

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

Zwischenbericht der Enquete-Kommission „Bürgerbeteiligung“

- D. Abweichende Meinung der Abgeordneten Matthias Lammert, Marlies Kohnle-Gros, Ellen Demuth und Marcus Klein (CDU) sowie Prof. Dr. Ulrich Karpen und Prof. Dr. Wolfgang Lorig

Anliegend erhalten Sie die abweichende Meinung der o.g. Mitglieder und Sachverständigen der Enquete-Kommission.

Wissenschaftlicher Dienst

Abweichende Meinung der Abgeordneten Matthias Lammert, Marlies Kohnle-Gros, Ellen Demuth und Marcus Klein (CDU) sowie Prof. Dr. Ulrich Karpen und Prof. Dr. Wolfgang Lorig

Vorbemerkung

Wir werten es als einen Akt mangelnden Respekts vor dem Parlament, dass die Staatskanzlei am 21.9.11 ihre Forderungen zur Bürgerbeteiligung formulierte, noch bevor die Enquete-Kommission ihre Arbeit aufgenommen hatte. Die Enquete-Kommission hat nicht den Auftrag, vorformulierten Regierungswillen abzuarbeiten und umzusetzen. Die Landesregierung sollte vielmehr die Prozesse in und die Ergebnisse aus der Enquete-Kommission abwarten und mit Respekt die Sichtweisen aller Fraktionen zur Kenntnis nehmen. Die Enquete-Kommission sollte den Eindruck vermeiden, der Ablauf der Beratungen vollziehe sich nach Regierungsvorgabe. Die Enquete-Kommission muss unter Einbeziehung externen Sachverständigen und ohne Steuerung von außen arbeiten und die Argumente auswerten können.

Mehr Bürgerbeteiligung in der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie

Die Befassung der Enquete-Kommission mit den aktuellen politischen Diskussionen zur Bürgerbeteiligung soll sich an empirischen Befunden, rechtlichen Voraussetzungen und sinnvollen Möglichkeiten ausrichten; am Ende können dann Empfehlungen an den Gesetzgeber stehen, die umgesetzt werden sollten.

Das Idealbild des aktiven Bürgers, der aktiven Bürgerin, die ihr Gemeinwesen im Sinn des Gemeinwohlprinzips mitgestalten wollen und können, ist Leitbild für eine intensiviertere Bürgerbeteiligung und für mehr politische Partizipation, um das Interesse und die Teilhabe an unserer Demokratie zu stärken.

Alle Maßnahmen zur Intensivierung von Partizipation in einer komplexen und zugleich dynamischen Welt bedürfen einer gründlichen und seriösen Befassung, der gewissenhaften Abwägung und der umfassenden Besprechung. Vorsehnelle Schlussfolgerungen werden der Tragweite der Entscheidungen nicht gerecht. Denn in einer freiheitlichen, pluralistischen Demokratie hat jeder einen Anspruch darauf, dass seine Interessen im transparenten Prozess der politischen Willensbildung angemessen beraten und wenn möglich auch berücksichtigt werden. Partizipation zu optimieren ist eine dauerhafte Herausforderung, weil sich das Zusammenleben der Menschen ständig weiterentwickelt.

Ein Auftrag dieser Enquete-Kommission ist es auch, die demokratischen Prozesse selbst zu stärken. Mehr Partizipation und zugleich Stärkung des repräsentativen Systems sind zwei Seiten unserer einen Demokratie-Medaille.

Die Anhörungen in der Enquete-Kommission haben sehr komplexe Zusammenhänge des Unterfangens "mehr Bürgerbeteiligung" deutlich gemacht. Viele der angesprochenen Lösungsansätze sind nach Ansicht der angehörten Sachverständigen/Experten ohne Verfassungsänderungen nicht möglich. Deshalb sind sorgfältige Prüfungen vor weitreichenden Entscheidungen zwingend. Fragen, die von externen Experten aufgeworfen wurden, sollten ernstgenommen und nicht übergangen werden.

Vor diesem Hintergrund ist für die erste Phase der Enquete-Kommission die umfassende und abschließende Bewertung von verfassungsändernden Entscheidungen auf keinen Fall angebracht. Vor allem ist es folgerichtig, die bei den Anhörungen vorgetragenen Überlegungen und Positionen in die zweite und dritte Phase mitzunehmen und in der Gesamtbetrachtung zu bewerten und erst dann entsprechende Schlüsse zu ziehen. Vorfestlegungen und Stückwerk werden dem umfassenden Anspruch der Enquete-Kommission nicht gerecht.

Auch muss die Enquete-Kommission bei ihrer eigenen Arbeit die Partizipation selbst ernst nehmen. So sollte sie bei Festlegungen z.B. zur Änderung des Bildungsfreistellungsgesetzes intensiv zuvor mit den Betroffenen sprechen und dann erst zu einer Empfehlung kommen. Bisher ist das in der Enquete-Kommission noch nicht geschehen. Gründlichkeit geht vor Schnelligkeit. Für eine Entscheidung unter Zeitdruck gibt es keine Notwendigkeit. Im Gegenteil: Die Enquete-Kommission hat in ihrem Einsetzungsbeschluss nicht festgelegt, dass Entscheidungen vor Ende einer Gesamtbetrachtung getroffen werden

Zu den bisherig erörterten Handlungsfeldern:

Kinder- und Jugendbeteiligung

Alle Maßnahmen, die eine frühzeitige und nachhaltige Entwicklung zum aktiven Staatsbürger begünstigen und gesellschaftliches Engagement fördern, sind zu begrüßen, zu unterstützen und auszubauen. Das gilt für die vorschulische, schulische und außerschulische politische Bildung. Das Erlernen demokratischen Engagements ist ein Prozess und voraussetzungsreich. Damit kann nicht früh genug begonnen werden.

Sowohl in Kindertagesstätten als auch in Schulen gibt es Beispiele, wie intensivere Formen für Demokratie-Lernen aussehen können. Referenzkita, Module in der Lehrer- und Erzieherausbildung sowie -fortbildung, aber auch Beispiele in der außerschulischen Jugendarbeit und die Wahlvorbereitungsprojekte der Landeszentrale für Politische Bildung sind hier zu nennen. Diese Beispiele findet man jedoch leider noch nicht flächendeckend in unserem Bundesland.

Kinder und Jugendliche sehen zu 88% (Volker Steinbach, Vorsitzender des Landesjugendrings in der Anhörung zur Jugendenquete) die Möglichkeit zur Beteiligung in ihrem nahen Umfeld als wichtig oder sehr wichtig an; sie sind interessiert und wollen auch beteiligt werden. Laut Steinbach erkennen sie aber noch nicht das Politische bei diesem Interesse. Gleichzeitig beurteilen sie ihre Beteiligungsmöglichkeiten als eher schlecht. Das Vorbild der Eltern in diesen Fragen ist wichtig, aber nicht für alle Heranwachsenden gegeben. Kinder und Jugendliche wollen in ihrem Engagement verlässlich begleitet, aber auch auf Augenhöhe zu einer erfolgreichen Mitgestaltung angeleitet und in ihrem Tun ernst genommen werden. Notwendig ist eine öffentliche Anerkennung dieses Engagements.

Es ist bedauerlich, dass die entsprechenden Empfehlungen der Enquete-Kommission "Jugend und Politik" noch nicht flächendeckend in Rheinland-Pfalz umgesetzt sind und gerade im schulischen Bereich noch große Defizite festzustellen sind.

Beispielsweise muss das Schulfach Sozialkunde einen entscheidenden Beitrag zur politischen Bildung und Werteerziehung der Heranwachsenden leisten. Die Deutsche Vereinigung für Politische Bildung beklagt zu Recht, dass das Fach in den Schulen hinsichtlich ihrer Ausstattung mit Wochenstunden immer noch eine Randstellung - insbesondere in der

Sekundarstufe I - einnimmt. Kaum ein anderes gesellschaftswissenschaftliches Fach sei seit Jahren mit einem so geringen Stundenansatz ausgestattet, zudem werde das Fach Sozialkunde in der schulischen Ausbildung an Gymnasien und Realschulen zu spät gelehrt, bereits in jüngeren Klassenstufen müsse das Fach Eingang in den Stundenplan finden. Die Forderungen nach Stärkung der politischen Bildung an unseren Schulen gilt es zu unterstützen und umzusetzen.

In Rheinland-Pfalz wurde 1985 der Schülerlandtag eingeführt - ein Novum in der deutschen Parlamentslandschaft und mittlerweile vielfach kopiert. In Bayern gibt es die Kinder-Kommission des Bayerischen Landtags, die mit wenig Aufwand und mit starker Einbindung der Fraktionen arbeitet. Dabei werden Abgeordnete für Kinder zu Ansprechpartnern. Auch in anderen Landtagen werden neue Wege getestet, um bereits Kinder an die Parlamente heranzuführen. Diese Aktivitäten, in deren Genuss aber nur wenige eines Jahrganges kommen, müssen ausgebaut werden.

Die Frage der Absenkung des Wahlalters auf 16 ist solange nicht entscheidungsreif wie wichtige Bedingungen nicht klar sind. Dazu gehört eine Antwort auf die Frage, wie die Betroffenen selbst ein früheres Wahlrecht beurteilen. Auch kann ein mögliches Wahl-Recht für 16-Jährige nicht ohne Betrachtung der damit möglicherweise einhergehenden früheren Pflichten für 16-Jährige entschieden werden. So ist z.B. ein möglicher Zusammenhang mit dem Volljährigkeitsalter oder mit der Strafmündigkeit unzureichend beleuchtet worden.

Gendergerechte Demokratie

Trotz der Verbesserungen in den vergangenen Jahren sind Frauen nach wie vor in Ämtern, Gremien und Parlamenten unterrepräsentiert. Eine Kanzlerin an der Spitze Deutschlands oder Frauen als Vorsitzende von Parteien sind ein Schritt hin zur Normalität. Diese hervorgehobenen Positionen dürfen aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass solche Spitzenpositionen für Frauen noch immer eine Ausnahme sind. Zu Recht führen wir die damit verbundene politische Diskussion in Deutschland sehr intensiv. Quoten und Quoren, von den Parteien freiwillig eingeführt und praktiziert, haben Fortschritte bei der Präsenz von Frauen in politischen Ämtern gebracht. Das begrüßen wir.

Ernüchternd sind die Ergebnisse auf kommunaler Ebene: So hat die Landesregierung in der Vorlage EK 16/2 - 74 festgestellt: Im Jahr 2009 lag der Frauenanteil in den kommunalen Räten gerade einmal bei 16,8 % . Dies entsprach einer Steigerung von lediglich 1% gegenüber 2004. Bei den Kommunalwahlen 2009 lag der Anteil weiblicher Bewerber bei 24,7 %. Das konkrete Abstimmungsverhalten der Wählerinnen und Wähler und die Möglichkeiten des rheinland-pfälzischen Kommunalwahlrechts (z.B. Mehrheitswahl in kleineren Ortsgemeinden) haben im Ergebnis nicht zu einer zufriedenstellenden Beteiligung von Frauen geführt.

Motivation, Weiterbildung, Förderung von Frauen, Aufklärung über die Ursachen der bestehenden Geschlechterungleichheit durch die kommunalen Frauen- und Gleichstellungsbeauftragten, aber auch bereits im Amt befindliche weibliche Vorbilder, bringen Veränderungen und können zum Erfolg führen. Dies gilt es, zu unterstützen.

Es wurde deutlich: Neben dem Engagement von Parteien und Wählergruppen bei der Suche und Ansprache von Kandidatinnen/Bewerberinnen spielen auch die Rahmenbedingungen eine entscheidende Rolle, damit Frauen tatsächlich die Möglichkeit haben, sich ehrenamtlich oder hauptamtlich in der Gesellschaft zu engagieren: U.a. sind Zeit und Mobilität, Kinderbetreuung und Familienarbeit, Offenheit des Umfeldes notwendig.

Auch hier ist auf rechtliche Problem zu verweisen: In Artikel 21 GG ist die Parteienfreiheit auch im Hinblick auf die Kandidatenauswahl verbürgt. Darüber hinaus sind Gleichheitsgrundsatz und Diskriminierungsverbote zu beachten. Wie sich das mit einer gesetzlichen, einheitlichen Regelung zur Einführung von Quoten für alle verträgt, muss rechtlich bewertet werden.

Multikulturelle Demokratie

Hier wird insgesamt auf die Abweichende Meinung der Abgeordneten Dr. Peter Enders, Michael Hörter, Elfriede Meurer und Hedi Thelen (CDU) für den Bereich „Teilhabe und Wahlrecht“ in der Enquete-Kommission 15/2 „Integration und Migration in Rheinland-Pfalz“ (Vorlage EK 15/2 – 73, Seite 19 -24) Bezug genommen.

In Rheinland-Pfalz sind 60 Prozent der ausländischen Bevölkerung Bürgerinnen und Bürger sogenannter Drittstaaten, also keine EU-Bürger; insgesamt sind das, Stand Ende 2011, 172.222 Personen von insgesamt 4.000.395 Einwohnerinnen und Einwohnern (Ende 2009 waren es 175 777 Personen). Es ist ein starkes Stadt/Land-Gefälle festzustellen.

Auch in Rheinland-Pfalz gibt es Einbürgerungswerbemaßnahmen ebenso wie die Aufklärung zur Optionspflicht für junge Erwachsene; die Kommunen bemühen sich mit Einbürgerungsfeiern und Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartnern um eine Willkommenskultur. Über die genaue Zahl von Mandatsträgerinnen und Mandatsträger mit Migrationshintergrund in den rheinland-pfälzischen Kommunalparlamenten gibt es keine gesicherten Zahlen; die Zahl der Mandate wird auf 3% geschätzt.

Nach der Reform der Kommunalen Beiräte für Migration und Integration im Jahr 2009 gibt es nunmehr 50 Integrationsbeiräte mit 457 gewählten Mitgliedern gegenüber 291 gewählten Mitgliedern zuvor. Eine externe Evaluation über die Wirkung der Reform ist angekündigt. Die rheinland-pfälzischen Kommunen sehen durch ihre Finanznot keine Möglichkeit, die Arbeit der Beiräte noch stärker personell und strukturell zu unterstützen. Ein Engagement in einem Integrationsbeirat führt in einigen Fällen zu einem Ratsmandat. Der Anteil der Frauen liegt in den Beiräten über dem der Männer.

Beiräte sind grundsätzlich ein richtiges Instrument, wenn es darum geht, bestimmte Gruppen anzusprechen und einzubinden, ihren Sachverstand einzubringen. Beiräte sollen aber nicht nur für ihre Partikularinteressen eintreten, sondern ein Verständnis von Mitverantwortlichkeit für das Ganze einbringen.

Mit der Einbürgerung und dem Erwerb der deutschen Staatsbürgerschaft erhalten Drittstaatenangehörige alle Möglichkeiten der gleichberechtigten politischen Teilhabe. Auch der symbolische Gehalt der deutschen Staatsangehörigkeit für die Zugehörigkeit zu Deutschland ist erheblich. Die Förderung der Einbürgerung ist daher ein wichtiges Ziel der Integrationspolitik. Seit September 2008 weisen Einbürgerungswillige mit einem Einbürgerungstest nach, dass sie Fragen zu Grundzügen der deutschen Rechtsordnung,

Kultur und Geschichte beantworten können. Auch im Jahr 2012 bestanden rund 98% der Einbürgerungswilligen in Rheinland-Pfalz diesen Test.

Wir sind der Auffassung, dass vor Überlegungen zur Ausdehnung des Wahlrechtes für EU-Bürger über Art. 28 GG hinaus oder für Drittstaatenangehörige zunächst schwierige verfassungsrechtliche Fragen zu prüfen sind und Rechtsgutachten eingefordert werden müssen.

Beteiligungshemmnisse/Generationengerechtigkeit

Unsere Gesellschaft steht wegen der demografischen Veränderungen vor großen Herausforderungen.

Behinderung, Alter, fehlende Mittel, mangelnde Mobilität, mangelhafte Bildung etc. können ein Hindernis bei der politischen Teilhabe sein. Bildung und Milieus spielen eine Rolle. Beteiligungspolitik muss die rechtlichen, gesellschaftlichen, kulturellen und politischen Barrieren beseitigen, die den freien und gleichen Zugang aller Menschen zum gesellschaftlichen und politischen Leben erschweren.

Mehr Beteiligungsoptionen bedeuten nicht selbstverständlich ein Mehr an Demokratie; es hat sich vielmehr gezeigt, dass bestimmte Beteiligungsverfahren zwar denjenigen, die sich bereits beteiligen, zusätzliche Mitwirkungsmöglichkeiten eröffnen. Manche Verfahren wirken aber in der Praxis sozial selektiv. Fast alle vorliegenden Studien belegen, dass bürgerschaftliches Engagement sehr stark vom gesellschaftlichen Status, vom Bildungsniveau, von der Einkommenssituation und der gesellschaftlichen Integration der Personen abhängt.

Auch eine intensivierete bürgerschaftliche Beteiligung setzt demokratisch legitimierte Gremien voraus, welche Konflikte durch Entscheidungen im Sinne des Gemeinwohls abzarbeiten in der Lage sind. Beiräte, Foren und runde Tische können dies nicht leisten. Für Beteiligungsprozesse erscheint es überlegenswert, im Voraus umfassende Beteiligungskonzepte zu entwickeln, die den Ablauf, den Kostenrahmen, die Zeitdauer und auch die Entscheidungstiefen festlegen; diese Konzepte könnten vom kommunalen Rat zu Beginn einer Maßnahme beraten und beschlossen werden.

Bezüglich der Bürgerbeteiligung an Planungsprozessen ist zu beachten, dass eine effektive bürgerschaftliche Einflussnahme auf den Prozess und das Ergebnis von Planungen ebenso wie die gleichberechtigte Teilnahme aller gesellschaftlichen Gruppen so früh wie möglich einsetzen und während des ganzen Verfahrens konsequent weitergeführt werden muss.

Die neuen Medien, wenn sie für alle erreichbar und nutzbar sind, sind eine Möglichkeit, Bürgerinnen und Bürger, auch benachteiligte Gruppen, umfassender als bislang in Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse einzubinden. Insbesondere dienen sie dem Übermitteln von Informationen und der Kontaktaufnahme mit den politisch Verantwortlichen. Sie können aber nicht den persönlichen Kontakt und die Meinungsäußerung im sozialen Kontext ersetzen. Es ist auch zu beobachten, dass die sonst üblichen Umgangsformen untereinander im Internet nicht selten missachtet werden. Das ist keine erfreuliche Entwicklung.

Unabhängig davon muss es selbstverständlich werden, dass jedermann Zugang zu schnellem Internet bekommt und die Kompetenz erwirbt, damit umzugehen. Dazu gehören vollständige Netzabdeckung, einfach zu handhabende digitale Werkzeuge und die Vermittlung digitaler

Kompetenz in allen Einrichtungen des Bildungssystems. Auch das ist eine Form von Teilhabe, die immer wichtiger wird. Dabei muss die Spaltung in "digital Kompetente" und "digital Inkompetente" überwunden werden. "Liquid Democracy" ist die Wunschvorstellung von totaler Transparenz und allumfassender Teilhabe - sie täuscht aber darüber hinweg, dass es ein starkes Gefälle zwischen Internetaffinen und nicht - affinen Bevölkerungsschichten gibt. Das Internet kann demnach nur eine Ergänzung, aber kein kompletter Ersatz des Bisherigen sein.

Für beeinträchtigte Bürger, für Ältere, für bildungsferne Schichten oder Menschen mit Migrationshintergrund ist die Sprache oftmals ein Beteiligungshindernis: Fremdwörter, Ausschließlichkeit von Anglizismen, Fachbegriffe oder Abkürzungen machen das Verstehen und Teilhaben für viele Menschen sehr schwierig - auch komplexe technische oder rechtliche Verfahren erschweren eine einfache Sprache. Vermittler und Ansprechpartner, die helfen, Hürden zu senken und Brücken zu bauen, sind ein wichtiges Bindeglied.

Es muss selbstverständlich werden, dass beeinträchtigte Menschen einen gleichberechtigten und barrierefreien Zugang zu Informationen und Verwaltungsvorgängen bekommen, damit sie Kanäle nutzen können wie Nichtbeeinträchtigte.

Viele der noch offenen Fragen in diesem Zusammenhang sind während der weiteren Beratungen der Enquete zu vertiefen und umfassend zu beraten. Da weder e-democracy noch die Generationengerechtigkeit bisher ausreichend beleuchtet wurden, lehnen es die Unterzeichner ab, voreilige Vorfestlegungen vorzunehmen, die auf einer unvollständigen Basis beruhen.

Prioritäre Handlungsfelder

Mehr Bürgerbeteiligung im demokratischen Willensbildungsprozess ist das Ansinnen aller Fraktionen im rheinland-pfälzischen Landtag. Die Unterzeichner treten dafür ein, dass in unserem Bundesland die parlamentarische Demokratie durch eine Verstärkung der Bürgerbeteiligung sowie eine grundlegende Reform des öffentlichen Planungs- und Baurechts weiterentwickelt wird.

Bürgerengagement und Bürgerbeteiligung sind wesentliche Elemente der Demokratie. Akzeptanz von Projekten kann hier nur über ausreichende Information sowie die Diskussion von Vor- und Nachteilen und die darauf aufbauende Mehrheitsfindung erreicht werden. Dies setzt voraus, dass Politik nicht am Bürger vorbei, sondern mit ihm gestaltet wird. Dabei ist es wichtige Aufgabe von Politik, diesen Prozess so zu moderieren, dass gemeinwohlorientierte und rechtsbeständige Entscheidungen gefunden werden, die auch eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung haben.

Auch die hohen Hürden für Volksbegehren müssen auf ihre Sinnhaftigkeit überprüft werden.

Matthias Lammert(CDU)
Marlies Kohnle-Gros(CDU)
Ellen Demuth(CDU)
Marcus Klein(CDU)
Prof. Dr. Ulrich Karpen
Prof. Dr. Wolfgang Lorig