öffnet die Beteiligung nicht nur für die Betroffenen und die Vertreter öffentlicher Belange, sondern für alle interessierten Bürgerinnen und Bürger. Eine Verzahnung mit den herkömmlichen und rechtsstaatlich gebotenen Verfahren ergibt sich, weil die Ergebnisse der informell-dialogischen Beteiligungsforen das Abwägungsmaterial im Verwaltungsverfahren bereichern und die Behörden sich frühzeitig mit den Hinweisen, Anregungen und Bedenken der Bürgerschaft auseinandersetzen müssen.
3. Die Aktivierung zur verantwortlichen Beteiligung und zur Mitgestaltung (Empowerment) ist insbesondere bei ohnehin sozial benachteiligten Gruppierungen äußerst anspruchsvoll. Auch wenn der Abbau sozialer und politischer Ungleichheiten eine große Herausforderung darstellt, sind projektbezogene Empowerment – Maß-

nahmen wünschenswert, die geeignet sind, auch politikferne Gruppierungen für Politik zu interessieren und zur Mitgestaltung des Gemeinwesens zu qualifizieren. Die Frühzeitigkeit der Beteiligung führt nur dann zur breiten Aktivierung, wenn komplexe Fragestellungen konkretisiert und vereinfacht von Politik und Verwaltung kommuniziert werden, d.h. wenn eine intensive Information und zugleich Motivation geleistet wird.

4. In erster Linie ist der Maßnahmeträger für das Beteiligungsverfahren und seine Ausgestaltung verantwortlich. Da die Vorhaben unterschiedlich sind, sind detaillierte gesetzliche Vorgaben nicht sinnvoll. Die jeweilige Form von Bürgerbeteiligung muss auf das konkrete Vorhaben hin definiert werden. Die Entscheidung über die Ausgestaltung kann deshalb nur vor Ort vom Maßnahmeträger getroffen werden, der wegen seiner Kostentragungspflicht auf ein sachgerechtes Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag achten wird.

Denkbar erscheint eine Ergänzung des Verwaltungsverfahrenrechts, z.B. § 25 III Verwaltungsverfahrensgesetz auf Bundesebene, wo der Maßnahmeträger allgemein zum „Bürgerbeteiligungs-Dialog“ verpflichtet werden könnte.

Eine „weisungsfreie Beteiligungsbehörde“ lehnen wir ab.

5. Die öffentliche Verwaltung sollte mit gutem Beispiel voran gehen, wenn es um Maßnahmen der öffentlichen Hand geht. Deshalb, aber auch um die privaten Maßnahmeträger zielorientiert zu begleiten, ist eine umfassende Qualifizierung der Verwaltungsmitarbeiter/Innen auf allen Ebenen – das sind vor allem die Führungskräfte - zum Themenbereich Bürgerbeteiligung geboten.
6. In den Beteiligungsverfahren sind möglichst alle Formen der modernen elektronischen Kommunikation zuzulassen. Gerade in schwierigen Konfliktsituationen, deren Bewältigung nur mit vertrauensbildenden Aktivitäten möglich ist, kann aber auf den direkten und persönlichen Dialog nicht verzichtet werden.

Eine erfolgreiche Bürgerbeteiligung setzt zudem die Unterstützung durch die Medien voraus.

7. Beteiligungsverfahren können nur erfolgversprechend sein, wenn sie von einem allgemein akzeptierten Verfahrensmanager moderiert werden. Er betreibt das Verfahren, moderiert die Erörterungen und stellt die Ergebnisse fest.
Weil Bürgerbeteiligung nicht nach den Grundsätzen der Repräsentativität organisiert werden kann, sind Abstimmungen und Mehrheitsentscheidungen nicht sinnvoll.
Wenn in der vorgelagerten Bürgerbeteiligung erhebliche Bedenken deutlich werden, sollte die Frage geprüft werden, ob ein Referendum (Volksbegehren, Bürgerbegehren) angestrebt werden soll, solange ein förmliches Verwaltungsverfahren noch nicht begonnen hat.
8. Die Enquetekommission fordert die Landesregierung auf, gemeinsam mit den Betroffenen einen Leitfaden „Gute Bürgerbeteiligung“ zu erarbeiten, der allen Akteuren das Beteiligungsmanagement bei herausragenden Planungsvorhaben erleichtern kann.

Bürgerbeteiligung Schriftliches Anhörverfahren der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände

Die rheinland-pfälzische Wirtschaft bildet gemeinsam mit den Arbeitnehmern das Fundament unseres Wohlstandes und unserer Arbeitsplätze. Von daher war es folgerichtig, dass die Enquete Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften aufgefordert hat, zu dem Themenkreis „Planungsvorhaben“ Stellung zu nehmen.

Die Gewerkschaften haben im Wesentlichen noch einmal unterstrichen, wie bedeutsam Bürgerbeteiligung in ihrer sozialen Ausprägung ist.

Die Wirtschaftsverbände haben die Leitfragen der Enquete konkret aufgegriffen und differenziert beantwortet. Sie haben damit deutlich gemacht, dass in der Wirtschaft und in der Industrie der politische Wille vorhanden ist, gerade bei Großvorhaben und Infrastrukturprojekten, die für die zukünftige Entwicklung unseres Landes wichtig sind, die Bürger mitzunehmen.

Die CDU-Fraktion sieht sich in ihrer Position bestätigt, wie sie in ihrer Stellungnahme zur Beteiligung bei Planungsvorhaben zum Ausdruck kommt und wie sie im Kern auch den Beschlüssen des 69. Deutschen Juristentages 2012 entspricht:

- In Planungs- und Zulassungsverfahren bedeutet Bürgerbeteiligung Teilhabe am Planungsprozess und am Verwaltungsverfahren.
- Die Planungspraxis sollte neben der Rechtsstaatlichkeit und Sachgerechtigkeit der Entscheidung darauf zielen, eine breite öffentliche Akzeptanz des Verfahrens herzustellen.
- Erforderlich ist eine Planungskultur, die das Zusammenwirken von Bürgern, Politik, Vorhabenträgern, Planungsbehörden und Sachverständigen bei der Lösung von Planungsproblemen fördert; rechtliche Regeln allein können dies nicht erreichen.
- Die öffentliche Verwaltung muss auf das Management von Beteiligungsprozessen angemessen vorbereitet werden. Entsprechende Kompetenzen sollten gezielt und systematisch vermittelt werden.
- Effektive Beteiligung setzt Transparenz voraus. Die Öffentlichkeit sollte umfassend, rechtzeitig und hinreichend verständlich sowie auch unter Einsatz moderner technischer Kommunikationsmittel über das Vorhaben und seine Folgen sowie über alle Verfahrensschritte informiert werden.
- Die Bürgerbeteiligung sollte bereits zu einem Zeitpunkt einsetzen, zu dem die wesentlichen Entscheidungen, insbesondere solche über die Auswahl zwischen mehreren Verwirklichungsvarianten, noch nicht getroffen worden sind (frühzeitige Bürgerbeteiligung).